Att välja 80-tal.

IUI:s långtids-bedömning 1979

INDUSTRIENS UTREDNINGSINSTITUT



Industriens Utredningsinstitut

är en fristående vetenskaplig forskningsinstitution grundad 1939 av Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund

Syfte

Att bedriva forskning rörande ekonomiska och sociala förhållanden av betydelse för den industriella utvecklingen.

Verksamhet

Huvuddelen av arbetet inom institutet ägnas åt långsiktiga forskningsuppgifter. Man siktar härvid till ett studium av de grundläggande sammanhangen inom näringslivet och särskilt till att belysa de frågor som hör samman med strukturella och institutionella förändringar. Forskningsresultaten publiceras i institutets skriftserier. Vid sidan om det långsiktiga forskningsarbetet utför institutet smärre utredningar rörande speciella problem samt ger viss service åt industriföretag, organisationer, statliga myndigheter etc.

Styrelse

Tekn. dr Herr Wallenberg, hedersordf.

Direktör Erland Waldenström, ordf.
Tekn. dr Ingmar Eidem
Direktör Nils Holgerson
Direktör Rune Höglund
Direktör Axel Iveroth
Docent Nils Landqvist
Direktör Olof Ljunggren
Direktör Lars Nabseth
Tekn. dr Curt Nicolin
Direktör Alde Nilsson
Direktör Åke Palm
Direktör Hans Stahle
Direktör Sven-Olov Träff
Direktör K. Arne Wegerfelt
Disponent Karl Erik Önnesjö
Docent Gunnar Eliasson, chef

Adress

Industriens Utredningsinstitut
Grevgatan 34, 5 tr, 114 53 Stockholm
Tel. 08-63 50 20

ISBN 91-7204-097-1

ATT VÄLJA 80-tal

IUI:s långtidsbedömning 1979

Industriens Utredningsinstitut

ATT VÄLJA 80-TAL

IUI:s långtidsbedömning
1979

G. Eliasson
B. Carlsson, B.-C. Ysander
B. Holmlund, E. Ch. Horwitz, M. Josefsson, J. Södersten

Almqvist & Wiksell International, Stockholm
i distribution

© Industriens Utredningsinstitut

Citering ur denna bok är tillåten om följande uppgifter anges:
Eliasson, Carlsson, Ysander m fl, 1979, Att välja 80-tal. IUI:s långtidsbedömning 1979.
Industriens Utredningsinstitut. Stockholm
ISBN 91-7204-097-1
Gotab, Stockholm 1979

Förord

Institutet har under årens lopp ansvarat för industrianalysen i ett antal statliga långtidsutredningar. Industrisektorn både påverkar och påverkas av den totala ekonomiska utvecklingen i landet, även om industrin i många avseenden fungerar som primus motor bakom tillväxten. Industrianalyser och totalanalyser måste därför ske i ett sammanhang, särskilt när utgångspunkten, som i de statliga långtidsutredningarna, är att genomföra en målinriktad och konsekvent kalkyl över den svenska ekonomin. När därför IUI ej längre kom att deltaga i det statliga långtidsutredningsarbetet fann institutet det angeläget att självt påtaga sig uppgiften av en totalanalys. Institutets första långtidsbedömning publicerades 1976.

I denna andra långtidsbedömning har frågan om det ekonomiska systemets stabilitetsegenskaper stått i förgrunden. Ett skäl till detta nya angreppssätt har varit inflationens störande inverkan på marknaderna. En annan viktig fråga har gällt de nya koordineringsproblem som uppstått på grund av statsmaktens, myndigheters och andra dominerande organisationers marknadspåverkan. Det offentligas ekonomi har därför ägnats stor uppmärksamhet, liksom utformningen av välfärdspolitik, skattesystem och de växande kraven på resursernas användning i samhället. I detta totala ekonomiska system har industrisektorns roll och förmåga att bära upp den totala tillväxten allt mer kommit i förgrunden.

Detta innebär att denna långtidsbedömning fått en mer resonerande och analyserande och mindre kalkylerande inriktning, även om en totalkalkyl för Sverige av traditionellt slag också genomförts. En viktig uppgift för långtidsbedömningen har varit att få de nya problem vi ställts inför formulerade och rätt nyanserade.

Strategin har varit att göra långtidsbedömningen till en tillfällig mobilisering av inom institutet pågående forskning för ett gemensamt studium av ett större problem. Redan för snart två år sedan påbörjades flera specialstudier, vilka kommer att publiceras i en serie monografier. I dessa såväl som i denna samordnande huvudtext har forskarna givits relativt fria händer att angripa ett vanligtvis brett specificerat problem.

Arbetet med denna långtidsbedömning har letts av undertecknad. I stor utsträckning är dock denna huvudtext resultatet av ett lagarbete. Av innehållsförteckningen framgår vilka personer som är huvudansvariga för respektive kapitel. Utöver dessa personer bör nämnas särskilt Leif Jansson

och Tomas Nordström, vilka utfört de modellarbeten och kalkyler som ligger till grund för kapitel 6 och även kommer att redovisas i särskild bilaga. Resultaten av körningar på Bo Axells monetära modell, vilka också presenteras i särskild bilaga, har i hög grad bidragit till utformningen av flera kapitel. Arbeten, utförda av Thomas Lindberg, har delvis legat till grund för kapitel 7. Olle Renck har medverkat i kapitel 10 med en analys av svensk sjöfart, som i utförligare form kommer att publiceras som bilaga.

Det tillhör inte IUI:s roll som forskningsinstitution att tycka och värdera. Fullständig objektivitet är emellertid en omöjlighet. Ett viktigt led i det pluralistiska angreppssätt som präglar denna studie är att ge möjlighet åt den speciella personliga kompetensen att styra de bedömningar som görs i olika sakavsnitt. I linje med IUI:s tradition arbetar vi därför med signerade kapitel och bilagor i denna långtidsbedömning.

Stockholm i juni 1979

Gunnar Eliasson

INNEHÅLL

Förord 5

DEL I HUR ANPASSAR VI OSS BÄST MOT EN LÄGRE EKONOMISK TILLVÄXT?

Kapitel 1. **Att välja 80-tal**
av Gunnar Eliasson 15
1.1 Inledning 15
1.2 Bakgrund 17
1.3 Problemet 19
1.4 Vilken tillväxt vill vi ha? 20
1.5 Att välja 80-tal 22
1.6 Valproblemet – en illustration 23
1.7 Studiens uppläggning 27
1.8 Huvudresultaten 28
1.9 Strukturomvandlingen 32
1.9.1 Industrin 32
1.9.2 Arbetsmarknaden – trögrörlig och inflationsskapande? . 34
1.9.3 Rörligheten 35
1.9.4 Brist på arbetskraft? 35
1.10 Balansproblemen 36
1.10.1 Sysselsättning 37
1.10.2 Inflation 37
1.10.3 Offentlig sektor 38
1.10.4 Utrikeshandel 38
1.10.5 Ränta och räntabilitet 39
1.10.6 Fördelning, rättvisa och tillväxt 39
1.11 Mot balans 1985 – en omöjlig prognos? 41
1.11.1 Den externa balansen 45
1.11.2 Känslighetsanalys 46
1.11.3 Förloppet 1979–1985 48

Exkurs. Många parallella angreppssätt – några ord om metodiken i denna långtidsbedömning 52
av Gunnar Eliasson

DEL II FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR EKONOMISK TILLVÄXT

Kapitel 2. **Orsakerna till 1970-talets ekonomiska kris**
av Bo Carlsson 63
2.1 Kortsiktiga störningar har fått ekonomierna i marknadsmässig obalans 63
2.2 Långsiktiga yttre tillväxtbetingelser i historiskt perspektiv . . 65
2.2.1 Internationell jämförelse 65
2.2.2 "Tillväxtpuckeln" i Sverige 1945–1953 72
2.2.3 "Tillväxtpuckeln" i Sverige 1959–1969 74
2.2.4 Efterkrigstidens ekonomiska utveckling i Sverige – en sammanfattning 76
2.3 Sammanfattning av krisens orsaker 78

Kapitel 3. **De framtida långsiktiga tillväxtmöjligheterna**
av Bo Carlsson 79
3.1 Det internationella perspektivet 79
3.1.1 Gynnsamma faktorer hittills under efterkrigstiden . . 79
3.1.2 Försvagade tillväxtfaktorer framöver 83
3.2 Det svenska perspektivet 87
3.2.1 Försvagade tillväxtbetingelser även i Sverige 87
3.2.2 Underskattas tillväxtmöjligheterna? 89
3.3 Avslutande synpunkter 92

Kapitel 4. **Störningar i anpassningen – inflation och marknadssystemets funktioner**
av Gunnar Eliasson och Bo Carlsson 93
4.1 Inflationens inverkan på tillväxten 93
4.1.1 Generella samband 93
4.1.2 Inflationens inverkan på den svenska ekonomin de närmaste åren 99
4.2 Det ekonomiska systemets effektivitet 101
4.2.1 Det internationella ekonomiska systemets effektivitet . 102
4.2.2 Den svenska blandekonomin i fara – minskad marknadsmässighet? 105
4.3 Ökad inflation och minskad marknadsmässighet i kombination 112

DEL III KALKYLER 1978–1985

Kapitel 5. **Industriländer med samma problem**
av Gunnar Eliasson och Eva Christina Horwitz 119
5.1 De internationella tillväxtförutsättningarna 120
5.2 Europas sysselsättningsproblem 121
5.3 Lönsamhetskris och stagnation? 122
5.4 Hur stor är risken för ett kraftigt inflationistiskt uppsving i industriländerna? 124
5.5 Inflationen fram till 1985 125
5.6 Tillväxten inom OECD-området fram till 1985 127
5.7 Världshandeln 130
5.8 Svensk utrikeshandel 131

Kapitel 6. **Kalkyler för 80-talet**
av Bengt-Christer Ysander 134
6.1 Konjunkturell återhämtning och strukturell anpassning – långsiktskalkylernas frågeställningar 134
6.2 LB-modellen 136
6.3 Kalkylernas uppläggning och genomförande 139
6.4 Utgångspunkter 143
6.5 Den långsiktiga resursutvecklingen 145
6.6 Kapitaltillväxt och produktivitetsutveckling 149
6.7 En jämförelse med den statliga långtidsutredningen 155
6.8 Resursanvändningen 158
6.9 Vinster, löner och skatter 160
6.10 Kalkylvariationer 163
6.11 Alternativa utvecklingsvägar 168

DEL IV MARKNADER

Kapitel 7. **Kreditmarknad, resursstyrning och investeringar**
av Gunnar Eliasson under medverkan av Jan Södersten . 179
7.1 Kreditmarknadens institutioner och funktioner 179
7.2 Lönsamhetskrav, sparandebrist och resursfördelning i en tillväxtprocess 181
7.3 Finns en sparandebrist? 183
7.4 Finns en internationell standard för svenska förräntningskrav? 189

7.5 En höjd svensk realränta 1985? 190
7.6 Extern balans och utlandsupplåning 193
7.7 Lönsamhet och investeringar – en enkel illustration 197
7.8 Vad menar vi med en investering? 200
7.9 Resursernas fördelning på rätt användningar 202
7.10 Lönsamhetskrav, inflation och tillförsel av riskkapital i industrin 1977–1985 204
7.11 Tillväxtbefrämjande företagsbeskattning? 211

Kapitel 8. **Utvecklingen på arbetsmarknaden**
av Bertil Holmlund 215
8.1 Inledning 215
8.2 Aktuell och historisk utveckling 215
8.2.1 Arbetslöshetsflöden och personalomsättning 215
8.2.2 Den geografiska rörligheten 220
8.2.3 Internationell utblick 222
8.3 Sysselsättning och arbetskraftsutbud 225
8.3.1 Inledning 225
8.3.2 Bestämningsfaktorer för arbetskraftsutbudet 226
8.3.3 Sysselsättning och arbetskraftsutbud 228
8.4 Utvecklingslinjer och avvägningsproblem i sysselsättningspolitiken 229
8.4.1 Sysselsättningspolitikens inriktning 229
8.4.2 Den sysselsättningsbevarande politikens effekter . . . 230
8.4.3 Arbetsmarknadens signalsystem och sysselsättningspolitikens avvägningsproblem 232

DEL V SEKTORER

Kapitel 9. **Offentlig ekonomi i tillväxt**
av Bengt-Christer Ysander 239
9.1 3 x 300 offentliga sektorer 239
9.2 Offentligt ägande och offentlig utbudsstyrning 244
9.2.1 Hur pass socialiserade är vi? 244
9.2.2 Den offentliga sektorns roll som arbetsgivare och investerare 245
9.2.3 Utbudsstyrningen 248
9.2.4 Konkurrens och decentralisering 249

9.2.5 Offentligt sparande och förmögenhetstillväxt under 1980-talet 250
9.3 Offentlig efterfrågestyrning 254
9.3.1 Tjänsterevolutionen 254
9.3.2 Från generaler till konsumentvägledare 255
9.3.3 Privat kontra offentlig konsumtion 255
9.3.4 En internationell jämförelse 258
9.3.5 Den svårvärderade sektorn 259
9.3.6 Offentlig konsumtion under 1980-talet 264
9.3.7 Den offentliga efterfrågans multiplikatoreffekter . . . 265
9.3.8 Den offentliga efterfrågans acceleratoreffekter 269
9.3.9 Utbytbarheten mellan privat och offentlig konsumtion 272
9.3.10 Vilken sektor skapar mest och bäst jobb? 274
9.4 Den kommunala efterfrågeexpansionen 276
9.4.1 De växtkraftiga kommunerna 276
9.4.2 Ett historiskt perspektiv 277
9.4.3 Utgiftsexpansionen under senare år 282
9.4.4 Den kommunala finansieringen 285
9.4.5 Kommunal resursanvändning 1964–1977 – en ekonometrisk ansats 287
9.4.6 En alternativ utvecklingsväg för kommunala utgifter . 291
9.4.7 Finansieringsalternativet och skattekonsekvenser . . . 293
9.5 Offentlig pris- och inkomststyrning 294
9.5.1 Offentliga budgetar som inkomst- och prispolitiskt instrument 294
9.5.2 Några internationella jämförelser 294
9.5.3 Skatte- och subventionskvoter 298
9.5.4 Två fördelningsstrategier 300
9.5.5 Synliga bidrag och osynliga skatter 301
9.5.6 Avgiftsfinansieringen 303
9.5.7 Fördelningspolitikens gränser 306
9.5.8 Skatteanpassningen 307
9.6 Fördelning och finansiering 308
9.6.1 Skattedilemma inför 80-talet 308
9.6.2 Fördelningsproblemet 310
9.6.3 Rättviseproblemet 311
9.6.4 Alternativ för 80-talet 312
9.6.5 Utjämnad inkomstbildning före skatt 312

9.6.6 Försäkringslösningar 313
9.6.7 Utgiftsskatter 314
9.7 Växtproblem i en offentlig ekonomi 316

Kapitel 10. **Industriproblem inför 80-talet**
av Bo Carlsson och Märtha Josefsson 318
10.1 Inledning 318
10.2 Minskad konkurrenskraft i råvarusektorerna 320
10.2.1 Stort råvaruberoende 320
10.2.2 Råvarornas konkurrenskraft försvagad 321
10.3 Har resursallokeringen varit felaktig? 323
10.3.1 Råvarusektorerna; minskat bidrag, oförändrad resursandel 323
10.3.2 Lönsamhet, produktion och investeringar i olika industribranscher 1950–1977 325
10.4 Industrins lönsamhet 333
10.5 Den aktuella situationen och framtidsutsikterna i några krisbranscher 335
10.5.1 Klarar järnmalmsindustrin krisen? 335
10.5.2 Stålindustrins anpassningsproblem 339
10.5.3 Kan varvsindustrin överleva? 344
10.5.4 Svensk sjöfart i kris 347
10.5.5 Skogsindustrins produktionsförutsättningar 350
10.6 Kapacitetsutnyttjandet i industrin 359
10.7 Sammanfattning och slutsatser 363

DEL VI FÖRLOPPSANALYS

Kapitel 11. **Total ekonomisk balans 1985?**
av Gunnar Eliasson 371
11.1 Två sätt att studera framtiden 371
11.2 Utgångsläget 373
11.3 Pengar, marknader och priser 375
11.3.1 Förloppet i en monetär ansats 375
11.3.2 En oundviklig inflationsvåg? 377
11.4 Konjunkturvariationer kring referensfallet 380
11.4.1 Förloppet i referensfallet 380
11.4.2 Om löneutvecklingen blir annorlunda 382
11.4.3 Om även omvärldsutvecklingen blir annorlunda 384
Litteratur och källor 391

DEL I

HUR ANPASSAR VI OSS BÄST MOT EN LÄGRE EKONOMISK TILLVÄXT?

"Den som vet säkert
är med säkerhet
oinformerad"

Kapitel 1

Att välja 80-tal

1.1 Inledning

Industriländerna har under 70-talet som grupp och i olika hög grad var för sig genomgått en period av ekonomisk obalans som i vissa avseenden markant skiljer sig från tidigare erfarenheter under efterkrigstiden.

Ekonomiska kriser har industriländerna utstått tidigare – i samlad grupp på 30-talet. Intensiteten och långvarigheten i kombination har denna gång, åtminstone för industrins del, varit fullt jämförbara med 30-talets erfarenheter. Industriländerna har fortlöpande integrerats under hela efterkrigstiden såväl leveransmässigt (via utrikeshandeln) som produktionsmässigt (via de internationella företagen) och finansiellt (via ett övergripande internationellt kreditsystem). Detta har sannolikt bidragit till den samlade effekten.

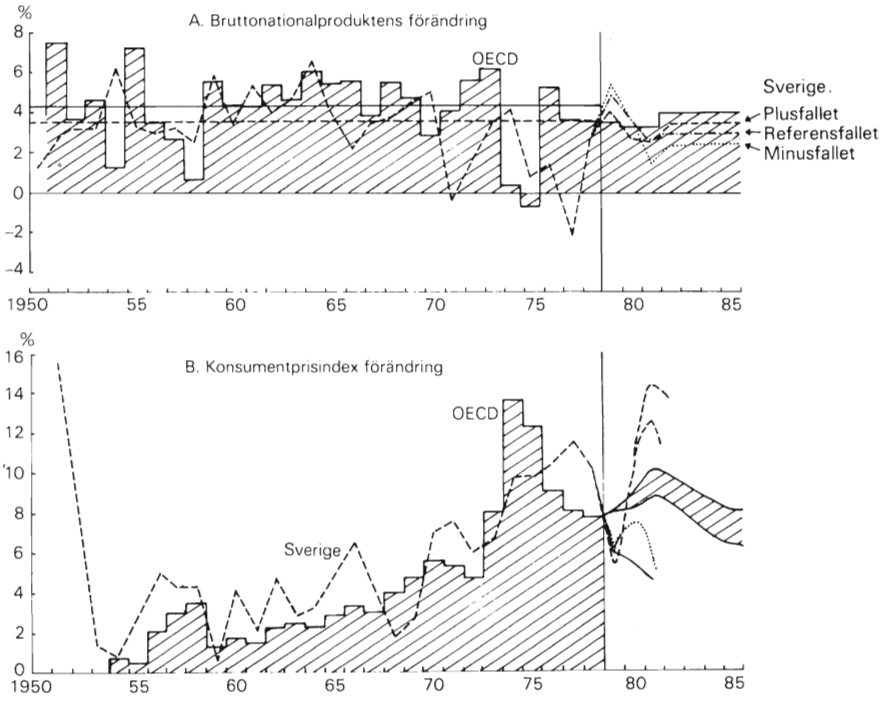
Industriländerna har inte tidigare upplevt en så långvarig period med samtidigt så höga prisökningstal och så många länder involverade som den inflationsperiod som började i slutet av 60-talet och ännu ej är avslutad.

Aldrig tidigare har heller så många centralt ansvariga myndigheter funnits som med så kraftfulla, ekonomisk-politiska instrument till sitt förfogande kunnat bedriva ekonomisk politik utifrån så många olika synsätt om hur en industriell ekonomi fungerar.

Marknadernas informationssignalerande funktioner mellan och inom länderna har kommit i olag på ett sätt som vi tidigare ej erfarit och obalanserna är av en sådan natur att de förmodligen kommer att bestå ett bra tag framöver, bl a i form av fortsatt hög inflation. Det är snarast ägnat att förvåna att industriländernas marknadssystem varit så pass robusta som erfarenheterna hittills pekat på.

Den svenska ekonomin utvecklade sig tillväxtmässigt väl i förhållande till OECD totalt under hela efterkrigstiden fram till slutet av 60-talet. Se figur 1.1. Därefter vidtog en period av relativ eftersläpning och instabilitet. Som framgår av figuren är vår bedömning att den relativt oförmånliga utvecklingen kommer att fortsätta. Figurens nedre del illustrerar penningvärdets

Figur 1.1 *Tillväxt och inflation 1950–1985 – en jämförelse mellan Sverige och OECD*



Bruttonationalproduktens utveckling inom OECD (övre figuren, skuggad yta) ökade med i medeltal 4,2 % per år 1950–78, att jämföra med motsvarande tal för Sverige på 3,2 % (streckad linje). Vi kan observera att Sverige under 60- och 70-talen följt OECD med en viss eftersläpning, samt att den svenska tillväxten varit något stabilare. Utvecklingen till 1985 har skrivits fram enligt referensfallet för OECD samt enligt tre alternativ för Sverige (se ytterligare figur 1.6). Både för OECD och för Sverige är det fråga om en dämpning i tillväxten.

Den nedre figuren visar konsumentprisernas utveckling under samma period. Observera att svensk inflation ligger något över den i OECD-området fram till början av 70-talet. Vi följer inte med OECD fullt ut i prisexplosionen 1973/74 men har i gengäld en i motsvarande mån högre inflation 1975–78 (se figur 1.2G). Prognosbuden om inflationen är många. Figuren får antyda den osäkerhet som råder. Det skuggade band som projicerats till 1985 har gjorts med hjälp av en enkel monetär modell för 14 länder under olika antaganden om den globala penningmängdens utveckling (se figur 5.3). Det bör observeras att detta band (den internationella inflationen) ligger *över* den prognos som referensfallet baserats på.

utveckling. Den kraftiga puckeln efter oljekrisen 1973/74 kontrasterar mot den "gyllene" tillväxtperiodens (1955–70) låga prisökningstal. Som antyds i figurerna orsakade även Korea-konjunkturens häftigare men snabbare inflationsförlopp negativa reala effekter.

De många framskrivningar till 1985 som återfinns i inflationsdiagrammet representerar flera försök att prognosticera inflationen, varav somliga är våra egna. Huruvida prisökningstalen går tillbaka till 60-talsnivå eller ligger kvar på de höga nivåer som gällt under senare år blir avgörande för hela synen på

80-talet. Detta illustrerar osäkerheten vid varje försök att i dag skriva fram det reala förloppet (BNP, industriproduktion, produktivitet etc).

En ytterligare konsekvens av dessa resultat är att bedömningen i första hand koncentrerats på att bestämma *position* och *rörelseriktning* hos det ekonomiska systemet. Först därefter har den i långtidsutredningssammanhang traditionella kalkyleringen vidtagits (se kapitel 6). På denna punkt har vi funnit en belysande analogi vad gäller planeringsinriktningen i många storföretag där man under senare år tonat ned 5-årsplaner och även konjunkturbedömningar till förmån för en bättre och mer tillförlitlig positionsbestämning i förhållande till budget och andra kriterier. Man skulle kunna säga att behovet av mer tillförlitlig observations- och mätteknik kommit i förgrunden när utvecklingen inte längre följer välbekanta spår. Överhuvudtaget gäller att förutsättningarna för meningsfull prognosverksamhet (god positionsbestämning och god kunskap om det ekonomiska systemets rörelseriktning och interna struktur) inte är särskilt goda när detta skrives.

Frågan är om inte därmed följer att även förutsättningarna för att detaljstyra ekonomin med ekonomisk politik saknas. Det som bara för några år sedan uppfattades som en självklar uppgift för statsmakterna får därför tills vidare betraktas som en diskutabel verksamhet – åtminstone tills någon form av balans återinträtt. Den enkla tumregeln att i första hand, och med grova medel om så behövs, så snabbt som möjligt få ned inflationen till nivåer som liknar dem på 60-talet är en av de få policy-rekommendationer vi vill ge i denna skrift.

1.2 Bakgrund

Den svenska ekonomin är just på väg – kanske *för* snabbt – ut ur en situation av extrem obalans. För delar av industrin kan man utan vidare fortfarande tala om kris. Stora underskott i bytesbalansen med utlandet, minskande industriproduktion, stagnerande produktivitet, stor arbetslöshet, minskande investeringar och miljardförluster i flera branscher har hört till symtomen för de år som just passerat. Utan omfattande statliga stödåtgärder skulle flera storföretag i dag ha varit försatta i konkurs. Stora delar av den industri som fått framtidsutsikterna på traditionella marknader permanent försämrade har åderlåtit det interna riskkapitalet som annars skulle ha kunnat finansiera

förnyade satsningar i nya riktningar, bl a på grund av det omfattande sysselsättningsansvar som svenska företag ålagts eller självmant åtagit sig under krisåren.

Det faktum att den svenska ekonomin fortfarande befinner sig i kraftig obalans skapar betydande svårigheter att bedöma framtidsutsikterna. Det är svårt att avgöra hur stor del av problemet som är av strukturell och permanent natur, och hur mycket som beror på en tillfällig men djup konjunktursvacka. Det gäller därför att varken förblindas av krissymtomen eller dra alltför stora växlar för den långsiktiga ekonomiska framtiden på det just nu pågående konjunkturuppsvinget.

De s k långtidsutredningar som har gjorts i Sverige de senaste årtiondena har med hjälp av bedömningar av den förväntade tillgången på produktionsresurser i stort sett kommit fram till att den ekonomiska tillväxten i Sverige för den framför liggande femårsperioden borde ligga någonstans mellan 3 och 4 % per år. Inom ramen för en sådan antagen BNP-tillväxt har man sedan med hjälp av ekonometriska modeller beräknat konsistenta lösningar som förenar full sysselsättning med balans i de utrikes betalningarna. De främsta avvägningsproblemen har varit hur den ekonomiska politiken borde utformas för att få den önskade fördelningen av resurser mellan sparande och konsumtion och mellan privat och offentlig konsumtion.

Dessa avvägningsproblem är aktuella även nu. Men eftersom vi för närvarande, i motsats till vad som varit fallet vid tidigare långtidsutredningar, befinner oss i en situation med betydande obalanser, träder andra problem i förgrunden: Hur skall vi ta oss ur den obalans som fortfarande råder? I den mån krisen har strukturella och inte enbart konjunkturella orsaker, hur skall vi då anpassa strukturen?

Man kan med samma rätt som den första statliga långtidsutredningen 1948 hävda att denna långtidsbedömning står inför speciella osäkerhetsproblem, denna gång större än i de flesta föregående studier av detta slag. Samma förhållande gällde även vid föregående omgång långtidsstudier (statliga LU 1975 och IUI:s långtidsbedömning 1976), även om man då inte var riktigt medveten om det.

De nya problemen denna gång gäller, som nämnts, starkt och snabbt förändrade konkurrensförhållanden för vårt näringsliv, grav ekonomisk obalans (kris), envis internationell inflation, tröghet i anpassningen till de förändrade förhållandena, och ett nätverk av nya komplicerade sociala hänsyn som försvårar beslutsfattandet på alla nivåer. Industriländernas marknadssystem, på vilket vårt välstånd bygger, håller på att ändra karaktär

på sådant sätt att grundvalarna för deras funktioner påverkas.

En stor del av den diskussion som förts under de senaste åren gäller de kommersiella överlevnadsmöjligheterna för vår råvaruindustri samt för enklare verkstadsproduktion. Det kan förtjäna att påpekas att vår industri ofta och vid nästan varje djupare konjunkturavmattning under de senaste 200 åren varit föremål för oro av samma slag som nu, och vid varje tillfälle på goda och väldokumenterade grunder. Den äldsta källan (vår första långtidsutredning) vi kunnat leta fram är från 1768 och bär betecknande nog titeln: "Om svenska näringars undervikt gentemot de utländska på grund av trögare arbetsdrift".[1]

Vid varje tillfälle har den svenska industrin tagit sig ur sina problem med förnyad internationell konkurrenskraft, men också i helt ny skepnad. *Förändring* är det ord som kännetecknar en dynamisk marknadsekonomi som den svenska ekonomin under de senaste 100 åren.

Den helt övervägande delen av den ekonomiska tillväxt som registrerats statistiskt har inte berott på ökade insatser av arbetskraft och utrustning, utan på nya produktionsmetoder och förändrad struktur inom näringslivet. Inte minst kan man peka på betydelsen av att verksamheter som inte kan bedrivas med marknadsmässig lönsamhet avvecklas.

1.3 Problemet

Från denna bakgrundsteckning framtonar tre övergripande frågor.

- Vilken form av tillväxt önskar vi och vilka är de långsiktiga förutsättningarna för sådan tillväxt?
- Hur kan anpassningen från nuvarande obalanstillstånd mot denna långa tillväxttrend ske?
- Vilka valmöjligheter finns i fråga om långsiktstrend och anpassningstakt? *När* måste beslut fattas?

[1] Av Johan Westerman, inträdestal för Kungl Vetenskapsakademin. Titeltexten är något moderniserad och lyder i ursprunglig form: "Om svenska näringarnes undervigt emot de utländske, förmedelst en trögare arbetsdrift". För att illustrera hur länge dagens debattfrågor varit aktuella kan nämnas att Westerman uppskattade att den svenska arbetsproduktiviteten låg ungefär på hälften av kontinentens nivå, att han speciellt betonade arbetsmetodernas betydelse för produktiviteten samt vikten av att dåligt skötta och ineffektiva näringar inte fick tillfälle att fortleva. Likaså framhöll Westerman att det förmodligen inte var en brist på folk som gjorde att "nyttiga hanteringar saknar tillräckligt med arbetande händer", utan att arbetskraften förmodligen inte var fördelad på uppgifter, som den borde.

Under dessa frågor inordnar sig praktiskt taget alla problem som tas upp i denna långtidsbedömning.

Den önskade tillväxtens form är inte självklar. Den innehåller även hänsyn till *fördelningen* av produktionsresultatet, och fördelningen ingår i sin tur i tillväxtens förutsättningar. Det är ett samhällsekonomiskt optimeringsproblem att finna kompromissen mellan kakans storlek och fördelning. Vi kan formulera problemet men ännu ej kvantifiera det.

Fördelningsproblemet, individernas ersättning och incitamentsystemets betydelse för den ekonomiska aktivitetsnivån totalt uppställer de största kvantifieringssvårigheterna. I problemet ingår dock även det förhållandet att när man en gång valt tillväxt i en decentraliserad marknadsekonomi har man låst fördelningen mellan lön och kapitalersättning (se kapitlen 6 och 7). Nära knuten till denna fråga är den traditionella frågan hur och när man kan uppnå inre och yttre balans i den svenska ekonomin vid en acceptabel tillväxt.

Tillväxtens storlek bestäms av produktiviteten hos nyinvesteringarna (teknisk förändring), investeringarnas storlek och deras effektiva allokering. Den sistnämnda faktorn för oss rakt till frågan hur det ekonomiska systemet fungerar; marknadsmässigheten, stabiliteten och förmågan att förändra sig. Skall förändringen som sådan tilldelas en självständig välfärdsdimension, och i så fall med positivt eller negativt förtecken?

En kanske självklar slutsats av denna studie är att snabb strukturell förändring är ett typiskt kännetecken för en framgångsrik, växande, industriell ekonomi. Det är naturligt att enkel, kopierbar produktion skall ha svårt att överleva i oförändrat skick i en ekonomi utsatt för internationell konkurrens. Det är möjligt att kraven på strukturförändring varit något hårdare under de senaste åren än tidigare, men det är inte säkert att man kommer att kunna säga detta när man i efterhand betraktar hela 70-talet. Vi hävdar att just förmågan hos det sociala, ekonomiska systemet att acceptera och hjälpa fram ekonomiskt motiverade förändringar i produktionssystemet förklarar väsentliga avvikelser i ekonomisk tillväxt mellan länderna. Det är i detta avseende vi kan välja 80-tal.

1.4 Vilken tillväxt vill vi ha?

Möjligheterna till fortsatt ekonomisk tillväxt efter tidigare trender är vad denna skrift handlar om. Det kan förefalla som om detta innebär ett steg

tillbaka från det senaste årtiondets framtoning av individens plats i BNP-maskineriet, och att andra värden än de rent materiella, BNP-mässiga, även borde få komma till tals. I detta sammanhang har vi funnit det viktigt att betona två omständigheter. Vi respekterar självfallet svårigheten att ur grova makromått läsa ut mänskliga välfärdsvärden, men vi hyser heller inga illusioner om våra eller andras möjligheter att på denna punkt göra något väsentligt utöver vad vi här kunnat prestera. Problemet att mäta den materiella standarden för en hel ekonomi illustreras för övrigt mycket väl av figur 9.6.

Även om BNP/capita inte är ett idealiskt välfärdsmått, ser vi det som en godtagbar approximation: en hög BNP/capita är starkt korrelerad med förekomsten av mänskliga värden som t ex frihet för individen att yttra sig och att välja samt möjligheterna att utnyttja dessa friheter. På samma sätt är förmodligen en hög BNP/capita direkt korrelerad med möjligheterna att åstadkomma eller bidra till en utjämning av konsumtionsstandarden. Vi håller dessutom för troligt att väl fungerande marknader i en rik ekonomi med ett differentierat utbud av arbetstillfällen är det effektivaste sättet att maximera individernas möjligheter att komma till sin rätt i arbetslivet och att åstadkomma en jämnare fördelning av samhällets materiella välfärd. Vi finner det också signifikativt att problem i alla tänkbara sociala dimensioner blivit mycket påtagliga under senare år i såväl Sverige som andra länder, när just BNP-tillväxten avtagit.

Analysen blir i avsevärt mindre utsträckning än vid tidigare långtidsbedömningar en fråga om hur en antagen total BNP-kaka skall delas upp i offentlig och privat konsumtion. Överhuvudtaget vill vi på denna punkt komma bort från det vedertagna synsättet att värdet på produktionsresultatet beror på hur och var det producerats. Om en vara eller tjänst skall produceras i offentlig eller privat regi ser vi som en helt separat effektivitetsfråga.

Vi har alltså av praktiska, analystekniska skäl gjort långsiktig tillväxt till ett prioriterat mål. Tillväxten beror dock på en fortlöpande strukturell omvandling, vars takt påverkas av den internationella konkurrensutvecklingen. Valet av 80-tal blir därför delvis en avvägning mellan önskad tillväxt och omvandlingstakt, även om vår analys pekar på att valmarginalen är mycket snäv.

Med långsiktig tillväxt menar vi en ökningstakt som kan bibehållas långt bortom horisonten 1985, och som inte är ett tillfälligt resultat för vår prognosperiod. Vi utgår ifrån att en fortsatt väl fungerande, rik ekonomi bäst kommer att både kunna och vilja garantera individerna högsta möjliga

trygghet vad gäller bl a sysselsättning, utbildningsmöjligheter, sjukvård och bibehållen materiell standard under ålderdomen, även om vi gärna såg att man gav sysselsättningsbegreppet en mer flexibel och mindre ortodox innebörd. Det skulle t ex i alla avseenden underlätta om det sociala politiska systemet vore berett att betrakta som någonting åtminstone delvis positivt de fortlöpande omställningar som krävs för att Sverige på sikt skall kunna hålla sig kvar bland t ex de fem rikaste länderna i världen mätt med BNP per capita eller privata konsumtionsmöjligheter (nivå såväl som frihet för individen att välja), och att politiken i dag inte äventyrar denna position för våra barn.

Fullständig objektivitet är en teoretiskt omöjlig ståndpunkt. Vi har valt att i olika grad (och kanske inte helt systematiskt) betrakta de olika problemen genom många olikfärgade glasögon. Vi har försökt undvika att låta oss begränsas av de trånga skacklar, som brukar kallas "politiskt möjliga". Sådana hänsyn begränsar inte bara analys och tänkande utan har också en tendens att ofta och oväntat bytas ut.

1.5 Att välja 80-tal

Vilka möjligheter har vi då att välja 80-tal, dvs hur stort är spelrummet mellan långsam och snabb anpassning av den svenska ekonomin till 80-talets krav? Hur mycket av framtiden är redan låst av det som hänt? Vilka möjligheter finns att i något väsentligt avseende påverka händelseförloppet under prognosperioden fram till 1985?

Först måste konstateras att tillväxten långt in på 80-talet är hårt styrd av den ekonomiska struktur vi har i dag. Historiska erfarenheter visar att det tar mycket lång tid att genomföra en så stor omstrukturering som den som svensk industri nu står inför.

Vissa valmöjligheter finns dock. 70-talets ekonomiska kris i Sverige består i första hand av två obalansproblem. Det ena är att hela samhällsekonomin har råkat i obalans vilken tagit sig uttryck i bl a kraftiga betalningsbalansunderskott gentemot utlandet och stora underskott i den statliga budgeten. Den svenska ekonomins funktion under 80-talet beror i hög grad på hur snabbt de ekonomisk-politiskt ansvariga myndigheterna lyckas föra ekonomin mot bättre balans under den nu pågående högkonjunkturen. I detta avseende gäller problemet alltså stabiliseringspolitiken.

Det andra balansproblemet rör industrin, dess interna struktur och dess roll i den totala samhällsekonomin. Under de senaste årens internationella

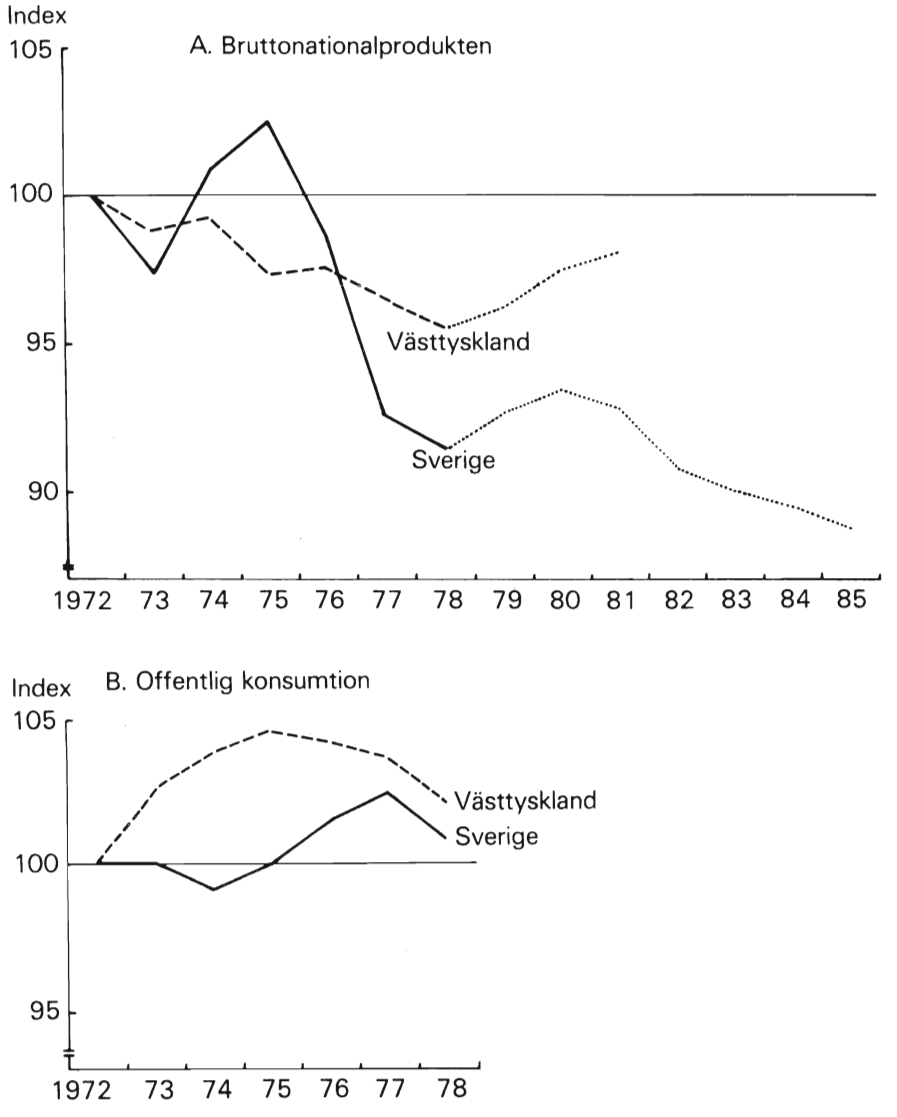
konjunktursvacka har stora problem med den svenska industrins produktionssammansättning uppdagats och blivit akuta. De förändringar som inträffat har inte kommit plötsligt utan är resultatet av utvecklingen på världsmarknaden under en lång följd av år. Industrins struktur är i dag inte anpassad till 80-talets internationella marknadskrav. Somliga produktionsverksamheter är kommersiellt döda men hålls vid liv med hjälp av konstgjord statlig och kommunal andning. Ett val måste göras snart för att hindra kronisk struktursjuka av engelsk typ att utvecklas ur de senaste årens socialvårdspolitik för företagen. Under de 100 år av snabb tillväxt och strukturomvandling vi studerat har svensk industri lyckats undvika denna typ av ekonomisk senilitet. De senaste årens händelser i detta avseende är i viss mån unika i svensk industriell historia. Valet av 80-tal gäller alltså här den takt varmed man låter marknadsstyrda anpassningar av strukturen (t ex konkurs och nedläggning av företag) äga rum så att problemen ej staplas på varandra tills de tillsammans blir politiskt omöjliga att hantera.

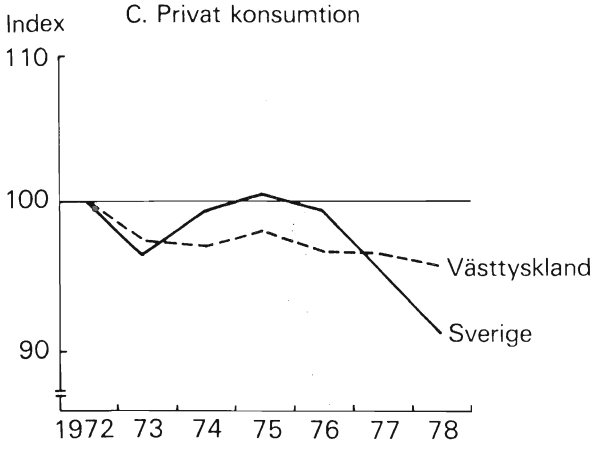
Beträffande industrins roll i samhällsekonomin gäller valet bland annat vilken typ av konsumtion svenska folket önskar. Med den nuvarande fördelningen mellan varu- och tjänsteproduktion kan balans endast återställas genom en stark industriell tillväxt under 80-talet. Om konsumtionen mer vrids mot tjänstesektorn (såväl privat som offentlig), blir anpassningskraven på industrin i motsvarande mån mindre. Den ökande andelen tjänstekonsumtion har bl a till följd ett minskat utlandsberoende. Vi räknar med att tendenserna mot ökad andel tjänstekonsumtion kommer att fortsätta långsiktigt.

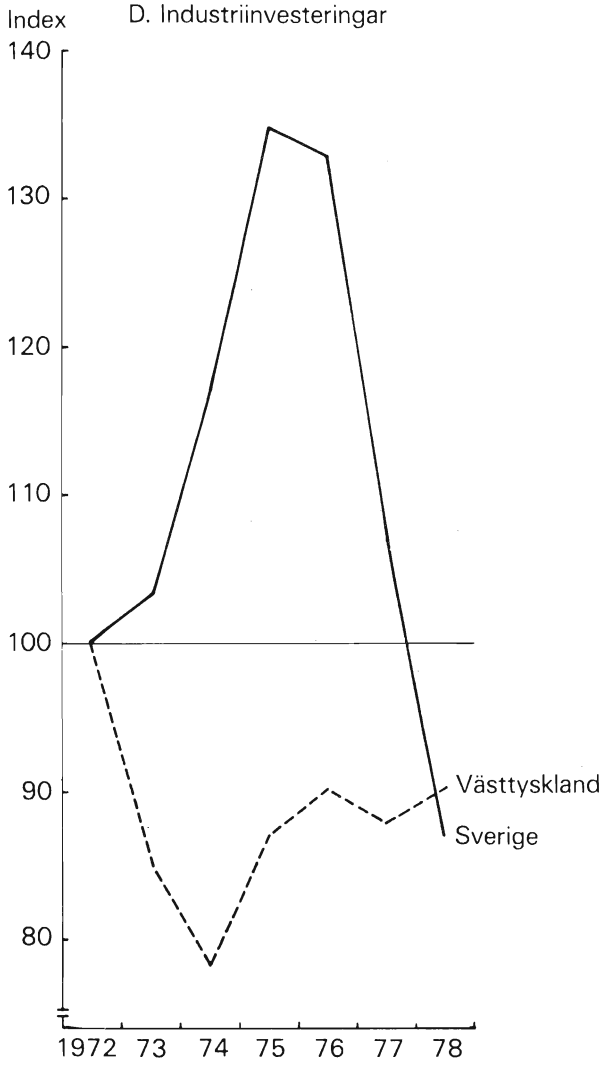
1.6 Valproblemet – en illustration

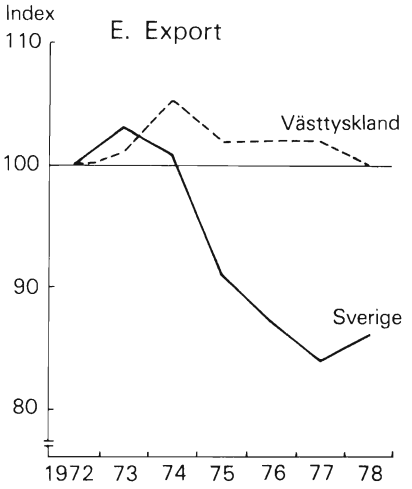
Figur 1.2 illustrerar hur två ekonomier – den svenska och den västtyska – ekonomisk-politiskt löst stabiliseringsproblemet under 70-talet, dvs hur de hanterat den internationella ekonomiska stagnation som följde i den s k oljekrisens kölvatten. Det är uppenbart att såväl den ekonomisk-politiska tekniken som resultaten skiljer sig avsevärt och att valmöjligheterna kan vara stora under en 5 à 10-årsperiod. Bägge länderna har tillväxtmässigt hittills åstadkommit ett sämre resultat än OECD-området som helhet vilket i sin tur domineras av USA-ekonomin. Medan den svenska ekonomin, enligt det s k referensfall (se nedan) vi arbetat fram i denna studie, efter en tillfällig

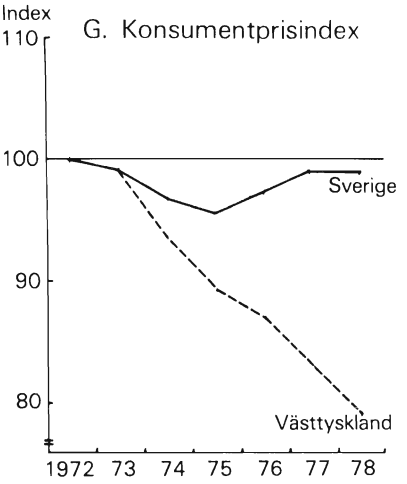
Figur 1.2 *Utvecklingen i OECD, Västtyskland och Sverige 1972–1978 – en jämförelse*
Index 100 = motsvarande värde för OECD

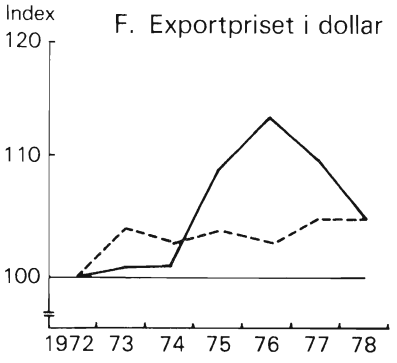



C. Privat konsumtion
Index
110
100
90
Västtyskland
Sverige
1972 73 74 75 76 77 78


D. Industriinvesteringar
Index
140
130
120
110
100
90
80
Västtyskland
Sverige
1972 73 74 75 76 77 78







Den västtyska politiken fick mycket tidigt under oljekrisen (hösten 1972) en restriktiv inriktning i syfte att stoppa det internationella prisgenomslaget, även om åtstramningen i början inte gällde den offentliga konsumtionens ökning relativt OECD-genomsnittet (figur B). Den offentliga konsumtionens relativa tillväxt upphörde dock gradvis allteftersom den internationella lågkonjunkturen förstärktes 1974 och framåt (figur 1.1). Samtidigt som arbetslösheten steg och reallönerna släpade efter OECD-genomsnittet (ej i figuren) hjälptes exporten fram och bytesbalansöverskottet ökade (E). Denna politik vidmakthölls under lågkonjunkturen. Den tyska valutan justerades gradvis uppåt, men uppenbarligen inte snabbare än att en högst måttlig exportprisökning utöver den för OECD-genomsnittet inträffade. Man kan dock notera (se figur 5.2) att vinstandelarna i gengäld sjönk snabbt jämfört med t ex i Sverige (se figur 7.4). Konsekvensen blev en kraftig doppning i industriinvesteringarna jämfört med OECD-genomsnittet (D) medan motsatsen inträffade i Sverige. Efter en period av relativt långsam tillväxt (se A) är nu Västtyskland på väg att hämta in förlusten och kan notera som ett resultat en avsevärt lägre inflation än inom OECD i övrigt.

Den svenska utvecklingen är till vissa delar den omvända. När den internationella konjunkturen vek sig 1974 (figur 1.1) expanderade såväl offentlig som privat konsumtion med hjälp av skattestimulans (B och C). Konsekvensen blev en kraftfull kostnadsinflation som satte sig i våra exportpriser (figur F) och en mycket kraftig vinstnedgång (figur 7.4) samt medförde en ytterligare relativ försämring av exporten (E) och tillväxten (A). Totalresultatet, som vi ser det 1978/79, är en inflation (G) av samma storleksordning som den inom OECD och en avsevärt lägre ekonomisk tillväxt (A) som synes bli bestående.

återhämtning 1979 och 1980 fortsätter att förlora tillväxt i förhållande till det övriga OECD-området, gäller för Västtyskland (enligt senaste prognoser) att man nu är på väg att hämta in försprånget.

Samtidigt har den västtyska politiken med hjälp av flera apprecieringar av den tyska valutan effektivt vid gränsen hejdat den inflationsvåg som svepte fram över världen efter oljeprishöjningarna 1973/74, samt – tycks det – i avsevärt högre utsträckning än vad som gällt i Sverige, sorterat bort ineffektiv produktionskapacitet. Figurerna 1.2A o. B representerar uppenbarligen en klar skillnad i policyinriktningen mellan de två länderna. Den *öppna* arbetslösheten har också varit större i Västtyskland, men det är oklart huruvida den *totala* arbetslösheten varit större.

En diagnos vi gör är att det problem som gällde 1973 i viss grad, kanske i hög grad, är aktuellt de närmast framförliggande åren. Som Bertil Ohlin uttryckte det i sin Nobelföreläsning 1977 gäller problemet inte bara hur stor den reala tillväxten blir, utan även hur stor del av värdetillväxten som är inflation. Vår analys säger ytterligare att endast en låg inflationsandel är förenlig med en snabb långsiktig real tillväxt, och att en okontrollerad inflation under nästa konjunkturuppsving kan föra ned den svenska ekonomin på en lägre tillväxttrend än som annars skulle ha blivit fallet (se figur 1.1). Bertil Ohlin tillade också att 30-talets kris visserligen var djupare än den nuvarande, men att vi lämnade den desto snabbare, trots att, eller tack vare att, vi då inte förde någon ekonomisk politik i syfte att snabbt komma ur depressionen.

1.7 Studiens uppläggning

De tre huvudfrågorna (tillväxtens förutsättningar, anpassningens karaktär och våra valmöjligheter inför 80-talet) har också styrt huvudtextens disposition. Vi börjar (Del II) med en systematisk genomgång av förutsättningarna för tillväxt internationellt och inhemskt, den tekniska utvecklingen och vad vi kan anta om marknadssystemets sätt att fungera framdeles. I denna genomgång är perspektivet dels 100 år bakåt i tiden, dels mycket långsiktigt framåt i tiden. Vi försöker fånga den exogent bestämda tillväxtlinje omkring vilken svensk ekonomi kommer att styra i det långa loppet. En av de få erfarenhetsmässigt pålitliga prognosmetoder som då finns, är att studera hur det gått för länder som legat före oss i utvecklingen.

I Del III avgränsas tidsperspektivet till 1979–85 och analysen kvantifieras i nationalräkenskapstermer. Först avgränsas omvärldsförutsättningarna (kapitel 5), sedan byggs de antaganden samman som bestämmer den svenska ekonomiska tillväxten till 1985. Konsekvenserna för hela ekonomin i försörjningsbalanstermer beräknas med hjälp av den input-output-baserade "LB-modellen" (kapitel 6). I de följande kapitlen analyseras sedan lönsamhet, finansiering, allokering och tillväxt (kapitel 7), utvecklingen på arbetsmarknaden (kapitel 8) och i den offentliga sektorn (kapitel 9). Några viktiga industriproblem inför 80-talet tas därefter upp i kapitel 10. Analysen är huvudsakligen problemorienterad. En konsekvensanalys enligt den etablerade långtidsutredartraditionen har dock även genomförts (kapitlen 6 t o m 9). I kapitel 11 kompletteras därför den komparativt statiska analysen i kapitel 6 med en förloppsanalys, där dels sambandet mellan inflation och tillväxt studeras, dels förloppet som sådant och obalansens storlek tillåts påverka den långsiktiga tillväxten.

1.8 Huvudresultaten

I likhet med de flesta andra industriländer har Sverige under 70-talet kommit in i ett skede med väsentligt långsammare tillväxt än tidigare under efterkrigstiden. Detta sammanhänger med att flera av de omständigheter som möjliggjort efterkrigstidens exceptionellt snabba tillväxt i industriländerna nu har försvagats eller upphört att gälla. Till detta kommer en osedvanligt lång och djup konjunkturavmattning som ungefär samtidigt har drabbat hela industrivärlden.

Många av de anpassningsproblem som den svenska ekonomin för närvarande besväras av har vi således gemensamt med andra industriländer. Anledningen till att 70-talets ekonomiska kris för Sveriges del har blivit särskilt djup och utdragen i tiden har att göra med två omständigheter.

För det *första* har Sveriges komparativa fördelar under efterkrigstiden gradvis minskat på just de områden där vi varit hårdast specialiserade och som 1974 svarade för nära 50 % av vår export.[1] Detta har medfört att det

[1] Exporten av gruvprodukter, trä, massa, papper, stål, fartyg och transporttjänster utgjorde 1974 44 miljarder kronor av en total export på 92 miljarder kronor. Se vidare kapitel 10.

strukturella anpassningsbehovet blivit särskilt stort i Sverige. Man kan hävda att detta förhållande i sig antyder att en industriell felspecialisering ägt rum under efterkrigstiden i så måtto att resurser låsts fast i de näringsgrenar där konkurrensförutsättningarna minskat. Det är möjligt att det svenska bolagsskattesystemet bidragit till denna utveckling genom att minska de ekonomiska motiven för att flytta finansiella resurser *mellan* företag. Figur 1.3 illustrerar hur hela råvarusektorn under efterkrigstiden dragit en praktiskt taget oförändrad andel av de totala investeringarna och den totala sysselsättningen i industrin, samtidigt som dess andel av hela industrins vinster och förädlingsvärde sjunkit. Figur 1.4 visar dock samtidigt att exporten av bearbetade varor (andelen av total export) växt internationellt sett mycket kraftigt. Detta gäller framför allt de framgångsrika delarna av verkstadsindustrin, ett förhållande som gjort att Sverige i dag har den relativt största verkstadsindustrin bland industriländerna.

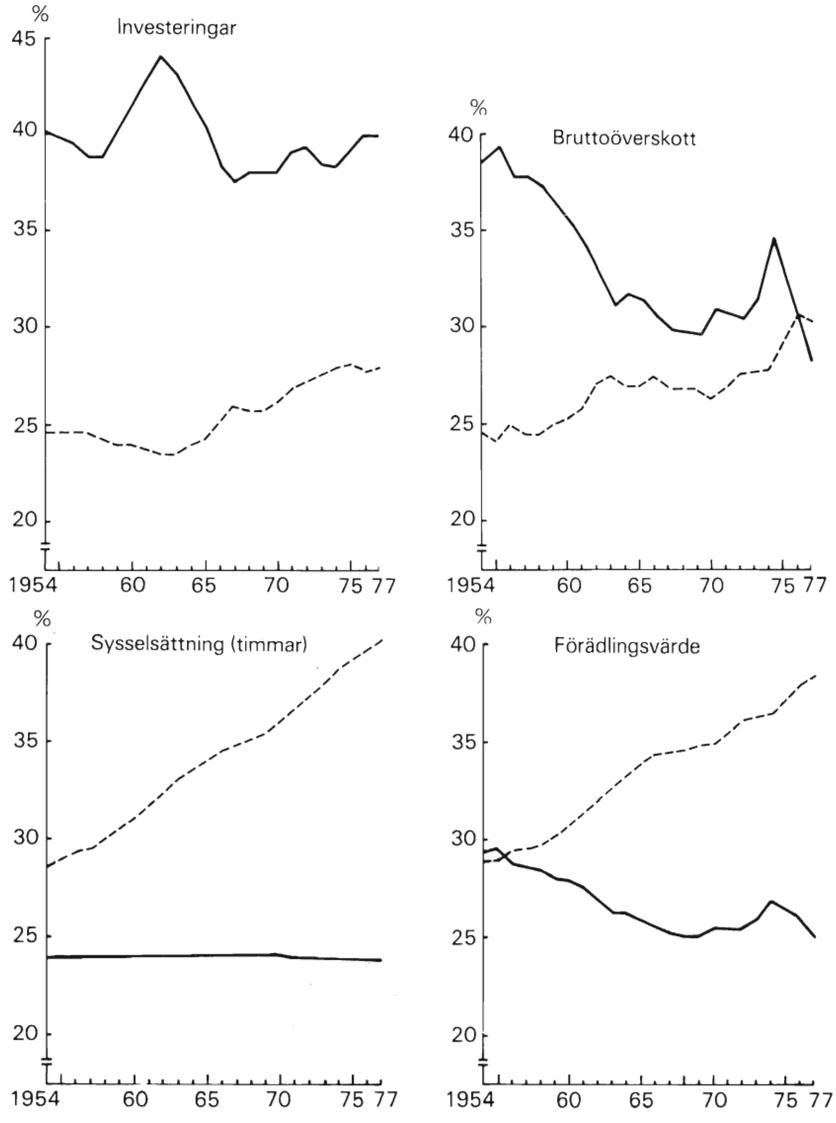
För det *andra* är det möjligt att den relativt höga ambitionsnivån ifråga om full sysselsättning och inkomstutjämning under senare år har gjort den svenska ekonomin mer trög i anpassningen än andra industriländers ekonomiska system. Det sociala och politiska motståndet mot förändring stiger, enligt en teori som framförts av den amerikanske ekonomen Mancur Olsen, med landets välstånd, bl a därför att fler intressegrupper med ambitioner att påverka och konservera utvecklas i en rik ekonomi. Eftersom en fortlöpande utslagning av ineffektiv produktion är en nödvändig process hos en väl fungerande industriell ekonomi, uppstår frågan om själva välståndet så småningom har skapat trögheter som medför långsammare tillväxt.

Möjligheterna att åstadkomma förändringar i vårt ekonomiska system som kan lösa upp denna typ av trögheter är därför en av de viktigaste frågor som diskuteras i denna långtidsbedöming. De prognoser för 80-talet som strax skall presenteras bygger på vissa antaganden i detta avseende. Längre fram i texten diskuteras principiella lösningar på dessa problem. Det handlar bland annat om skattesystemets utformning, den offentliga sektorns organisation och formerna för marknadernas fungerande.

Mycket tyder på att om vi önskar en fortsatt ekonomisk tillväxt i takt med de framgångsrika industriländerna inom OECD-området måste den svenska ekonomin vridas tillbaka mot ett system med mer utpräglade marknadsinslag. Det är framför allt på detta plan som väsentliga tillväxtförbättringar står att vinna. Detta innebär att mer förändring måste accepteras, att fördelningsambitionerna delvis måste definieras om men ej (nödvändigtvis) minskas,

Figur 1.3. *Verkstadsindustrins och den råvarubaserade industrins[a] andel av industrins investeringar, sysselsättning, förädlingsvärde och bruttoöverskott 1954–1977*

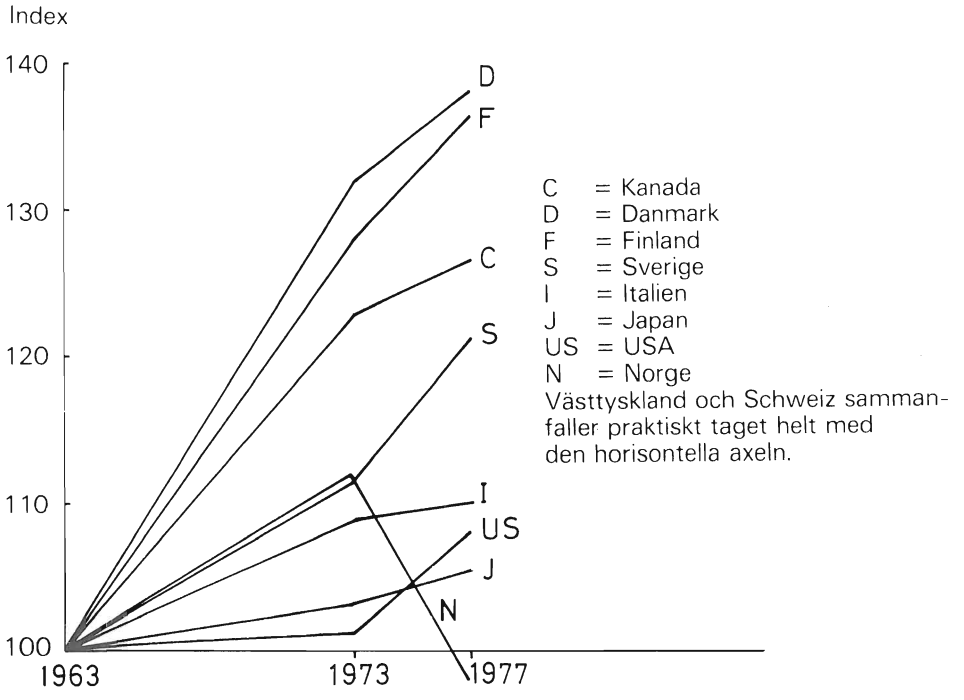
Procent, glidande 5-årsmedelvärden



[a] Gruv-, stål- samt skogsindustrierna

Råvaruindustrins andelar av investeringar och sysselsättning har varit i stort sett konstanta under hela perioden. Däremot har förädlingsvärde och bruttovinstandelar sjunkit kraftigt. En motsatt utveckling kan noteras för verkstadsindustrin. Detta antyder en intern resursallokering inom industrin som varit till nackdel för den långsiktiga tillväxten.

Figur 1.4 *Andel bearbetade varor (SITC 5–9) i procent av total export 1963–1977*
Index 1963 = 100



Källa: Horwitz [1979].

Danmark och Finland har haft en exceptionellt kraftig utveckling från en relativt låg bas. Internationellt sett har dock den svenska utvecklingen varit snabb. Den speglar den specialisering mot verkstadsindustrin som varit förhärskande under efterkrigstiden, även om råvaruindustrierna (se figur 1.3) fortsatt att attrahera resurser i ungefär samma utsträckning som tidigare trots vikande affärsresultat.

och att marknadens konkurrensmekanismer måste få tillfälle att fungera inom den offentliga sektorn så att bl a en i förhållande till näringslivet rimlig andel av strukturanpassningen och nedläggningarna äger rum även där.

1.9 Strukturomvandlingen

1.9.1 Industrin

Man kan räkna med att industrivarumarknaderna med industriländer som dominerande säljare och köpare i allt väsentligt kommer att vara den konkurrensmiljö som svensk industri har att arbeta i under 80-talet. Den kommer som tidigare att kännetecknas av snabb förändring och hårdhänthet mot företag som inte i tid förmår anpassa sig till den typ av produktion som bäst passar en avancerad höglöneekonomi. Samma förhållande gäller i viss mån landets inbyggare i så måtto att avancerad produktion ställer större krav på arbetskraften, särskilt god utbildning och en förmåga att ofta byta uppgifter och arbetsmetoder. Här har det redan rika industrilandet inget val. Så länge ett land (som Sverige) har en vältrimmad industriell produktions- och distributionsapparat i en fungerande marknadsekonomi med ett väl utbyggt välfärdssystem är situationen snarare avundsvärd.

Strukturomvandling – även av den relativt drastiska typ som vi just nu försöker hejda – beror inte enbart av utländsk konkurrens utan bör delvis betraktas som ett normalt *internt fenomen* i varje växande ekonomi av tillräcklig storlek, som inom sig måste specialisera sig. Varje konkurrensstörning på marknaden, vare sig den skapas av en teknisk förändring i en bransch, ett tillräckligt stort företag eller utomlands via den internationella prisbildningen, OPEC:s beskattning eller av de så uppmärksammade nya industriländerna, skapar strukturella anpassningskrav.

I industrikapitlet (10) genomförs en grov kalkyl över konkurrensutsikterna för vissa branscher. Vi har valt att där koncentrera oss på de sektorer som har problem. Kalkylen bygger på en kombination av sammanställningar av data från olika källor och intervjuer med fackfolk, där resultaten har placerats in i den totala internationella "prognos" som denna långtidsbedömning byggts upp kring. Tillsammantaget blir resultatet att på 10–15 års sikt mellan 100 000 och 150 000 arbetsplatser befinner sig i farozonen i järnmalms-, stål-, varvs- och sjöfartsnäringarna samt i viss mån skogsindustrin, som tillsammans

sysselsatte 310 000 personer 1976. I det mycket långa loppet är naturligtvis varje existerande arbetsplats hotad av nedläggning. En kalkyl av detta slag skall därför tolkas på ett speciellt sätt för att bli meningsfull. Om industrierna ändrar inriktning, kommer naturligtvis dessa jobb att återuppstå i ny form inom samma företag, kanske inom samma anläggning men delvis även på annan plats. I övrigt gäller att de så småningom bör uppstå inom andra, expanderande industrier. På sikt kommer detta i en marknadsekonomi alltid att ske genom en marknadsmässig anpassning av reallönerna så att en med omvärlden i stort sett jämförbar lönsamhet återställs. Åtminstone fyra omständigheter är dock denna gång speciella och påverkar bedömningen av 80-talet.

a) Andelen jobb i farozonen är så långt vi kan bedöma större än vid något liknande tidigare tillfälle. Vi bör alltså räkna med större omställningar mellan industribranscherna än tidigare under efterkrigstiden. Det skall dock observeras att det både absolut och (framför allt) relativt rör sig om mycket mindre förändringar än de som drabbade det svenska jordbruket under vilken 10- eller 15-årsperiod som helst efter 1950. Under perioden 1950 till 1970-talets slut försvann i tysthet ca 450 000 arbetsplatser av ca 625 000 i det svenska jordbruket.

   Även i textilindustrin försvann en stor del av jobben under 50- och 60-talen. Den för tillväxten viktiga strukturomvandlingen har under 70-talet på bred front flyttats in i industrisektorn och man kan konstatera att en större nedläggningshotad arbetsplats väcker mycket större uppmärksamhet än många små.

b) De s k krisbranscherna består i stor utsträckning av regionalt utspridda företag vilket gör att strukturomvandlingen kommer att innebära till vissa orter koncentrerade sysselsättningsproblem. Huruvida denna regionala effektfördelning i större utsträckning än tidigare verkar till nackdel för glesbygden är dock en fråga som behöver utredas ytterligare.

c) Utsikterna för snabb tillväxt i andra sektorer är inte längre lika goda som de varit tidigare. Detta beror på vår prognos i övrigt vad beträffar tillväxten i omvärlden. Tillväxtbranschernas expansionsmöjligheter är dessutom i hög grad beroende av i vilken takt krisbranscherna släpper ifrån sig sina resurser, både arbetskraft och kapital. På denna punkt tycks en markant förändring av samhällets värderingar ha ägt rum under det senaste decenniet. Detta kommer att förlänga den strukturella anpassningen och talar för den sänkta tillväxt vi räknar med.

d) Krisbranscherna är i det närmaste identiska med vissa av våra stora

exportbranscher, vilka tidigare med internationellt högt värdesatta produkter betalat vår import och internationellt höga levnadsstandard.

Våra gamla rotvärden (malm, stål och skog) måste nu delvis ersättas med nya "rotvärden" i form av teknologi, industriellt kunnande och yrkesskicklighet. Om inte annat ställer detta större krav på den svenska befolkningen än tidigare redan när det gäller att vidmakthålla vår nuvarande höga standard.

Scenen har alltså ställts i ordning för ett decennium med långsammare ekonomisk tillväxt än tidigare. Ett skäl är att en obenägenhet att acceptera den typ av strukturomvandling vi hade under 60-talet vuxit fram. Detta har bakats in som ett antagande i det trots allt *optimistiska referensfall* över den svenska ekonomiska utvecklingen fram till 1985, som vi arbetat fram och som förutsätter en högre användning av föråldrat kapital i svensk industri än som tidigare varit normalt.

1.9.2 Arbetsmarknaden –trögrörlig och inflationsskapande?

Några viktiga förändringar på arbetsmarknaden under senare år kan sammanfattas med orden *arbetslöshet, arbetsutbud och rörlighet.* Den genomsnittliga arbetslöshetstiden har stigit sedan mitten på 60-talet. Samtidigt har under de senaste åren antalet arbetslösa och antalet uppsägningar varit mycket litet, jämfört med vad som varit normalt under tidigare lågkonjunkturer. Dessa förändringar är betydelsefulla i flera avseenden. Frågan är för det första om permanent förändring i attityder, värderingar och konkurrensförhållanden inträtt på arbetsmarknaden. Skall detta från välfärdsynpunkt betraktas som ett positivt eller negativt inslag under en ekonomisk utveckling enligt det referensfall med långsiktigt avtagande tillväxt som vi trots allt betraktar som optimistiskt?

Hur mycket av den konstaterade trögrörligheten beror på en ökad specialisering av arbetskraften (varje arbetstagare bär på ett i medeltal ökande utbildnings- och erfarenhetskapital, som inte utan vidare kan överföras på nya jobb) och hur mycket beror på mera renodlade attitydförändringar?

Vad betyder detta för tillgången på arbetskraft i en period av stora och snabba strukturella förskjutningar i konkurrensförutsättningarna mellan produktionssektorer? Enbart inom industrin på företags- och arbetsställenivå kan vi (våren 1979) konstatera en betydande ojämnhet mellan outnyttjad maskinkapacitet, överskottsarbetskraft och förväntade efterfrågeökningar. Samtidigt tyder vår analys i övrigt på att inte obetydliga delar av den

outnyttjade maskinkapaciteten i dessa sektorer aldrig mer kommer att få en meningsfull, ekonomisk användning. Dessa delar av kapitalet borde alltså vara nedskrivna till låga värden.

1.9.3 Rörligheten

Även om vår slutbedömning är att en trögrörligare arbetsmarknad kommer att dämpa tillväxten framöver (framför allt därför att stora produktionsanläggningar utan någon egentlig framtid behålls i drift), skall man inte överdriva rörlighetens betydelse. Det finns ingenting som tyder på att ekonomier med snabb arbetsmarknadsanpassning också har en snabbare produktivitetstillväxt. *Alltför snabb* anpassning under perioder av häftiga växlingar i marknadsläget ger upphov till andra problem som kan dämpa tillväxten. Produktivitetsförluster på grund av överrörlighet torde dock vara små, jämfört med den förlust som t ex uppstår av den sociala konvention som håller majoriteten kvinnor låsta i barnavård och hushållsarbete, samtidigt som de s k marknadsjobben domineras av män.

Man kan hävda att arbetslöshetsperioder i själva verket ofta är produktiva perioder. Individen söker då ett nytt arbete, och det är både ur välfärds- och produktivitetssynpunkt viktigt att han/hon hittar ett för honom/henne passande jobb. Sökande efter nytt arbete behöver ej alltid ske under formen öppen arbetslöshet, och ju mer specialiserad individen är desto sannolikare att arbetsbyte sker utan mellanliggande arbetslöshet.

1.9.4 Brist på arbetskraft?

Det centrala för vårt medellånga perspektiv är att anpassningen mellan utbud och efterfrågan kan komma till stånd utan inflationistiska störningar. Denna förutsättning verkar inte utan vidare vara uppfylld i medeltal under hela prognosperioden och med stor sannolikhet inte under den nu pågående konjunkturuppgången. Överhuvudtaget har vår analys av variationer kring referensfallet på grund av den sänkta produktivitetstillväxten inte inneburit några svårigheter att få målet full sysselsättning uppfyllt. Ett icke inflationistiskt konjunkturuppsving förutsätter att arbetskraft inte låses fast i långsiktigt omöjliga verksamheter med hjälp av subventioner och att skattesystemet ej omöjliggör traditionell marknadsstimulering till flyttning med hjälp av nettolönehöjningar utan extrema bruttolönehöjningar.

Det finns risk att den offentliga sektorn vid en stagnerande industriut-

veckling kan bli löneledande, och att en höglönebetalande offentlig sektor börjar expandera mitt under det pågående industriella konjunkturuppsvinget. Förutsättningen för att permanenta den hittillsvarande positiva devalveringseffekten kan då mycket snabbt försvinna.

Den problembild på arbetsmarknaden som bör beaktas och som inte fanns tidigare i samma utsträckning är dessutom en mycket försiktig anställningspolitik hos företag och myndigheter, beroende på svårigheten på grund av ny lagstiftning och arbetsmarknadsmoral att senare bli av med arbetskraft. Denna politik drabbar ungdomar, äldre friställda och överhuvudtaget personer med en mindre förmånlig yrkeshistoria. Nya inslag på arbetsmarknaden under 70-talet är: En benägenhet att förtidspensionera i stället för att permittera. En benägenhet hos arbetskraften (på grund av ökade svårigheter att få nya jobb av samma skäl som ovan) att ej flytta på sig, särskilt ej under osäkra tider; en gemensam benägenhet hos arbetsgivare och arbetstagare att betrakta specialistkunnande och yrkeserfarenhet som en investering som kan bli kostsam att ersätta och/eller kan förlora i värde vid byte av arbete.

Den arbetsmarknadsutveckling som beskrivits understryker behovet av en rörlighetsstimulerande politik för att underlätta de omallokeringar som prognosperioden enligt våra bedömningar kommer att kräva. Så långt vår analys sträcker sig innebär detta en arbetsmarknadspolitik med sikte på att öka arbetsutbudets priselasticitet och förstärka prissignaleringen. Skattefri premiering av viss typ av flyttningar från subventionerade krisföretag när arbetstillfällena ökar, är en möjlighet. Senioritetsregler som vidgas till att gälla individens antal yrkesverksamma år i stället för hans anställningstid på en arbetsplats är en annan tänkbar reform.

1.10 Balansproblemen

Förutom de mer grundläggande teknisk-ekonomiska krafter som verkar på det svenska ekonomiska systemet har vi att ta hänsyn till hur vårt sätt att hantera de traditionella balansproblemen påverkar förloppet under prognosperioden.

Att välja 80-tal är med andra ord i hög grad synonymt med att välja ekonomisk politik under åren 1979 och 1980. Den typ av strukturomvandling som diskuteras sker samhällsekonomiskt smidigast under ett konjunkturuppsving. Tidsfristen är mycket kort, eftersom industriländerna är på väg in i

nästa konjunkturavmattning, med kanske en förnyad inflationsvåg i släptåg. En svensk högkonjunktur 1979/80 bygger i allt väsentligt på den normala eftersläpning vi alltid haft.

Dessa faktorer spelar en stor roll för den "prognos" för perioden 1979–85, som vi strax skall presentera och som byggts upp kring en förloppsanalys där resultatet på 80-talet beror på vilken politik som förs. I detta avsnitt lämnar vi den i övrigt genomgående problemorienterade och faktapresenterande texten och sammanställer de pusselbitar vi nu har till en traditionell prognos.

1.10.1 Sysselsättning

Vår analys tyder på att brist på arbetskraft, i första hand kvalificerad sådan, kan komma att bli ett större problem än arbetslöshet under 80-talet. Bristen blir en fläckvis företeelse i vissa yrkeskategorier, expansiva industrier och regioner och sammanhänger i en inte obetydlig utsträckning med den ökade inlåsning av arbetskraft i näringspolitiskt skyddade verksamheter som vi räknar med en god bit in på 80-talet. Detta bygger på bedömningen att den nödvändiga strukturanpassningen i stor utsträckning kommer att skjutas på framtiden. Detta leder i sin tur till sänkt produktivitetstillväxt, långsammare förnyelse av produktionsutrustningen, mindre omfattande investeringar och därmed en lägre tillväxt överlag.

1.10.2 Inflation

Mycket tyder på att inflationstendenserna inte kommer att ebba ut av sig själva. Denna farhåga gäller både industriländerna som grupp och Sverige för sig. Risken för en inflationsstörning av 1973–76 års typ men inte av samma omfattning är stor just nu. Till detta bidrar också att efterfrågan på olja kommer att växa snabbare än utbudet de närmaste åren.

När denna skrift slutredigeras har förnyade problem vad gäller tillgången och priset på energi dykt upp, delvis av samma typ som de som inträffade 1973/74. Det är självklart att vår ekonomiska tillväxt här i Sverige på lång sikt är beroende av om vi kommer att kunna bygga kärnkraftverk eller ej. Om inte, kommer en hel del av den kvantitativa analysen i denna skrift att behöva revideras. Liknande problem gäller tillgången och priset på olja internationellt. Härvidlag görs vitt skilda bedömningar, som dock till övervägande del

talar för den tendens mot lägre tillväxt och mer inflation som vi delvis redan lagt in i våra kalkyler.[1]

1.10.3 Offentlig sektor

Den offentliga sektorn görs ofta till syndabock i samhällsekonomin på ett något oförtjänt sätt. De tjänster som produceras i den offentliga sektorn efterfrågas i växande utsträckning. Problemet har snarast att göra med hur och var dessa tjänster produceras och i vilken utsträckning den totala offentliga aktiviteten, som utgör nästan 30 % av ekonomin, mätt i sysselsättningstermer, får en privilegierad ställning som skyddar den mot såväl marknadens konkurrens som konjunkturens störningar. Ett annat balansproblem som vi diskuterar ingående är den offentliga budgetpolitikens effekter på inflationen (se nedan).

1.10.4 Utrikeshandel

Det fjärde balansproblemet är underskottet i bytesbalansen. Detta beror dels på den internationella konjunkturutvecklingen och det därmed följande låga kapacitetsutnyttjandet överlag i industrin, dels på att svensk industri är för hårt specialiserad på näringsgrenar, vars komparativa fördelar minskat under senare år.

Teoretiskt skulle man kunna hävda att det alltid går att fylla på med inhemsk efterfrågan när den från utlandet sviker, så att ett någorlunda fullt utnyttjande av ett lands totala resurser garanteras. Detta är kanske möjligt inom ett så stort produktionsområde att den inhemska efterfrågestimulansen har ungefär samma sammansättning som den icke utnyttjade produktionskapaciteten. Detta gäller dock i dag inte ens USA, men kan möjligen gälla för hela OECD-området. Att det skulle gå att via inhemsk efterfrågestimulans få bort det svenska underutnyttjandet av resurserna utan starkt växande bytesbalansunderskott och utan inflationstendenser är helt uteslutet.

En risk för den lilla specialiserade ekonomin i en industrivärld där varje land kämpar med omedelbara strukturanpassningsproblem är att den typ av konkurrensskydd, som vi kallat "blockprotektionism", växer fram mellan industriländerna (eller grupper av dem) och den övriga världen, bl a i syfte att hejda den påtvingade strukturomvandlingen. USA representerar redan ett

[1] Inom institutet pågår sedan en tid tillbaka ett större forskningsprojekt med syfte att utreda frågan om "kris och anpassning i svensk energihushållning".

sådant block, EG ett annat. En utveckling av denna typ kommer förmodligen (när de interna specialiseringseffekterna utnyttjats) så småningom att hejda tillväxten inom området samt utgör en extra riskfaktor för små ekonomier som hamnat utanför.

1.10.5 Ränta och räntabilitet

Den samhällsekonomiska balansen har även en totalekonomisk *dimension* som man ofta undviker att diskutera, därför att den är för svår. Den industriella kompetensens ersättning måste vara anpassad så att den önskade investeringsverksamheten och tillväxten åstadkommes. Industriell kompetens mobiliseras erfarenhetsmässigt mest effektivt i form av personligt risktagande mot ersättning. Det är härvid viktigt att inte begreppsmässigt blanda ihop räntabiliteten med finansieringen (tillgången på pengar) även om vinstnedplöjning i det egna företaget är en tung finansieringskälla i industrin.

Räntabiliteten har två viktiga sidor, dels dess förväntade höjd, dels sannolikheten för att förfoganderätten till de resurser som satsas inklusive förräntningen så småningom i likvid form återgår till ägaren. Om risken för inskränkningar i möjligheterna att förränta och återfå satsat kapital på grund av ny lagstiftning eller av andra skäl bedöms öka, bör man som en konsekvens vänta sig en ökad tveksamhet att binda sina resurser långsiktigt. Ett viktigt balansproblem är även att den samhällsekonomiska strukturen utformas så att industriell kompetens verkligen inriktas på industriell verksamhet. Detta innebär bl a att förräntningsmöjligheterna inte är högre efter skatt och inflation på andra verksamheter, som gör att kompetens, uppmärksamhet och entreprenöranda inriktas på kringgående eller utnyttjande av skattelagar och värdestegring utanför industrisektorn.

Vi finner alltså att balansproblemen i dag inte bara gäller att vrida produktionsstrukturen och marknadsfunktionerna rätt utan även att få utrikeshandeln balanserad. Den analys vi genomfört tyder starkt på att lösningen i stor utsträckning ligger i att komma till rätta med den obalans som sammanfattar och fångar upp alla andra obalanser i en ekonomi, nämligen inflationen.

1.10.6 Fördelning, rättvisa och tillväxt

Ett klart resultat av denna långtidsbedömning är att en långsiktig nedtrapp-

ning av tillväxten kommer att äga rum, även om det i den svenska ekonomin på kort sikt (de närmaste 1 à 2 åren) kan te sig som om allt är på väg tillbaka till det normala. Den långsammare tillväxten medför en kollision av några tendenser under efterkrigstiden, nämligen växande sociala ambitioner, avancerade fördelningskrav, kapitalets sjunkande ersättning, inflationstendenser och krav på tillväxt. I diskussionen om den offentliga sektorn konstateras att någonstans går en gräns för fördelningspolitiken i så måtto att ytterligare strävanden kommer att motverka sig själva genom effekten på den ekonomiska tillväxten. Ena sidan av fördelningsproblemet gäller incitamenten på arbetsutbudet. Där finns, vilket är beklagligt, praktiskt taget inga studier gjorda. Vi kan bara konstera att det är sannolikt att nuvarande inkomstskattesystem gjort arbetsutbudet betydligt mer tröganpassat än tidigare, och att detta kommer att vålla problem vid anpassningen om konkurrensförutsättningarna för svensk industri har ändrats som vi bedömer att de har gjort. En förändring i nuvarande skattesystem, som vi diskuterar som en dellösning på detta problem, är en partiell övergång till avgiftsfinansiering av offentlig verksamhet i form av försäkringssystem, där försäkringspremien för sjukvård etc kalkyleras aktuariemässigt och inte räknas på marginella förändringar på inkomsten. Betydande sänkningar av inkomstskattesatsen på medelinkomsterna kan bli möjliga denna väg (se kapitel 9).

Det andra fördelningsproblemet (det funktionella) gäller kapitalets och sparandets ersättning. Det påverkas av såväl skatter som inflation, och man skulle kunna säga att inflationen här i viss utsträckning fungerat som säkerhetsventil. Kapitalets ersättning är till stora delar internationellt bestämd, och varje försök att driva ned kapitalersättningen under en internationellt kritisk gräns träffar investeringarna och tillväxten.

Den internationella låneräntan på kapital kommer för övrigt, så långt vi kan bedöma, att stiga realt under den studerade perioden, från nuvarande (av inflationen bestämda) låga nivåer. Följden blir att kapitalavkastningen måste tillåtas gå upp dels från nuvarande, konjunkturellt låga nivå, dels även trendmässigt för att en tillfredsställande tillväxt skall åstadkommas. Detta är i första hand en fråga om att göra industriinvesteringarna (till skillnad från sommarstugor etc) till räntabla investeringsobjekt för bl a hushållens sparande samt att se till att samhällets sparande kanaliseras till de rätta industriinvesteringarna och bort från låglönsamma verksamheter (se kapitel 7).

Så långt vi kan se har försök att påverka förmögenhetsfördelningen i samhället i allt väsentligt resulterat i att resurser länkats bort från industri-

sektorn och investerats räntabelt på annat håll, ett förhållande som har varit, och på sikt kommer att vara, till men för tillväxten. Resultatet verkar till och med ha blivit en mer ojämn förmögenhetsfördelning totalt vid långsammare tillväxt på grund av inflationen. Det är fullt möjligt att ett skattesystem som befriar hushållssparandet från skatt och ger större möjligheter för hushållen att göra räntabla investeringar i aktier, skulle medföra en jämnare fördelning.

Bortsett från problemet att dämpa inflationen kan vi inte finna annat än att ett skattesystem som befriar hushållssparandet och dess avkastning helt eller delvis från inkomstskatt är den enda riktigt marknadsanpassade lösningen även på tillväxtproblemet, som i det långa loppet kan fås att fungera. Detta kräver i sin tur att det blir *konsumtionen över individens livstid* som görs till föremål för utjämningssträvanden, ej inkomsten.

Inflationen är dock det problem som kan stjälpa hela kalkylen. Inflationen hör av tradition inte hemma i långtidsutredningsproblemet, utan hänförs normalt till konjunkturanalysen. Vi finner dels att den nuvarande, långvariga inflationen allvarligt har stört marknadssystemets koordineringsfunktioner, dels att en förnyad inflationsvåg de närmaste åren kan rycka undan grunden för den optimism som trots allt finns i de långsiktiga kalkyler vi genomfört. Till saken hör att inflations- och fördelningsproblemens funktionella sidor (vinst- och löneandelen) hänger intimt samman. Sedan 1977 har priser och kostnader sakta varit på väg mot ett jämviktsläge, en tendens som mycket lätt kan brytas av förnyade inflationsstörningar från omvärlden, överambitiös, inhemsk politik och likviditetstillskott i kreditsystemet. Hotbilder i detta avseende finns där i hög grad när detta skrives. Vi har inte kunnat finna någon annan lösning än en stram inhemsk, ekonomisk politik, som håller såväl total efterfrågan som total likviditet i systemet under kontroll med god marginal. Denna politik kan manifesteras i form av en löneutveckling totalt, som tillåter lönsamheten att stadigt stiga till en normal nivå. Antaganden av detta slag ligger bakom det s k referensfallet och gör att det får betraktas som optimistiskt.

1.11 Mot balans 1985 – en omöjlig prognos?

En väsentlig del av arbetet på denna långtidsbedömning har bestått i att utarbeta ett referensfall som beskriver vilka krav som måste ställas på

svenska politiker och övriga beslutsfattare för att någon sorts balans skall kunna uppnås i den svenska ekonomin kring mitten av 80-talet under förutsättning av en någorlunda gynnsam omvärldsutveckling. Kalkylerna visar att de antaganden som krävs är klart optimistiska.

Det bör dock kraftigt understrykas att referensfallet inte utgör någon prognos eller ens en sannolik utveckling. Vi har överhuvud taget försökt undvika att göra någon siffermässigt preciserad prognos i denna långtidsbedömning. I den mån en prognos alls kan sägas göras, är den klart mera pessimistisk än referensfallet beträffande möjligheterna att politiskt hantera de svårigheter som den svenska ekonomin befinner sig i samt beträffande inflationen och omvärldsutvecklingen.

Händelserna under det första halvåret 1979 har givit ytterligare näring åt denna relativt pessimistiska syn. Särskilt utvecklingen på oljemarknaden gör att vissa av de antaganden som ligger till grund för kalkylen ter sig alltför optimistiska. Även utvecklingen på kärnkraftsområdet gör att antagandena kan behöva revideras efter folkomröstningen. Inhemska politiska beslut under våren 1979 gör också att det offentliga budgetunderskottet och inflationen sannolikt får en mindre gynnsam utveckling än i referensfallet. Tillsammans gör dessa faktorer att referensfallet i vissa avseenden inte kan betraktas som realistiskt. För att kunna föra en diskussion i kvantitativa termer har vi trots detta valt att skissartat presentera referensfallet nedan och mera i detalj i kapitel 6 och i särskild bilaga.

Referensfallet förutsätter att den ekonomiska tillväxten i industriländerna liksom också världshandelns tillväxt kommer att avta gradvis. Produktionsförutsättningarna sänker kapacitetstillväxten. En avtagande tillväxt i den internationella handeln minskar specialiseringsmöjligheterna. Inflationen fortsätter att hejda produktivitetstillväxten, men i avtagande utsträckning.

För svenskt vidkommande innebär detta i referensfallet att världshandeln beräknas öka med drygt 6 % per år 1979–85, vilket möjliggör en svensk exportökning på ej fullt 6 % i medeltal per år.

För produktiviteten i industrin innebär detta en trendmässig tillväxt på 4,5 %. På lång sikt med utblick mot 90-talet innebär detta att en 2,5-procentig BNP/capita tillväxt, som vi mäter den, får tjäna som riktmärke, men att avvikelser kan ske i det kortare loppet.

Försök att långsiktigt styra den svenska ekonomin fortare än denna bastrend genom att exempelvis stimulera fram mera investeringar än som motiveras av den förväntade långsiktiga avkastningen bygger upp instabiliteter och problem i form av bl a felinvesteringar som så småningom tvingar

ekonomin tillbaka till denna möjliga trendlinje eller därunder.

Beträffande inflationen har vi i referensfallet utgått från en fortsatt långsiktigt sjunkande tendens i omvärlden mot de prisökningstakter som var vanliga på 60-talet.

Detta är *en* förutsättning för referensfallet som innebär en gradvis minskning av den svenska ekonomins nuvarande obalanser och en stadig tillväxt av BNP kring drygt 2,5 % per år vid mitten av 80-talet. Den låga tillväxten beror delvis på en relativt långsam utrangering av ekonomiskt obsolet kapital, framför allt i råvaruindustrierna. Det föreligger därför i referensfallet, även vid kraftigt sänkt tillväxt i offentlig konsumtion inga sysselsättningsproblem i den svenska ekonomin. Snarare blir det tidvis och fläckvis brist på arbetskraft. Trots detta *förutsätts* i referensfallet att den inhemska inflationen kan hållas under kontroll. Utvecklingen i siffror enligt referensfallet redovisas i kapitel 6.[1] Resultaten sammanfattas i tabell 1.1 (s 51) och illustreras i figur 1.5.

Referensfallet är avsett att illustrera en möjlig väg till balans vid en någorlunda gynnsam omvärldsutveckling och i övrigt relativt optimistiska förutsättningar om den inhemska utvecklingen och politiken. Hur sannolikt det är att omvärldsutvecklingen skall bli gynnsam nog och att vi verkligen kan visa den återhållsamhet som krävs för att balans skall uppnås är en helt annan fråga.

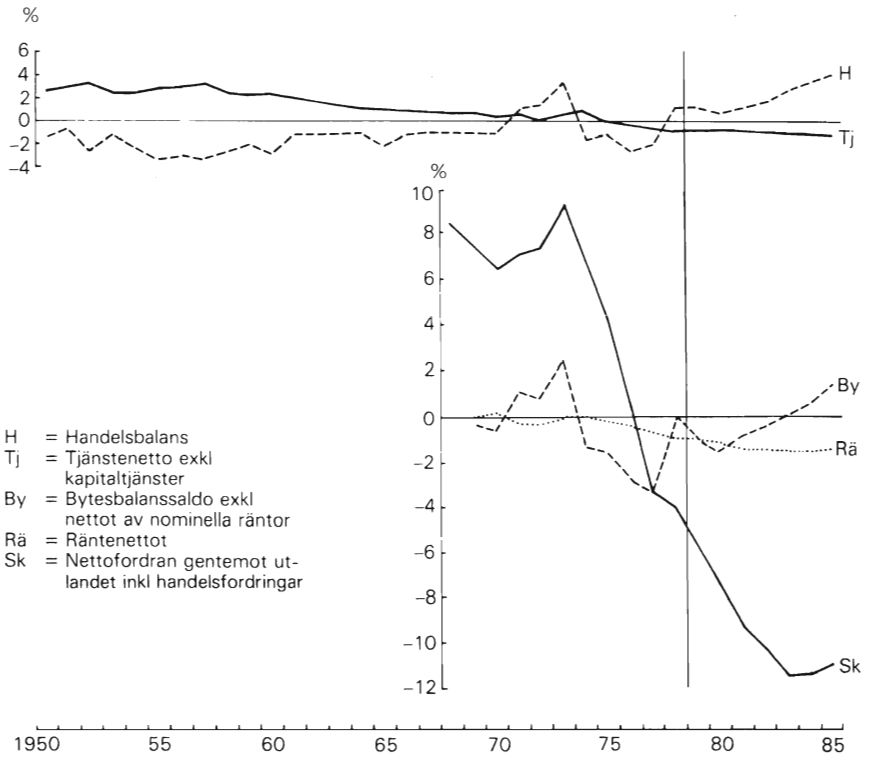
Såväl det internationella som det inhemska inflationsantagandet är förmodligen alltför optimistiskt. Samma förhållande gäller de ekonomisk-politiska antagandena för 1979 och 1980. Överhuvudtaget har vår analys lärt oss att inflation och andra instabiliteter på kort sikt kan få långvariga, negativa reala verkningar. Vår slutsats blir därför att konsten att ekonomisk-politiskt hantera det pågående svenska konjunkturuppsvinget blir avgörande för vilken växttrend vi hamnar på under 80-talet.

Att referensfallet är mycket delikat balanserat i detta avseende framgår av en serie gjorda känslighetsanalyser och förloppsstudier. 70-talets andra hälft inleddes med efterkrigstidens djupaste lönsamhetskris med våldsamt höjda löneandelar av förädlingsvärdet. Detta innebär att tillväxten under de inledande prognosåren, när balans återställs, till mycket stor del kommer att gå åt för att återställa normala vinstandelar.

Balanskravet på sikt kräver samtidigt återhållsamhet i den inhemska efterfrågan och även i den offentliga tillväxten, som satts mycket lågt i förhållande till efterkrigstiden hittills. Medan det totala skatteuttaget, mätt

[1] och ännu mer i detalj i specialstudie av Jansson, Nordström & Ysander [1979].

Figur 1.5. *Sveriges yttre balans 1950–1985*
Procent av BNP till faktorkostnad



Källa: Lindström [1979].

Figuren visar de stora förskjutningar i Sveriges yttre balans som ägt rum under efterkrigstiden och som delvis speglar en förskjutning i vår produktionsstruktur.

Den permanent negativa handelsbalansen fram till 1970 matchades av ett positivt tjänstenetto, framför allt från sjöfarten. Handelsbalansen antog tillfälligt stora positiva värden under den hårdhänta "kur" av närmast västtysk modell som sattes in 1971 för att häva det stora bytesbalansunderskottet (nedre figuren) som då uppstod. I stor utsträckning berodde bytesbalansens försämring på det trendmässigt försvinnande positiva tjänstenettot, vilket i sin tur berodde på ett krympande sjöfartsnetto och ett växande turistunderskott. Turistunderskottet i sin tur bör ses som ett uttryck för den normala förskjutning mot en högre andel tjänstekonsumtion, som i alla länder följt med en växande levnadsstandard.

Den kraftiga recessionen efter oljekrisen syns tydligt i en återigen försämrad handelsbalans. Detta berodde på politiken efter 1974, som inriktades mot att hålla uppe inhemsk efterfrågan, sysselsättning och import. Konsekvenserna för vår externa skuldposition blev omedelbara. En nettofordran gentemot utlandet på ca 9 % av BNP 1973 byttes i en nettoskuld på drygt 3 % av BNP ultimo 1977. Trots den gradvisa förbättring av den externa positionen vi räknar med i referensfallet fortsätter utlandsskulden att växa till ca 11 % netto 1983 tillsammans med en stadig ökning av våra räntebetalningar till utlandet. 1985 uppgår de i referensfallet till drygt 1 1/2 % av BNP.

som andel av BNP, ligger kvar relativt oförändrat på 1978 års nivå, höjs (däremot) skatteuttaget ur hushållens faktorinkomster kraftigt. Hushållens disponibla reala inkomster stiger därför mycket långsamt i referensfallet. Per inkomsttagare rör det sig om årliga ökningstakter på mellan 1/2 och 1 % att jämföra med en avsevärt högre ökningstakt under efterkrigstiden. Skillnaden i utveckling av disponibel inkomst mellan pensionärer och den arbetande delen av befolkningen – som diskuterats mycket på sistone – blir inte så stor därför att marginalskatteeffekterna, bl a från avdragssidan, blir mycket stora för pensionärskollektivet. Ambitionen att via skattesystemet fördela om inkomsterna mot låginkomsttagare kan förväntas komma att resultera i sänkningar av de reala disponibla inkomsterna för stora löntagargrupper. Det är tveksamt om ytterligare ambitioner i detta avseende överhuvudtaget är ekonomiskt möjliga.

Vi har räknat med en fortgående sänkning av sparkvoten från de höga talen under recessions- och inflationsåren allteftersom det ekonomiska läget förbättras.

Det ytterst begränsade utrymmet för inhemsk konsumtionsökning försvårar utan tvivel balansproblemen under 80-talet. Det är i första hand förmågan att kontrollera fördelningen och inflationen under de närmaste åren som oroar. Vi har därför angett ett politikintervall kring referensfallet för att komma fram till vad vi anser vara ett sannolikt förlopp. Innan dess skall vi diskutera betalningsbalanskonsekvenserna i referensfallet och med hjälp av en känslighetsanalys ange betydelsen av vissa antaganden som byggts in i det.

1.11.1 Den externa balansen

Sysselsättningen verkar inte komma att medföra något ekonomisk-politiskt problem under prognosperioden. Det offentliga saldot har egentligen endast makroekonomisk betydelse när vi diskuterar inflationen. Inflationsutsikterna representerar ett allvarligt balansproblem som vi återkommer till. Vilka slutsatser om den externa balansen kan vi nu dra från referensfallet?

Den svenska ekonomins snabba strukturella förändring under efterkrigstiden illustreras av den externa balansens utveckling (se fig. 1.5). En kroniskt negativ varubalans under 50- och 60-talen balanserades av en positiv tjänstebalans. Framför allt var det frågan om sjöfartens bidrag till vår försörjning. I kombination med utlandsinvesteringarna, främst under 60-talet, kan man förmoda att detta innebar en växande svensk nettoförmögen-

het gentemot utlandet, som bör vara naturlig för en välmående, växande ekonomi, som bidrar med kapital till tillväxten i andra länder.

Sjöfartens relativt minskande betydelse i kombination med en naturlig förskjutning av svenskarnas konsumtion mot turisttjänster i utlandet, som förstärks av sjunkande transportkostnader, tvingade dock fram en gradvis förbättring av handelsbalansen, samtidigt som tjänstenettot totalt började minska och så småningom anta negativa värden.

Handelsbalansens förbättring blev dock tillfällig. Oljeprishöjningen vände siffran i negativ riktning. Eftersom efterfrågepolitiken i allt väsentligt haft stimulerande inverkan har det negativa tjänstenettot fortsatt att öka.

Resultatet har blivit en växande internationell upplåning som under 70-talets andra hälft vänt den positiva internationella förmögenhetens netto i en växande skuld. En växande andel av vår produktion kommer under prognosperioden att gå åt till att betala räntor till utlandet. Under första hälften av 80-talet utgör räntorna netto ca 1,5 % av BNP. Ändå fortsätter utlandsskulden att växa till 1982 à 1983 och utgör 1985 drygt 10 % av BNP.

En utveckling av denna typ, som för oss i riktning mot den danska situationen, förefaller i dag oundviklig. En ekonomisk politik som syftar till en snabbare förbättring av den externa balansen kommer att skapa så låg inhemsk efterfrågan på konsumtionsvaror att den på sikt nödvändiga kapacitetstillväxten i industrin äventyras. En snabbare tillväxt av inhemsk efterfrågan, för att höja den effektiva utnyttjandegraden i ekonomin, tenderar å andra sidan att ge stora externa underskott, inflation och andra balansstörningar med så småningom negativa tillväxteffekter från utbudssidan.

1.11.2 Känslighetsanalys

Fyra variationer av antagandena i referensfallet har analyserats i LB-modellen.

Omvärldens tillväxt sänktes i enlighet med lågtillväxtfallet i kapitel 5 (tabell 5.1) och en motsvarande sänkning av exporttillväxten med 2 procentenheter per år inträffade. En BNP-sänkning på ca 1/2 % per år följde. Vid givna antaganden i övrigt kan man som väntat notera en kraftig försämring av bytesbalansen. Enda sättet att kompensera detta är en sänkt inhemsk privat och offentlig efterfrågan. Ett lågtillväxtfall som detta kräver dock en komplett överbearbetning bl a av gjorda antaganden om industristrukturen för att bli realistiskt, särskilt om man vill finna en lösning med

bibehållen full sysselsättning.

I den andra kalkylvariationen höjdes inflationen varje år med 2 procentenheter med tilläggsantagandet att löntagarna blev exakt kompenserade för den extra inflationen. Allt annat lika åstadkommer denna förändring via det svenska (indexerade) inkomstskattesystemet och hushållens efterfrågesystem en sänkning av sysselsättningen med ca 25 000 personer, samtidigt som bytesbalansen försämras något.

Två viktiga kalkylvariationer gäller dels en höjd investerings- och produktivitetsutveckling, dels en höjning av den kommunala efterfrågan, i detta fall enligt tidigare kända preferenser från kommunsektorn. Här utnyttjar vi resultaten från den inom ramen för LB-arbetet konstruerade och skattade kommunmodellen.

En höjning av produktivitetens ökningstakt med 1 1/2 procentenhet i industrin per år (1/2 procentenhet för resten av ekonomin) samtidigt som investeringarna totalt växer med 3,5 % extra per år resulterar som väntat i en kraftig sänkning av sysselsättningen och en försämring av bytesbalansen. Själva poängen i denna kalkyl är att visa just produktivitetens betydelse för det ekonomiska systemet. Det intressanta är att om inte efterfrågan höjs för att utnyttja den extra kapaciteten, ökar inte tillväxten. I detta experiment har det viktiga antagandet gjorts att lönerna höjs mindre än produktivitetsökningen. Vinsterna och investeringarna ökar, men den samlade efterfrågeeffekten blir negativ. Det blir därför intressant att fråga vad som händer om man höjer t ex offentlig (kommunal) eller privat efterfrågan och därmed sysselsätter den "friställda arbetskraften". I en normal marknadsmiljö (som inte finns i LB-modellen) inträffar bägge dessa saker automatiskt och skattesystemet kan användas till att styra den ökade efterfrågan mot privat eller offentlig konsumtion. Det blir därför missvisande att som här se detta enbart som ett centralt ekonomisk-politiskt problem.

När vi partiellt höjer den kommunala efterfrågan enligt kommunmodellens förutsägelser (en typisk kommunal utgiftsexpansion skulle ligga nästan 1 % över den i referensfallet) följer några intressanta resultat. En kraftig sysselsättningsuppgång uppnås. Mot bakgrund av vår tidigare analys av arbetsutbudet är den så stor att man kan åstadkomma överhettning på arbetsmarknaden. Den ökade efterfrågan totalt försämrar bytesbalansen genom ökad import. För att återställa den yttre balansen skulle förmodligen en orealistiskt kraftig sänkning av den privata konsumtionen krävas.

Kommunmodellen innehåller en uppskattning av politikernas benägenhet att ta hänsyn till kommunalskattens effekter på hushållens disponibla

inkomst. Det visade sig att det enligt modellen skulle krävas en årlig kommunalskattehöjning på 80-talet med 1,20 skattekronor i stället för de 0,5 som referensfallet räknat med, för att få kommunerna att följa referensfallets återhållsamma utgiftsutveckling. Rent modelltekniskt berodde detta på den sänkning i de redan snävt tilltagna disponibla inkomsterna som annars skulle bli fallet. Även bortsett från alla sedvanliga statistiska tolkningsproblem tillkommer det förhållandet att kommunalrådens skattemedvetande och/eller väljarnas skattemotstånd antagligen förändrats påtagligt under senare år, varför resultatet bör tolkas försiktigt.

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att referensfallet försätter ekonomiskt och politiskt ansvariga myndigheter och hushåll i Sverige i ett mycket trängt läge. Varje försök att efterfrågevägen röra sig mot tidigare högre tillväxttrender rubbar balansen på ett påtagligt sätt. Den enda utvägen är att höja det möjliga utbudet genom att höja produktiviteten, vilket får illustrera den långsiktiga tillväxtens betydelse för ekonomisk-politisk och individuell ekonomisk handlingsfrihet. Detta återför oss till frågan vad som bestämmer tillväxten och vilka möjligheter vi har att påverka den.

1.11.3 Förloppet 1979–1985

Referensfallets internationella inflations- och tillväxtförutsättningar inför 80-talet får, när detta skrives, betraktas som optimistiska. Om de krav som dessa ställer på svensk ekonomisk politik kan uppfyllas, får vi ett gynnsamt utvecklingsförlopp.

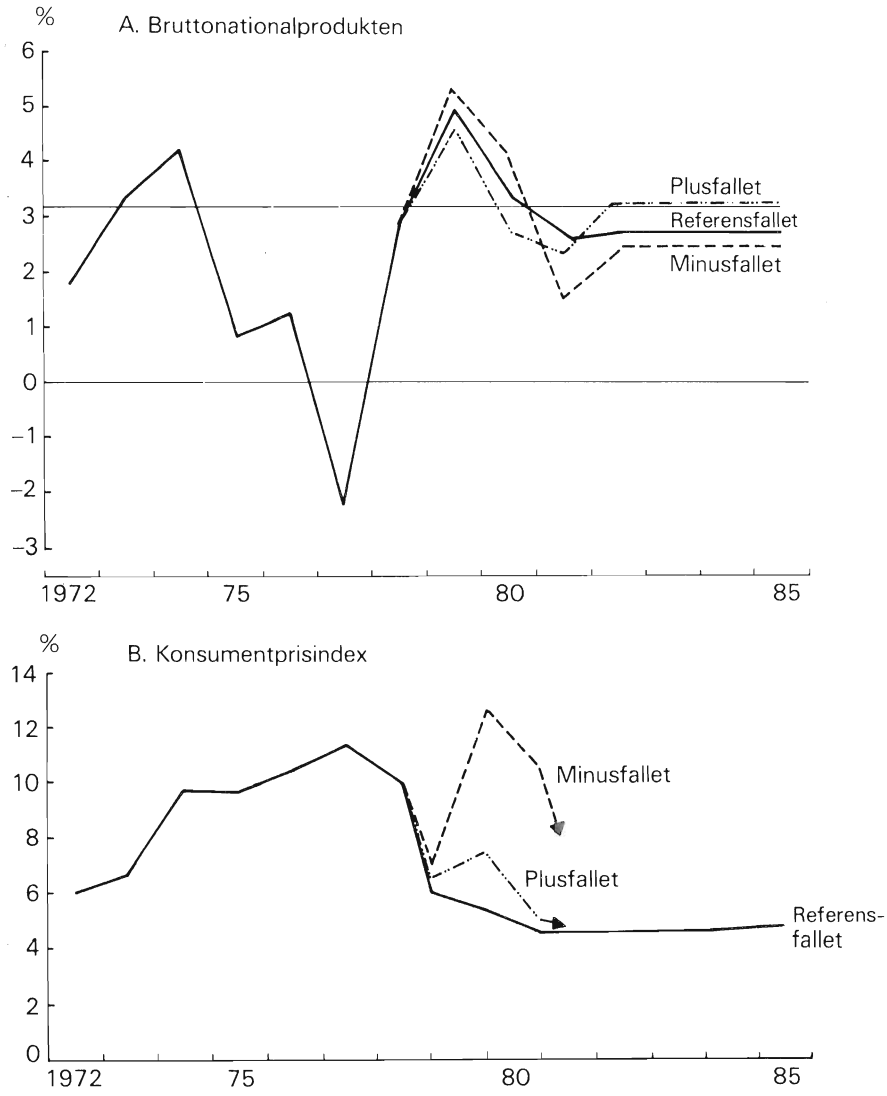
I kapitel 11 modifieras referensfallet med ett internationellt inflationsscenario som hanteras med två olika slags ekonomisk politik. Vi knyter här an till jämförelsen mellan svensk och västtysk politik i figur 1.2.

En kraftigt ökad världsinflation skulle ge både möjligheter och risker. Antagandet om världsinflationen 1979–81 i figur 1.1 ligger vid övre gränsen bland de bedömningar och prognoser som för närvarande är tillgängliga. Det bygger på att nya oljeprishöjningar förstärker den inflation som redan finns i världsekonomin på grund av eftersläpande relativprisanpassningar, expansiv politik och en global överlikviditet. Inflationen når samma storleksordning som 1973–76, vilket är tillräckligt för att minska världshandelns tillväxt med ca 1 procentenhet per år under de närmaste fem åren.

Om den internationella inflationsvågen släpps igenom i den svenska ekonomin (minusfallet i figur 1.6), precis som skedde 1973–77, har vi att räkna med en långsiktigt sänkt tillväxt. Detta är resultatet av sänkta

Figur 1.6. *Konjunktur, tillväxt och ekonomisk politik 1979–1985*

Procentuell förändring



Figuren återger konjunkturella variationer kring referensfallet beroende på en snabbare internationell inflation och två olika sätt att hantera situationen med ekonomisk politik. I kapitel 11 och figur 11.5 återfinns en mer detaljerad beskrivning av fallen (bl a sifferunderlaget till figuren). Denna förloppsexcercis har utformats för att illustrera hur viktig den politik som förs just nu är för det långsiktiga tillväxtförloppet. Om det pågående konjunkturuppsvinget dämpas och inflationen hålls tillbaka (plusfallet), förskjuts en del av aktiviteten framåt mot den följande avmattningsperioden. Vinsterna förbättras, men den extrema kostnadsuppgången uteblir om företagen investerar sig gradvis upp på en snabbare tillväxtstig än i referensfallet. Motsatsen händer om man släpper igenom hela den internationella inflationsstörningen. Dessa förlopp har byggts upp på grundval av erfarenheterna från två modellstudier inom institutet (se kapitel 11). Politikalternativen har delvis valts för att spegla den skiljaktiga utvecklingen i Sverige och Västtyskland under oljekrisen (se figur 1.2). Förloppsanalysen illustrerar hur viktigt det är för valet av 80-tal att handla i rätt tid.

ökningstakter i världshandeln och av allehanda störningar, som följer med tillfälliga och permanenta förskjutningar i pris- och kostnadsrelationerna. De inledande åren 1979 och 1980 kan dock te sig som en mycket god svensk högkonjunktur. Vinsterna går upp kraftigt och bytesbalansen förbättras starkt. När världsinflationen så småningom snabbt går ned, 1982 enligt våra antaganden, följer en kraftig rekyl. Den svenska ekonomiska tillväxten stabiliserar sig på en lägre nivå kring mitten av 80-talet, 2,3 % i stället för 2,7 %. När detta skrivs är den ekonomiska utvecklingen på väg från referensfallet mot minusfallet.

I det alternativa politikfallet (plusfallet) släpps världsinflationen endast igenom i den utsträckning som krävs för att återställa normala vinstnivåer i näringslivet. Därefter hejdas såväl fortsatta lönsamhetsförbättringar som lönestegringar av den typ som t ex följde i spåren av 1973/74 års vinstboom. I det fall som vi anser sannolikt måste denna åtstramning få effekt redan tidigt under 1980 så att en del av högkonjunkturen förskjuts framåt till åren 1981 och 1982 (se figur 1.5). I så fall kan den bidra till en stabilisering av det svenska kostnadsläget och skapa förutsättningar för en tillväxt kring en nivå nära den långsiktiga BNP-trenden på 3,2 % från början av 50-talet. Man skulle kunna uttrycka saken så att i den mest gynnsamma varianten av plusfallet blir bara övergångsåren 1976–78 förlorade år. Därefter fortsätter ekonomin att växa enligt den gamla trenden.

Det har på sistone diskuterats hur en lämplig anpassning mot balans borde ske under pågående högkonjunktur. Bland förslagen har nämnts politik som hejdar inflationen, t ex en revalvering. Det bör därför avslutningsvis påpekas, att det inte är så enkelt att man bara höjer eller sänker den svenska kronans värde. Växelkursen bestäms i allt väsentligt av utbuds- och efterfrågeförhållandena på den internationella valutamarknaden. Vad som erfordras är en mycket stram inhemsk politik, bland annat en hård kontroll av sedelpressarna och av den offentliga sektorns expansion. För ett gott resultat krävs även realistiska förväntningar om den långsiktiga lönebetalningsförmågan inom näringslivet och en försiktig attityd hos företagen i fråga om nyanställningar samt att den offentliga sektorn avhåller sig från att bli löneledande på arbetsmarknaden. Lyckas den politiken, vilket ter sig tveksamt i dag, kommer marknadskrafterna automatiskt att verka för en höjning av den svenska kronans internationella värde. Problemet ligger alltså i att föra en skicklig ekonomisk politik. Den ekonomiska utvecklingen under 80-talet beror i mycket stor utsträckning på hur skicklig man är i detta avseende åren 1979–80.

Tabell 1.1 *Svenska försörjningsbalanser m m 1951–1985 (årliga procentuella förändringar för 5-årsintervall)*

							Referensfallet	
		1951–55	56–60	61–65	66–70	71–75	76–80	81–85
A.	*Försörjningsbalansen*							
1.	Privat konsumtion	2,5	2,4	4,3	3,0	1,9	1,4	1,9
2.	Offentlig konsumtion	5,2	3,6	5,5	5,9	2,8	3,1	2,1
3.	Bruttoinvesteringar	5,6	5,8	6,6	3,6	1,2	0,4	2,3
4.	Inhemsk efterfrågan exkl lager	3,6	3,3	5,1	3,8	2,0	1,6	2,1
5.	Export	3,7	7,4	7,7	7,6	3,4	5,1	5,7
6.	Import	7,0	7,3	6,8	7,7	3,6	2,6	4,3
7.	BNP	3,3	3,4	5,2	3,8	1,9	1,9	2,6
B.	*Hushållen*							
1.	Disponibel inkomst	–	2,2	4,1	2,6	3,0	1,5	1,4
2.	Sparkvot	–	7,1	7,5	3,8	6,5	9,1	8,5
3.	Konsumentprisindex (KPI)	5,7	3,7	3,6	4,4	8,0	8,7	4,7
C.	*Industrin*							
1.	Produktion (Q)	2,6	4,8	6,9	5,1	2,5	1,7	3,8
2.	Produktivitet (PROD)	2,5	5,0	6,9	7,0	4,4	4,5	4,5
3.	Investeringar (INV)	1,4	6,8	4,6	4,0	5,5	–5,8	2,9
4.	INV i procent av förädlingsvärdet	16,7	17,1	18,1	15,9	16,0	14,4	13,0
D.	*Priser etc*							
1.	Producentpris[a]	6,7	2,3	2,1	2,6	10,1	6,1	3,7
2.	Exportpris (NR)	7,8	0,7	0,6	3,0	12,4	6,6	4,7
3.	Importpris (NR)	5,0	0,2	1,2	2,0	12,8	8,1	4,6
4.	Vinstmarginal (industrin)[b]	115,8	109,1	97,0	91,9	94,6	74,0	95,0
5.	Konsumentprisindex (KPI)	5,7	3,7	3,6	4,4	8,0	8,7	4,7
E.	*Extern balans* (i procent av BNP till faktorpris)							
1.	Handelsbalans	–2,1	–3,0	–1,5	–1,1	0,6	–0,3	2,7
2.	Bytesbalans exkl räntenetto	–	–	–	–	0,4	–1,7	0,4
3.	Räntenetto	–	–	–	–	–0,1	–0,8	–1,5
4.	Nettofordran på utlandet[c] (ultimo resp slutår i % av BNP till faktorpris)	–	–	–	6,5	4,4	–7,5	–11,0

[a] Förädlingsvärde till faktorpris i industrin.
[b] Index 1952–72 = 100.
[c] Ultimo 1978 utgjorde *netto*skulden enligt senaste beräkning 13,5 miljarder kr eller 3,8 % av BNP. Den av oss uppskattade räntebärande nettoskulden uppgick samtidigt till 23 miljarder kr. Se vidare Lindström [1979].

Exkurs

Ingenting är lättare för specialisten än att tala om sitt eget gebit. Svårare är det att visa vad ens vetenskap duger till.

(Johannes av Salisbury)

Många parallella angreppssätt – några ord om metodiken i denna långtidsbedömning

Ekonomisk politik – en riskabel verksamhet

Huvuduppgiften i denna långtidsbedömning (LB) har varit att klargöra de viktigaste faktorerna bakom den ekonomiska utvecklingen i Sverige fram till 1985. I den mån det varit möjligt har vi också försökt kvantifiera de olika faktorernas utveckling och betydelse. En långsiktsbedömning av ett helt ekonomiskt system (den svenska ekonomin) griper med nödvändighet över ett mycket stort komplex av problem. Vissa av dessa problem vet vi en hel del om, andra inte. Men vi har sett det som vår uppgift att åtminstone identifiera de viktigaste frågorna – även om våra kunskaper inte räckt till för att besvara dem – samt att klargöra var fakta övergår i antaganden och gissningar. Framför allt har vi försökt undvika att bara ta upp de frågor som vi behärskar. Målet är att resultatet skall kunna användas som ett beslutsunderlag för såväl företag som individer och myndigheter. Det är naturligtvis inte alltid möjligt att ge ett tillfredsställande och fullständigt underlag för ett beslut. Ibland kan svar inte ges på annat sätt än subjektivt eller i sannolikhetstermer. Risktagande är lika aktuellt i ekonomisk politik som i alla andra beslutssituationer. Om framtiden kan man inte göra anspråk på att *veta* någonting.

Många ansatser och svar

Ett sätt att komma åt problem, om vilka kunskapen är begränsad, är att närma sig dem på flera olika vägar. Detta görs i denna långtidsbedömning genom att

flera angreppssätt och modeller används parallellt och genom att flera personer analyserat frågorna från olika utgångspunkter. I denna huvudtext, och framför allt i kapitel 1, görs ett försök att sammanfatta och syntetisera resultaten av olika delstudier som gjorts och som publiceras separat. Av naturliga skäl ges i dessa delstudier en mer fullständig dokumentation än i denna huvudtext. Detta gäller särskilt del III (kapitlen 5 och 6).

En fördel med den valda metodiken är i själva verket att de många parallella angreppssätten på samma problem, som utnyttjats denna gång, inte alltid lett fram till samstämmiga resultat. Så exakta är inte analysmetoderna inom tillämpad nationalekonomi. Dessutom medför varje teori eller modell begränsningar av de resultat som kan erhållas och av vilka tolkningar som kan göras av observerade förhållanden.

Helt i konsekvens härmed har författarna till de olika specialstudierna fått relativt fria händer att närma sig ett ganska brett föreskrivet område. Den syntes som återges i huvudtexten innebär därför i vissa fall avvikelser från resultaten i specialstudierna. Vi har inte funnit någon anledning att i efterhand redigera hela LB-studien för att nå fullständig, intern samstämmighet.

Förloppsanalys

Angreppssättet i denna långtidsbedömning skiljer sig från det gängse inte bara däri att flera modeller används parallellt utan även däri att framställningen görs mera problemorienterad och mindre styrd av de begränsningar som uppstår i och med användandet av en enda modell eller metod. Genom att komplettera analysen i en traditionell, keynesiansk modell av den typ som tidigare använts i s k långtidsutredningar med dels en mikrobaserad simuleringsmodell, dels en monetaristisk modell har det exempelvis varit möjligt att mera ingående än som annars är vanligt studera sambanden mellan inflation, tillväxt och marknadssystemets sätt att fungera. Av liknande skäl har det också varit möjligt att i något högre grad än vanligt behandla den ekonomiska utvecklingens *förlopp* under perioden fram till 1985 och inte bara situationen vid början av perioden i jämförelse med ett tänkt jämviktsläge i slutet av perioden.

Helheten kontra delarna

Tvärtemot vad man kanske föreställer sig har huvudproblemet med denna långtidsbedömning inte varit bristen på information utan konsten att koordinera och syntetisera all den information som finns. Vissa fundamentala brister i underlaget kvarstår självfallet. Så t ex känner vi dåligt till hur inkomsttagarna reagerar i sitt utbud av arbete (mängd såväl som kvalitet) på bruttolöneerbjudanden, givet det svenska inkomstskattesystemet. Samma förhållande gäller hushållens sparbeteende, om vilket vi vet föga. Det är beklagligt att inga ansträngningar gjorts att komma åt dessa viktiga och fullt utredningsbara frågor. Det har givetvis inte varit möjligt att inom ramen för föreliggande arbete utreda sådana frågor. I första hand gäller problemet i stället att foga ihop alla de pusselbitar som redan finns och från dessa söka bilda sig en helhetsbild av den svenska ekonomin. Tekniken att från delarna i detalj bygga upp en helhetsbild av den svenska ekonomin under 80-talet som sedan konfronteras med en på makro-planet parallellt framtagen totalbild finner vi vara central för en långtidsbedömning. Detta är inte bara en fråga om att räkna rätt utan framför allt förmågan att fånga det ekonomiska systemets dynamiska beteende under olika former av påverkan under prognosperioden. Här har modellerna hjälpt till att hålla samman analysen.

Program, prognos eller bedömning?

Denna långtidsbedömning är varken ett program, en konsistent beskrivning av en önskad situation, som den statliga långtidsutredningen, eller en prognos. IUI har inte befogenheter att föra ekonomisk politik och bör av det enkla skälet ha ett annorlunda utformat angreppssätt än de statliga långtidsutredningarna. Även av praktiskt statistiska och styrtekniska skäl kan man ifrågasätta vad det ger att närma sig en hel ekonomi av svensk typ från en programmatisk utgångspunkt, där ett önskat slutresultat får styra analysen. Inte ens företagen är beredda att driva budgetstyrningsprincipen för långt in i framtiden i sin planering.

Vår långtidsbedömning är i första hand ett försök att identifiera den svenska ekonomins viktigaste problem inför den närmaste 5- till 10-årsperioden. Detta kräver framför allt att angreppssättet inte låses av en given analysmetod som begränsar synfältet. Användandet av flera angreppssätt anger även den osedvanligt höga graden av osäkerhet i bedömningsarbetet.

Det antyder med vilken distans den räkenskapsenliga delen av arbetet bör tolkas och användas. Prognoselementet kommer i första hand in i så måtto att problemens storlek och betydelse rangordnas. Först i andra hand går vi i kvantitativa termer igenom de ekonomisk-politiska lösningar som vi funnit tekniskt möjliga på det sätt som är tradition i långtidsutredningssammanhang.

En lång rad av specialstudier för LB-arbetet har pågått under längre tid. Man kan säga att LB-arbetet innebär en mobilisering av pågående forskning inom institutet som behandlar det aktuella totalproblem som långtidsbedömningen innebär.

Totalmodellerna – kalkyler

Metodmässigt innebär detta följande. En analys av ett helt ekonomiskt system i rörelse och under påverkan av händelser i omvärlden och av ekonomisk politik kräver tillgång till en *totalmodell* för ekonomin. Varken principiellt resonerande eller allmän ekonomisk teori räcker till. De flesta svar är på ett avgörande sätt beroende av den kvantifierade storleken av ett flertal sam- och motverkande faktorer inom det ekonomiska systemet. Kalkylering för hand är i praktiken omöjlig av resursskäl så snart man vill pröva flera lösningar än en. Likaså är en lämpligt strukturerad totalmodell nödvändig för att koordinera all den partiella informationen till en totalbild. Det har med andra ord aldrig varit frågan om att mekaniskt mata fram detaljprognoser med hjälp av den modellarsenal vi förfogar över. Så långt har varken modellteknik eller mätteknik (statistisk kvalitet) inom den tillämpade nationalekonomin kommit än och frågan är om man över huvudtaget kan eller bör styra metodutvecklingen åt det hållet. Modellanalysen och kvantifieringarna har varit ett stöd för tänkandet och problemdiskussionen. Sektor- eller mikro-informationen har i första hand använts till att få ett bättre kvantifierat grepp om makroutvecklingen för hela ekonomin. Detta innebär ett sätt att arbeta med kvantifieringar, som det är viktigt att hålla i minnet vid läsningen av denna text.

Vad gäller omvärldsanalyser har vi haft möjlighet att genomföra vissa specialsimuleringar över konjunktur- och prisspridning på en nyutvecklad version av den s k LINK-modellen av världsekonomin från Wharton

Econometric Associates.[1] Alldeles vid slutförandet av denna långtidsbedömning har vi fått tillgång till en preliminär simulering av världsekonomin fram till 1985 på denna modell. Dessutom har effekterna på olika länder bl a av olika höga oljeprishöjningar samt en allmän höjning av inflationstakten i USA studerats.

Den viktigaste uppdelningen gäller lång och kort sikt. Ambitionen har varit att integrera den reala, prismässiga och monetära analysen och att hantera konjunktur- och långsiktsanalys i ett sammanhang. Statisk jämviktsanalys eller den speciella variant därav som går under namnet likformig tillväxt (steady state) har vi denna gång inte varit särskilt hjälpta av. I denna typ av teori eller modellkonstruktioner existerar inte de obalanssituationer eller kriser som industriländerna genomgått under de senaste 5 à 10 åren. Att sådana hjälpsystem för analys kan leda tänkandet fel är uppenbart, och vi har försökt exemplifiera detta. I den ekonomiska situation som kännetecknat industriländerna under 70-talet har avvikelserna från varje tänkbart jämviktsläge varit så betydande att man måste utgå ifrån att de kan få en mycket långsiktig inverkan på den ekonomiska tillväxten, bl a via investeringarna.

IUI:s sektormodell

Institutet har tillgång till en traditionell efterfrågestyrd input-output sektormodell (LB-modellen) som provisoriskt utvecklades för 1976 års långtidsbedömning. Den har ytterligare förbättrats och uppdaterats. Denna modell innehåller bl a rikhaltig strukturell information baserad på det svenska nationalräkenskapssystemet men förutsätter för sin användning att sambanden mellan absoluta och relativa priser i omvärlden och löner å ena sidan samt utvecklingen av export, produktivitet och investeringar å den andra, fastställs exogent, dvs utanför modellsystemet. Detta innebär i praktiken att tillväxten eller förloppet (se kapitel 11) antas på grundval av överväganden utanför modellsystemet. Sektormodellen är hårt efterfrågestyrd. Den tillåter bl a ett detaljerat studium av olika efterfrågekomponenters multiplikatorverkningar. En väsentlig fördel med denna modell är den avancerade skatte- och efterfrågemodell som kopplats till och som utvecklats vid institutet.[2] När den

[1] Såväl den nya modellen som simuleringsexperimenten kommer att beskrivas i Sarma, K & Miovic, P, *The impact of a change in fuel prices using a world econometric model*, kommande IUI-studie.

[2] Se Dahlman-Klevmarken [1971], samt Jakobsson-Normann [1974].

exogena bedömningen genomförs används dessutom sektormodellen som ett kalkyleringsmässigt koordineringssystem, som bl a gör det möjligt att kvantifiera sektoreffekterna av en viss totalbedömning. Resultaten av detta arbete återges i Del III och framåt i denna skrift. En mer utförlig redogörelse sker i en särskild specialstudie.[1]

Ett system av satellitmodeller

För att stödja den externa analysen har ett antal partiellt integrerade satellitmodeller utnyttjats. Dessa satellitmodeller har byggts inom ramen för särskilda forskningsprojekt.

Detta gäller ett industri-finansiellt sub-system,[2] en mycket preliminär dynamisering av LB-modellen via investeringar och kapacitetstillväxt,[3] en utvecklad utrikeshandelssektor,[4] en särskild kommunal modell[5] samt ett system av arbetsmarknadsrelationer.[6] De modeller som mest kommit till användning för att stödja den externa dynamiska analysen är dels en monetär inflationsmodell för hela ekonomin, som delvis färdigställts och estimerats för institutets studie av prisregleringars effekter[7], dels institutets företagsbaserade makromodell (se nedan).

Den monetära modellen

Den monetära modellen beskriver ett flexibelt cykliskt förlopp kring en exogent bestämd trend för produktionskapacitetens utveckling. Det cykliska förloppet påverkas starkt av den ekonomiska politiken som den verkar via ekonomins likviditet, av inflationen under ett historiskt skede (som den bl a manifesterar sig i inflationsförväntningarna) och av export och importtransaktioner, som i sin tur bl a påverkas av priserna i Sverige i jämförelse med omvärlden. Handelsbalansen påverkar tillsammans med den ekonomiska politiken likviditeten i ekonomin och därefter inflationen. Modellen ger en beskrivning av ett antal viktiga mekanismer i en nationell ekonomi. Den tillåter oss bl a att fånga upp sambandet på medellång sikt

[1] Se Specialstudie Jansson, Nordström & Ysander [1979].
[2] Se Specialstudie Eriksson & Södersten [1979].
[3] Se Specialstudie Jansson, Nordström & Ysander [1979].
[4] Se Specialstudie Horwitz [1979].
[5] Se Specialstudie Ysander [1979d].
[6] Se Specialstudie Holmlund [1979].
[7] Se Specialstudie Axell [1979] samt kapitel 11.2.

mellan tillväxt och inflation, eller snarare hur ekonomin rör sig ur ett ojämviktstillstånd mot ett jämviktstillstånd och hur denna rörelse påverkas av inflationen. Detta har varit en mycket viktig fråga i denna långtidsbedömning.

Modellens mekanismer kan i viss mån tolkas i termer av ett decentraliserat marknadssystem försatt i någon grad av störningstillstånd av inflation och ekonomisk politik. Ett stort problem är att vi idag inte har en allmänt accepterad teori för att resonera om ekonomiska ojämviktsförlopp. Den tidigare allmänt omfattade s k keynesianska synen har under senare år allvarligt satts ifråga. Det "monetära" alternativet med sökteori i botten är fortfarande kontroversiellt. En dynamisk mikro-makroteori (eller modell) befinner sig fortfarande i begynnelsestadiet.

Den företagsbaserade totalmodellen

Företagsmodellen (mikro-makromodellen), som direkt byggts upp kring en modell om marknadsbeteendet, har använts som ett kontrollredskap för att testa rimligheten bakom de anpassningsförlopp som räknats fram. Företagsmodellen är mera generell till sin uppbyggnad än de tidigare modellerna och kan i sitt nuvarande skick närmast liknas vid en numeriskt specificerad teori, där siffersättningen gäller en ekonomi som liknar den svenska.[1] Marknader för arbetskraft, produkter och pengar finns explicit modellerade. Det är alltså genom experiment (simuleringar) möjligt att pröva hur en ekonomi beter sig när marknadssystemet störs på olika sätt, av prischocker, av regleringar eller av ekonomisk politik. Framför allt visar det sig att allokeringen av investeringarna påverkas kraftigt av hur marknadsmekaniken fungerar med betydande långsiktiga tillväxteffekter som följd. En generell slutsats är att det är svårt att föra ekonomisk politik med avsedd verkan även i ett modellsystem som är avsevärt enklare och begripligare än verkligheten. Det kommer att märkas att vi inte kunnat undgå att ta intryck av detta principiella resultat i den följande analysen. Det händer ofta att man inte rimligtvis kan veta vad man gör när man för ekonomisk politik och att effekterna blir omvända mot vad man tänkt sig. I vissa avseenden, bl a vad gäller takten i inflationssprid-

[1] En ganska utförlig dokumentation av en tidig version av mikro-makromodellen har redan publicerats. Se t ex Eliasson (ed.) [1978]. Ett betydande statistiskt arbete som syftar till en systematiskt uppbyggd mikro(företag) – till – makro (nationalräkenskaperna) databas pågår sedan ett år tillbaka. Delar av denna databas beräknas vara färdig för användning i modellen till den särskilda industrianalys som skall äga rum under hösten och vintern 1979/80.

ningen och dess störande inverkan på effektiviteten (bl a kapacitetsutnyttjandet) i ekonomin, har mikro-makromodellen och den monetära modellen visat sig uppträda på ett likartat sätt. Mikro-makromodellen har dessutom en mycket avancerad utbudssida, nämligen en återmatning mellan prisbildning, produktionsbeslut, vinster, investeringar och kapacitetstillväxt på individuell *företagsnivå*. Tillväxten är därmed i grund och botten endogent bestämd men begränsad uppåt av ett exogent antagande om nyinvesteringarnas produktivitet och den dynamiska effektiviteten hos marknadssystemets processer.[1]

Marknadssystemet – en social teknologi

I kapitel 4 diskuteras också marknadssystemets effektivitet som en faktor bakom tillväxten. *Marknadssystemet* betraktas här närmast som en form av *social* teknologi som är tillämpbar på de avancerade industriländerna och världshandeln. Industriländernas ekonomiska välfärd beror bl a på hur denna teknologi fungerar. Marknadssystemets funktioner står i centrum för den förloppsanalys som förenar de kortsiktiga och de långsiktiga perspektiven och som bl a bestämmer den långsiktigt möjliga tillväxten.

IUI:s teknikstudie

Den exogent bestämda långsiktiga kapacitetstillväxten representerar ett viktigt metodinslag. Den har i första hand bestämts på grundval av mycket långsiktiga trender i den svenska ekonomin, som studerats ingående i institutets nyligen avslutade samarbetsprojekt med IVA.[2] Resultaten av denna utvärdering på makronivå sammanfattas i Del II och Del III i form av det trendantagande som matas in i LB-analysen. Det är framför allt i industrikapitlet (kapitel 10) som denna långsiktiga analys kommit till betydande användning.

Ett av de stora problemen i industrianalysen har varit att uppskatta storleken på det ojämviktstillstånd som kännetecknar begynnelseåret 1978, bl a vad gäller utnyttjandet av arbetskraft och maskinpark inom industrin. På

[1] Se bl a preliminär uppsats: Eliasson, *Technical Change, Employment and Growth*, februari 1979 (stencil). Se även B. Carlsson & G. Olavi [1978].
[2] Carlsson et al. [1979].

denna punkt har vi kunnat utnyttja information från Industriförbundets planenkät, som detta och föregående år genomförts gemensamt med institutet[1] och som i ännu högre grad bör komma till användning i den särskilda *industribilaga,* som planeras bli färdigställd under våren 1980.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis skulle man kunna säga att vi i denna långtidsbedömnings huvudtext tonat ner den numeriska analysen till förmån för en mer problemorienterad diskussion. Den traditionella långtidsutredningsanalysen har dock genomförts i stort sett fullt ut och även utvecklats ytterligare i så måtto att en ingående konsistenstest av reala och finansiella flöden genomförts.[2] Den tekniska delen av denna konsistenstest har dock så långt möjligt förlagts i särskilda bilagor.[3]

Likaså har den traditionella jämviktsanalysen kompletterats med en *förloppsanalys* där framför allt sambanden mellan tillväxt, inflation och marknadernas funktioner tillkommit.[4] Man skulle kunna säga att analysen totalt blivit mer *systemorienterad* och dynamisk än vad som gällt tidigare.

Utöver detta har det långa *historiska* skeendet fått en mycket framträdande plats i denna långtidsbedömning. Detta beror framför allt på att det uppfattats som nödvändigt att få perspektiv på dagens händelser och i praktiken på den lyckliga omständigheten att institutet genom en nyligen färdigställd studie[5] fått tillgång till den nödvändiga statistiska dokumentationen.

[1] Se Albrecht [1979].
[2] Se kapitel 7.
[3] Se Jansson, Nordström & Ysander [1979] samt Eriksson & Södersten [1979].
[4] Kapitel 11 samt bl a Axell [1979]
[5] Se Carlsson et al. [1979].

DEL II

FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR EKONOMISK TILLVÄXT

It is better to be
vaguely right than
exactly wrong.

J.M. Keynes

Kapitel 2

Orsakerna till 1970-talets ekonomiska kris

Den krisartade situationen som kännetecknat åren 1976–1978 och som svensk ekonomi ännu ej tagit sig ur har sina rötter långt tillbaka i historien.[1] Det finns i stort sett tre typer av orsaker till 70-talets ekonomiska kris:

(1) kortsiktiga (delvis konjunkturella) faktorer
(2) nedsatt funktionsduglighet hos det ekonomiska systemet samt
(3) långsiktiga yttre tillväxtbetingelser.

Detta kapitel handlar huvudsakligen om de sistnämnda, i ett historiskt perspektiv. Kapitel 3 drar ut konsekvenserna för framtiden och i kapitel 4 behandlas marknadernas betydelse.

2.1 Kortsiktiga störningar har fått ekonomierna i marknadsmässig obalans

Den första orsakstypen är av kortsiktig, delvis konjunkturberoende karaktär. Här kan nämnas att samtliga de viktigare industriländerna 1973 – för första gången under efterkrigstiden – samtidigt befann sig i en konjunkturuppgång vilken bl a medförde spekulativa lagerinvesteringar i råvaror och därmed kraftigt stigande råvarupriser. Missväxt i flera länder medförde kraftigt stigande jordbrukspriser. Oljeprisstegringarna 1973/74 tillsammans med en expansiv politik i flera länder bidrog också kraftigt till inflationen. Medan konjunkturuppsvinget i industriländerna var samtidigt, var de olika ländernas ekonomisk-politiska reaktioner under den efterföljande avmattningen mycket olika och delvis okonventionella. Inflationen och betalningsbalansunderskotten till följd av de ökade oljepriserna ledde till att flera av de större

[1] Detta är en av de viktigare slutsatserna i en nyligen publicerad IUI-studie; se Carlsson et al. [1979].

industriländerna, däribland USA, Västtyskland och Japan, kom att föra en relativt deflationistisk politik, trots en begynnande konjunkturavmattning. Några länder, däribland Sverige, valde i stället en expansiv politik i syfte att brygga över konjunkturnedgången. OECD-konjunkturen har sedan 1974 befunnit sig i ett i jämförelse med tidigare år obalanserat lågtillväxttillstånd, med dåligt utnyttjade resurser och hög inflation.[1] Detta obalanserade tillstånd har påverkat förutsättningarna för marknadssystemens effektiva fungerande i industriländerna.

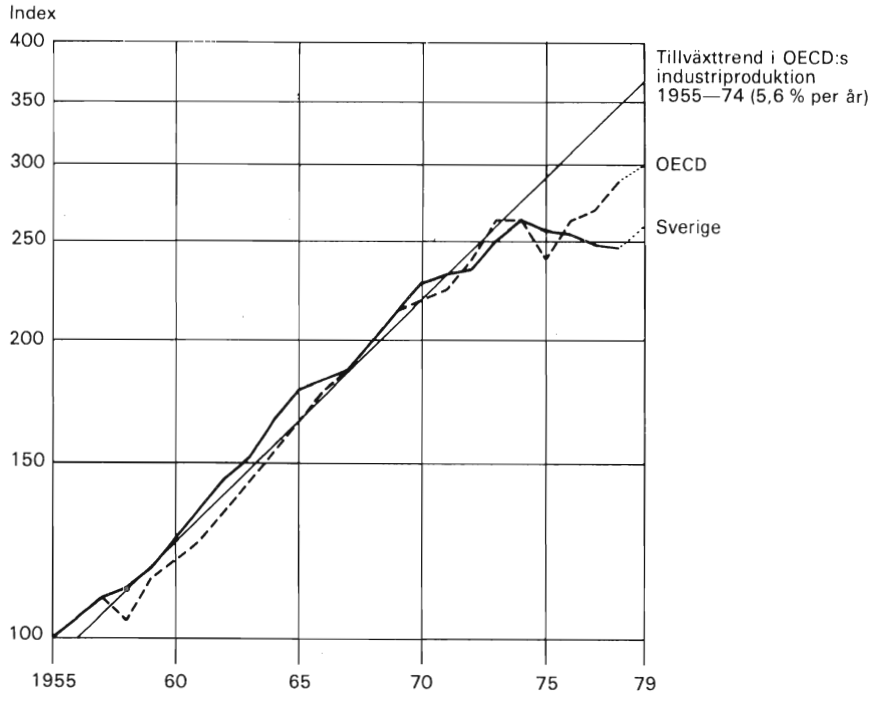
Den internationella råvaruboomen 1973/74 medförde att industriproduktionen, investeringarna och vinsterna fortsatte att stiga i Sverige under 1974, medan de föll i utlandet. Regeringen sökte hålla produktionen uppe 1975 och senare genom momssänkning, upplåning i utlandet, lagerstöd, subventioner och såväl traditionella som extraordinära arbetsmarknadsåtgärder. Allt detta gjorde att den svenska ekonomin kom allt mera "ur fas" i förhållande till den internationella ekonomiska utvecklingen. Den överoptimism som uppstod i det inledande expansiva skedet skapade bl a det stämningsläge som ledde till 1975 års kraftiga lönekostnadsstegringar, vilka ökade de svenska lönekostnaderna med ca 25 % i förhållande till OECD-länderna totalt. Utvecklingen av industriproduktionen i Sverige och i OECD 1955–79 framgår av figur 2.1.

Den alltjämt kraftiga internationella inflationen och de därmed sammanhängande relativprisförskjutningarna har skapat en betydande marknadsosäkerhet för industrin världen över. Olika regeringars oförutsebara och okalkylerbara åtgärder för att komma till rätta med bytesbalansunderskotten och inflationen har snarast förvärrat situationen. Trots att industriproduktionen i OECD-området stigit sedan 1975 (se figur 2.1) har sålunda investeringsverksamheten varit mycket ringa. Frågan är i vilken utsträckning nedgången i investeringarna har enbart kortsiktiga orsaker.

Den andra orsakstypen har att göra med att vårt ekonomiska systems funktionsduglighet blivit nedsatt under 1970-talet. Vissa (selektiva) ingrepp i marknadsfunktionen har gjorts, vilka snedstyrt marknadsprisbildningen och kan ha reducerat flexibiliteten i vissa delar av produktionsstrukturen. Samtidigt har den konjunkturella instabilitetens och inflationens störande inverkan på marknadsfunktionerna ställt större krav än tidigare på dessa. Dessa samband diskuteras närmare i kapitel 4.

[1] Se Eliasson [1975].

Figur 2.1. *Industriproduktionens utveckling i Sverige och OECD 1955–1978 och prognos för 1979*
Index 1955 = 100



Anm: Siffrorna för 1978 är preliminära. Prognoserna för 1979 är gjorda av OECD.

2.2 Långsiktiga yttre tillväxtbetingelser i historiskt perspektiv

2.2.1 Internationell jämförelse

Den tredje typen av orsaker till 70-talets ekonomiska kris i Sverige har att göra med de långsiktiga yttre förutsättningarna för den svenska ekonomins tillväxt.[1]

Den svenska ekonomins tillväxt, uttryckt i BNP/capita, har varit mycket

[1] Det är i första hand dessa faktorer som studerats i IUI:s samarbetsprojekt med IVA (Carlsson et al. [1979]).

snabb i internationell jämförelse under hela vår industriella historia.[1] Enligt tabell 2.1 har den långsiktiga tillväxttakten, mätt på detta sätt, varit en halv procentenhet högre i Sverige än i något annat industriland i mer än hundra år. Vilka är orsakerna till detta förhållande?

Tabell 2.1. *Den svenska ekonomiska utvecklingen 1870–1976 i internationell jämförelse*
Procent per år

Länder	BNP	BNP/ capita	Industri-produktion	Industri-produktion/ sysselsatt
Frankrike	2,0	1,8	2,6	2,3
Västtyskland	2,6	2,0	3,7	2,1
Italien	2,3	1,6	4,2	3,0
Norge	2,8	2,0	3,8	2,8
Storbritannien	2,9	1,5	2,4	1,9
USA	3,6	2,0	3,9	2,8
Kanada	–	–	4,2	2,5
Sverige	3,0	2,5	4,1	2,8

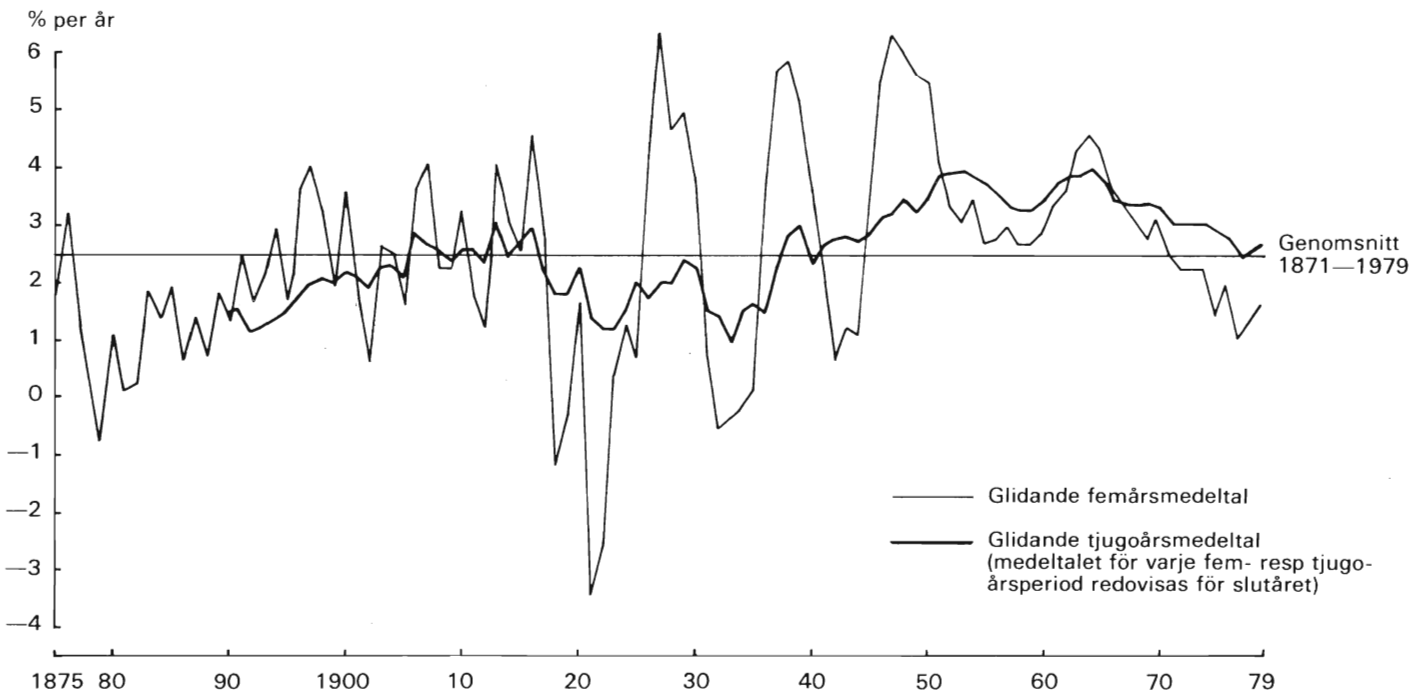
Anm: BNP och BNP/capita avser 1870–1976, industriproduktionen 1901–1975 och industriproduktion/sysselsatt 1899–1975.
Källor: Maizels [1965] s 533; OECD- och UN-statistik.

I figur 2.2 visas tillväxten av BNP/capita i Sverige 1871–1979 i form av glidande femårs- och tjugoårsmedeltal. Under hela perioden har den genomsnittliga tillväxten varit 2,5 % per år. Som framgår av figuren är det den höga tillväxttakten under 1930–60-talen som dragit upp genomsnittet för hela perioden. Under 1970-talet har tillväxten åter fallit väsentligt under genomsnittet.

Om man studerar motsvarande utveckling i andra länder (se figurerna 2.3–5) och jämför med den svenska, finner man att tillväxttakten var högre i Sverige än i USA, Storbritannien och Tyskland från omkring 1890 fram till Första världskriget, att 1920-talskrisen blev djupare i Sverige än i de andra länderna (med undantag av Storbritannien), att vi under 1930-talet och fram till Andra världskriget hade ungefär samma tillväxttakt som Tyskland och Storbritannien, medan 1930-talskrisen i USA blev både djup och långvarig, samt att Sverige under den andra hälften av 1940-talet och de första åren på

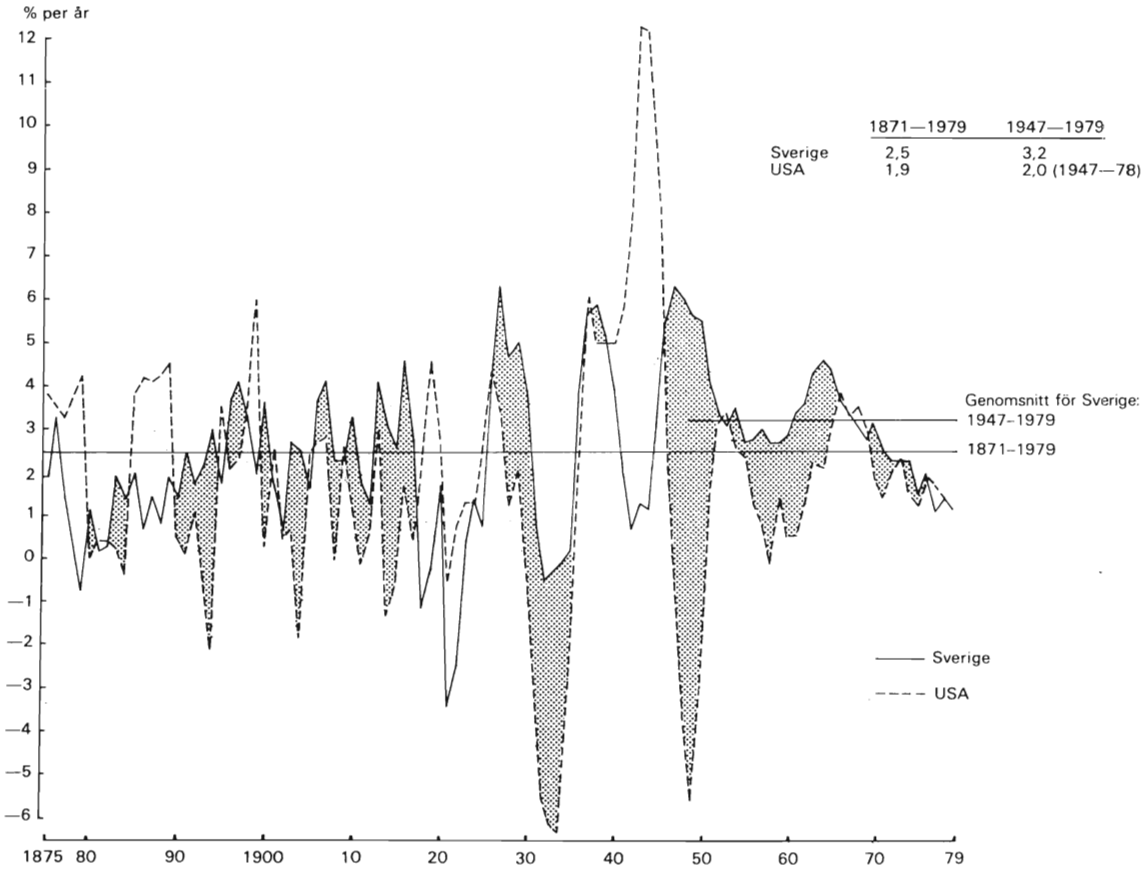
[1] I det följande används tillväxten av BNP/capita som mått på den ekonomiska tillväxten. BNP-måttet används som det konventionellt definieras med all den mättekniska godtycklighet som därmed följer, bl a vad gäller mätningar av den offentliga sektorns produktion, vilket blivit betydelsefullt under efterkrigstiden. Se på denna punkt kapitel 9. Detta förhållande gäller även tolkningen av BNP som välfärdsmått. Det tar t ex inga hänsyn till fördelningen på individer.

Figur 2.2. *Tillväxten av BNP/capita i Sverige 1871–1979*



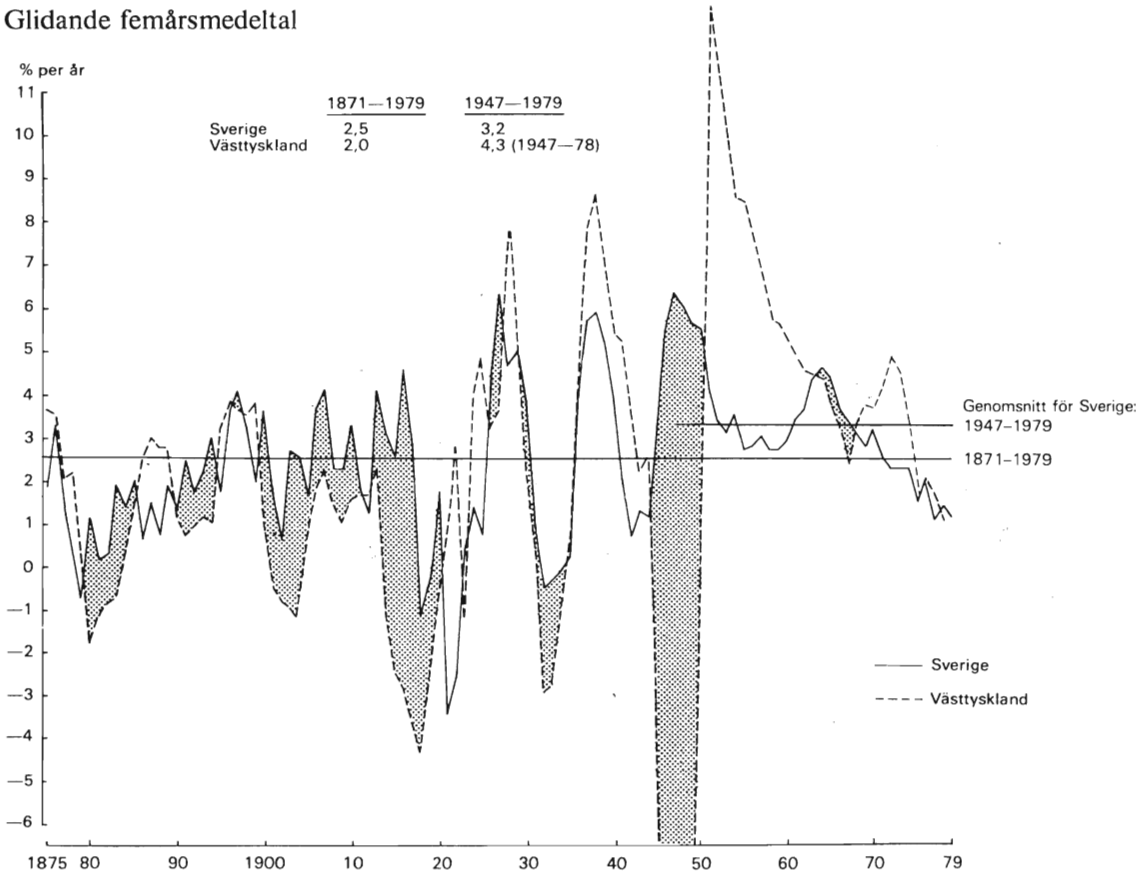
Källor: 1871–1950: Johansson [1967]; 1951–1979: SCB, Nationalräkenskaper.

Figur 2.3. *Tillväxten av BNP/capita i Sverige och USA 1871–1979*
Glidande femårsmedeltal



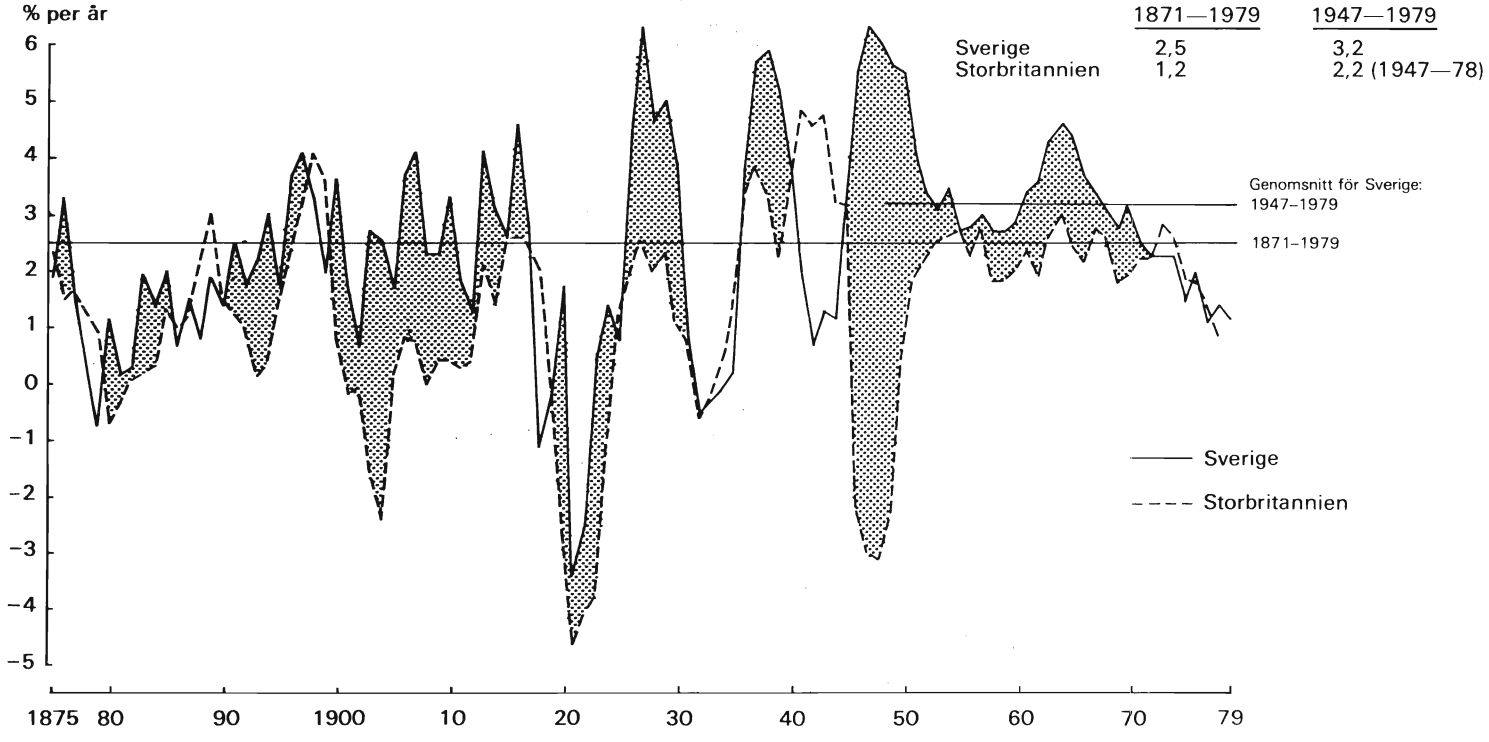
Källor: Johansson [1967]; SCB, Nationalräkenskaper samt Maddison [1977].

Figur 2.4. *Tillväxten av BNP/capita i Sverige och Västtyskland 1871–1979*
Glidande femårsmedeltal



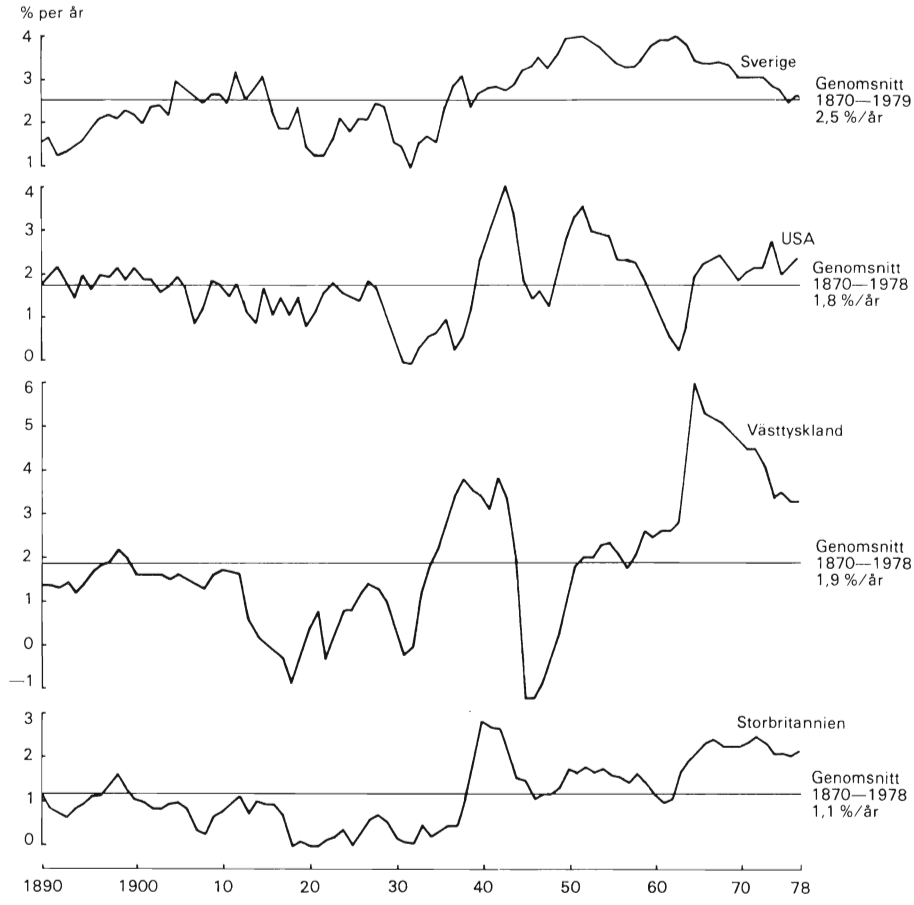
Källa: Se figur 2.3.

Figur 2.5. *Tillväxten av BNP/capita i Sverige och Storbritannien 1871–1979*
Glidande femårsmedeltal



Källor: Se figur 2.3.

Figur 2.6. *Tillväxten av BNP/capita i Sverige, USA, (Väst)Tyskland och Storbritannien 1870–1978*
Glidande 20-årsmedeltal



Anm: Medeltalen för varje 20-årsperiod redovisas för slutåret.
Källa: Se figur 2.3.

1950-talet hade den snabbaste tillväxt vi någonsin haft under en period av motsvarande längd, medan produktionen föll mycket starkt i de övriga länderna. Genom den snabba återhämtningen i Västtyskland kom tillväxttakten där att under 1950-talet kraftigt överstiga den svenska, medan vi ända fram till omkring 1970 bibehöll en snabbare tillväxt än Storbritannien och USA.

Genom att använda glidande femårsmedeltal kan man i viss mån rensa

bort konjunktursvängningar ur materialet.[1] Genom att använda medeltal över ännu längre perioder, exempelvis 20 år, går det lättare att iaktta de långsiktiga trenderna. I figur 2.6 visas glidande tjugoårsmedeltal för tillväxttakten av BNP/capita 1870–1978 (1979 för Sverige) i Sverige, USA, Västtyskland och Storbritannien.

Man kan för det första konstatera att inget av de andra länderna kan uppvisa en så lång sammanhängande period med en tillväxt av minst 2,5 % per år som Sverige 1935–74. Storbritannien och USA har endast för några korta perioder nått upp till denna tillväxttakt, medan Tyskland gjort det under 1930-talet och under efterkrigstiden. Man kan också konstatera att den ekonomiska tillväxten varit relativt jämn i Sverige och Storbritannien och betydligt mera varierande i USA och Västtyskland.

Det finns anledning att i kapitel 3, avsnitt 3.1 återkomma till varför tillväxttakten i samtliga de studerade länderna varit högre under efterkrigstiden än tidigare.

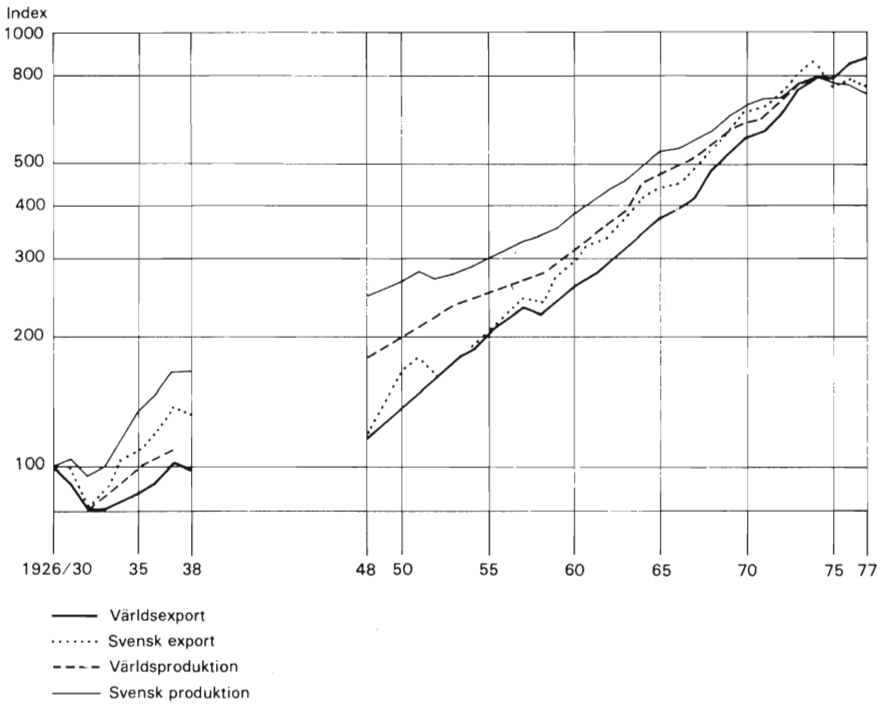
En översikt av utvecklingen efter 1920-talets slut ges i figur 2.7. Där visas att den svenska industriproduktionen under 1930-talet ökade betydligt snabbare än genomsnittet för omvärlden (där den djupa depressionen i USA spelade en stor roll). Det försprång som då skapades har sedan gått förlorat under efterkrigstiden. Som framgår sjönk den svenska industriproduktionen i förhållande till omvärlden kraftigt efter Korea-konjunkturen, utvecklades därefter i stort sett parallellt fram till 1960-talets mitt och har sedan sjunkit ytterligare, framför allt efter 1974. Det bör påpekas att såväl Korea-konjunkturen som oljekrisen 1973/74 inleddes med kraftiga pris- och vinststegringar inom svensk industri.

2.2.2 "Tillväxtpuckeln" i Sverige 1945–1953

Tillväxttakten har sålunda varit hög i de flesta industriländer under efterkrigstiden. För Sveriges vidkommande är det i första hand "tillväxtpucklarna" 1945–53 och 1959–69 (se de glidande femårsmedeltalen i figur 2.2) som behöver förklaras. Vad beträffar den förra perioden måste fördelen av en oförstörd produktionsapparat och de uppdämda konsumtions- och investeringsbehov som fanns i den svenska ekonomin efter kriget ha spelat en väsentlig roll. De svenska industriinvesteringarna ökade mellan 1946 och

[1] Det bör dock påpekas att konjunkturcykelns längd kan variera över tiden.

Figur 2.7. *Utvecklingen av världsexporten, världsproduktionen, den svenska exporten och den svenska produktionen av industrivaror 1926/30–1977*
Index 1926/30 = 100. Semilogaritmisk skala



Anm: För världsexporten och världsproduktionen saknas uppgifter för åren 1949–52.

Källor: International Financial Statistics. IMF, 1978; *U.N. Yearbook of Industrial Statistics,* Vol. 1 (General Industrial Statistics), 1975, s. 666; Carlsson & Sundström [1973]; Lundberg [1953].

1950 snabbare än någonsin. Den svenska kronan kom genom devalveringen 1949 att bli undervärderad. Delvis på grund av den amerikanska Marshallhjälpen till det krigshärjade Europa kom återuppbyggnaden snabbt igång. Det rådde sålunda en säljarens marknad för svenska varor, vilken dock i någon mån motverkades av att mottagarländernas betalningsförmåga var dålig. Priserna på trävaror och pappersmassa fördubblades respektive trefaldigades mellan 1946 och 1951. Malm- och stålpriserna utvecklades på liknande sätt och svarade vid denna tid tillsammans för 60 % av den svenska exporten och nära 30 % av industrisysselsättningen. Efter att redan under mellankrigstiden ha haft en snabb ekonomisk tillväxt, i motsats till många andra länder, hade Sverige börjat hämta in det tekniska försprång som USA hade på de

flesta områden. Sverige låg fortfarande långt efter USA i tekniskt avseende men hade efter krigsslutet en särställning i Europa, vilken förstärktes genom de omfattande investeringarna inom industrin. Alla dessa faktorer bidrog till att ge den svenska industrin en hög lönsamhet och en mycket gynnsam internationell konkurrensposition.

De gynnsamma omständigheterna kulminerade i samband med råvaruboomen under Korea-konjunkturen. Därefter började priserna på svenska råvaror falla i förhållande till priserna på industrivaror. Den industriella återuppbyggnaden efter kriget hade kommit igång i Europa, medförande moderna produktionsanläggningar och därmed ökad konkurrens. Den internationellt svaga konjunkturen, valutaregleringarna, importrestriktionerna och de allmänna omställningsproblemen vid övergången från hemmamarknadsorienterad till mera utrikeshandelsorienterad produktion i många länder medförde dock en svag tillväxt vid mitten av 1950-talet.

2.2.3 "Tillväxtpuckeln" i Sverige 1959–1969

I samband med den internationella konjunkturuppgången 1958 och avvecklingen av bl a byggnadsregleringarna och den 12-procentiga investeringsavgiften kom de svenska investeringarna igång. Den investeringsuppgång som därmed inleddes varade fram till 1963 och blev mycket kraftig. De höga vinsterna från Korea-boomen plöjdes nu i stort sett ner i de sektorer där de uppkommit. Som visas i kapitel 10 kom detta i kombination med prisutvecklingen att leda till vad som i efterhand visat sig bli betydande felinvesteringar. En kraftigt bidragande faktor till investeringsuppgången var den våg av handelsliberaliseringar som inträffade i Europa i samband med att valutaregleringarna togs bort och förhandlingar om EEC och EFTA fördes. Sveriges medlemskap i EFTA och tillkomsten av EEC kom att medföra dels en kraftig strukturomvandling på hemmaplan, dels starkt ökande utlandsinvesteringar.

Den strukturomvandling som föranleddes av den ökade handelsliberaliseringen, främst inom EFTA, och de ökade industriinvesteringarna 1958–63, som delvis sammanhängde därmed, mognade ut under första hälften av 1960-talet. Således nådde totalproduktivitetens årliga ökningstakt (den s k restposten eller teknikfaktorn, dvs den del av en produktionsvolymökning som inte förklaras av ökade insatser av arbetskraft och kapital) det högsta absoluta värdet någonsin i den svenska industrins historia efter att i

stort sett ha ökat ända sedan 1870. Resultatet blev en mycket snabb ekonomisk tillväxt i Sverige under första hälften av 1960-talet. Industriproduktionen ökade med 7 % per år. Den svenska konkurrenskraften var stor, vilket bl a antyds av att den svenska industrivaruexporten ökade snabbare än världsexporten svällde på grund av det ökade handelsutbytet i samband med den ökande integrationen.[1] De faktorer som börjat verka i negativ riktning redan efter Korea-boomen var ännu inte tillräckligt starka för att hålla tillbaka utvecklingen.

Mot slutet av 1960-talet sjönk dock den ekonomiska tillväxten. Råvarupriserna fortsatte falla i förhållande till andra priser, en utveckling som inletts redan under Korea-konjunkturen. Delvis till följd av de sjunkande kostnaderna för sjötransporter med stora, snabbgående bulkfartyg började leveranser av pappersmassa från västra Kanada och sydöstra USA konkurrera på den västeuropeiska marknaden, dit Sverige levererade större delen av sin avsalumassa. Nya järnmalmsgruvor öppnades, särskilt i Brasilien och Australien, där brytningskostnaderna för högkvalitativa malmer i kustbelägna dagbrott var mycket låga. De sjunkande transportkostnaderna gjorde dessa malmer alltmer konkurrenskraftiga även på den västeuropeiska marknaden. Rent fysiska begränsningar gjorde att det i praktiken inte var ekonomiskt möjligt att ytterligare väsentligt öka den svenska malmbrytningen, varför den svenska järnmalmen förlorade marknadsandelar på världsmarknaden.

Den japanska industrin hade börjat växa starkt redan under 1950-talet. Till en början dominerade arbetsintensiva varor såsom teko och leksaker, men sedan kom den japanska industrin att mera inriktas mot utvecklingsblocket stål-varv-bilindustri – precis som i Sverige. Det utvecklingsblock som burit upp en stor del av den svenska industriella utvecklingen under efterkrigstiden fick således ganska snart stark japansk konkurrens. Den svenska stålindustrin, som expanderade kraftigt i samband med utbyggnaden av handelsstålverken i Oxelösund och Luleå, fick se sin konkurrenskraft försämrad redan omkring 1960. En allvarlig varvskris inträffade under 1960-talets andra hälft.

Den svenska tekoindustrin, som var stor redan före kriget, blev överdimensionerad under senare delen av 1940-talet och fick sedan under Korea-boomen se sina relativpriser kraftigt sänkta. Under 1950- och 1960-talen utsattes den för allt hårdare konkurrens, inte minst från låglöne-

[1] Se även Horwitz [1979].

länder som Hongkong, Portugal och Jugoslavien, sedermera även från Sydkorea, Taiwan etc. Andra arbetsintensiva varor fick så småningom liknande konkurrens, t ex metallmanufaktur och andra enklare verkstadsprodukter.

Mot slutet av 1960-talet sjönk industriinvesteringarnas tillväxttakt. En stor del av omstruktureringen till följd av handelsliberaliseringen var genomförd. Den absoluta storleken av totalproduktivitetens ökningstakt (dvs den s k teknikfaktorn) minskade, men den minskade ökningstakten för industriinvesteringarna och minskningen av industrisysselsättningen medförde att teknikfaktorns relativa bidrag ökade.[1] Över 90 % av produktionsvolymökningen i industrin under det senaste decenniet är hänförlig till teknikfaktorn.

2.2.4 Efterkrigstidens ekonomiska utveckling i Sverige – en sammanfattning

I en enkätundersökning som genomförts inom ramen för IUI:s samarbetsprojekt med IVA har det visat sig att på nästan alla de teknikområden som täcks av undersökningen har svensk industri under hela efterkrigstiden uppnått eller bibehållit en framskjuten teknisk ställning. Detta har tolkats så att Sverige på allt fler områden har nått den teknologiska fronten under efterkrigstiden. Detta gör att vi inte i samma utsträckning som tidigare kan hämta in det försprång som framför allt USA tidigare hade. Samtidigt har de intervjuer med ledarna för 12 svenska storföretag som också genomförts inom studien entydigt visat att konkurrensen har hårdnat på i stort sett alla områden sedan 1950-talets början. En viktig förklaring är att de länder som tidigare låg långt bakom den teknologiska fronten har närmat sig denna. Den ökade ekonomiska integrationen bland västvärldens industriländer och de nya industriländernas ökade roll i det internationella handelsutbytet har medfört en utjämning av skillnaderna med avseende på bästa tillämpade teknik. Därmed har pris- och kostnadsskillnader trätt i förgrunden på ett helt annat sätt än tidigare och givit de nya industrialiserade länderna väsentligt ökad konkurrenskraft på de gamla industriländernas bekostnad.

Den bild som framträder av den industriella utvecklingen i Sverige under efterkrigstiden kan sålunda sammanfattas på följande sätt. Tendenser till försämrad konkurrenskraft för den svenska industrin började märkas redan

[1] Carlsson et al. [1979] s. 111.

på 1950-talet: råvarornas konkurrensläge försämrades, verkstadsindustrin fick ökad konkurrens i Västeuropa och nya konkurrentländer gjorde sig gällande på arbetsintensiva produkter. Men på grund av det utomordentligt gynnsamma utgångsläge som den svenska industrin hade efter Korea-konjunkturen, var verkningarna inte särskilt kännbara förrän långt senare. Den trendmässiga försämringen bröts markant men temporärt genom den snabba strukturomvandlingen i samband med den västeuropeiska integrationen under 1960-talets första hälft. Därefter fortsatte de negativa tendenserna att göra sig allt mer gällande.

Åren kring mitten av 1960-talet framstår därför som en brytpunkt i den svenska industriella utvecklingen under efterkrigstiden. Fram till 1965 ökade den svenska exportens andel av världsexporten men har sedan minskat, särskilt efter 1973. Etableringen av nya företag inom plast-, metall- och verkstadsindustrierna ökade fram till 1965 för att sedan minska starkt. Antalet fusioner ökade också kraftigt under 1960-talets andra hälft. Industrisysselsättningen, som varit konstant 1950–55 och minskat något 1955–60, ökade åter under 1960-talets första hälft för att sedan åter minska. Fram till början av 1960-talet utgjordes i stort sett hela den svenska elkraftsproduktionen av billig vattenkraft, som utgjorde ett viktigt argument för utbyggnaden av den tunga industrin. Men därefter har ökningen av elkraftproduktionen måst tillgodoses genom utbyggnad av värmekraft, där de svenska komparativa fördelarna är betydligt mindre.

De svenska komparativa fördelarna har således under efterkrigstiden gradvis förskjutits från råvaru- och elkraftsbaserad produktion via produktion baserad på yrkesskicklig arbetskraft till tekniker- och FoU-intensiv produktion.[1] Detta har visat sig bl a i att ju högre FoU-intensiteten är, desto mer benägna är svenska industriföretag att producera i Sverige i stället för att etablera produktion utomlands.[2] Samtidigt kan dock minskningen av utländska företags investeringar i Sverige under senare år i produktion med en hög andel yrkesskicklig arbetskraft för export till utlandet antyda att vår komparativa fördel vad beträffar denna produktionsfaktor minskar i betydelse.[3] Kraven på exportframgång har ökat mer och mer på aktiviteter där riskmomentet är större och prognosmöjligheterna mindre än i den mer traditionellt inriktade värld som var förhärskande under den tidigare delen av efterkrigstiden.

[1] Carlsson & Ohlsson [1976], samt Ohlsson [1976].
[2] Swedenborg [1979 b].
[3] Samuelsson [1977].

2.3 Sammanfattning av krisens orsaker

Den ekonomiska kris som Sverige råkat in i under 1970-talet har således många orsaker. För det första finns det kortsiktiga faktorer i form av ovanligt kraftiga konjunkturella störningar under 70-talet och en, åtminstone fram till 1976 (och betraktad i efterhand), mindre lyckad svensk stabiliseringspolitik. För det andra har, särskilt under 1970-talet, gjorts ett antal andra ekonomisk-politiska ingrepp, främst i form av selektiva åtgärder, som förmodligen bidragit till en ineffektivisering av det ekonomiska systemet i teknisk-ekonomisk mening (se vidare kapitel 4). För det tredje har de långsiktiga yttre betingelserna för den svenska ekonomin försämrats genom att vi förlorat en del av vår konkurrenskraft på basindustrierna och en del av vårt tidigare tekniska försprång, samtidigt som produktivitetsvinsterna av en omfördelning av resurserna till följd av den ökade ekonomiska integrationen avtagit. Hur stor vikt var och en av dessa faktorer bör tillmätas kan dock inte anges kvantitativt. Bland annat nödvändigheten att särskilja konjunkturella och strukturella faktorer gör framtidsbedömningen extra besvärlig just nu.

Kapitel 3

De framtida långsiktiga tillväxtmöjligheterna

3.1 Det internationella perspektivet

3.1.1 Gynnsamma faktorer hittills under efterkrigstiden

Som visats ovan i avsnitt 2.2.1 har den ekonomiska tillväxten i industriländerna varit exceptionellt snabb under 1950- och 60-talen sett i ett längre historiskt perspektiv. Efterkrigstidens extraordinärt snabba ekonomiska tillväxt i industriländerna kan förmodligen hänföras till dels ett antal speciella omständigheter (som dock är av övergående karaktär), dels ett antal faktorer av mera permanent karaktär.[1]

Sex stycken bland de speciella men temporära faktorerna kan nämnas. För det första fanns det vid Andra världskrigets slut ett stort teknologigap mellan USA och övriga industriländer. Detta uppstod huvudsakligen i samband med kriget, men störningarna i den internationella handeln och de internationella kapitalrörelserna under perioden 1913–39 bidrog också. Att USA redan 1913 hade en 50 % högre arbetsproduktivitet än övriga industriländer (exkl Japan) kan hänföras inte bara till bättre teknologi och högre kapitalintensitet utan även till större landyta per invånare, dvs i princip större råvarutillgångar. Fram till 1950 ökade USA:s arbetsproduktivitetsförsprång ytterligare, tack vare det ökande teknologigapet.

Under efterkrigstiden har de övriga industriländerna genom sin återuppbyggnad och snabba ekonomiska tillväxt hämtat in en stor del av USA:s tekniska försprång. 1970 hade de nått samma produktivitetsnivå i förhållande till USA som 1913, dvs USA:s produktivitet var 50 % högre. Man hade då kunnat förvänta sig att arbetsproduktivitetens ökningstakt skulle ha avtagit allteftersom man närmade sig USA:s nivå. Att så i allmänhet inte har blivit

[1] Framställningen nedan bygger i stor utsträckning på basmaterial framtaget i samband med IUI:s samarbetsprojekt med IVA, samt även Abramovitz [1977] och Denison [1967].

fallet förrän på 1970-talet förklaras av dels de kraftiga investeringarna i Västeuropa och Japan på 1960-talet, dels produktionssammansättningens förändring i riktning mot mera högproduktiva branscher. Båda dessa faktorer har att göra med den ökade handelsliberaliseringen och bildandet av EEC och EFTA.

Den andra speciella omständigheten under efterkrigstiden är återupprättandet av relativt fri handel och fria kapitalrörelser efter en lång period av kraftiga störningar. Först omkring 1970 nådde världshandeln med industrivaror samma omfattning i förhållande till världsproduktionen som var för handen 1913.[1] Återupptagandet av världshandeln medförde en betydande resursomfördelning och därmed en stark produktivitetsökning. Enligt beräkningar gjorda av den amerikanske ekonomen Denison var den relativt snabba omfördelningen av resurser från låg- till högproduktiva sektorer (dvs främst från jordbruk till industri) i Europa en av de viktigaste orsakerna till skillnaderna mellan USA och Västeuropa i ekonomisk tillväxttakt under perioden 1950–62.[2]

Den tredje faktorn är att den inhemska marknaden i industriländerna växte snabbt för vissa varaktiga konsumtionsvaror som massproducerades och var relativt billiga i USA vid krigets slut men som på grund av ekonomiska och politiska störningar mellan 1913 och 1950 hade spritts i endast ringa utsträckning till andra länder. Exempel på sådana varor är bl a bilar, radio- och TV-apparater samt andra hushållskapitalvaror. Vid produktionen av dessa kunde både kapitalintensiva tillverkningsmetoder och stordriftsfördelar utnyttjas.

Den fjärde faktorn är att det vid Andra världskrigets slut fortfarande fanns en betydande arbetskraftsreserv i jordbruket i de flesta länder i Västeuropa och i Japan. Enligt tabell 3.1 var denna reserv särskilt stor i Japan och Italien. Även utanför jordbruket (varuhandel, tjänster etc) fanns en stor arbetskraftsreserv. Avflyttningen från jordbruket spelade sålunda en betydande roll för arbetskraftsutbudet i andra näringar. Genom möjligheten att rekrytera arbetskraft från relativt lågproduktiva och lågavlönade arbeten i jordbruk, handel etc kunde särskilt industrin växa snabbt utan att detta medförde alltför snabba lönestegringar. Den ökning av kapitalintensiteten (dvs kapitalmängden per arbetare) som var förknippad med industrins relativa tillväxt kunde sålunda fortgå länge utan att räntabiliteten på insatt kapital pressades ned.

[1] Se t ex figur 2.7 ovan.
[2] Denison [1967] s 337.

Tabell 3.1 *Arbetskraftsreserven i jordbruket i olika länder 1950–1970*

	Antal anställda i jordbruket i % av totala civila arbetskraften		Avflyttning av arbetskraft från jordbruket i % av ökningen av antalet anställda i andra yrken	
	1950	1977	1950–60	1960–70
USA	12,0	3,6	28	20
Frankrike	29,3	9,5	95	60
Tyskland	24,8	7,2	41	62
Italien	42,8	15,9	53	148
Japan	48,3	11,9	58	59
Sverige	21,8	6,1	..	..
Storbritannien	5,4	2,7	17	52

Källor: Abramovitz [1977]; Denison [1967] tabell 6–5; OECD, Labour Force Statistics, Quarterly supplement to the Yearbook. November 1978; Statistiska meddelanden N 1975:98, appendix 5, tabell 98.

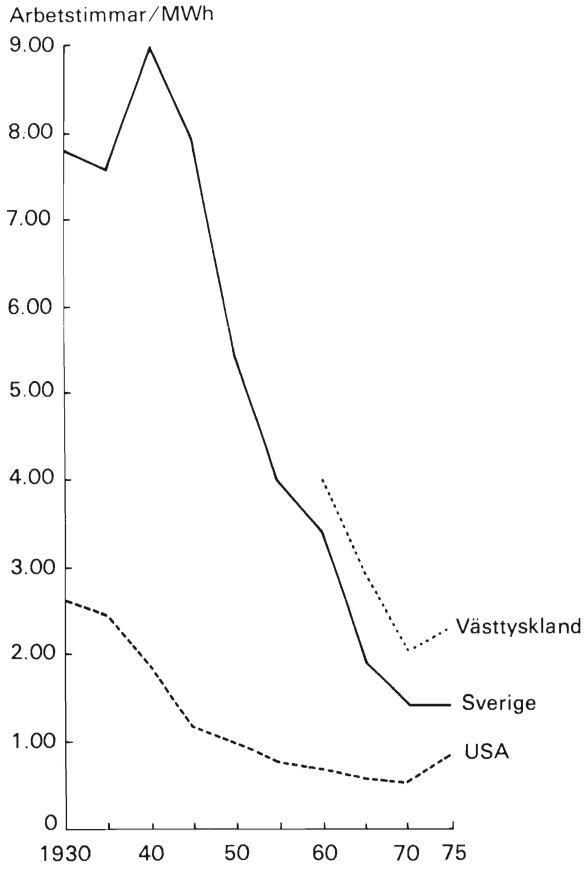
Medan den snabba tillväxten under 1950- och 1960-talen gynnades av en omflyttning av resurser från låg- till högproduktiva sektorer, synes utvecklingen från och med 1970-talet snarare präglas av en rörelse i motsatt riktning. Industrisysselsättningen minskar i många länder.[1] Arbetskraft tenderar nu att överflyttas från kapitalintensiv, högproduktiv industri med snabb produktivitetstillväxt till mindre kapitalintensiv och relativt lågproduktiv verksamhet, särskilt i den offentliga sektorn. Redan denna överflyttning tenderar således att sänka den framtida tillväxttakten av BNP/capita. Den uppmätta tillväxttakten sänks ytterligare av att vi inte förmår mäta produktivitetsökningen i den offentliga sektorn utan i stället deflaterar bort den.

Ytterligare en aspekt på resursöverföringen mellan sektorer är att ju längre denna fortgår, desto mera utjämnas produktivitetsskillnaderna mellan sektorerna. Detta gäller såväl inom industrin som mellan industrin och t ex jordbruket och innebär att det för en fortsatt resursöverföring i framtiden krävs starkare incitament i form av t ex löneskillnader än som nu finns. Tidigare innebar de stora produktivitetsskillnaderna automatiskt att även löneskillnaderna var stora. Det finns således mycket som tyder på att den fortsatta resursöverföringen dels kommer att gå långsammare än hittills, dels blir mera inflationistisk.

Den femte omständigheten som länge utgjorde en gynnsam faktor var det internationella valutasystem med fasta växelkurser som inrättades efter kriget. Av olika skäl kom detta system att bli beroende av två inbördes på sikt

[1] Herin [1979] s 70.

Figur 3.1. *Relativprisutvecklingen på energi och arbetskraft i industrin i Sverige, USA och Västtyskland 1930–1975*



Källa: Carlsson, B, "Energipriser, branschstruktur och teknologival: en internationell jämförelse". *Ekonomisk Debatt* nr 7, 1977.

oförenliga förutsättningar: å ena sidan att dollarn var den internationella reservvaluta på vilken systemet byggdes, å andra sidan ett växande underskott i USA:s betalningsbalans. Med tiden blev denna situation ohållbar. I och med att detta system bröt samman vid 1970-talets början, undanrycktes en förutsättning för fortsatt stabilitet och snabb tillväxt.[1] Den bör påpekas att något liknande system överhuvudtaget inte existerat före Andra världskriget.

En sjätte faktor som gynnsamt påverkat tillväxtmöjligheterna under efterkrigstiden är de ända fram till 1970-talet kraftigt sjunkande relativpriserna på energi (dvs priserna på energi i relation till priserna på andra varor

[1] Se vidare diskussioner i kapitel 4, avsnitt 4.2.

och tjänster, t ex arbetskraft). Detta framgår av figur 3.1 vad gäller USA, Sverige och Västtyskland. Framför allt den billigare oljan drev på utvecklingen mot att ersätta arbetskraft med kapital i storskalig produktion, som ofta är relativt energikrävande. Som påpekats tidigare gällde detta för Sveriges del i första hand elkraften i form av billig vattenkraft. Mycket tyder på att trenden mot sjunkande relativpriser på energi nu är bruten, åtminstone för de närmaste decennierna och att detta enligt ett flertal studier som publicerats under senare år ytterligare kommer att hålla nere den framtida produktivitetstillväxten.

3.1.2 Försvagade tillväxtfaktorer framöver

Tillsammans innebar dessa faktorer extremt gynnsamma förutsättningar för snabb industriell omvandling och ekonomisk tillväxt i industriländerna under de första decennierna efter Andra världskriget. Som redan antytts har de dock efter hand kommit att försvagas eller helt upphört att verka. Om inte andra, lika gynnsamma, faktorer träder i deras ställe under den period som ligger framför oss, kommer den framtida tillväxttakten att bli väsentligt lägre än hittills under efterkrigstiden.

Vilka faktorer finns då som skulle kunna motverka försvagningen av dessa tillväxtförutsättningar? Den ojämförligt viktigaste potentialen synes ligga i möjligheterna till ökat handelsutbyte och ökad integration med länderna i den ännu icke industrialiserade delen av världen, dvs ca två tredjedelar av jordens befolkning. Den oerhört snabba utvecklingen i Japan under 1950- och 60-talen och i länder som Sydkorea, Hongkong, Taiwan, Singapore, Brasilien och Mexiko under 1960- och 70-talen ger en antydan om vilka möjligheter som finns där. En utveckling i denna riktning skulle emellertid kräva betydande ekonomiska och politiska förändringar och stora strukturella anpassningar i industriländerna och det är svårt att förutspå hur fort dessa kan komma till stånd. Men på lång sikt synes en utveckling i denna riktning oundviklig.

En annan gynnsam tillväxtfaktor som ofta nämns men som sällan belysts empiriskt är den allt snabbare tekniska utvecklingen. Vid beräkningar av inverkan på produktionsvolymen av ökade insatser av arbetskraft och kapital tas ofta ökningen av den statistiska restposten (totalproduktivitetens ökningstakt) till intäkt för att den tekniska utvecklingen skulle ha varit snabbare under efterkrigstiden än tidigare. Detta är givetvis möjligt, men

restpostens ökningstakt kan lika gärna bero på en snabbare spridning av redan existerande teknik och en snabbare strukturomvandling till följd av ökat deltagande i den internationella arbetsfördelningen.

Om det vore så att den teknologiska fronten flyttats fram snabbare under efterkrigstiden än tidigare, skulle man förvänta sig att det teknologiskt ledande landet, USA, skulle ha haft en högre tillväxttakt under efterkrigstiden än tidigare. Ett studium av figurerna 2.3 och 2.6 visar att så inte är fallet: USA:s tillväxttakt under efterkrigstiden har enligt de statistiska mätningar som gjorts varit i stort sett densamma som under hela 100-årsperioden efter 1870.

Resultat som erhållits i den tidigare nämnda studie som IUI gjort tillsammans med IVA tyder snarast på att den tekniska utvecklingen gått *långsammare* under perioden 1965–75 än under perioden 1955–65. Se tabell 3.2 där produktivitetsförändringen i nybyggda s k best practice-anläggningar på olika teknikområden under dessa båda perioder anges. På de flesta teknikområden var produktivitetsförändringen mindre mellan 1965 och 1975 än mellan 1955 och 1965. Innebörden av detta är att den teknik som byggdes in i nya anläggningar gjorde större framsteg under den tidigare än under den senare tioårsperioden.

Det underliggande materialet är emellertid för tunt för att man skall kunna dra några långtgående slutsatser. Dels mäts endast *en* aspekt på produktiviteten, nämligen arbetsproduktiviteten, dels är det alltför få områden som täcks av studien. Det synes rimligt att den tekniska utvecklingen på varje etablerat teknikområde så småningom mattas av och att det i stället är den tekniska utvecklingen på *nya* områden som bibehåller eller ökar takten i den teknologiska frontens förskjutning totalt sett. Den ökade satsningen på forskning och utveckling i många länder, både privat och statligt finansierad, arbetskraftens förbättrade utbildning, den ökade professionaliseringen av företagsledarverksamheten, de förbättrade kommunikationerna, den ökade internationella standardiseringen av produkter och komponenter etc är exempel på faktorer som gynnar en fortsatt snabb, kanske t o m ökad, takt i den tekniska utvecklingen.

Vilka möjligheter finns då att genom tillväxthöjande åtgärder motverka ogynnsamma yttre förutsättningar? De studier som gjorts av bl a Denison kan ge en viss vägledning.

Denisons beräkningar pekar t ex på att det för att höja den långsiktiga tillväxttakten i ekonomin krävs mycket omfattande åtgärder.[1] I en jämförelse

[1] Denison [1962].

Tabell 3.2 *Exempel på produktivitetsförändring i nybyggda anläggningar (best practice) 1955–1975 på olika teknikområden*

Teknikområde	Procentuell förändring mellan		
	1955 och 1965	1965 och 1975	Sort
Järnmalmsindustri	114	40	Ton berg/mantimme
Stålindustri			
Handelsstål	80	60	Ton göt/mantimme
Handelsstålrör	43	75	Ton/mantimme
Stålsmide	87	28	Ton/mantimme
Massa och pappersindustri	200	0–40	Ton/mantimme
Kemisk industri			
Petrokemisk industri	289	80	Ton producerad eten/ mantimme
Läkemedelsindustri	15	28	Ton/mantimme
Livsmedelsindustri			
Konserv- och djupfrysind.	85	53	Ton färdigvara/mantimme
Sockerindustri	30	50	Ton avverkade betor/ mantimme
Varv	100	11	Ton stål/mantimme
Elektroindustri			
Vattenkraftgeneratorer	10	42	MVA/man
Transformatorer	35	23	kVa/kg
Övrig verkstadsindustri			
Tillverkning av värmeväxlare	100	100	m^2 värmeyta/mantimme

Källa: Carlsson et al. [1979].

av tillväxtens komponenter i USA och Västeuropa 1950–62 konstaterade Denison att det hade stått helt utanför möjligheternas gränser att med t ex ökade industriinvesteringar eller förlängd arbetstid kompensera för de stora skillnader i yttre betingelser som under den perioden gällde mellan USA och Västeuropa. Även om man bortser från verkningarna av återhämtningen efter Andra världskriget bestod, som visats ovan, de gynnsammare betingelserna för tillväxt i Europa jämfört med USA av tre huvudfaktorer: 1) Möjligheterna att öka nationalinkomsten genom omfördelning av resurserna var väsentligt större. 2) Möjligheterna att öka produktiviteten genom att minska gapet mellan bästa tillgängliga och genomsnittlig teknik (dvs minska det teknologiska gapet) var väsentligt större i Europa än i USA. 3) Möjligheterna att tillgodogöra sig skalekonomier, främst genom en snabb efterfrågeökning för varor med höga inkomstelasticiteter och goda skalekonomier, var betydligt större i Europa än i USA.[1]

Enligt denna analys berodde alltså USA:s relativt blygsamma placering i

[1] Denison [1967].

"den internationella tillväxtligan" inte på dålig "performance". Snarare var det så att samma tillväxtfaktorer som gav snabb tillväxt i Västeuropa gav en långsammare procentuell tillväxt i USA. Samtidigt var den potentiella tillväxten till följd av ökad ekonomisk effektivitet betydligt större i Västeuropa än i USA.

Denisons slutsats var att den högre tillväxten i de europeiska länderna än i USA inte var hänförlig till större ansträngningar att nå en högre tillväxttakt. De europeiska länderna kunde nå en högre tillväxttakt endast på grund av att de befann sig i en annan miljö. Betingelserna var mycket olika vad beträffar faktorproportioner, felallokering av resurser, den teknologiska nivån, management-kunnandet och effektiviteten i resursanvändningen samt möjligheterna att utnyttja skalekonomier. Möjligheterna att långsiktigt höja tillväxttakten utöver den som de yttre betingelserna medgav föreföll således mycket begränsade.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras:

1) att flera av de tyngst vägande tillväxtskapande faktorerna i industriländerna under efterkrigstiden nu har försvagats eller eliminerats;

2) att nya tillväxtfaktorer i form av ökad internationell handel och integration med ännu icke industrialiserade länder samt en snabbare teknisk utveckling erbjuder stora möjligheter till fortsatt snabb tillväxt. Det är dock oklart både hur kraftiga verkningarna av dessa faktorer kan bli i jämförelse med de nu försvagade och på vilken sikt de kan få tillfälle att göra sig gällande;

3) att möjligheterna att genom egna tillväxthöjande åtgärder i olika länder väsentligt påverka den långsiktigt möjliga tillväxttakten är mycket begränsade, samt

4) att det därför synes sannolikt att den framtida tillväxttakten i industriländerna på lång sikt kommer att bli lägre än den vi hittills iakttagit i medeltal under efterkrigstiden, och framför allt i jämförelse med 1960-talet.

Är detta en alltför pessimistisk syn på framtiden? Hur stor är risken att det är lättare att i förväg identifiera negativa tillväxtfaktorer (t ex en uttömning av arbetskraftsreserven) än positiva (t ex stora innovationer)? Att nya teknologiska landvinningar äger rum fortlöpande vet vi. Att någon enstaka okänd sådan skulle kunna ge upphov till något liknande en ny industriell revolution kan man i varje fall inte göra prognoser på. Det är i så fall revolutionerande

saker som måste uppfinnas. Varken bilen, TV:n eller andra stora innovationer under detta århundrade har höjt tillväxttakten i USA, det teknologiskt ledande landet, utöver den som gällde redan långt tidigare.

En intressant fråga i detta sammanhang är vilken vägledning man kan få genom att studera de bedömningar om framtiden som gjordes omkring 1950. Det har inte varit möjligt att här ta upp denna fråga vad avser internationella bedömningar, men det finns anledning att återkomma till den med avseende på Sverige i nästa avsnitt.

3.2 Det svenska perspektivet

3.2.1 Försvagade tillväxtbetingelser även i Sverige

Hur ser då de långsiktiga tillväxtmöjligheterna ut för Sveriges del? Med "lång sikt" avses här perioden bortom mitten av 1980-talet eller den tidpunkt då den svenska ekonomin har tagit sig ur den ojämvikt som delvis fortfarande är för handen. Vilka möjligheter finns att vända, eller hejda, trenden mot sjunkande ekonomisk tillväxttakt? Kommer de långsiktiga yttre förutsättningarna att försämras ytterligare? Vad händer om vi inte anpassar vårt ekonomiska system, så att en smidig anpassning av vår industriella struktur till förändrade internationella konkurrensbetingelser underlättas?

Det konstaterades ovan att Sverige under mer än hundra år haft en högre tillväxttakt av BNP/capita än något annat industriland. Detta förhållande beror på både tur och skicklighet. Vilka är utsikterna för en lika god fortsättning relativt omvärlden?

Sverige har haft tur nog att av naturen utrustas med en stor mängd råvaror i närheten av den västeuropeiska marknaden. De möjligheter som därmed erbjudits har vi utnyttjat till att inte bara sälja våra råvaror utan även till att kring dem bygga upp en konkurrenskraftig industri. Vi har också haft turen att stå utanför de båda världskrigen och har utnyttjat det försprång vi därigenom fått. Genom ett livligt deltagande i den internationella handeln och arbetsfördelningen har vi utnyttjat de fördelar detta ger i form av impulser utifrån, främst i tekniskt avseende, och snabb omställning av vår produktion för att så långt möjligt utnyttja integrations- och skalfördelar. Sverige har även sedan gammalt haft en relativt hög folkbildningsnivå vilken givit oss möjlighet att före andra länder tillämpa och vidareutveckla ny

teknik, samtidigt som vi kunnat förvärva teknik utifrån, främst från USA.

I och med att vi under 1960-talet nått den teknologiska fronten på många områden kan vi dock inte längre i samma utsträckning som tidigare imitera föregångsländer. Därmed har en tillväxtfaktor försvunnit som vi tidigare haft gratis. Vi kan givetvis genom egna satsningar på utbildning, forskning och utveckling på egen hand förskjuta den teknologiska fronten framåt, men det kommer i så fall att kräva mycket större resursinsatser på bred front än hittills.

Att Sverige i framtiden skulle finna råvaror av samma betydelse som skogen, malmen och vattenkraften hittills haft är föga sannolikt. Härvidlag synes de yttre förutsättningarna ohjälpligt ha försämrats. Troligen kommer utomeuropeiska konkurrenter även i fortsättningen att göra sig alltmer gällande, men någon mera betydande försämring av konkurrensläget utöver den som redan inträffat är inte sannolik.

Vår ställning i tekniskt avseende har som nämnts försvagats främst av att andra länder förnyat sin produktionsutrustning snabbare än vi och på allt fler områden närmat sig den teknologiska fronten. Även om Sverige tidigare än andra europeiska länder nått denna front, minskar således vårt tekniska försprång. Det mesta talar för att denna utveckling kommer att fortsätta: de nya industriländernas framväxt, den ökande överförbarheten av ny teknik, de multinationella företagen och den fortsatta ekonomiska integrationen innebär att det blir allt svårare att under en längre period hålla ett tekniskt försprång. Däremot kan vi på såväl lång som medellång sikt förstärka vår tekniska kompetens, inte bara på de områden där vi redan är etablerade utan även, och kanske främst, på de områden där vi ligger efter. För detta fordras emellertid stora insatser i form av såväl utbildning som teknisk forskning och utveckling samt i många fall helt nya synsätt och angreppsmetoder.

En konsekvens av en snabbare teknisk utveckling är att livslängden på kapital sjunker. Enligt vissa beräkningar minskade kapitalets livslängd i den svenska industrin kraftigt mellan 1930 och 1950 men har sedan varit praktiskt taget oförändrad.[1] Den genomsnittliga livslängden beror också på hur produktionen är sammansatt och vilken produktionsutrustning som används i olika aktiviteter. Om den tekniska utvecklingens hastighet skulle öka – och härvidlag är, som antytts ovan, vår kunskap bristfällig – skulle det innebära kortare livslängd på kapital, allt annat lika, och därmed större investeringsbehov för varje produktionsökning. Detta skulle dock motverkas av en

[1] Bentzel [1978].

förskjutning av investeringarna från råvarubearbetande, kapitalintensiva sektorer till sektorer som kräver kunskapskapital snarare än maskiner. Denna fråga tas senare upp till utförligare behandling i kapitel 10.

3.2.2 Underskattas tillväxtmöjligheterna?

I figur 2.6 i föregående kapitel visades en kurva för glidande tjugoårsmedeltal för Sveriges BNP/capita sedan industrialiseringens början. Kurvan visar två långa cykler i den svenska industriella tillväxten, nämligen en med början omkring 1890 fram till 1930-talets början och en från 1930 till 1970-talets andra hälft. Den fråga som omedelbart väcks är huruvida vi nu åter står inför en ny liknande cykel, vars topp ligger ännu högre än den nyss avslutade cykelns, vilken i sin tur låg högre än den första?

Ovan har framförts ett antal argument för dels varför efterkrigstidens utveckling har varit extremt gynnsam för Sverige, dels varför tillväxttakten har gått ner under det senaste decenniet. På liknande sätt kan argument anföras för motsvarande utveckling under den tidigare cykeln.[1] Om man således kan "förklara" de långsiktiga svängningarna för Sveriges del, samtidigt som man kan konstatera frånvaron av liknande cykler för de andra länder som anges i figur 2.6, finns ingen anledning att utan vidare räkna med en upprepning av svängningarna i framtiden som den mest rimliga hypotesen.

Likväl finns det anledning att ta upp frågan om i vilken utsträckning framtidsbedömningar av det slag som här görs tenderar att bli alltför pessimistiska på grund av att det är lättare att identifiera negativa förändringar än positiva. Det är lättare att förutse konsekvenserna av en redan inträffad försämring av produktionsförutsättningarna – härvidlag finns statistik att tillgå avseende priser, vinster, exportutveckling, bytesbalanssaldo etc – än av förbättrade sådana i form av t ex innovationer eller vidgade handelsmöjligheter som ännu inte utnyttjats.[2] Därför är det intressant att studera i vilken mån de bedömningar om framtiden som gjordes i den förra uppgångsfasen av den långsiktiga cykeln blev alltför pessimistiska.

I den första s k långtidsutredning som gjordes i Sverige[3] (LU 48) ansågs

[1] Se t ex Carlsson et al. [1979].
[2] Å andra sidan visar en jämförelse av det faktiska utfallet med det senaste årtiondets långtidsutredningar att det inte heller är särskilt lätt att observera långsiktiga försämringar och förutse deras konsekvenser.
[3] Svenskt långtidsprogram 1947–1952/53. *SOU* 1948:45.

huvudproblemet för den svenska ekonomin på medellång sikt vara att eliminera det betalningsbalansunderskott som uppstått 1947 till följd av ett under kriget uppdämt importbehov. Samtidigt hade "överkonjunkturen inom landet ... medfört att exportkapaciteten i större utsträckning än normalt tagits i anspråk för hemmamarknadens försörjning".[1]

För att komma tillrätta med problemet såg man två möjligheter:

> Antingen kan man räkna med ett fullföljande av 1930-talets och krigsårens självförsörjningstendenser. Produktionsökningen kommer i så fall främst att inrikta sig på hemmamarknaden och därigenom minskas importbehoven. Ett motsatt alternativ är att den framtida utvecklingen av produktionen främst inriktas på export i syfte att möjliggöra en större export.[2]

Den lösning som förordades var ökad export genom att hålla tillbaka den inhemska konsumtionen för att frigöra så mycket resurser som möjligt för export och investeringar.

Den bedömning som gjordes av de svenska produktionsförutsättningarna visade sig vara helt korrekt, utom i ett avseende: man uppskattade inte tillräckligt vilket försprång Sverige hade fått genom krigets förödelse i Västeuropa och hur starka de krafter var som nu frigjordes.

> Den tendens mot ökad självförsörjning med olika färdigvaror, som kännetecknat de senaste årtiondena, har utan tvivel lett till överdrifter, som innebär en brist på effektivitet i den ekonomiska strukturen. Den svenska marknaden är alldeles för begränsad för att en längre gående självförsörjning skulle vara lönande. Tendenserna i den moderna industriella tekniken har samtidigt snarast gått i den riktningen att fördelarna av en standardiserad massproduktion har ökats. En utveckling i denna riktning sker enklast genom ett ökat varubyte med utlandet, där en relativt specialiserad produktion i stor skala avsätts både på hemmamarknaden och för export. De effektivaste delarna av det svenska näringslivet är vanligen av denna på export delvis inriktade typ.
>
> En tillbakablick på den svenska exportutvecklingen under de senaste årtiondena pekar också i den riktningen att det viktigaste problemet under de närmaste åren är att söka få till stånd en fortsatt utveckling av landets export.[3]

Det problem med otillräcklig export som man uppmärksammade ansågs dock vara av mera långsiktigt slag:

> Man har länge kunnat förutse, att den svenska exporten i början av 1940-talet skulle stå vid en vändpunkt i sin utveckling. Exportexpansionen under hela industrialiseringsskedet från 1860-talet har i hög grad dominerats av skogsindustrins produkter. Ända fram till det senaste världskriget fortsatte den samman-

[1] *Ibid*, s 11.
[2] *Ibid*, s 10.
[3] *Ibid*, s 10.

lagda exportvolymen för skogsindustrins stora stapelvaror, trävaror och pappersmassa, att växa. På grund av begränsningen i skogarnas avkastning är nu denna utveckling avslutad: Vi står därför inför ett nytt skede i svensk exportutveckling, om utrikeshandeln skall kunna fortsätta att växa i takt med den inhemska produktionen.

Från detta drog man sedan slutsatsen:

Man måste utgå ifrån att redan på grund av denna strukturella förändring exportens utvecklingsproblem under de närmaste årtiondena blir betydligt mera svårlösta än tidigare. De produkter för vilka man nu kan se möjligheter till en framtida utveckling av exporten, är i stort sett av ett långt mera differentierat slag än skogsindustrins stora stapelvaror. För att utveckla exporten av sådana differentierade produkter måste det nedläggas ett långt mera omfattande forsknings-, konstruktions- och organisatoriskt arbete än när det gällde att ytterligare öka exporten av skogsindustrins stapelvaror. Större uppmärksamhet måste troligen ägnas åt yrkesutbildningen av arbetskraften inom exportindustrin samt åt den kommersiella upparbetningen av olika marknader.[1]

Det finns således mycket i den situation som uppstod i slutet av 1940-talet som påminner om den nuvarande. Tillbakagången av våra råvarusektorer fanns med i bilden. Kraven på förnyelse ansågs då liksom nu stora. Vad som inte förutsågs av LU 48 var att innan den långsiktiga försämring av råvarorna inträffade som man då väntade sig skulle priserna flerfaldigas och ge den svenska råvaruindustrin enorma vinster. Det negativa bytesbalanssaldot försvann på bara något år. Den långsiktiga försämringen för råvarornas konkurrenssituation kom därför att inträffa från en extrem styrkeposition för svenskt vidkommande i stället för från en mera "normal" situation. Dessutom hade man underskattat det försprång Sverige hade fått genom att ha en oförstörd produktionsapparat i ett i övrigt sönderbombat Europa.

Den senare fördelen finns definitivt inte i dag. Det är osannolikt att vi under de närmaste åren får en så gynnsam utveckling för våra råvaror som under Korea-boomen. Även om detta skulle inträffa, skulle verkningarna i hela ekonomin bli väsentligt mindre nu, eftersom råvarorna i dag svarar för bara hälften så stor andel av produktion och export som 1950.

[1] *Ibid*, s 11.

3.3 Avslutande synpunkter

Med hänsyn till det ovan anförda är det sannolikt att den långsiktiga, framtida tillväxtpotentialen kommer att ligga klart under den genomsnittliga tillväxttakten hittills under efterkrigstiden. Det minskade "rotnettot" i våra råvarusektorer gör att även en fortsättning av den hittillsvarande hundraåriga trenden kan vara en optimistisk bedömning. En tillväxt av BNP/invånare på 2,5 % per år utgör sålunda en sannolik övre gräns på lång sikt. En sådan tillväxt skulle innebära att vi med den nationalräkenskapsmetodik med vilken vi mäter den ekonomiska utvecklingen även fortsättningsvis skulle få en tillväxt som är en halv procentenhet högre än USA:s hittills under efterkrigstiden. Att vi skulle kunna återskapa lika gynnsamma förutsättningar som de som givit oss efterkrigstidens extremt snabba svenska tillväxt synes helt uteslutet.

På medellång sikt, dvs fram till 1985, spelar emellertid ett antal faktorer in, bl a den ekonomiska politiken. Med den långsiktiga tillväxtpotential för BNP på 2 à 2,5 procent per invånare och år som man har anledning att räkna med som socialt och ekonomiskt möjlig för en mogen industristat med nuvarande systemstruktur och västerländska värderingar blir det ekonomisk-politiska optimeringsproblemet att underlätta anpassningen till denna lägre långsiktiga tillväxttakt. Viktigast är kanske hur väl avvägd sammansättningen och tillväxten i utbud och efterfrågan blir under de allra närmaste åren. Risken finns att en alltför expansiv efterfrågepolitik på kort sikt pressar upp tillväxten för högt för att sedan ge motsatt effekt.

För att kunna nå den potentiella tillväxttakten krävs att vi på något sätt tar oss ur de obalansproblem som fortfarande är för handen. Detta kräver i sin tur bl a att människors förväntningar anpassas till de förändrade förutsättningarna. Detta gäller såväl politiker som företagare och löntagare. Dessutom krävs att vi kan undvika sådana stabiliseringspolitiska misstag som vi i efterhand kan konstatera begicks i Sverige under den första hälften av 1970-talet.

En ytterligare förutsättning för att nå den potentiella tillväxttakten är att marknadssystemets anpassningsmekanismer på något sätt åter tillåts fungera. Det är om detta som nästa kapitel handlar.

Kapitel 4

Störningar i anpassningen – inflation och marknads-systemets funktioner

I kapitel 1 formulerades ett av huvudproblemen för denna studie på följande sätt: Hur skall vi ta oss ur den nuvarande ekonomiska krisen och nå en stabil långsiktig tillväxt, samtidigt som vi anpassar oss till en lägre, långsiktig tillväxttakt än vi vant oss vid under efterkrigstiden?

I kapitel 3 behandlades de långsiktiga tillväxtmöjligheterna, dvs den potentiella tillväxten efter det att vi tagit oss ur obalansen och anpassat oss till en lägre tillväxttakt. I detta kapitel kommer själva anpassningen att diskuteras, närmare bestämt två faktorer som påverkar både anpassningen och den långsiktiga tillväxtpotentialen. Dessa faktorer är dels inflationen, dels det ekonomiska systemets effektivitet. Till slut diskuteras de ogynnsamma effekterna av en kombination av stark inflation och dålig anpassningsförmåga hos det ekonomiska systemet.

4.1 Inflationens inverkan på tillväxten

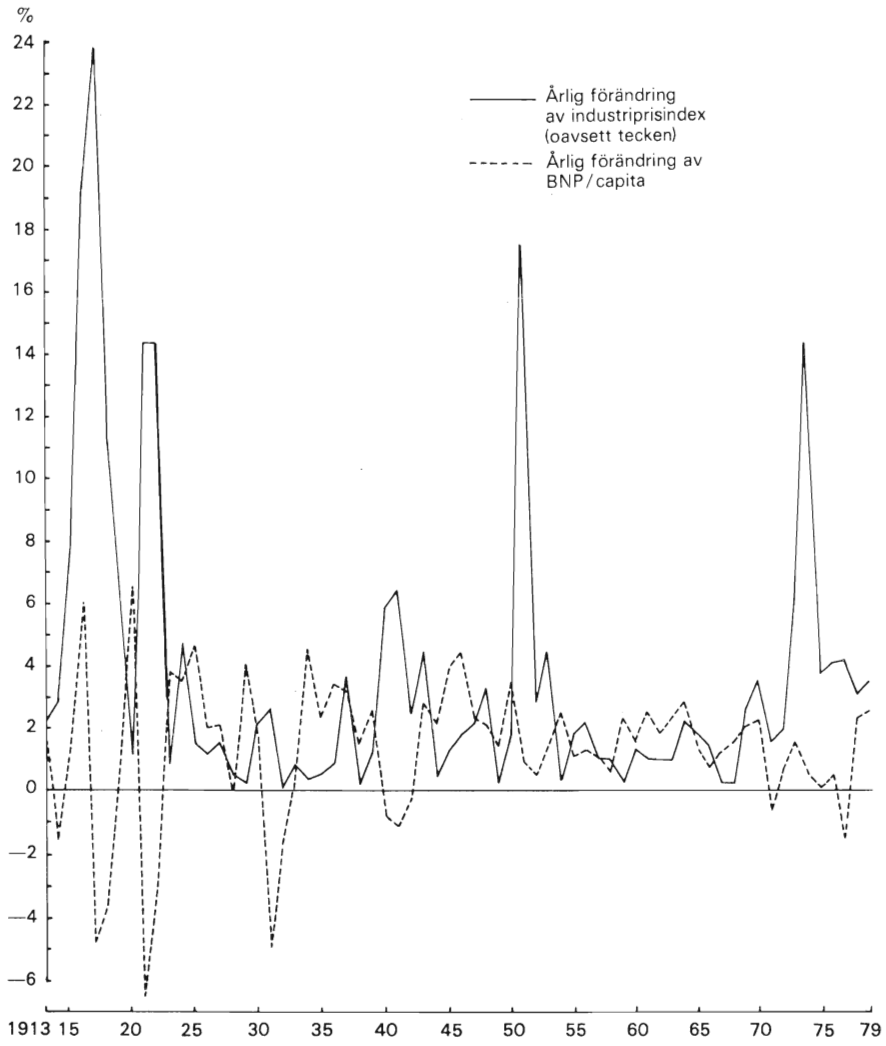
4.1.1 Generella samband

I figur 4.1 visas samvariationen mellan den årliga tillväxttakten av BNP/capita och den årliga absoluta procentuella förändringen av de genomsnittliga industripriserna i Sverige 1913–78.[1] Som framgår av figur 4.1 gäller åtminstone för Sverige en negativ korrelation mellan dessa båda variabler.[2] En viss

[1] Positiva liksom negativa förändringar representeras således av positiva tal i figuren.

[2] Korrelationskoefficienten är –0,33. Om man beräknar korrelationen mellan den absoluta prisförändringstakten ett år och ökningstakten av BNP/capita året därpå, ökar koefficienten till –0,44. Med ytterligare ett års förskjutning minskar koefficienten till –0,08. Vid förskjutning i motsatt riktning blir koefficienten +0,04 (1 år) respektive +0,05 (2 år).

Figur 4.1. *Årlig procentuell förändring av industriprisindex och BNP/capita i Sverige 1913–1979*



fasförskjutning kan iakttas: den största prisförändringen tenderar att inträffa något år innan botten på tillväxtkurvan nås.

Vilka är orsakerna till denna negativa samvariation? Den enkla jämförelsen i figuren antyder ett samband mellan kraftiga, absoluta prisförändringar och tillväxttakt. Detta förhållande har länge diskuterats men har ännu ej fått en allmänt accepterad teoretisk förankring. Utan att här gå in på några djupare teoretiska spekulationer kan man konstatera följande.[1] Med inflation avses en fortlöpande höjning av den genomsnittliga prisnivån. Men i praktiken ökar aldrig alla priser i samma takt. Även om de flesta priser stiger, finns det priser som är oförändrade eller till och med sjunker. De relativa prisförskjutningarna mellan olika varor kan således vara mycket betydande. Samtidigt kan konstateras att ju kraftigare den genomsnittliga prisförändringen är, desto kraftigare är relativprisförskjutningarna.[2] Samvariationen mellan den genomsnittliga förändringen i prisnivån och de relativa prisförskjutningarna kan studeras i figur 4.2. Som framgår av figuren finns ett positivt samband (korrelationskoefficienten är 0,64): ju större de genomsnittliga prisförändringarna är, desto större blir relativprisförskjutningarna.

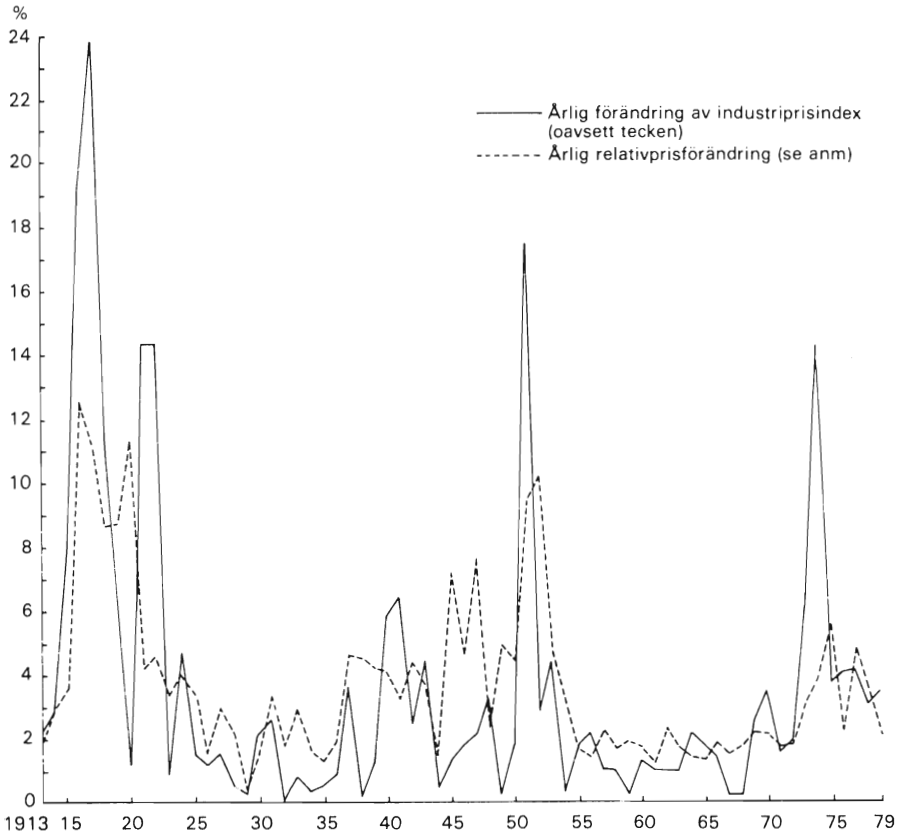
Detta är också en viktig förklaring till det negativa sambandet mellan prisförändringstakt och ekonomisk tillväxt. Eftersom i ett marknadssystem information till olika beslutsfattare förmedlas huvudsakligen via priserna, spelar dessa en mycket central roll. En hög inflation medför stora relativprisförskjutningar. När de relativa priserna kastas om, blir det svårt att tolka prissignalerna. Dels är det svårt att utläsa vad som är en relativprisförskjutning och vad som är "allmän inflation", dels är det svårt att veta om förändringen är bestående eller ej. Signaleringen av relativpriser störs med andra ord av inflationen.[3] Även om en viss prisförändring tolkas som en bestående relativprisförskjutning, tar det tid innan man hinner anpassa sig till denna. En relativprissänkning på en vara som träffar tillverkaren utifrån (allt annat lika) innebär normalt en sänkt lönsamhet i hans tillverkning. Detta gör att produktionen så småningom kommer att minska. Är prissänkningen så stor att inte ens rörliga kostnader kan täckas, slås produktionen snart ut. En relativprishöjning ger å andra sidan signaler om ökad lönsamhet, vilket

[1] Inflationens orsaker och dess samband med ekonomisk tillväxt har ingående studerats inom ramen för institutets företagsbaserade makromodell och studien över prisregleringars effekter. Ett flertal resultat har redan publicerats. Se t ex Eliasson (ed) [1978] s 105–125, 137–163 och Eliasson [1977], samt Axell [1979]. Resultaten från dessa studier ligger i hög grad till grund för skrivningen i detta kapitel.

[2] Dessa slutsatser stöds av Fosters resultat att prisökningars *variabilitet* ökar med den genomsnittliga prisökningstakten. Se Foster [1978].

[3] Se vidare Axell [1979].

Figur 4.2 *Årlig procentuell förändring av industriprisindex och relativpriser i Sverige 1913–1979*



Anm: Relativprisförändringen har beräknats enligt $P_{R_t} = \sum_{i=1}^{m} \frac{|P_{j_t} - \bar{P}_t|}{n}$

där P_R = relativprisförskjutning

P_j = prisförändring för några varugrupper (malm, massa, stål, textil och verkstadsvaror)

$\bar{P}$ = prisförändring för industrivaror i genomsnitt

stimulerar till expansion. Men i den mån ny produktionskapacitet måste byggas, tar anpassningen tid.

En relativprissänkning leder under sådana förhållanden ganska snart till en minskning av produktionen, medan en relativprishöjning leder till ökad produktion först på längre sikt.[1] Vissa simuleringsresultat visar t ex att även en "gynnsam" relativprisförändring (t ex en prishöjning på våra tunga exportvaror) till att börja med leder till sänkt tillväxttakt för att först så småningom medföra en ökning.[2] Det finns anledning att återkomma till denna slutsats i kapitel 10 vid diskussionen av konsekvenserna av de strukturförändringar som svensk ekonomi tycks stå inför.

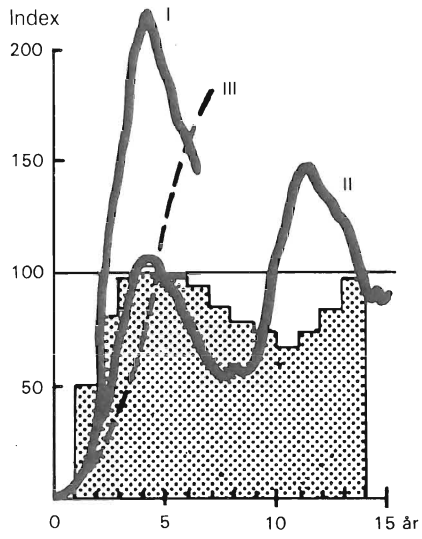
Anpassningsperioden till kraftiga relativprisförskjutningar verkar vidare av simuleringsexperimenten att döma vara mycket lång. Ju kraftigare prisförändringar, desto längre anpassningsperiod. I vissa fall ebbar verkningarna ut först efter 10–15 år. En anledning till att anpassningen tar tid är att marknaden tenderar att överreagera på prisförändringar. Under hela anpassningen befinner sig ekonomin mer eller mindre i ojämvikt i så måtto att kapacitet, utbud och efterfrågan på olika delmarknader inte överensstämmer vid de priser som registrerats.

Vissa simuleringsexperiment visar att en måttlig förändring (t ex + 5 %) av exportprisindex i svenska kronor efter ett par år resulterar i en större förändring än den ursprungliga i såväl producent- som konsumentprisindex. Bakom detta "overshooting"-fenomen ligger först vinsternas förändring på grund av prisförändringen och sedan lönernas reaktion på pris- och vinstförändringarna. Så småningom stabiliserar sig utvecklingen när hela exportprisförändringen i stort sett spritt sig till konsumentpriserna. Vid större förändringar uppstår också liknande "overshooting"-effekter, men med flera års fördröjning. Åtminstone i den simulerade ekonomin tar det längre tid för ekonomin att stabilisera sig efter stora än efter små prisförändringar. Se vidare figur 4.3.

Det bör dock påpekas att såväl detta resultat som indikationerna på anpassningsperiodens längd i allmänhet vid kraftig inflation strider mot det konventionella synsätt enligt vilket prisgenomslaget är mycket snabbt och utan "overshooting"-effekter. Det ligger i sakens natur att samband av detta slag är svåra att testa empiriskt, eftersom det är svårt att uppfylla villkoret

[1] Denna systemegenskap finns hos institutets mikro-makro-simuleringsmodell och har illustrerats genom ett flertal experiment. Denna modell befinner sig fortfarande under utveckling och estimation, varför de simuleringsresultat som anges i texten bör tolkas som hypoteser. Detta gäller för övrigt även vissa resultat från den monetära modellen (se nedan).
[2] Se t ex Carlsson, Eliasson & Nadiri (eds) [1978] s 72–96.

Figur 4.3 *Prisspridningen. Några numeriska exempel*



Figuren visar prisspridningen i den svenska ekonomin enligt tre olika estimationsförfaranden.

Linjerna I och II visar spridningen av en 5- respektive 10-procentig engångshöjning av exportprisindex (i svenska kronor) år 1968 (ett lågkonjunkturår) till konsumentprisindex i mikro-makromodellen.[1]

Figuren är konstruerad så att index = 100 när konsumentprisindex stigit med 5 respektive 10 % utöver prisnivån i ett referensfall. Som framgår tenderar små prisökningar att spridas snabbare än större genom mikro-makromodellen. Detta är en genomgående egenskap hos modellsystemet, likaså att prisspridningen går snabbare ju mindre outnyttjad reservkapacitet som finns vid experimenttillfället. Det visar sig också att även vid små prisstegringar, särskilt under högkonjunkturförhållanden, åstadkoms långvariga negativa produktionseffekter.[2]

Den pris-"overshooting" som figuren visar och som i mikro-makromodellen beror av att även lönerna "överskjuter" för att sedan följas av en kraftig rekyl har funnit ett visst stöd i en traditionell ekonometrisk ansats. Fördelningen över tiden av genomslaget av prisförändringar under efterkrigstiden har studerats med hjälp av en 12-års polynomfunktion (skuggad yta i figuren). Förfarandet att arbeta med fördelningsfunktioner av detta slag med långa tidsfördröjningar på tidsserier kännetecknade av konjunkturcykler är statistiskt inte helt tillfredsställande. Men det är mycket svårt att empiriskt komma åt denna typ av fenomen på annat sätt, innan mikromodellen testats och utvärderats. Det kan dock nämnas att samma "överskjutningseffekt" även visade sig i en tidigare studie när spridningen antogs äga rum under 3 år.[3]

Likaså ger en simulering av en 2,7-procentig prisökning 1978 (också ett lågkonjunkturår) på den monetära modellen[4] en mycket likartad och "överskjutande" prisspridning (streckad linje III).

Även om ingen av testmetoderna är idealisk, är resultaten ganska samstämmiga. Till dess motsägande resultat framkommit finns det anledning att arbeta vidare under hypotesen att prisspridningen i en ekonomi tar avsevärt längre tid än man tidigare trott och kan försätta en ekonomi i ett långvarigt ojämviktstillstånd med ej försumbara reala aktivitetseffekter som följd. Så långt man kan bedöma har en sådan egenskap hos det ekonomiska systemet stor betydelse för dess stabilitetsegenskaper och uppträdande under en allmän, internationell inflationsperiod.

[1] Eliasson (ed.) [1978] s 113.
[2] Ibid. s 114.
[3] Genberg [1965].
[4] Se Axell [1979].

"allt annat lika" under så lång tidsperiod som det är fråga om. Detta är ett område där våra kunskaper för närvarande är otillräckliga och där åtskilligt empiriskt arbete erfordras.

Enligt det synsätt som skisserats ovan och som i stor utsträckning bygger på modellsimuleringar skapar kraftig inflation osäkerhet genom att den gör det svårt att tolka prissignaler och genom att anpassningen tar tid. Men osäkerheten gäller inte bara individer och företag utan även i lika hög grad ekonomisk-politiska beslutsfattare. I syfte att dämpa inflationen insätter regeringarna i olika länder åtgärder i form av prisregleringar,[1] kreditstopp etc. Sådana åtgärder undandrar sig genom sin oberäknelighet företagens kalkyler och försvårar därmed långsiktig planering. Härigenom skapas en osäkerhet utöver den företag och individer är vana vid och kan räkna in i sina kalkyler. Missbedömningar görs. Man blir försiktig och planeringshorisonterna kortas. Vinster i en avlägsen framtid får på grund av osäkerhet och höga kalkylräntor minskat nuvärde.

De enda investeringar som kan övervägas är sådana som ger resultat på kort sikt, dvs i första hand rationaliseringsinvesteringar. Det finns således mycket som tyder på att en ekonomi, som störs under längre tid av stark inflation, kommer att befinna sig i ett långvarigt ojämviktstillstånd med opålitlig prissignalering. Detta medför såväl minskade investeringar som en ineffektiv resursfördelning på grund av att de investeringar som görs lätt hamnar i "fel" företag och sektorer. Härigenom förlorar ekonomin tillväxtmomentum även på längre sikt.

4.1.2 Inflationens inverkan på den svenska ekonomin de närmaste åren

Det står klart att inflationen är en av de viktigaste faktorer som påverkar den svenska ekonomin på kort och medellång sikt. Den ekonomiska utvecklingen de närmaste åren beror enligt det synsätt som redovisats ovan i hög grad på hur väl vi lyckas dämpa inflationen. De frågor som uppstår är dels hur inflationen kommer att utvecklas under de närmaste åren, dels hur denna utveckling kommer att påverka den ekonomiska tillväxten.

För att kunna besvara frågan om hur inflationen kommer att utvecklas framöver, behöver man känna inflationens orsaker. Alla studier till trots är detta fortfarande ett område där nationalekonomer är oense. Någon

[1] Se vissa preliminära resultat på denna punkt i Axell [1979]. Det verkar som om prisstoppen under 70-talet inte givit några avsedda effekter under själva prisstoppsperioden men däremot möjligen en höjning av den allmänna prisnivån efteråt.

väletablerad, av alla accepterad, teori existerar sålunda inte. Detta medför i sin tur att prognoserna om den framtida inflationstakten går isär. Även om man är ense om orsakerna i stort, räcker det med att man gör olika bedömningar av hur tungt t ex kort- respektive långsiktiga faktorer väger för att prognoserna skall skilja sig radikalt.

Bland långsiktigt verkande orsaker till inflationen kan nämnas följande. Övergången till fria växelkurser i början av 70-talet och en därmed följande minskad disciplin vad avser prisutvecklingen i olika länder samt ovanan vid att hantera den nyvunna frihet som fria växelkurser ger den ekonomiska politiken, ger också inflationsbekämpningen en helt annan dimension än tidigare. Ett annat orsakskomplex har att göra med skattefinansieringen av den offentliga sektorn och de inflationseffekter som följer därav.[1] Inkomstbeskattningens progressivitet i många länder anses också verka inflationsdrivande därför att den delvis sätter marknadens allokeringsmekanismer ur spel. Detta har betydelse bl a under perioder då betydande omallokeringar av resurser (arbetskraft och kapital) äger rum i en ekonomi.

Bland mera kortsiktigt verkande faktorer kan nämnas penningmängdens ökningstakt, dvs den ekonomiska politiken i olika länder, den ökade likviditeten i världsekonomin till följd av OPEC-ländernas bytesbalansöverskott, missväxt i jordbruket, uppnåendet av kapacitetstak i vissa sektorer, oljeprishöjningarna etc.

Att väga samman dessa och andra faktorer till en kvantifierad helhetsbild är en mycket vansklig uppgift, som vi ännu ej behärskar. Vissa sådana, ibland djärva, kvantifieringar har dock gjorts och redovisas i samband med modellkörningarna i kapitlen 5 och 6. Valet av alternativ som presenteras har där gjorts delvis med hänsyn till den centrala roll som inflationen kan väntas spela åtminstone fram till mitten av 1980-talet. Ett genomgående drag i dessa bedömningar är att risken för en förnyad internationell inflationsvåg inte skall underskattas.

Även om bedömningen av den framtida inflationstakten vore problemfri, återstår problemet att olika ekonomiska modeller ger olika utsagor om

[1] Denna sektor har vuxit starkt i alla industriländer under efterkrigstiden. Eftersom den i allmänhet finansieras via skatter och inte via marknadspriser har riskerna ökat för ett inflationsdrivande gap mellan de varor och tjänster som utbjuds av den offentliga sektorn och dem som efterfrågas. Härmed är dock icke sagt att marknadsprissättning vore tillämplig på alla offentliga tjänster.

inflationens verkningar på ekonomin vad avser såväl storlek som placering i tiden och bakomliggande orsakssammanhang.[1]

Resultaten av de modellsimuleringar som gjorts understryker emellertid att stimulanspolitik under det pågående konjunkturuppsvinget lätt kan bli inflationspolitik, och att ekonomisk-politiskt åstadkommen inflation i detta skede kan ha starka negativa reala effekter. Osäkerheten i modellanalysen gäller hur snabbt dessa reala effekter inträffar vid användandet av dessa "teoretiska" resultat som beslutsunderlag.

En slutsats blir t ex att den omedelbara framtiden blir av stor betydelse för tillväxt och balans kring mitten av 80-talet. Om inte 1979/80 års konjunkturuppsving klaras utan inflationistiska störningar, kommer vi enligt modellanalysen att förlora ekonomisk tillväxt under en stor del av 80-talet. Är störningen tillräckligt kraftig blir målsättningen ungefärlig balans omkring 1985 i de utrikes och de offentliga betalningarna meningslös. Vårt läge kan vara lika dåligt då som nu. Till detta återkommer vi i kapitel 11.

Inflationsstörningar kan nå oss via omvärlden om vi underlåter att isolera oss som Västtyskland och Schweiz via anpassningar uppåt av valutan. Att föra en sådan politik i rätt tid är dock en mycket svår uppgift.

4.2 Det ekonomiska systemets effektivitet

De förändringar i världsekonomin som inträffat under 1970-talet har kommit att ställa stora krav på anpassning i många länder. En av de viktigaste av dessa förändringar, nämligen inflationen, har redan diskuterats. I kapitel 3 diskuterades också de förändrade yttre förutsättningar för ekonomisk tillväxt som inträffat såväl internationellt som i Sverige. Mycket tyder på att dessa förändrade förutsättningar också har att göra med anpassningsförmågan och

[1] I institutets mikrobaserade makromodell leder inflation först till ökade vinster och ökad tillväxt för att sedan ge en rekyl och minskad tillväxt på sikt. Den monetära modellen (se Axell [1979]) uppvisar ungefär samma samband mellan inflation och ekonomisk tillväxt men effekterna kommer senare (se figur 11.2).

De gemensamma dragen kompenserar delvis bristen på exakt numerisk överensstämmelse. Bägge de nämnda modellsystemen antyder exempelvis hur beroende verkningarna av politiken är av läget när åtgärderna genomförs. Expansionspolitik i ett konjunkturuppsving (med högt kapacitetsutnyttjande) ger praktiskt taget inga positiva stimulanseffekter men ganska snabbt negativa rekyleffekter. Måttlig ekonomisk-politisk stimulans i en lågkonjunktur har dock i mikro-makro-modellen visat sig ge en mycket långvarig tillväxt- och inflationseffekt från efterfrågesidan av s k Keynesianskt slag, som så småningom oundvikligen vänds i sin motsats. Ju häftigare och ju mer inflationistisk stimulansen är, desto snabbare och kraftigare vänds verkningarna i negativ riktning. Inflationistisk expansionspolitik via penningsystemet i den monetära modellen ger likartade, reala effekter som dock dröjer längre i tiden.

effektiviteten hos det ekonomiska systemet, först ur internationell sedan svensk synvinkel.

4.2.1 Det internationella ekonomiska systemets effektivitet

Industriländernas snabba realinkomsttillväxt under efterkrigstiden och speciellt under 60-talet byggde bl a på ett effektivt och med tiden bättre fungerande internationellt produktions- och leveranssystem. Delvis var det fråga om anpassning till de olika ländernas komparativa fördelar vilken underlättades av utrikeshandelns gradvisa liberalisering. Delvis var det emellertid också fråga om en internationalisering av produktionen i form av ökad ekonomisk integration. Medan den förra aspekten medförde en bättre resursallokering, kan man hävda att den ökade integrationen i sig gav fördelar utöver detta: bättre standardisering av produkter för att möjliggöra längre produktionsserier, lättare tekniköverföring, förbättrade kommunikationer, bättre samordnad ekonomisk politik etc. (Jfr kapitlen 2 och 3.)

Ett centralt inslag i den internationella integrationen var det internationella valutasystemet (det s k Bretton Woods-systemet) som medförde såväl konvertibla valutor som fasta omräkningskurser och stabilitet i det finansiella systemet.[1] Den amerikanska dollarn kom, som nämnts ovan, att få en central roll som den valuta olika länder var beredda att hålla som valutareserv. Systemets konstruktion, kompletterad av först en kortfristig internationell kreditförmedling (sedan 1958) och därefter (sedan 1960-talets mitt) en internationell kapitalmarknad, försvårade de facto avsevärt en självständig ekonomisk politik i industriländerna. Av hänsyn till betalningsbalansen tvingades olika länder att begränsa sina försök att stabilisera t ex sysselsättningen. Internationella störningar (t ex konjunkturella) fångades således delvis upp och dämpades *inom* de olika länderna.[2]

[1] Det bör understrykas att det nya europeiska monetära systemet (EMS) grundat på den s k Bremenöverenskommelsen, som nyligen antagits i modifierad form, innebär ett steg tillbaka i riktning mot fasta växelkurser och officiellt syftar till ökad stabilitet i det nuvarande, flytande växelkurssystemet. Ekonomer har kritiserat arrangemanget dels av det skälet att man inte tror det bidrar till ökad stabilitet, dels därför att man ansett att förslaget i grund och botten haft andra syften samt också därför att man inte ansett att prisinstabiliteten betytt särskilt mycket för t ex världshandeln. Se t ex "The European Monetary System" i *National Institute Economic Review*, March 1979. Vad gäller den tredje synpunkten vill vi alltså markera en avvikande mening. Svårigheten att teoretiskt formulera och empiriskt belägga denna typ av effekter i den traditionella teorivärlden är dock betydande. Jfr Hooper & Kohlhagen [1978]. De finner en priseffekt men ingen handelsvolymeffekt.

[2] Eliasson [1971].

Valutasystemet med fasta växelkurser kan således sägas ha utövat en form av priskontroll i världsekonomin. När detta system av olika anledningar bröt samman omkring 1970, kom anpassningen till externa störningar att fungera annorlunda än tidigare. Vid fria växelkurser utgör inte längre valutareserven någon restriktion på den ekonomiska politiken. De ekonomisk-politiska åtgärder man i olika länder vidtagit de senaste åren för att komma till rätta med störningar har också blivit mycket olika. Störningarna sprids mellan länder på ett annat sätt än tidigare. Med hänsyn till vad som ovan sagts om det ekonomiska systemets anpassning vid t ex kraftig inflation, kan denna förändring i det internationella valutasystemet ha kommit att innebära att stabiliseringen tar längre tid än tidigare. Att detta tycks vara fallet just nu innebär emellertid inte nödvändigtvis att det *måste* vara så: möjligen kan erfarenheterna av en större frihet att föra en självständig ekonomisk politik leda till att denna politik blir bättre avvägd i framtiden och därmed kanske mindre destabiliserande.

För det land som vill kontrollera sin egen interna inflation med en rörlig växelkurs blir lösningen att föra en disciplinerad ekonomisk politik. I penningpolitiskt avseende måste kontroll av penningmängden ersätta den ekonomisk-politiska disciplin som fasta växelkurser tidigare automatiskt ålade regeringen. Penningpolitisk disciplin kan variera mellan länderna, och detta är en orsak till att inflationsbilden skiljer sig, som t ex för närvarande. Det är intressant att notera hur land efter land efter 1974 börjat anta riktlinjer för penningmängdens tillåtna framtida utveckling. Detta gäller dock ännu inte de skandinaviska länderna.

En av de viktigaste förutsättningarna för den snabba ekonomiska tillväxten i industriländerna under efterkrigstiden, uppbyggnaden av ett stabilt internationellt valutasystem, har således blivit väsentligt försvagad under det senaste årtiondet.

En annan viktig förutsättning har varit den ökade liberaliseringen av världshandeln med industrivaror, som lett till förbättrad internationell arbetsfördelning och ökad ekonomisk integration. Som ett resultat av de för många "gamla" industriländer försämrade tillväxtbetingelserna i kombination med den ökade konkurrensen från "nya" industriländer har emellertid på senare år vissa protektionistiska tendenser börjat märkas. Samtidigt som man fortsätter att sänka tullarna på industrivaror införs andra typer av handelshinder: företag i krisdrabbade branscher subventioneras, det regionala stödet ökas till utsatta orter, försörjningsberedskapsskäl åberopas till skydd för vissa inhemska näringar, importbegränsning via licenstvång och

kvotering florerar etc. Många av dessa åtgärder är riktade i första hand mot de nya industrialiserade länderna, men deras verkningar är ofta mer generella.

Vissa av åtgärderna är säkerligen både politiskt och ekonomiskt rationella för det enskilda landet. Utan dem skulle utslagningen av företag med åtföljande arbetslöshet och stora kapitalförluster i många fall bli alltför snabb. I den mån dessa åtgärder är temporära och avsedda att göra övergången till nya verksamheter och en ny industristruktur mjukare, kan de t o m ge stora positiva bidrag. Ovan har redan påpekats hur opålitlig marknadernas prissignalering för närvarande är. Risken är emellertid också stor att många åtgärder får permanent karaktär. Om de tillämpas i stor omfattning i många länder kan de negativa konsekvenserna bli mycket starka. Som nämnts i föregående kapitel ligger en av de största utvecklingsmöjligheterna för framtiden i ett väsentligt ökat handelsutbyte och en större ekonomisk integration med de länder som nu håller på att industrialiseras eller ännu inte ens har börjat sin industrialisering. Protektionistiska inslag i den ekonomiska politiken världen över kan kraftigt reducera den potential som annars finns.

En aspekt på de protektionistiska inslag som finns är att den ekonomiska integrationen inom de redan existerande handelsblocken fortsätter, medan varje block i större utsträckning än tidigare skyddar sig mot konkurrens utifrån. Återverkningarna på världsekonomin som helhet av denna form av "blockprotektionism" är naturligtvis mindre än om varje land för sig drev en protektionistisk politik. Men de länder, särskilt små länder, som står utanför handelsblocken får ökade svårigheter, både på kort sikt (genom ökade svårigheter att få avsättning för sin export) och på lång sikt (genom att deras förhandlingsposition gentemot handelsblocken försvagas ytterligare). Om man av olika skäl är förhindrad att ingå i handelsblocken, blir följden att företag i dessa länder i stället för att exportera från hemlandet måste etablera producerande dotterföretag inom varje block.[1] En sådan utveckling kan få allvarliga konsekvenser för en starkt exportinriktad ekonomi, som t ex den svenska.

Det är svårt att avgöra hur allvarliga följderna av de nu märkbara protektionistiska tendenserna kan bli för Sveriges del. Om de skulle växa sig starka, skulle en av de viktigaste förutsättningarna för den ekonomiska

[1] Detta skulle alltså innebära att export delvis ersattes av utlandsproduktion. Hittills har emellertid för Sveriges del ett starkt *positivt* samband mellan export och utlandsproduktion kunnat iakttas. Se Swedenborg [1979 a].

utvecklingen såväl i Sverige som i hela den industrialiserade världen under efterkrigstiden börja minska i betydelse. IUI bedömer dock en sådan utveckling som ganska osannolik på längre sikt, samtidigt som den redan är ett faktum för den övergångsperiod fram till mitten av 1980-talet som kalkylerna i Del III i föreliggande studie handlar om. Skulle de protektionistiska strömningarna visa sig bli bestående, måste dock den sannolika, långsiktiga (dvs bortom 1985) tillväxttakten revideras ned ytterligare.

Tillsammans innebär de förändringar som inträffat de senaste åren beträffande såväl det internationella valutasystemet som de protektionistiska tendenserna att utvecklingen på medellång sikt kommer att hämmas i jämförelse med erfarenheterna tidigare under efterkrigstiden. I dessa avseenden minskas alltså det internationella ekonomiska systemets effektivitet.

4.2.2 Den svenska blandekonomin i fara – minskad marknadsmässighet?

På samma sätt som det i det internationella ekonomiska systemet finns inslag av minskad funktionsduglighet, finns växande sådana inslag även i den svenska blandekonomin. Detta illustreras bl a av att det på senare år framkommit en rad debattskrifter kring detta tema.[1] Men trots att ekonomins marknadsmässighet varit föremål för ett betydande intresse har den visat sig vara oerhört svår att både definiera meningsfullt och mäta. Kvantitativa studier saknas praktiskt taget helt, bortsett från resultaten från de ännu inte färdigtestade modeller som nämnts ovan. Bl a därför går meningarna vitt isär om i vilken utsträckning den svenska blandekonomins effektiva funktioner som skapare av ekonomisk välfärd är i fara. De tidigare redovisade teoretiska modellresultaten och det faktum att frågorna ideligen dyker upp i såväl politisk som ekonomisk-politisk debatt gör att problemet helt enkelt inte kan förbigås med tystnad i denna långtidsbedömning.

Det svenska ekonomiska systemets funktionsduglighet i framtiden ingår i de långsiktiga tillväxtförutsättningarna. Med hänsyn till den besvärande situation i vilken ekonomin länge befunnit sig är bristen på empiriska forskningsresultat på detta viktiga område synnerligen beklaglig. Det försök

[1] Se t ex Skandinaviska Enskilda Banken, *Erfarenheter av blandekonomin,* uppsatser och diskussioner vid Dahmén-symposiet om den svenska blandekonomin, Stockholm 1976; af Trolle [1978]; *Vägar till ökad välfärd* (Ds Ju 1979:1), samt *Blandekonomi i kris?* SNS. Stockholm 1978.

som görs nedan att få ett kvantitativt grepp om problemen får ses som ett första försök att utröna graden av okunskap.

Utgångspunkten för resonemanget är att vi vill behålla en marknadsekonomi med inslag av vissa regleringar, dvs vad som brukar kallas blandekonomi. Frågan är i vilken grad den marknadsstyrda delen av ekonomin under senare år har minskat till följd av ökade regleringsinslag. Den värdering som ligger till grund är att ett ekonomiskt systems grad av marknadsmässighet är viktig för effektivitet och ekonomisk tillväxt. Med grad av marknadsmässighet avses i det följande den utsträckning i vilken resursallokeringen i samhället sker via marknader på vilka prisbildningen är fri från regleringar och konkurrensbegränsningar och vilka inte snedvrids av subventioner. Det är värt att notera att det kan finnas en konflikt mellan effektivitet och utjämningsambitioner i ett samhälle. (Se kapitel 9.) Det för dock för långt i detta kapitel att ge sig in på en mer precis definition av hur det marknadssystem skall utformas som bäst främjar effektivitet och jämn välfärdsfördelning.

I tabellerna 4.1 och 4.2 görs ett försök att med grova räkneexempel illustrera hur stor del av den svenska ekonomin (utbudssidan) som kan sägas vara marknadsstyrd i den bemärkelsen att inga subventioner ges. Längre fram redovisas även en grov kalkyl över hur stor del av efterfrågesidan som är fri från prisreglering eller konkurrensbegränsning.

Av tabell 4.1 med tillhörande kommentarer framgår att vid årsskiftet 1978/79 85–90 % av industrins produktion i Sverige var icke-subventionerad. Motsvarande siffra för 1975 var 95–100 %. Subventionerna har alltså ökat mycket kraftigt de senaste åren, men det är fortfarande en ganska liten del av industrin som är subventionerad.

Som jämförelse kan nämnas att beräkningar gjorda inom GATT visar att statliga subventioner till industrin beräknade som andel av BNP i Sverige mellan 1965 och 1973 låg på ca 1 % för att under 1974, 1975 och 1976 öka till 1,4, 2,2 och 3,2 %. Enligt GATT var 1976 siffran för Sverige högre än för andra OECD-länder med undantag av Belgien, Irland och Norge. Under den tidigare delen av den undersökta perioden låg dock de svenska siffrorna klart under genomsnittet.[1]

I tabell 4.2 redovisas en kalkyl av marknadsmässigheten i hela ekonomin. Beräkningen visar att vid årsskiftet 1978/79 närmare 80 % av varu- och kraftproduktionen var icke-subventionerad, men endast ungefär hälften av tjänsteproduktionen. För ekonomin som helhet var mindre än 2/3 av utbudet

[1] Herin [1979] s 105.

Tabell 4.1. *Grov beräkning av hur stor del av industrin som är marknadsstyrd 1978/79 samt 1975*

	Förädlings-värde 1977 miljarder kr	Andel marknadsstyrning[a] 1975 %	1978/79 %	1978/79 miljarder kr
Extraktiv industri	2,2	100	20	0,4
Skyddad livsmedelsindustri	4,3	100	100	4,3
Konkurrensutsatt livsmedelsindustri	2,1	100	100	2,1
Dryckesvaru- o tobaksindustri	0,9	100	100	0,9
Textil- o beklädnadsindustri	3,1	70	70	2,2
Trä-, massa- och pappersindustri	12,9	100	80	10,3
Grafisk industri	5,4	100	100	5,4
Gummivaruindustri	0,8	100	100	0,8
Kemisk industri	5,0	100	100	5,0
Petroleum- o kolindustri	0,4	100	100	0,4
Jord- o stenindustri	2,2	100	100	2,2
Järn-, stål- o metallverk	3,8	83	50	1,9
Verkstadsindustri, exkl varv	28,3	100	100	28,3
Varv	2,4	100	0	0
Övrig tillverkningsindustri	0,4	100	100	0,4
Hela industrin	74,2	98	87	64,6

[a] Avser frånvaro av subventioner.

Källa för förädlingsvärde: LU 78.
Kommentar: För 1978/79 antas i extraktiv industri hela järnmalmsproduktionen vara subventionerad. Inom tekoindustrin beräknas ca 30 % av produktionen vara subventionerad och i trä-, massa- och pappersindustrin ca 20 %. I järn- och stålindustrin antas större delen av handelsstålsproduktionen och ungefär 1/3 av specialstålproduktionen vara subventionerad. Varvsindustrin antas vara helt och hållet subventionerad. Övriga branscher antas ej vara subventionerade.
För 1975 antas endast 30 % av tekoindustrin och en mindre del av stålindustrin ha varit subventionerade.

av varor och tjänster icke-subventionerat. Denna siffra har minskat under 1970-talet dels på grund av att den offentliga sektorns andel av produktionen ökat, dels på grund av de ökade subventionerna till industrin. Det bör också påpekas i enlighet med kommentarerna till tabellerna att de angivna siffrorna snarare innebär en överskattning än en underskattning av hur stor del av ekonomin som är marknadsstyrd.

Även om under de allra senaste åren subventionerna till industrin vuxit starkt, kan man inte utan vidare dra slutsatsen att industrin skulle ha blivit mindre marknadsmässig under efterkrigstiden. Snarare talar Sveriges stora utrikeshandel i kombination med en växande liberalisering av världshandeln under efterkrigstiden för att industrin hittills har blivit mera konkurrensutsatt och därmed mera marknadsmässig än tidigare. "Överproduktionen"

Tabell 4.2. *Grov beräkning av den svenska ekonomins marknadsmässighet 1977*

	Förädlingsvärde, miljarder kr	Andel icke subventionerad produktion	
		%	miljarder kr
Jordbruk och fiske	6,4	0	0
Skogsbruk	5,7	100	5,7
Industri	74,2	87	64,6
El-, gas-, värme- o vattenverk	6,3	33	2,1
Byggnadsverksamhet	17,4	80	13,9
Summa varu- o kraftproduktion	110,1	78	86,3
Varuhandel	24,9	100	24,9
Samfärdsel	13,5	70–80	9,4–10,8
Bostadsförvaltning	18,5	0–30	0–5,6
Privata tjänster	33,7	80	27,0
Offentliga tjänster	54,8	0–28	0–15,3
Summa tjänsteproduktion	145,4	47–57	61,3–83,6
Totalt	255,5	58–66	147,6–169,9

Källa för förädlingsvärde: LU 78.
Kommentar. Hela jordbruksproduktionen antas vara subventionerad. Siffran för industrin är hämtad från tabell 4.1. I el-, gas-, värme- och vattenverk antas den del av sektorn som ligger utanför statliga och kommunala verk vara icke-subventionerad. Inom byggnadsverksamheten antas endast de offentliga väg- och anläggningsinvesteringarna vara subventionerade. Vad beträffar samfärdsel antas endast järnvägs- och busstransporter vara subventionerade. När det gäller bostadsförvaltning kan större delen av dessa tjänster anses vara subventionerade. Genom intäktsschablonerna för beskattning, statsgaranterade lån till låga räntor etc kan småhusboendet sägas vara generellt subventionerat. Även om hyresregleringen nu är avskaffad har dess ersättare, bruksvärdeprincipen, till effekt att hyrorna endast med tveksamhet kan sägas vara marknadsmässigt bestämda.

Inom den privata tjänstesektorn antas ca 20 % av förädlingsvärdet härröra från aktiviteter som inte styrs av marknaden – i första hand bank- och försäkringsverksamhet som regleras via Bank- och försäkringsinspektionen.

Vad slutligen beträffar den offentliga sektorn är den andel av de offentliga tjänsterna som finansieras via avgifter ca 25 %.[1] Häri inräknas dock socialförsäkringsavgifterna. Om dessa räknas som skatter i stället för som avgifter sjunker siffran till ca 17 %.[2] Eftersom även i de fall då avgifter utgår, dessa inte täcker kostnaderna, kan man om man så vill betrakta alla offentliga tjänster som subventionerade eller på annat sätt utanför marknadssystemet.

av vissa varor, främst tekoprodukter, i förhållande till våra komparativa fördelar har således minskat till förmån för andra verksamheter.

De senaste årens ökning av subventionerna till industrin är emellertid allvarlig såtillvida som den har berört främst vissa av våra största exportindustrier som hittills har burit upp en betydande del av ökningen av vår levnadsstandard. Om inte dessa subventioner snabbt avvecklas under den nu pågående svenska konjunkturuppgången, är risken stor för permanenta

[1] Ysander [1979a].
[2] Ibid, s 19.

skador på vår internationella konkurrenskraft. Subventioner låser resurser, bl a arbetskraft, till ekonomiskt ineffektiva verksamheter. Mycket tyder på att brist på knappa resurser, främst yrkeskunnig arbetskraft och visst maskinkapital, kommer att bli ett tillväxt- och inflationsproblem under de närmaste åren (se kapitlen 6, 7 och 8). De ökade subventionerna efter 1975 har berört branscher som tillsammans svarar för ca 40 % av vår totala export.

Om man söker mäta marknadsmässigheten hos den svenska ekonomin från efterfrågesidan i stället för från utbudssidan, måste man ta hänsyn till prisregleringar och konkurrensbegränsningar. För enkelhets skull kan man begränsa sig till de 80–85 % av BNP som utgörs av privat och offentlig konsumtion. I tabell 4.3 redovisas en grov kalkyl av hur stor del av den totala konsumtionen i Sverige som styrs av marknadspriser. Under antagande om att den offentliga sektorns varor och tjänster inte prissätts enligt marknadsprinciper (inte ens i den mån de är avgiftsbelagda) är enligt tabellen endast ungefär en tredjedel av den totala konsumtionen i landet styrd av marknadspriser. Se även kommentarerna till tabellen.

Oavsett om de antaganden som gjorts vid dessa grova kalkyler är rimliga eller ej, torde det ändå stå klart att en betydande del av den svenska ekonomin styrs av andra kriterier än marknadssignaler. Särskilt stor roll vid beräkningarna spelar de antaganden som rör den offentliga sektorn som under hela efterkrigstiden vuxit i relativ storlek, och som till väsentlig del lever ett liv skyddat från marknadskonkurrens och traditionell prisstyrning. Problemet för resursallokering i samhället hamnar då på "finansieringssidan", dvs det sätt på vilket man knyter samman vad konsumenterna/väljarna via beskattning är villiga att betala och besluten om *vilka* varor som skall produceras, *var* de skall produceras (offentligt eller privat) och *hur* de skall fördelas.

Det är således inte den offentliga sektorns storlek i sig som behöver medföra konsekvenser för marknadsstyrningen. Tvärtom, efterfrågan på denna typ av tjänster tenderar i alla länder att öka med realinkomsten alldeles oavsett om de produceras i privat eller offentlig regi. Det som påverkar resursallokeringen är i stället det faktum att den offentliga sektorn finansieras via skatter och inte styrs av marknadens priser samt att offentlig produktion (konsumtion) inte utsätts för normal konkurrens t ex via fri nyetablering. Genom att offentlig produktion oftast inte utsätts för konkurrens, tenderar produktionskostnaderna att bli högre än i den privata sektorn. Dessutom saknas också det tvång att anpassa sig till efterfrågan som marknadskonkurrensen tvingar fram. Detta diskuteras ytterligare i kapitel 9 om den offentliga

Tabell 4.3. *Grov beräkning av hur stor del av den totala konsumtionen i Sverige som styrdes av marknadspriser 1977*

	1977 miljarder kr	Andel icke prisreglerad %	Andel icke prisreglerad miljarder kr
Privat konsumtion per sektor			
Jordbruk och fiske	7,9	0	0,0
Skogsbruk	0,2	100	0,2
Extraktiv industri	0,0	–	0,0
Skyddad livsmedelsindustri	19,1	0	0,0
Konkurrensutsatt livsmedelsindustri	10,8	100	10,8
Dryckesvaru- o tobaksindustri	15,3	0	0,0
Textil- o beklädnadsindustri	16,3	100	16,3
Trä-, massa- o pappersindustri	3,2	100	3,2
Grafisk industri	4,5	100	4,5
Gummivaruindustri	1,1	100	1,1
Kemisk industri	6,4	100	6,4
Petroleum- o kolindustri	8,3	0	0,0
Jord- o stenindustri	0,4	100	0,4
Järn-, stål- o metallverk	0,0	–	0,0
Verkstadsindustri exkl varv	19,1	100	19,1
Varv	1,3	100	1,3
Övrig tillverkningsindustri	2,5	100	2,5
El-, gas-, värme- o vattenverk	4,2	0	0,0
Byggnadsverksamhet	0,0	–	0,0
Varuhandel	0,0	–	0,0
Samfärdsel	8,1	25	2,0
Bostadsförvaltning	30,5	0	0,0
Privata tjänster	25,9	80	20,7
Utländska turisttjänster	4,0	100	4,0
Privat konsumtion totalt	189,2	49	92,5
Offentlig konsumtion	100,9	0	0,0
Total konsumtion	290,2	32	92,5

Kommentar: De sektorer vars varor antas vara prisreglerade är jordbruk och fiske, skyddad livsmedelsindustri, dryckesvaru- och tobaksindustri, petroleum- och kolindustri (de sistnämnda branschernas produkter är hårt beskattade och prisreglerade), el-, gas-, värmeverk samt bostadsförvaltning (jfr kommentaren till tabell 4.2). Av samfärdselsektorns tjänster antas 3/4 (post, tele, persontransporter och vissa godtransporter) vara prisreglerade. Privata tjänster utom vissa bank- och försäkringstjänster antas vara marknadsprissatta.

sektorn, där bl a möjligheten till en mer marknadsmässig avgiftsfinansiering av offentliga tjänster analyseras. Det skall tilläggas att dessa problem inte är unika för Sverige utan gemensamma, framför allt för de europeiska länderna (se vidare kapitel 9).

En ytterligare begränsning på marknadsekonomin är de prisregleringar som permanent eller tidvis snedvrider priserna. Dessa regleringar finns inte inräknade i de kalkyler som presenterats ovan. De är föremål för en särskild

studie inom institutet. I denna studie har inte framkommit något stöd för att prisregleringarna under 70-talet hållit nere inflationstakten. Om några effekter åstadkommits är det snarare frågan om en höjning av inflationstakten efter prisregleringens upphävande.[1]

Emellertid finns avvikelser från marknadsprinciperna inte bara på varu- och tjänstemarknaderna utan även på arbets- och kapitalmarknaderna. Vad först gäller arbetsmarknaden kan sägas att den under efterkrigstiden har blivit mindre flexibel på flera sätt. Arbetskraften har blivit mer specialiserad. Den bär på ett allt större mänskligt kapital i form av lång, specialiserad utbildning och kunnande som dels har snävare användningsområden än tidigare, dels vad gäller "on the job training" delvis finansieras av arbetsgivaren. Även om lagstiftning i ökande utsträckning gjort det svårare för företagen att reglera sin bemanning efter strikt ekonomiska kriterier eller att internt fördela arbetet efter kompetens och förutsättningar (MBL), kan stora delar av låsningarna på arbetsmarknaden sägas utgöra ett resultat av såväl arbetstagares som arbetsgivares åtgärder och önskemål. Detta utvecklas ytterligare i kapitel 8. Återigen har vi att göra med ett europeiskt snarare än unikt svenskt problem. Skattesystemet har likaså effektivt reducerat möjligheterna för arbetsgivaren att prissignalera med observerbara löneskillnader efter skatt mellan svenska företag.

Denna utveckling har i sig medfört en gradvis förstelning i arbetsmarknadens anpassningsfunktioner. Utvecklingen kontrasterar mot den omfattande rörligheten under 1950- och 60-talen då dessutom den svenska ekonomin medvetet industrialiserades med hjälp av en aktiv arbetsmarknadspolitik på fackföreningarnas initiativ som drev arbetskraften ut ur framför allt jordbrukssektorn och in i industrin. Den solidariska lönepolitiken hjälpte till att slå ut icke effektiva produktionsverksamheter. Man kan möjligen säga att denna politik hjälpte svensk industri mot sin nuvarande internationellt höga standard fortare än som skulle ha blivit fallet om företagen inte tvingats prestera bättre på grund av hård utlandskonkurrens och hård konkurrens om arbetskraften.

På ett väsentligt område har dock marknadsmässigheten hos den svenska ekonomin höjts. Detta gäller i första hand den *öppna kreditförmedlingen* och *räntebildningen*. Detta har framför allt skett under omvärldens tryck. Marknader kan saknas därför att de nödvändiga institutionerna inte finns eller inte tillåts fungera. Institutionella regleringar av den öppna kreditförmedlingen har under det senaste decenniet i många avseenden omöjliggjorts

[1] Se Axell [1979].

för utpräglade utrikeshandelsekonomier som den svenska på grund av tillväxten av ett effektivt internationellt kreditförmedlingssystem sedan slutet av 50-talet. Denna slutsats stöds också av en specialstudie till långtidsbedömningen[1] där klara tecken på en övergång från en kvantitets(ransonerings)ekonomi till en marknadsekonomi kunnat observeras på kreditsidan under 60-talet. En närmare diskussion av dessa problem återfinns i kapitel 7.

En stor del av den viktiga företagssektorns resursallokering hämmas dock fortfarande av institutionella, fiskala arrangemang. Bolagsskatten tenderar att låsa fast internt skapade resurser (vinster) i just de företag där de uppstått och inkomstskatten omöjliggör i kombination med detta aktiemarknadens funktion som effektivt resursstyrande medium. Betydelsen av detta framstår klarast när konkurrensförutsättningarna växlar mellan industrierna, och resurserna skall växlas från ett företag till ett annat. Skattehänsyn förstärkta av inflation gör det avsevärt billigare att plöja tillbaka pengarna i företaget än att via öppen vinstutdelning eller till och med direkt utlåning föra dem till mer lönsam användning i andra företag. Avkastningskraven på investeringar tenderar därigenom att sänkas, vilket lätt leder till felinvesteringar. (Se kapitel 7.) Kraven på resursöverföringar mellan företagen via en marknad kommer förmodligen att bli mycket stora framöver (se kapitel 10). I viss utsträckning har en institutionell anpassning till det rådande stela systemet redan skett via konglomeratbildningen i företagen, där interna administrativa resursomfördelningssystem skapats. Den allmänna erfarenheten inom stora företag är dock att öppna marknader fungerar bättre.[2]

4.3. Ökad inflation och minskad marknadsmässighet i kombination

Det har ovan konstaterats att den kraftiga inflationen på senare år medfört betydande anpassningsproblem för ekonomin. Samtidigt har anpassningsförmågan minskat genom att en allt mindre del av ekonomin har blivit styrd av marknadssignalerna. Frågan är om vi inte härigenom hamnat i en ond cirkel. Bristen på marknadsstyrd anpassning medför ökade krav på statliga åtgärder som sätter en ännu större del av marknaden ur funktion, driver fram mer

[1] Se Eriksson & Södersten [1979].
[2] Se Eliasson [1976 a].

inflation osv. Risken är att ju mer den marknadsstyrda sektorn krymper, desto större del av den totala anpassningen koncentreras just dit.

Exempel på verkningarna av inflation i kombination med inflexibla institutionella förhållanden är lätt att finna bl a inom skatteområdet. Den höga ambitionsnivån vad gäller inkomstutjämning medför en hög progressivitet i skatteskalorna och höga marginalskatter. För att stimulera till rörlighet på arbetsmarknaden krävs därför mycket betydande bruttolöneskillnader. Kombinationen av dessa institutionella förhållanden med hårda anpassningskrav medför stora inflationsrisker. Utformningen av bolagsbeskattningen i kombination med dubbelbeskattningen av bolagsvinster och de höga marginalskatterna vid inkomstbeskattning får liknande verkningar, dvs trögrörlighet på marknaden och risk för inflation.

Ett ytterligare förhållande som anknyter till föregående kapitel är att om resursomfördelningen inte längre sker mellan jordbruk och industri utan mellan produktivitetsmässigt och lönemässigt mer likvärdiga aktiviteter (t ex *inom* industrisektorn), blir omställningsprocessen mer inflationistisk, samtidigt som den går långsammare. Härigenom sänks det ekonomiska systemets effektivitet.

Analysen hittills har visat att Sverige i likhet med de flesta OECD-länder står inför väsentligt sämre yttre tillväxtbetingelser än tidigare under efterkrigstiden. De förändrade konkurrensbetingelserna innebär betydande krav på anpassning. Samtidigt står det klart att de "inre tillväxtbetingelserna" i den svenska ekonomin försämrats i den meningen att flera faktorer, som tidigare underlättat en mjuk och snabb anpassning utan inflationstendenser, inte längre i samma utsträckning kan anses göra det. Dessa omständigheter kommer förmodligen att spela en avgörande roll för utvecklingen såväl på medellång sikt som på ännu längre sikt.

Del III

Kalkyler 1978–1985

”Hur skall vinet skördas?
Eller snarare, hur skall
det bli något vin att skörda?”

Erik Huss 1978

Inledning

I det följande begränsas tidsperspektivet till perioden 1979–85. Del II har diskuterat de långsiktiga trenderna i OECD-världen och i den svenska ekonomin. Här analyseras den anpassning till dessa trender som är möjlig inom den valda 7-årsperioden. Till en del är anpassningen påverkbar med ekonomisk politik, men stora delar av utvecklingen, i första hand under de inledande åren, är redan given av dynamiken i det ekonomiska systemet. Möjligheterna till konflikter mellan ekonomisk politik och verklighet är inte obetydliga. Vi konfronteras ganska omedelbart med flera balansproblem.

Del III handlar företrädesvis om problem på det totalekonomiska planet. Marknads- och sektorproblem tas upp i Del IV och Del V.

Analysen blir nu mer numerisk och den tillgängliga modellarsenalen kommer till sammanfattande användning på sätt som redan beskrivits i Del I. Det skall dock noga understrykas att det inte är fråga om prognoser. Det finns inte analysredskap för att på ett tillfredsställande och för alla acceptabelt sätt beskriva hur t ex den svenska ekonomin kommer att uppträda under den pågående konjunkturuppgången, som börjat i ett extremt obalanstillstånd.

Metoden hittills har, som redan framgått från angreppssättet i denna långtidsstudie, varit att först (Del II) utvärdera förutsättningarna för tillväxt inklusive tekniken att föra ekonomisk politik och först därefter studera ekonomisk-politiska önskemål inom ramen för det möjlighetsintervall vi kommit fram till. Denna förberedande analys ger anledning till tvivel på möjligheterna att med ekonomisk-politiska medel styra en ekonomi exakt i önskad riktning, när den befinner sig i ett så djupt omskakat tillstånd som under senare år. Sådana möjligheter existerar endast i mycket enkla modeller över verkligheten. Erfarenheter från arbete med stora (ekonomiska) system-modeller pekar på svårigheterna att lära sig modellerna så väl att man kan styra ens dem. Verkligheten är än mer komplicerad och okänd, och ofta vet man inte ens var man befinner sig i ett dynamiskt förlopp (en konjunktur) när man sätter in ekonomisk-politiska åtgärder. Det är dessutom tveksamt om den ekonomisk-politiska kontroll finns som krävs över de storheter man

önskar påverka, t ex den offentliga sektorn, penningmängden, räntan, växelkursen eller ens centrala skatteparametrar. Till saken hör dessutom att de ekonomisk-politiska beslutsfattarna inte är oberoende av vad som händer i den ekonomiska världen omkring dem. Att i analysen förutsätta rationella, långsiktigt inriktade detaljstyrningsbeslut på det ekonomisk-politiska planet vore att bedra läsaren. Med denna pessimistiska syn, som bryter mot det gängse betraktelsesättet under nästan hela efterkrigstiden, framtonar några preliminära slutsatser.

Det är angeläget att den svenska ekonomin så snart som möjligt förs tillbaka till ett mer balanserat tillväxttillstånd, där gamla tumregler för beslutsfattande börjar bli användbara igen och där marknadernas prissignalering återigen blir någorlunda pålitlig. Utgångspunkten blir att skapa en stabil beslutsmiljö för såväl statsmakterna och företagare som individer (hushåll). Balans i dessa avseenden betraktas som prioriterat mål på horisonten 1985. För perioden 1978–85 måste därför en politik prioriteras som går ut på att få ned inflationen till den takt som var normal före 1973. De senaste 20 à 30 åren av kraftig tillväxt i kombination med dagens ekonomiska situation gör att man svårligen kan föreställa sig ett balanserat tillstånd i den svenska ekonomin kring mitten på 80-talet, om inte samtidigt en någorlunda god och stadig tillväxt som överensstämmer med de långsiktiga tillväxtmöjligheterna har uppnåtts. (Se kapitlen 2 och 3.) Såväl reallöner som företagens vinstmarginaler måste få växa i rimlig takt och till rimliga nivåer i förhållande till tidigare erfarenhet (se nedan). Framför allt måste den investeringsverksamhet som krävs för nämnda tillväxt åstadkommas. Av pedagogiska skäl har i denna del utvecklingen under hela perioden 1978–85 i medeltal studerats, medan en dynamisk förloppsanalys kopplats till i kapitel 11.

Analysproblemen tar sig i första hand uttryck i svårigheten att utan orealistiska antaganden få totalkalkylen för hela den svenska ekonomin att gå ihop vid tidigare normal tillväxttakt. Vi börjar därför med att i kapitel 5 summera upp vad vi tror oss veta om de ekonomiska utsikterna i omvärlden fram till mitten av 80-talet. Denna framställning bygger i hög grad på en specialstudie som publiceras separat.[1] Analysen mynnar ut i en utrikeshandelsprojektion för den svenska ekonomin som används i kapitel 6 som underlag för simuleringar på institutets LB-modell.

Eftersom investeringarna och produktivitetsutvecklingen i olika sektorer är exogena i denna analys, avstäms modellberäkningarna mot en mer traditionell finansierings- och lönsamhetsanalys i kapitel 7 där resursallokeringsfrågan, särskilt i industrin, ställs i centrum.

[1] Se Horwitz [1979].

Kapitel 5

Industriländer med samma problem

Industrivarumarknaderna med industriländer som dominerande säljare och köpare kommer fortfarande under 80-talet i allt väsentligt att vara den konkurrensmiljö som svensk industri har att arbeta i och som begränsar det utrymme inom vilket svensk exporttillväxt kan äga rum. I kapitel 2 har diskuterats hur långsiktiga tekniska och strukturella trender styr våra möjligheter. I kapitlen 3 och 4 har hävdats att marknadssystemets effektivitet, den långtgående ekonomiska integrationen mellan industriländer och den sociala, ekonomiska miljön endast tillåter vissa avvikelser från underliggande trender, och att industriländernas gemensamma materiella levnadsvillkor ger dem en gemensam social miljö. Stora avvikelser mellan länderna i ekonomiska prestanda blir därför tillfälliga i ett historiskt perspektiv, även om de kan vara förhållandevis långvariga. (Se kapitel 2.)

De ekonomiska problem som diskuterats i Västeuropa och USA under senare år och som gäller ett mer näraliggande, medellångt perspektiv är därför också i allt väsentligt mycket lika. De handlar om den sjunkande produktiviteten, den fortvarigt höga arbetslösheten och den envist höga inflationen, den sjunkande lönsamheten och strukturproblemen, om än vagt formulerade. Har industriländerna blivit så strukturellt senila att de inte klarar de nya ländernas konkurrens eller är problemen blott en yttring av att det är svårare att fortsätta vara tekniskt-ekonomiskt lika mycket bättre när man redan är bland de bästa?

I detta kapitel kommer dock i första hand industriländernas mer jordnära problem på s k medellång sikt fram till mitten av 80-talet att beröras, och dessa kommer i hög grad att bestämma den svenska konkurrens- och efterfrågemiljön under denna tidsperiod.

5.1. De internationella tillväxtförutsättningarna

Västvärldens ekonomier har efter högkonjunkturen 1973 gått igenom en extremt djup recession följd av ett par år av återhämtning med förhållandevis kraftig tillväxt. 70-talets tillväxttakt ligger därmed betydligt under vad som gällde under 60-talet. Bilden är dock inte helt entydig. Efter den samstämmighet som rådde mellan de stora OECD-ländernas position i konjunkturförloppet 1972–73 har utvecklingen varit påtagligt olika mellan främst USA, vars ekonomi under de tre senaste åren vuxit dubbelt så snabbt som den långsiktiga BNP-tillväxten, och Västeuropa, där återhämtningen legat under den långsiktiga tillväxttrenden. Detta har medfört ett gap mellan potentiell och faktisk produktionsnivå, särskilt i Västeuropa. Detta har i sin tur lett till en allmänt utbredd tillväxtpessimism som verkat hämmande på investeringsviljan och som givit stort spelrum för olika tolkningar av krisens orsaker. Är det konjunktur- eller strukturproblem industriländerna lider av?

Vid början av 1979 verkar det sannolikt att USA-konjunkturen kommer att dämpas efter flera års produktionsuppgång, medan efterfrågeläget i Europa kommer att förbättras. Eftersom den svenska exporten är inriktad främst på Västeuropa innebär detta att den svenska ekonomin på kort sikt står inför en förbättrad omvärldsutveckling. Risken är nu att de tillfälligt ökade tillväxttakterna ger intryck av att "problemen" är överståndna och att vi på längre sikt går mot en period av samma höga och jämna tillväxt internationellt och i den svenska ekonomin som tidigare.

Några centrala stabilitetsproblem, som hänger intimt samman, kan under den närmaste 5-årsperioden bli avgörande för utvecklingen under en stor del av 80-talet. Dessa är:

a) långvarig stagnation och arbetslöshet beroende på kapitalbrist
b) en gemensam lönsamhetskris inom OECD-området
c) karaktären hos nästa konjunkturuppsving och risken för en ny global inflationsvåg.

Kapitlet avslutas med antaganden om utvecklingen i omvärlden som kommer att användas i kalkylerna fram till 1985.

5.2 Europas sysselsättningsproblem

Det allt överskuggande problemet under senare år i Västeuropa har gällt sysselsättningen[1]. Många bedömningar av 80-talet pekar på att sysselsättningsproblematiken kommer att vara central även i fortsättningen. Som grund för dessa bedömningar ligger bl a att industriländernas produktionsstruktur är så stel att den endast på mycket lång sikt kan ändras och/eller att prisbildningen bl a på arbetsmarknaden inte fungerar väl. Sysselsättningsproblemet förvärras i vissa länder på kort sikt av att den ekonomiska politiken är styrd av rädsla för inflationen. Att man står inför ett viktigt problem illustreras av välkända fenomen från industriländerna i dag: ungdomsarbetslöshet, invandrarproblem, förtidspensionering av äldre lågpresterande arbetskraft etc. (Se även kapitel 8.) En ytterligare fråga som blivit aktuell de senaste åren är vad en snabb teknisk utveckling i kombination med långsam tillväxt innebär för sysselsättningen. Alla dessa problem verkar vara gemensamma för industriländerna.

Det har bl a ifrågasatts om inte brist på kapital skulle föreligga inom OECD-området vid full sysselsättning, som därför inte (trots f n betydande outnyttjad kapacitet; se figur 5.1) är möjlig att uppnå under de närmaste åren.

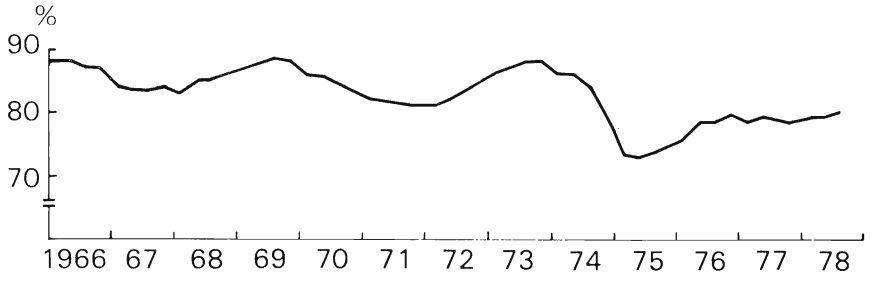
Brist på kapital skulle ha uppstått därför att delar av tung, osofistikerad industri (stål, skeppsvarv etc) i Sverige liksom i Europa i övrigt (se kapitel 10) har slagits ut ekonomiskt i kölvattnet av de senaste årens förändrade internationella konkurrensförutsättningar. Vissa länder har sökt skydda sin industri (hejda strukturomvandlingen) via devalveringar och subventioner. Andra länder har skyndat på utslagningen med hjälp av växelkursuppskrivningar.[2]

Scenariot med för flera år framöver permanentad och ojämnt fördelad arbetslöshet inom industriländerna framstår dock som något överdrivet om inte de anpassningsmekanismer som marknaden anses sköta helt slutat fungera.

[1] Se Horwitz [1979].

[2] Inga studier av hur dessa olika ekonomisk-politiska lösningar slagit ut har ännu slutförts, men ett stort upplagt projekt med identiska uppdrag utlagda på fem forskningsinstitut pågår i Västtyskland. De intervjuer som genomförts i samband med IVA:s s k Storprojekt, där IUI deltar, antyder att denna typ av strukturomvandlingseffekter har accentuerats i Västtyskland av växelkurspolitiken.

Figur 5.1 *Industrins kapacitetsutnyttjande i OECD 1966–1978.*
Sammanvägning av kapacitetsutnyttjandetal från 5 länder[a]



[a] Data för USA, Kanada, Japan, Västtyskland och Belgien.
Källa: OECD Economic Outlook December 1978, Tabell 6.

5.3 Lönsamhetskris och stagnation?

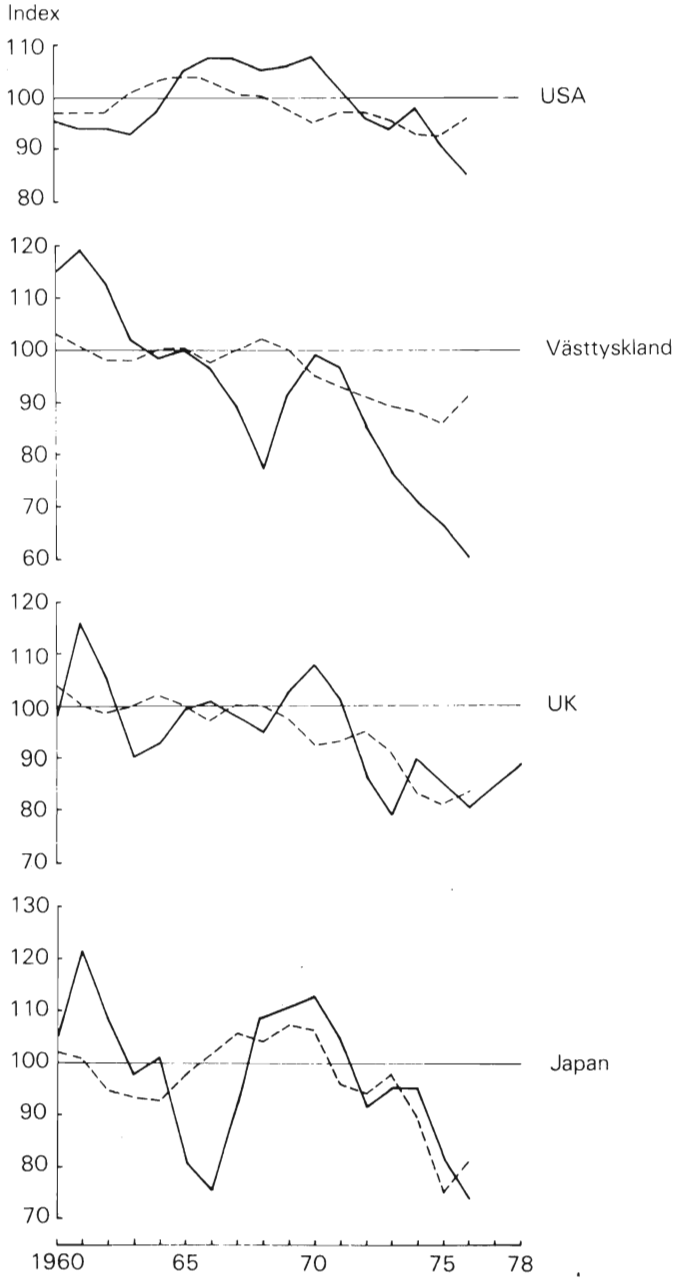
Bör man i första hand söka orsakerna till den nedåtgående trenden för den ekonomiska tillväxten under det senaste decenniet (jfr kapitel 2) i den samtidigt sjunkande lönsamheten och investeringskvoten i flertalet industriländer under nästan hela efterkrigstiden? Se figur 5.2. Sverige har faktiskt här uppvisat en förhållandevis gynnsam utveckling (se kapitel 7).

Eftersom investeringarna påverkar effektiviteten i produktionen och därmed vinsterna, måste denna utveckling i praktiskt taget samtliga industriländer reflektera en allmän försämring av konkurrensförutsättningarna i dessa länder till följd av konkurrens från nya länder i kombination med stelhet i anpassningen. Kan man tala om ett "senilitetsproblem" i de gamla industriländerna? Analysen i kapitel 4 motsäger inte denna syn.

Man kan dock inte hänvisa till dagens aktuella situation som en förklaring till de parallellt sjunkande vinsttalen i OECD-länderna. Tendensen började redan under 50-talet. Med stor osäkerhet i marknadsprissignaleringen och betydande outnyttjad kapacitet (om man får tro statistiken) föreligger inte på länge incitament för investeringar av expansiv natur inom OECD-området.

Diagnoserna och förslagen till åtgärder har också i nästan alla industriländer blivit ungefär desamma. Investeringsverksamheten måste höjas kraftigt, utan att något omedelbart behov för ökad kapacitet föreligger. Lönsamheten måste höjas för att stimulera fram detta resultat, och den ökade produktionen skall säljas på export.

Figur 5.2 *Investeringskvot och vinstutveckling i OECD 1960–1978*
Index genomsnitt 1960–70 = 100



5.4 Hur stor är risken för ett kraftigt inflationistiskt uppsving i industriländerna?

Brist på kapacitet borde i normala fall leda till en kraftfull investeringsverksamhet om den nödvändiga efterfrågan finns. Hur sann är den kapacitetsutnyttjandestatistik som finns och som illustreras i figur 5.1?

Skulle lönsamheten öka om bara företagen kunde höja sitt kapacitetsutnyttjande och skulle därmed maskineriet börja fungera igen på vanligt sätt?

Ett problem kan vara att en betydande del av den uppmätta, outnyttjade kapaciteten är ekonomiskt obsolet om inte priserna höjs. Denna prishöjning kan inte åstadkommas utan en förnyad inflationsvåg. Därför har vissa länder valt att genom en stram ekonomisk politik låta detta kapital slås ut. Man väntar nu bara att alla priser (inkl löner) skall anpassa sig så att tillfredsställande lönsamhet vid snabbare tillväxt skall uppstå med det kvarvarande kapitalet som grund. Under övergångsperioden får vi tåla den situation med bl a arbetslöshet som nu råder. Argumentet har under senare år börjat framföras av såväl politiker som ekonomer på ett sätt som bjärt kontrasterar mot den diskussion och de argument som framfördes under 60-talet.

Ett av de problem som varken politiker eller ekonomer behärskar väl är dock att styra ett stort ekonomiskt system (ett lands ekonomi) under ett kraftigt ojämviktstillstånd. Erfarenheten tyder på att ett land som gått igenom en djup och långvarig konjunktursvacka går ur den mycket häftigt, inte sällan under inflationistiska omständigheter.[1]

Läget i dag kan sammanfattas ungefär så här:

1. Det momentum hos uppåtverkande krafter i Västeuropas ekonomier som för närvarande bör vara på väg och som i sin tur byggts upp under den långvariga nedgången vet man mycket litet om. Men det kan vara mycket kraftigt av historisk erfarenhet att döma. Tecken på att någonting kan vara på väg utgör den nu pågående lagercykeln och prisbilden på råvarumarknaden.

2. Informationen om det aktuella "riktiga" kapacitetsutnyttjandeläget på maskinsidan är synnerligen osäker. Det kan både föreligga en akut brist på produktionsutrustning och ett stort överskott. Ekonomiskt värdelöst kapital i

[1] Carlsson et al [1979].

ineffektiva råvaruindustrier kan utgöra gapet i figur 5.1, medan efterfrågan är på väg uppåt i andra industrier, där ingen kapacitetsreserv finns.

3. Den ekonomiska politik som förts under senare år verkar på aktivitetsnivån med eftersläpning.[1] Även här är den samlade kunskapen om vad som gjorts i industriländerna de senaste åren bristfällig.

Med hänsyn till dessa omständigheter kan man föra två helt skilda argument. Å ena sidan pekar statistiken på en betydande outnyttjad kapacitet. Det borde alltså inte vara farligt ur inflationssynpunkt att stimulera efterfrågan för att få igång maskineriet. Å andra sidan vet man inte om dessa kapacitetsgap är reella (jfr diskussionen i kapitlen 10 och 11) och i vilken utsträckning ett snabbt efterfrågeuppsving är på väg. Inflationen kan komma snabbt även utan efterfrågestimulans.

Hur förfar man med ekonomisk politik i ett sådant kunskapsvakuum?

5.5 Inflationen fram till 1985

Slutsatsen blir att inflationsutsikterna är mycket svåra att bedöma. Detta speglar sig i de få explicita prognoser som presenterats – även om en stark tendens finns att bygga prisprognoser kring antagandena att regeringarna i olika länder ej kommer att tillåta en förnyad inflationsvåg samt att inflationen av detta eller andra skäl ändå håller på att ebba ut. Det tunga argumentet mot en upprepning av 1973–76 års inflationsvåg är alltså den politiska viljan att hejda den i god tid genom att vidmakthålla nuvarande ojämna, osäkra stagnationstillstånd. Styrkan i denna vilja är dock mycket svår att bedöma.

Under de senaste åren har emellertid de expansiva åtgärdena trappats upp. I figur 5.3 illustreras detta bl a indirekt av utvecklingen av industriländernas penningmängd. Västtyskland övergick t ex 1978 från negativ till positiv finanspolitisk stimulans.

Ytterligare två omständigheter som verkar i inflationistisk riktning kan nämnas. Den första gäller risken för kraftiga, "reala" oljeprishöjningar i samband med att Västeuropas aktivitetsnivåer höjs tillsammans med oljeefterfrågan. Oljeprishöjningar i snabbare takt än den allmänna prisnivån

[1] Jfr analysen av ekonomisk politik i OECD-länderna (Horwitz [1979]).

är att vänta ett antal år framåt. Ju kraftigare de blir, desto mer negativt inverkar de på den ekonomiska tillväxten.[1]

Den andra omständigheten gäller det störningstillstånd som industriländerna redan befinner sig i, och som verkar tillväxthämmande och skulle komma att förstärkas av en förnyad inflationsvåg på samma sätt som hände åren efter 1973/74.

Det paradoxala i situationen är att samtidigt som det är angeläget att dämpa inflationstendenserna i världen för att kunna återföra industriländerna till stabila tillväxttrender är det sannolikt att antiinflationspolitiken under flera år bidragit till att driva ned investeringarna. Kapacitetstillväxten har därvid blivit så ringa att endast små kapacitetsmarginaler finns för ett häftigt konjunkturuppsving. Detta gäller särskilt om de relativprisförskjutningar mellan speciellt råvaror och verkstadsprodukter som hittills inträffat blir bestående. Den typ av kontroll av ett helt lands ekonomi eller t o m av hela OECD-aggregatet som behövs för att ekonomisk-politisk "fine tuning" med framgång skall föra oss ur dagens obalans upp på en stadig tillväxt existerar i så fall inte.

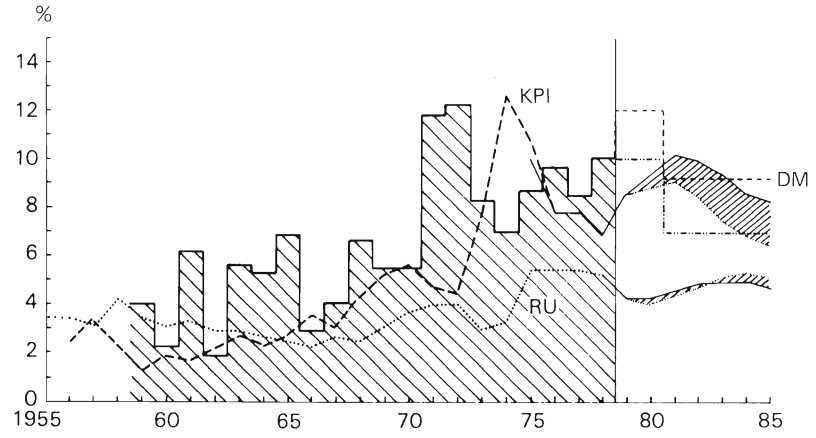
Det är också – som påpekats ideligen – inflationsutsikterna som gör prognosläget så osäkert framöver. Inflationsprognosen har under slutarbetet med denna långtidsbedömning gradvis justerats upp.

Vi har dock valt att i kalkyldelen av denna långtidsbedömning utgå från ett försiktigt, lågt, internationellt inflationsscenario. Uttryckt i exportprisökningar i svenska kronor vid oförändrad växelkurs rör det sig om 5 à 6 % per år i medeltal alla åren 1979 t o m 1985, med högre tal de första åren. Detta prisscenario är i linje med de prognoser som gjordes upp under 1978, men lågt tilltaget om man får tro prognoser som framkommit under senare tid och även enligt egna specialanalyser (se figur 5.3). Ett tillväxtalternativ för OECD-området har konstruerats vid denna priskalkyl.

Vad som kommer att hända vid en förnyad internationell inflationsvåg förorsakad exempelvis av expansiv politik på bred front inom OECD-området, av oljeprishöjningar eller av flaskhalsfenomen vid en för häftig konjunkturuppgång i Västeuropa är en empiriskt inte väl klarlagd fråga. Det mesta tyder på att prisökningar av den storlek som illustreras i figur 5.3 snart

[1] Storleksordningen på denna efterfrågeeffekt har bl a kunnat studeras via särskilda simuleringar på "the global econometric model of Wharton Econometric Forecasting Associates". Det visar sig härvid att *handelseffekten* på Sverige även av en mycket kraftig oljeprishöjning, precis som 1973/75 (förmodligen via en råvaruboom initierad av framtida förväntade prishöjningar på grund av oljeprishöjningen) blir positiv de första två åren. Se vidare en studie av Sarma, K & Miovic, P, som kommer att publiceras av IUI.

Figur 5.3 *Arbetslöshet, penningmängdsförändring och inflation i 14 industriländer 1955–1985*



KPI = Inflation
DM = Penningmängdsförändring
RU = Arbetslöshet

Figuren visar den faktiska utvecklingen av arbetslöshet, penningmängdsförändring och konsumentpris (inflationen) 1955–78 i 14 industriländer samt hur sambanden fångats i en enkel tvåekvations inflationsmodell.[1] De samband som skattats statistiskt har visat sig vara mycket välartade. Eftersom resultaten är preliminära visas simuleringarna framåt endast som illustration för den fortsatta diskussionen. Vi har t ex i de framtidsscenarios vi arbetar med i kapitel 6 antagit en något lägre inflation än modellen ger på grundval av i dag på många håll accepterade antaganden om penningmängdens utveckling. I den förloppsanalys som genomförs i kapitel 11 presenteras dock ett mer inflationistiskt konjunkturscenario för åren 1979–81.

kommer att följas av ett konjunkturbakslag med relativt långvariga effekter. I kapitel 11 har vi därför kompletterat den traditionella "jämviktsanalysen" med en förloppsanalys, där en plötslig internationell inflationsvåg som kontrolleras olika väl ekonomisk-politiskt i Sverige får påtagliga realekonomiska effekter.

5.6 Tillväxten inom OECD-området fram till 1985[2]

Som utgångspunkt för omvärldsbedömningen har vi antagit att den långsiktiga trenden inte begränsas av annat än en trolig nedjustering av tillväxten i

[1] Axell [1979].

[2] Vad beträffar detta och följande avsnitt, se Horwitz [1979].

takt med att fler länder närmar sig USA:s produktivitetsnivå. Därmed tvingas fler länder hjälpa till att flytta på teknikfronten genom egna FoU-insatser snarare än genom att imitera föregångsländer. Detta bör föranleda den gradvisa sänkning av de ekonomiska tillväxttakterna inom OECD-området på lång sikt som diskuterats i Del II. Det är dock fortfarande så stora skillnader mellan USA och de flesta länder i Västeuropa att mycken tillväxt fortfarande står att vinna på medellång sikt (dvs fram till 1985) genom fortsatt imitation, specialisering och strukturomvandling.

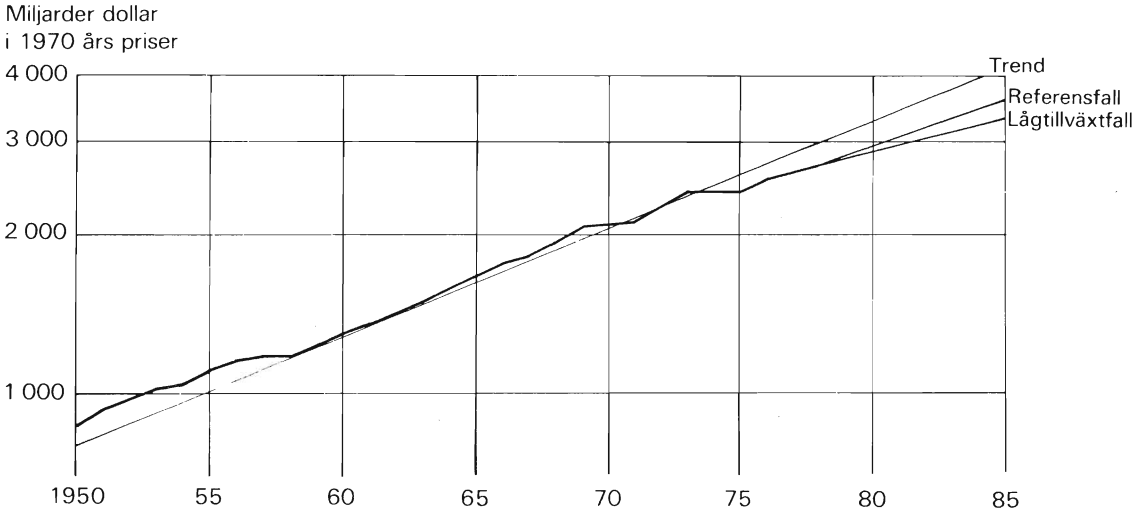
Produktionstillväxten 1978–85 kommer att bestämmas av förändringar i arbetskraftsutbudet och produktivitetens tillväxt. Vad gäller arbetskraftssidan finns i utgångsläget en mycket hög arbetslöshet. Ökningen i arbetskraftsutbudet väntas till följd av demografiska förändringar bli av samma storleksordning som under 60-talet, dvs drygt 1 % per år för hela OECD-området.

För produktivitetstillväxten var som nämnts en utgångspunkt i diskussionen att utvecklingen går i riktning mot en större utjämning i produktivitetshänseende mellan OECD-länderna. Varje lands produktivitetsnivå närmar sig USA:s. Länder som utgår från en låg nivå kan således få höga produktivitetsökningstal, i synnerhet under början av perioden. Under den senaste recessionen och uppgångsfasen därefter har produktivitetsökningstalen legat extremt lågt i ett historiskt perspektiv. Det finns därför anledning att tro att lågkonjunkturen inneburit ett permanent bortfall av tillväxt via utslagning av produktionskapital. Gapet mellan faktisk och möjlig produktion antas således vara betydligt mindre än vad som framkommer om man jämför dagens nivå med tidigare tillväxttrender. Produktivitetsförlusterna 1975–76 kommer inte att till fullo återhämtas under den framtid som beaktas. Men även utvecklingen 1977–78 ligger mycket under 60-talstrenden, vilket motiverar att produktivitetsantagandet justeras nedåt jämfört med den historiska trenden. Orsaken till detta (bl a förnyad inflation) har diskuterats ovan. Denna nedrevidering på produktivitetssidan motvägs något av att prognoserna för arbetskraftsutbudet är lågt hållna med tanke på den befolkningsutveckling de baseras på och det antagna, oförändrade arbetskraftsdeltagandet.

Med antagandet om en ökning av sysselsättningen på drygt 1 % per år och en produktivitetstrend som reviderats ned till 2–3 % per år jämfört med 4 % tidigare[1] kommer man kalkylmässigt fram till att tillväxttakten av BNP således borde ligga mellan 3 och 4 % per år för OECD-området jämfört med 4

[1] 3,9 % för 1964–73.

Figur 5.4 *OECD-BNP 1950–1978 och fram till 1985 enligt referens- och lågtillväxtfallen*



Anm.: Trend 1960–1973: 4,5 %.

à 5 % under 1960-talet.

Problemet med en tillväxt i storleksordningen 3–4 % per år är att den förmodligen inte räcker till för att under 80-talet skapa full sysselsättning i Västeuropa. Sysselsättningen skulle öka endast i takt med arbetskraftsutbudet och inte kunna eliminera den höga arbetslösheten i utgångsläget.

Slutsatsen av ovanstående är således att det finns anledning tro att tillväxttrenden för OECD-området under det närmaste decenniet kommer att ligga något under den vi haft tidigare under hela efterkrigstiden och klart lägre än under perioden 1960–70. Det trendbrott som kan skönjas under 70-talet beror till stor del av utvecklingen efter 1974. Huruvida denna skall ses som en kortsiktig konjunkturföreteelse eller som resultatet av mer långsiktigt verkande strukturförändringar är en mer semantisk än reell fråga. Den ovanliga, starka och långvariga konjunkturvåg OECD-området genomgått sedan 1973 (jfr figur 5.1) har haft så djupgående effekter att ländernas produktionsstruktur varaktigt påverkats i trendsänkande riktning.

Den övre gränsen för den BNP-tillväxt i OECD-området som vi kalkylerar med ligger sålunda strax under den tillväxt på 4,2 % per år som registrerats för hela perioden 1950–78, långt under de 4,9 % som åstadkoms 1960–70 men fortfarande väsentligt över 70-talets stagflationsförlopp på 3,1 %.

Vi betraktar referensalternativet som ett optimistiskt och lågalternativet på 3 % efter 70-talstrenden som ett pessimistiskt alternativ. Någonstans innanför dessa ramar bör verkligheten falla. För den diskussion som fortsättningsvis skall föras varken bör eller behöver ytterligare "prognosprecision" anges.

5.7 Världshandeln

Skillnaden mellan de två alternativen, dvs mellan att återgå till den långa tillväxttrenden eller att fortsätta efter 70-talets mer instabila och lägre tillväxttrend, kan synas liten. Bakom dessa till synes marginellt skilda tillväxttakter ligger dock antaganden som innebär en betydande skillnad för det omvärldsklimat som industrin kommer att möta. I scenariot med högre tillväxt får vi en återhämtning på investeringssidan inom OECD-området som kommer att verka uppdrivande på ökningstakten i världshandeln för verkstadssektorns produkter. Likaså är sannolikheten för en god råvarukonjunktur (till skillnad från 3-procentfallet) god. Risken för inflatio-

nistiska störningar i uppsvingsskedet är dock större. I det lägre tillväxtscenariot kommer olika slag av protektionistiska åtgärder att hämma världshandeln. Världshandeln består visserligen inte uteslutande av OECD-ländernas interna handel, men givet dessa två scenarios kan de andra länderblockens utveckling knappast påverka totalbilden. Såväl östblocket som u-länderna är för sin exportutveckling helt beroende av efterfrågan från OECD-länderna. De interna handelsströmmarna är obetydliga. Deras import från OECD-området är indirekt helt beroende av deras export under tidigare perioder.

Vårt tillväxtscenario skulle med det högre tillväxtantagandet innebära en expansion på omkring 6 % om året av handelsvolymen mellan i-länderna. En viss ytterligare ökning kan tänkas i ett expansivt OECD-scenario så tillvida att detta medger en kraftigare importökning från utvecklingsländer, vilket samtidigt ökar möjligheterna att exportera till dessa länder.

Liksom tidigare kommer efterfrågan på bearbetade varor att öka snabbare än efterfrågan på övriga varor. I ett expansivt alternativ, där OECD-ländernas ambitioner att höja investeringsaktiviteten genomförs lyckosamt, skulle man kunna anta att efterfrågan på investeringsvaror ökar med närmare 10 % per år. Detta baseras på antagandet att en BNP-tillväxt på 4 % medför en ökning av industriproduktionen på ca 5 %. Importen av bearbetade varor har historiskt vuxit ungefär dubbelt så snabbt som produktionsvolymen.

I scenariot med lägre tillväxt bör man räkna med att importelasticiteterna blir något lägre. Om man antar att BNP-ökningen endast blir 3 % per år i OECD-området, kommer OECD-importens tillväxt troligtvis endast att nå upp till de 4–5 % som gällt under de senaste åren.

5.8 Svensk utrikeshandel

För att bedöma hur den svenska exporten kommer att utvecklas i de båda alternativen bör man studera den svenska marknadsutvecklingen under de senaste åren. Under utgångsåret för bedömningen, 1977, bidrog flera faktorer till att marknadsandelarna för svensk export låg lägre än normalt. Kostnadsstegringen mellan 1974 och 1976 var nästan 30 % snabbare i Sverige än i konkurrentländerna. Denna kostnadshöjning berodde såväl av en högre nominell löneutveckling som av en svagare produktivitetsutveckling än i omvärlden. Justeras jämförelsen för skillnaden i produktivitetsutveckling

blir den relativa kostnadshöjningen lägre men överstiger fortfarande den relativprishöjning under 1974–76 på 12 % som framkommer vid en jämförelse mellan exportpriser i Sverige och i konkurrentländerna. Genom devalveringen 1977 förbättrades konkurrenspositionen gentemot utlandet. Under 1977 sänktes det relativa priset för svensk export så att det under 3:e kvartalet 1978 endast låg 3 % över nivån 1973. Kostnaderna per producerad enhet var emellertid fortfarande högre, ca 10 %, än motsvarande tal för andra länder till följd av en svagare produktivitetsutveckling.

Den svenska exportens volymökning har varit något långsammare än världshandelstillväxten sedan början på 60-talet. Prisökningarna på svensk export har samtidigt varit något kraftigare än vad som gäller för världshandeln, varför marknadsandelarna i löpande priser varit tämligen oförändrade fram till 1973. Därefter har det skett en kraftig nedgång i de svenska marknadsandelarna. Detta gäller både värde- och volymmässigt. Den svenska andelen i världshandeln 1977 låg 25 % under nivån 1970.

Fram till denna markanta nedgång var minskningen av den svenska exportvolymens marknadsandelar en följd av flera delvis motverkande tendenser. Den främsta förklaringen är det relativt stora råvaruinnehållet i svensk export. Handeln med dessa varor har inte vuxit i samma takt som handeln med bearbetade produkter. De största marknadsförlusterna gäller malm och pappersmassa. Trots att EG-ländernas interna handel ökat betydligt snabbare än deras externa handel under 60-talet, har de svenska marknadsandelarna inom andra varugrupper, t ex kemiska produkter och verkstadsvaror, inte minskat. Nedgången efter 1973 beror på oljeprishöjningarna, som minskat i-ländernas andel av den totala handeln, på svag exporttillväxt för Sveriges del jämfört med andra länder till följd av relativprishöjningen på svenska exportvaror och slutligen på devalveringen av den svenska kronan som medförde att den svenska exporten omräknad i dollar 1978 växte långsammare än den totala handeln.

Vid bedömningen av den svenska exportens tillväxttakt, givet en viss ökning av OECD-områdets totala handel, utgår vi från att de svenska marknadsandelarna normaliseras under 1979–80 till följd av att kostnadsrelationerna återställs från vad som gällde under 1976 och större delen av 1977. Vi antar att effekten av relativprisförändringarna, och därmed justeringarna i marknadsandelarna, ebbar ut efter 1979–80 och att utvecklingen sedan i huvudsak bestäms av det historiska mönstret. Marknadsandelarna fortsätter långsiktigt att minska till följd av att volymtillväxten på råvarusidan är lägre än vad som gäller för den totala handeln. Inom den beaktade perioden hinner

inte en snabbare tillväxt inom verkstadssektorn kompensera denna nedåtgående trend.

De branscher, huvudsakligen råvaror, för vilka exporttillväxten historiskt varit lägre än för genomsnittet, väger fortfarande tungt i svensk export. Exporten av järnmalm, trävaror och massa, samt järn och stål svarade 1978 för 20 % av den svenska exporten (värdemässigt). För dessa varugrupper kommer både utbuds- och efterfrågefaktorer att verka för att exporttillväxten blir lägre än den genomsnittliga. Fartygsexporten har sedan 1977 och 1978 reducerats betydligt. Enligt prognosen för 1979 svarar den för mindre än 2 % av totalexporten mot 6,5 % 1976. Övervägaden beträffande varvsexportens framtid behöver därför inte påverka kalkylen lika tungt som tidigare.

Den exportutveckling som ligger till grund för modellkörningarna sammanförs i tabell 5.1 för att visa hur de två antagandena beträffande världshandelns tillväxt vid en normaliserad konjunkturutveckling inom OECD-området respektive ett fortsatt kraftigt underutnyttjande av resurser kopplas till den svenska exportutvecklingen.

Tabell 5.1 *Volymtillväxt för utrikeshandeln 1978–1985*

	Referensfall				Lågtillväxtfall			
	1978	1979	1980	1981-85	1978	1979	1980	1981-85
Handelstillväxt i OECD	5,0	5,5	5,5	7,0	5,0	5,5	4,0	4,0
Svensk export[a]	5,5	6,5	6,0	6,0	5,5	6,5	4,0	3,5

[a] Av tekniska skäl avviker exportprognoserna för 1978 och 1979 i modellkörningarna från nationalräkenskapernas volymberäkningar och har justerats till en nivå som stämmer med dessa.

Kapitel 6

Kalkyler för 80-talet[1]

6.1 Konjunkturell återhämtning och strukturell anpassning – långsiktskalkylernas frågeställningar

Utgångspunkten för de långsiktiga kalkylerna med IUI:s LB-modell har varit erfarenheterna av de senaste årens krisproblem. En internationell recession har förenats med långsiktiga strukturella förändringar såväl i vår konkurrenssituation gentemot omvärlden som ifråga om våra egna institutionella förhållanden och produktionsförutsättningar. Symtomen på dessa problem – och på den ekonomiska politik som förts – är framför allt bristen på inre och yttre balans i den svenska ekonomin – undersysselsättning och bytesbalansunderskott. En av LB-analysens huvudfrågor har varit: under vilka förutsättningar och med vilken fördelning av resurserna är det möjligt att åstadkomma en tillfredsställande tillväxt och samtidigt uppnå inre och yttre balans i den svenska ekonomin till mitten av 80-talet?

Detta är en fråga både om konjunkturell återhämtning och om strukturell anpassning. Vi måste under de närmaste åren återföra den svenska ekonomin till ett fullt kapacitetsutnyttjande och lösa våra akuta undersysselsättningsproblem. Vi måste göra detta på ett sådant sätt att vi undviker inflation och samtidigt länkar in oss på en långsiktig produktionsutveckling som ger utrymme för den resursomfördelning som krävs för att uppnå och varaktigt bibehålla balans i våra utrikesbetalningar.

Denna strukturella anpassningsuppgift har både en real och en finansiell sida.[2] De reala problemen sammanhänger framförallt med behovet av en

[1] Detta kapitel ger en sammanfattning av det kalkylarbete som mera utförligt redovisas i den separat publicerade volymen Specialstudier Del 2 med samma namn för LB 79. Huvuddelen av det underliggande modellutvecklingsarbetet har genomförts av Tomas Nordström och Leif Jansson.

[2] Anpassningen har också en annan sida som gäller effekterna av likviditet och marknadsojämvikt på förväntningar, planer och priser i ekonomin. Dessa dynamiska anpassningsproblem är inte oberoende av vare sig den reala eller finansiella anpassningen men diskuteras här av pedagogiska skäl separat, företrädesvis i kapitlen 4 och 7 och i det 11:e kapitlets förloppsanalys.

omfördelning mellan olika näringsgrenar av sysselsättning och produktionskapacitet för att anpassa oss både till förändrade internationella konkurrensförutsättningar och till den, även relativt sett, expanderande efterfrågan på olika typer av tjänsteproduktion. För att denna reala utveckling skall komma till stånd krävs emellertid att olika finansiella storheter – vinstandelar, löner, skatter m m – dimensioneras på ett sådant sätt att de möjliggör och motiverar det beteende hos företag och hushåll, som den reala lösningen förutsätter.

De yttre och inre balansmålen har tagits som givna utgångspunkter för kalkylerna. Även om enighet råder om en sådan allmän målformulering finns naturligtvis fortfarande ytterst varierande åsikter och bedömningar, när det gäller i vilken grad och i vilken takt en sådan måluppfyllelse bör eftersträvas – och inte minst hur den bör mätas. Ifråga om sysselsättningen kan det här räcka med att erinra om diskussionerna kring avgränsningen mellan "strukturell" och "konjunkturell" arbetslöshet och kring frågan om hur långt det ur välfärdssynpunkt är angeläget att driva en regional omflyttning och arbetskraftsmobilisering.

När det gäller bytesbalansmålet finns det som bekant en betydande osäkerhet både när det gäller hur stort ett eventuellt underskott de facto är idag och hur stort det skulle vara vid fullt kapacitetsutnyttjande. Osäkerheten i bedömningen gäller också frågan om hur samhällsekonomiskt angeläget det är att under de närmaste åren förbättra den svenska ekonomins nettoställning gentemot utlandet, såväl absolut som i förhållande till andra oljeimporterande länder.

Även om det av dessa skäl kan vara svårt att numeriskt precisera innebörden av en balanserad ekonomisk utveckling behövs en referenspunkt för presentationerna av våra kalkylresultat. Vi har därför valt att fortsättningsvis arbeta med följande definitioner av balansbegreppen. Fullt kapacitetsutnyttjande i ekonomin har tolkats som ett normalt utnyttjande av arbetskraften i företagen och en öppen arbetslöshet som är mindre än ca 80 000 och som därmed ligger i nivå med vad vi vant oss att betrakta som full sysselsättning under senare år.

Ifråga om bytesbalansen har vi i beräkningarna utgått från att knappt hälften av skillnaden – under de senaste åren 5–6 1/2 miljarder kronor – mellan realräkenskapernas och finansräkenskapernas saldo, eller 2 1/2 miljarder kronor, hänför sig till en underskattning av intäkterna framför allt tjänsteintäkterna, i bytesbalansen. Denna schablonskattning av nivåfelet i Riksbankens officiella saldoredovisningar återspeglar inte något definitivt ställningstagande till de involverade mät- och tolkningsproblemen utan har

endast valts som preliminär arbetshypotes i avvaktan på de slutgiltiga resultaten av betalningsbalansdelegationens arbete. Kravet på yttre balans 1985 tolkas således i modellkalkylerna som ett bytessaldo – med nuvarande officiella beräkningsmall korrigerad med +2,5 miljarder kronor – som ligger inom intervallet ±2,5 miljarder kronor. Med hänsyn till den importökning som en återgång till fullt kapacitetsutnyttjande automatiskt medför och till den förväntade fortsatta försämringen av såväl tjänste- som transfereringssaldot förutsätter detta en kraftig fortgående ökning av varuexporten och förbättring av handelsbalansen.

Några numeriskt preciserade krav ifråga om offentligt finansiellt sparande eller statliga budgetsaldon har inte uppställts i kalkylerna. Som närmare diskuteras i kapitel 9 har konsekvenserna av offentligt saldo för statsskuld och förmögenhetsfördelning bedömts vara av underordnat intresse. Med hänsyn till riskerna för att man tvingas finansiera offentliga underskott på ett sätt som medför en oönskad likviditetspåspädning i ekonomin och inflationen har vi dock genomgående i kalkyllösningarna sökt säkerställa att eventuella underskott blir av begränsad storlek.[1]

Det är idag särskilt svårt att åstadkomma tillförlitliga prognoser för den ekonomiska utvecklingen. Oavsett vilka faktorer man vill betona – en internationell strukturomvandling med snabba förändringar av relativpriserna, institutionella förändringar som minskar prissystemets betydelse som informationsförmedlare, ändrade attityder till ekonomisk tillväxt hos människorna etc – kvarstår det faktum att osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen på medellång sikt är större idag än tidigare under efterkrigstiden. Det är dessutom inte bara prognosmakarna utan framför allt de enskilda människorna i ekonomin som upplever denna ökade osäkerhet om framtiden. I en marknadsekonomi, där enskilda individers förväntningar i hög grad påverkar utvecklingen, blir det därmed i motsvarande grad svårt även för prognosmakare att utnyttja tidigare erfarenheter för att söka förutsäga beteendet hos företag och hushåll.

6.2 LB-modellen

Den modell som använts för kalkylerna är en vidareutvecklad version av den LB-modell som relativt ingående presenterades i samband med institutets

[1] För en diskussion av de statliga budgetunderskottens likviditetseffekter se kapitel 11 samt Axell [1979].

förra långtidsbedömning. Vidareutvecklingen har framför allt gällt införandet av en prisbildningsmodell enligt EFO-ansatsen samt en vidareutveckling både av relationerna för inkomstomfördelning i huvudmodellen och av den modell för företagens finansiella planering som numera används i kalkylerna tillsammans med den reala huvudmodellen.

LB-modellen är av samma typ och struktur som den statliga långtidsutredningens (LU) s k EMMA-modell. Det finns emellertid viktiga skillnader, bl a när det gäller inkomstbildningen, där LB-modellen arbetar med andra fördelningskategorier än LU och utnyttjar en relativt detaljerad submodell för den personliga beskattningen. Ifråga om bestämningen av den privata konsumtionen utnyttjas en annan ansats. Man använder också olika lösningsförfaranden i de två modellerna. LB-modellen löses år för år och möjliggör därmed en förloppsredovisning som icke ges i den statliga långtidsutredningens modell, vars resultat i stället avser genomsnittsutvecklingen mellan prognosperiodens startår och dess slutår. Tack vare denna förloppsredovisning har vi i LB-kalkylerna genomgående kunnat hålla isär förloppet under konjunkturåterhämtningen 1977–80 respektive strukturanpassningen vid fullt kapacitetsutnyttjande 1981–85.

Vi har vid det här laget upplevt ganska många generationer av modellanknutna långtidsutredningar och -bedömningar. Trots detta förekommer ofta i den allmänna debatten en viss förvirring när det gäller vad kalkylerna egentligen syftar till och hur resultaten bör tolkas. Det kan därför vara värt att påminna om vissa huvuddrag i uppläggningen av dessa kalkylarbeten.

LB-modellen bygger på nationalräkenskapsdata och det är därför knappast förvånansvärt att dess struktur kan beskrivas i samma kategorier som förekommer i nationalräkenskapernas uppläggning. Vi kan där grovt urskilja tre aspekter eller delar av samhällsekonomin: tillgångs- eller produktionssystemet, inkomstbildningssystemet samt efterfråge- eller inkomstanvändningssystemet. Produktionssystemet i modellen har 23 varu- eller tjänsteproducerande sektorer, där för varje sektor behovet av insatsvaror från andra sektorer och från utlandet beskrivs i termer av trendframskrivna input-outputkoefficienter.

I inkomstbildningsblocket i modellen redovisas först och främst de faktorinkomster i form av löner och bruttovinster som genereras inom produktionssystemet. För det andra beskrivs de transfereringar gentemot utlandet respektive mellan offentlig och privat sektor i form av skatter, bidrag och socialförsäkringar, som omfördelar faktorinkomsterna till disponibla inkomster för företag, hushåll, kommuner och stat.

I efterfrågesystemet slutligen bestäms – ifråga om den totala omfattningen av statlig och kommunal konsumtion genom exogent ansatta värden – hur dessa disponibla inkomster används för privat och offentlig konsumtion respektive för investeringar i olika delar av produktionsapparaten. Som en strategisk del av efterfrågesystemet ingår också den antagna exportefterfrågan från utlandet.

Modellen innehåller inte explicit några prismekanismer för marknadsanpassning. Löner och räntor är exogent ansatta och övriga priser kostnadsbestämda. Det är därför missvisande att tala om modellen som en jämviktseller ojämviktsmodell. Balansbrister i form av arbetslöshet och bytesbalansunderskott kan givetvis förekomma i modellkalkylerna. Balansbristerna återverkar emellertid inte automatiskt, på sätt som sker t ex i olika konjunkturmodeller, på hushållens och företagens beteende. Ansvaret för att återföra ekonomin till balans är i stället en fråga om lämpligt politikval hos den som gör modellkalkylerna.

Modellen är väsentligen statisk. De få tidslänkar som finns – de privata konsumtionsvalen och importbesluten är t ex beroende på föregående års utfall – är inte tillräckliga för att generera ett dynamiskt förlopp eller för att återspegla förväntningarnas roll i den ekonomiska utvecklingen. Vill man simulera ett visst förlopp i modellen – såsom exempelvis skett i det referensalternativ i kalkylerna vi nedan skall återkomma till – får detta göras genom att man väljer utvecklingen av exogena variabler. Man styr så att säga modellen på önskat sätt.[1] Modellen är också approximativt linjär, vilket betyder att en smärre förändring i en variabel kan väntas ge ungefär samma resultat, oavsett i vilken situation den genomförs. En omflyttning t ex av ett antal kommunalt anställda från sjukvårdssektorn till vägsektorn ger upphov till ungefär samma importökning, oavsett i vilken konjunkturfas ekonomin befinner sig.

Det totala modellsystemet involverar många tusen variabler. Man kan på vanligt sätt dela upp dem i tre olika typer, nämligen: offentliga handlingsparametrar som stat och kommun antas kunna själva bestämma över eller åtminstone påverka, övriga exogent givna variabler som bygger på direkta antaganden om hur olika enheter inom ekonomin kommer att bete sig och slutligen de variabler som endogent löses ut i modellen.

Kalkylernas långsiktighet innebär att relativt litet kan antas vara känt om hur olika ekonomiska agenter exakt kommer att bete sig i framtiden. En

[1] I kapitel 11 ges ytterligare exempel på sådana simulerade förlopp.

förhållandevis stor andel av variablerna måste därför betraktas som exogena. De delar av det ekonomiska systemet, där trögheten kan anses vara så stor att förhållandena eller relationerna kan förutsättas i stort oförändrade, oavsett vad som händer under de närmaste 6–7 åren, är med andra ord relativt få. Ett viktigt exempel på sådana trögrörliga relationer utgör de olika branschernas relativa behov av insatsvaror. Ett annat område där vi erfarenhetsmässigt har att göra med en relativt stabil relation gäller privatkonsumtionens uppdelning på olika varor vid given inkomst- och prisutveckling.

Ifråga om flertalet övriga relationer, t ex avseende teknisk utveckling, beskattningssystemets förändringar, löneutvecklingen eller hushållens sparbeteende har vi däremot inte någon empirisk grund för att våga anta stabila relationer för en så lång tid framöver. Vi är då i stället hänvisade till att antingen göra exogena antaganden eller gissningar om hur verkligheten kommer att utveckla sig eller att behandla respektive variabler som handlingsparametrar, som stat och kommun direkt eller indirekt kan påverka.

Offentliga handlingsparametrar är framför allt total statlig respektive kommunal konsumtionsvolym samt de delar av de offentliga transfereringarna som ej är bundna genom lagstadgade regler eller annan i praktiken fungerande utgiftsautomatik. Därutöver kan man naturligtvis simulera olika slag av finanspolitiska och fördelningspolitiska omläggningar genom att gå in i modellen och förändra olika regler och uttagsnivåer i beskattnings- och bidragssystemet.

De exogena variabler som framför allt styr den kalkylerade utvecklingen i samhällsekonomin är produktivitetsutvecklingen inom olika branscher, löne- och ränteutvecklingen samt utvecklingen av exportpriser och exportvolym.

6.3 Kalkylernas uppläggning och genomförande

Att göra detaljerade ovillkorliga prognoser för den ekonomiska utvecklingen under 6–7 år framåt är knappast en meningsfull sysselsättning. Det framgick också ovan att modellen är föga lämpad för att leverera konjunkturprognoser för 80-talet. Den används istället för att söka besvara villkorliga frågor av följande typ. Om vi önskar åstadkomma en viss given ekonomisk tillväxt och

viss given grad av inre och yttre balans, hur måste vi då avväga våra olika handlingsparametrar, givet olika möjliga eller sannolika värden på de exogena variablerna, dvs på omvärldsutveckling och inhemskt ekonomiskt beteende? Uppgiften är alltså att undersöka vilka ekonomisk-politiska möjligheter som finns att nå önskade värden på vissa centrala endogena variabler, med hänsyn till de långsiktiga restriktionerna och tröghetsmomenten i det ekonomiska systemet och till osäkerheten om möjliga utfall ifråga om de exogena antagandena.

När det gäller att med modellens hjälp söka få svar på sådana frågor kan ett vanligt lösningsförfarande se ut på ungefär följande sätt. Vi väljer en tillväxttakt eller tillväxtbana som ligger inom ramen för våra produktionstekniska möjligheter. Exportefterfrågan antas given men ifråga om den inhemska efterfrågan kan denna tänkas fördelad på många olika sätt mellan privat och offentlig och mellan olika producerande sektorer. Varje sådan fördelning medför i sin tur speciella krav ifråga om investeringsverksamhet eller kapacitetsutbyggnad inom de skilda sektorerna. Den har också specifika konsekvenser för sysselsättning och utrikesbalans. Genom en iterativ sökprocess letar vi oss fram till en real resursfördelning inom landet som tillfredsställer uppställda krav ifråga om inre och yttre balans.

En sådan real lösning ställer i sin tur krav på de finansiella strömmar – löner, vinstandelar, skatter m m – som bestämmer inkomstbildningen i ekonomin. I en decentraliserad ekonomi finns det t ex ett nära samband mellan å ena sidan ekonomins tillväxttakt och å andra sidan fördelningen mellan kapitalersättning och löner. Kapitalersättningen skall vara tillräcklig för att dels ge ägarkapitalet en avkastning som motsvarar dess, delvis internationellt bestämda, förräntningsanspråk,[1] dels också möjliggöra en egenfinansiering av så stor del av bruttoinvesteringarna att önskvärd soliditet uppnås eller bibehålls. Löneutvecklingen måste samtidigt skapa utrymme både för nödvändiga omplaceringar av arbetskraften och för en eventuell ökning eller mobilisering av arbetskraftsutbudet.[2] Förhållandet mellan förväntad kapitalersättning och lönekostnad bestämmer också företagens teknikval, dvs hur stora realkapitalinvesteringar respektive nyanställningar man bör göra för att åstadkomma en viss önskad kapacitetsutbyggnad.

Dessa finansiella överväganden finns formaliserade i en finansiell modell,[3]

[1] Se vidare kapitel 7.
[2] Dessa krav på löneutvecklingen finns dock icke formaliserade i modellen utan får säkerställas utifrån en allmän rimlighetsbedömning.
[3] En redogörelse för huvuddragen i denna modell ges i volymen Specialstudier Del II för LB 79. Jfr även kapitel 7.

som utnyttjas parallellt med realmodellen för att säkerställa en lösning som både är realt möjlig och finansiellt motiverad för de företag och hushåll som skall realisera den. I fråga om hushållen kan exempelvis vissa typer av skattehöjningar behöva genomföras för att med given löneutveckling hålla nere disponibla inkomster och konsumtionsefterfrågan etc.

Om man hittar en lösning som uppfyller de uppställda balans- och tillväxtkraven – vilket ingalunda är garanterat – betyder detta givetvis inte att lösningen är unik. Andra resursfördelningar och politikkombinationer kan tänkas ge samma resultat. Men möjligheterna är begränsade och valfriheten kraftigt kringskuren av de tekniska och institutionella restriktioner som avspeglas i modellens relationer. Det är således vilseledande när man, som ofta sker i den allmänna debatten kring dessa modellanknutna långsiktsprojektioner, rekommenderar omfördelningar mellan privat och offentlig konsumtion som antas kunna ske utan att man gör avkall på givna tillväxt- och balansmål. Varje sådan omfördelning ger nya import- och sysselsättningskonsekvenser förutom att de ställer krav på förändrade finansiella villkor. Utgår man från en viss önskad tillväxt, från specificerade krav på inre och yttre balans, given exporttillväxt, och en given fördelning av offentlig konsumtion mellan olika ändamål har man i allmänhet nästan ingen valfrihet alls ifråga om fördelningen mellan offentlig och privat konsumtion etc.[1]

De lösningar man finner i långtidskalkylerna kan uppenbarligen inte tolkas som ovillkorliga prognoser för förloppet under den period kalkylen avser eller som politikrekommendationer. Kalkylernas huvuduppgift är i stället att inventera och beskriva de ekonomisk-politiska möjligheter som finns att nå vissa uppställda mål med hänsyn till långsiktiga restriktioner och trögheter i ekonomin och att undersöka hur dessa möjligheter varierar med olika möjliga utfall ifråga om omvärldsutveckling, teknisk utveckling m m.

Denna pedagogiska funktion kan kalkylmodellen fylla genom att användas på två olika sätt. För det första kan man inom ramen för en i olika avseenden rimlig referensutveckling söka så klart som möjligt belysa de för politikbesluten strategiska sambanden och restriktionerna i ekonomin. För det andra kan man genom "känslighetsanalyser" söka demonstrera hur beslutssituationen förändras om omvärlden eller olika enheter inom landet beter sig annorlunda än vad som förutsätts i referensfallet.

[1] Denna brist på substitutionsmöjligheter framträder naturligtvis särskilt markant när man som här arbetar med en modell som i stort saknar mekanismer för marknadsanpassning. I verkligheten kan relativprisförskjutningar, både mellan olika produkter inom landet och i förhållande till utlandet, medverka till ökad flexibilitet, kortsiktigt genom omfördelningar av efterfrågan och på sikt även genom förändrad produktionsteknik.

Som en utgångspunkt för våra långsiktsprojektioner har vi valt att i kalkylarbetet utgå från ett s k referensfall. Detta referensfall är så beskaffat att det, utan att få betraktas som en ovillkorlig prognos, utgår från vad vi har betraktat som rimliga genomsnittsantaganden ifråga om utvecklingen av olika exogena faktorer. Referensfallet beskriver en under dessa förutsättningar möjlig väg att återställa yttre och inre balans i den svenska ekonomin. Denna utformning återspeglar däremot inte någon bedömning av vilken utveckling som är mest sannolik eller av vilken avvägning mellan olika balanskrav – om nu en sådan skulle aktualiseras – som är bäst för olika berörda parter i samhällshushållet.

Större delen av den följande problemdiskussionen förs också i anslutning till detta referensalternativ. Utöver referensalternativet har olika kalkylvariationer studerats. En typ av kalkylvariationer gäller alternativa antaganden ifråga om vissa strategiska exogena faktorer. De tre variationskalkyler av detta slag som genomförts avser:

. En i förhållande till referensfallet sänkt tillväxttakt i omvärlden och världshandeln med 2 % per år.

En ökning av den årliga prisstegringstakten i omvärlden med 2 % per år.

En ökning av produktivitetsutvecklingen inom industrin, i samband med en accelererad utslagning av äldre kapital och ökade bruttoinvesteringar, med genomsnittligt 1 1/2 % per år under prognosperioden.

En annan typ av kalkylvariationer gäller alternativa värden och kombinationer av de offentliga handlingsparametrarna. Den förändring som här studerats gäller: En ökning av den kommunala efterfrågans expansionstakt med 1 % per år förenad med en något annorlunda fördelning av de kommunala utgifterna.

Kalkylvariationerna har genomförts som partiella analyser, dvs vi har nöjt oss med att redovisa de avvikelser i endogena variabelvärden från referensfallets utfall som uppkommer om man genomför variationer i referensfallet utan att samtidigt göra några kompenserande justeringar av de offentliga handlingsparametrarna.

Med utgångspunkt från kalkylvariationerna har vi slutligen studerat tre alternativa utvecklingsvägar som tillsammans illustrerar hur våra framtida möjligheter kan komma att te sig om omvärldsutveckling eller inhemska förutsättningar blir väsentligt annorlunda än vad som antagits i referensfallet.

De tre undersökta kalkylalternativen är:

I Lågtillväxtfallet, som illustrerar våra möjligheter att bibehålla fullt kapacitetsutnyttjande vid en långvarig stagflationsutveckling i omvärlden.

II Högtillväxtfallet, som exemplifierar de nya utvecklingsmöjligheter som tillkommer vid en oväntat gynnsam inhemsk industriutveckling.

III Det kommunexpansiva fallet, som åskådliggör de problem och risker en alltför snabb kommunal utgiftsstegring kan tänkas aktualisera.

6.4 Utgångspunkter

Det är särskilt två typer av exogena antaganden som är av strategisk betydelse för de reala kalkylresultaten. Det gäller antagandena om den inhemska produktivitetsutvecklingen och förutsättningarna ifråga om omvärldsutvecklingen.

När det gäller omvärlden har vi, av de skäl som diskuteras i det föregående kapitlet, i referensfallet utgått från en årlig världshandelsökning under 80-talet med ca 6 % och en stegring av världshandelspriserna med 4,5 %. För den svenska exporten förutses under prognosperioden ingen ytterligare förändring av terms-of-trade. Den volymmässiga årliga exportuppgången antas därför med hänsyn till vår fortsatta återhämtning av marknadsandelarna under de närmaste åren, 1978–80, genomsnittligt komma att bli 7,0 % och därefter 5,7 %.

I fråga om produktivitetsreserven inom industrin är vi mera försiktiga i våra antaganden än t ex den statliga långtidsutredningen – LU 78. Vi anser icke man har anledning utgå från att "normala" produktivitetsförbättringar skett även under åren 1975–77, som ju kännetecknats av lågt kapacitetsutnyttjande och svag investeringsverksamhet.

Med all sannolikhet är således den realiserbara reserven betydligt lägre än vad den långsiktiga trenden ger vid handen. Den interna effektivitetsökningen inom företagen är till stor del beroende av att anläggningarna är i normal drift. Därtill kommer att de strukturvinster som normalt görs genom nedläggning av anläggningar med lägre produktivitet förmodligen varit mindre än tidigare till följd av den ambitiösa arbetsmarknadspolitiken.

I referensfallet har vi antagit att produktivitetsreserven för industrin som

helhet är ca 5 % 1978 och att denna är uttömd 1980.[1] (För perioden 1974–77 innebär detta att den potentiella produktiviteten antas ha ökat med endast ca 2 % per år i genomsnitt.) Produktivitetsutvecklingen under 80-talet är i referensfallet satt till ca 4,5 % per år för industrin. Detta är en avsevärd neddragning av trenden jämfört framför allt med 60-talet. Bakom denna bedömning ligger bl a antaganden om en långsammare utveckling av den s k "teknikfaktorn".[2] En faktor av stor betydelse för produktivitetsutvecklingen är strukturomvandlingen. Osäkerheten om relativprisernas utveckling i framtiden gör det svårt att närmare bedöma arten av och kostnaderna för de krav på strukturell anpassning som svensk industri kommer att ställas inför. Faktorer som dubbelarbete, egnahemsboende, brist på barnomsorg, marginaleffekter i skatte- och bidragssystemet m m minskar också produktivitetsdifferensernas genomslag på åtminstone den geografiska rörligheten på arbetsmarknaden. I viss mån kan man också tala om ett medvetet politiskt val av en lägre produktivitetsökning och därmed resurstillväxt till förmån för andra välfärdsmål. Reformerna inom arbetslivet och det ökade inslaget av månadslön kan ses i ett sådant perspektiv.

En mera detaljerad redovisning av gjorda antaganden gällande arbetsproduktiviteten ges i tabell 6.1. För att man lättare skall kunna skapa sig en föreställning om vilka konsekvenser dessa antaganden får för referensfallets utveckling återges samtidigt de sektorsvisa sysselsättningsförändringarna.

Vi ser bl a av tabellen att de årliga produktivitetshöjningarna inom industrin under de närmaste åren, 1978–80, antas bli omkring 7 %, dvs något högre än under det industriexpansiva decenniet 1964–74, för att senare under 80-talet sjunka ner till 4,5-procentnivån. En motsvarande dämpning av takten för teknisk utveckling, mekanisering och strukturrationalisering antas ske även i flertalet övriga sektorer. Den relativa ökningen inom offentlig sektor av speciellt arbetsintensiva verksamheter som sjukvård och socialvård kommer samtidigt att registreras som en negativ produktivitetsutveckling för offentliga myndigheter.

[1] Se även kapitel 10

[2] Under benämningen "teknikfaktor" eller "restfaktor" brukar man sammanföra alla de orsaksfaktorer – allmän teknikutveckling, överflyttningsvinster i samband med strukturomvandling m m – som, förutom kapital- och arbetsinsatser, påverkar produktionsutbytet. Den del av produktivitetsutvecklingen i industrin som kan hänföras till sådana faktorer har antagits uppgå till 5 % 1978–80 och därefter till 3,5 %. Det motsvarande trendmässiga värdet på 60-talet var 5 %. Jfr 6.6 nedan. Se även kapitel 3.

Tabell 6.1 *Årlig procentuell förändring av sysselsättning och arbetsproduktivitet inom olika sektorer 1964–1985*

Sektor	1964–74		1974–78		1978–80		1980–85	
	Arbets-produk-tivitet	Antal arb. timmar	Arbets-produk-tivitet	Antal arb. timmar	Arbets-produk-tivitet	Antal arb. timmar	Arbets-produk-tivitet	Antal arb. timmar
Jord- och skogsbruk	6,8	–6,3	0,7	–3,6	5,8	–1,9	5,4	–4,1
Industri	6,6	–1,7	1,5	–3,4	7,0	0,1	4,5	–0,7
El-, gas- och vattenverk	5,7	0,0	5,8	0,0	6,8	–2,3	5,5	–2,7
Byggnads-verksamhet	3,3	–1,5	4,1	–2,9	4,2	–1,6	3,4	–1,2
Privata tjänster	3,5	–0,7	0,7	–0,6	3,4	0,7	3,0	–0,9
Hela nä-ringslivet	5,1	–1,8	1,4	–2,1	5,1	0,0	3,9	–1,1
Offentliga tjänster	0,0	4,8	0,1	3,8	–0,8	3,6	–0,3	2,7
Hela eko-nomin	4,3	–0,7	1,1	–0,8	3,2	0,9	2,7	0,0

6.5 Den långsiktiga resursutvecklingen

Referensfallets utformning avspeglar de problem som möter när man samtidigt söker uppfylla de tre huvudmålsättningarna – normalt resursutnyttjande, balans i utlandsbetalningarna och inriktning mot en balanserad tillväxtväg från mitten av 80-talet. Dessa mål innebär att vi söker ett utvecklingsförlopp för de närmaste åren, som förenar en anpassning av produktionsstrukturen och en därmed sammanhängande omfördelning av arbetskraft och kapital mellan branscher med en starkt begränsad inhemsk resursförbrukning. De växande transfereringsunderskotten mot utlandet, bl a i form av räntor, måste balanseras med relativt sett mycket stora överskott i varuhandeln.

Uppenbarligen finns besvärliga målkonflikter latenta i detta dubbla anpassningskrav. En snabb strukturomvandling, med stor geografisk och branschmässig rörlighet hos produktionsfaktorerna, förutsätter sannolikt ökade genomslag av löne- och vinstdifferenser mellan företagen. Den totala inhemska förbrukningen får emellertid inte öka utöver den gräns som sätts av bytesbalansmålet. Ju snabbare strukturanpassning och investeringstillväxt,

desto mindre utrymme för de privata konsumtionsökningar som den ökade rörligheten på arbetsmarknaden kan väntas kräva. En snabb strukturomvandling kommer också att avspegla en relativt hög produktivitetstillväxt. Detta ökar samtidigt riskerna för arbetslöshet, eftersom den inhemska efterfrågan måste hållas nere.

För att lätta på bytesbalansrestriktionen blir det naturligt att söka en lösning med relativa kostnadssänkningar gentemot utlandet. Därigenom ökas det tillgängliga importutrymmet för konsumtion och investeringar, samtidigt som den kraftigt ökade nettoefterfrågan från utlandet skulle möjliggöra normala sysselsättningsnivåer. Den statliga långtidsutredningen har valt att söka lösningen på balansproblemen i den riktningen.

Vi tror emellertid inte att det är realistiskt att hoppas på en sänkning av vårt relativa kostnadsläge vid givna växelkurser. Vi räknar ju nämligen med ett normalt resursutnyttjande för den svenska ekonomin under 80-talet. Det omvärldsscenario som ligger till grund för exportprognoserna utgår däremot snarast från fortsatt relativt lågt kapacitetsutnyttjande på våra viktigaste utlandsmarknader. I perspektivet av den snabba vinstutvecklingen i svenskt näringsliv som kan förutses under 1979 och 1980 är i stället risken stor att vårt relativa kostnadsläge åter försämras genom kompensationskrav från löntagarna och en snabb löneglidning. Därtill kommer att relativprissänkningen i utrikeshandeln också innebär en försämring av terms-of-trade.[1]

Den utveckling vi konstruerat under 80-talets första hälft i referensalternativet bygger snarare på en långsam industriell strukturanpassning, med en i förhållande till tidigare efterkrigserfarenheter svag produktivitets- och investeringsutveckling. Utrymmet för privat konsumtion blir begränsat men växer dock inte långsammare än det genomsnittligt gjort under 70-talet. Bytesbalansmålet klaras genom att vi så att säga "åker snålskjuts" på en tillväxt på våra exportländer som är snabbare än den svenska.

För industrin, vars förädlingsvärdeandel av BNP under prognosperioden ökar från strax under 30 % till ca 33 %, avspeglas detta, som tabell 6.2 visar, i en fortsatt ökning av exportandelarna i ungefär samma takt som under tioårsperioden före 1975. Denna omorientering av produktionen från hemmamarknad till exportmarknad för, liksom tidigare, också med sig stegrade importandelar för den inhemska användningen. Tack vare bl a den i förhållande till omvärlden låga ökningstakten i inhemsk privat förbrukning

[1] Denna typ av förlopp analyseras i kapitel 11.

Tabell 6.2 *Export- och importandelar för industrivaror 1964–1985*

	1964	1974	1978	1980	1985
Export som andel av bruttoproduktion (producentpris)	29,9	38,4	38,1	40,7	46,1
Import som andel av inhemsk användning (mottagarpris)	21,7	27,9	27,0	28,3	30,2

Tabell 6.3 *Försörjningsbalansens utveckling 1964–1985*

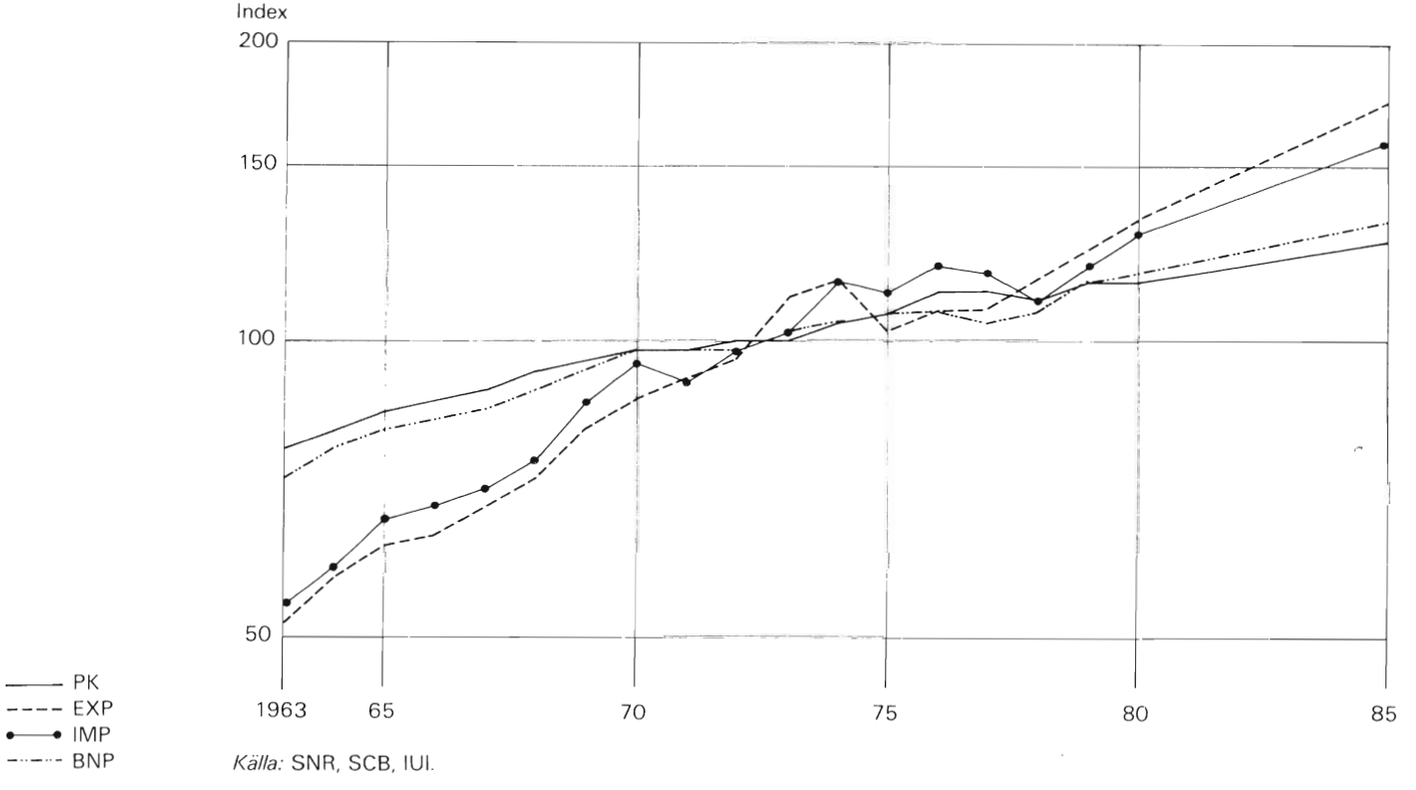
		Årlig förändring, %			
	1978 milj kr	1964–74	1974–78	1978–80	1980–85
Privat konsumtion	152 823	2,6	1,3	2,4	1,9
Offentlig konsumtion	79 522	4,3	3,9	2,4	2,1
Statlig	24 896	2,5	1,5	0,9	0,8
Kommunal	54 626	5,5	5,2	3,1	2,6
Bruttoinvesteringar	55 982	2,9	–1,9	5,7	2,3
Bostäder	12 681	0,2	1,3	4,2	3,4
Industri	9 584	5,2	–9,2	9,1	2,9
Övrigt näringsliv	23 533	3,6	–1,3	6,1	2,3
Offentliga myndigheter	10 184	2,2	1,7	3,1	1,0
Statliga	3 077	1,1	1,0	0,4	0,0
Kommunala	7 107	2,8	1,9	4,3	1,4
Lagerförändring, milj kr	–5 941	(2 691)	(2 143)	(1 185)	(3 300)
Summa inhemsk efterfrågan	282 386	3,0	0,3	4,7	2,0
Export	93 871	7,1	0,2	6,0	5,7
Import	83 976	6,8	–1,0	8,3	4,2
BNP	292 281	3,2	0,6	4,0	2,6

sker dock stegringen i importandelar väsentligt långsammare än tidigare.[1]

En mera detaljerad redovisning av referensalternativets resursutveckling ges i tabell 6.3, som återger utvecklingen av försörjningsbalansens poster 1964–85. En bild av utvecklingen för några av de mest strategiska komponenterna ges i figur 6.1, som demonstrerar bl a hur en återhållsam utveckling av privatkonsumtionen från och med 1980 skall skapa utrymme för en snabb exportökning och en förstärkning av betalningsbalansen.

[1] För en diskussion av sambandet mellan export- och importandelar utifrån den statliga långtidsutredningens kalkyler, se "Önsketänkande eller prognos". Sveriges Industriförbund, 1979.

Figur 6.1 *Utvecklingen av några BNP-komponenter 1963–1985*
Index 1970–74 = 100. Logaritmisk skala



Källa: SNR, SCB, IUI.

Tabell 6.4 *Förädlingsvärde och bruttoinvesteringar inom olika näringsgrenar 1964–1985*
Genomsnittlig årlig tillväxttakt, %

	Förädlingsvärde				Bruttoinvesteringar			
Sektor	1964–74	1974–78	1978–80	1980–85	1964–74	1974–78	1978–80	1980–85
Jord- och skogsbruk	0,1	–2,9	3,1	1,2	3,2	–1,2	1,0	1,9
Industri	4,8	–2,0	6,8	3,8	5,2	–9,2	9,1	2,9
El-, gas- och vattenverk	5,7	5,8	4,4	2,6	3,6	–3,7	7,2	1,9
Byggnadsverksamhet	1,7	1,1	1,6	2,2	–0,2	–1,3	6,1	–0,3
Privata tjänster	2,8	0,2	3,5	2,1	2,1	–0,2	5,6	2,7
Hela näringslivet	3,3	–0,7	4,7	2,8	3,0	–2,7	6,2	2,6
Offentliga tjänster	4,8	3,9	2,8	2,4	2,2	1,7	2,3	1,0
Hela ekonomin	3,6	0,3	4,1	2,7	2,9	–1,9	5,5	2,3

Hur produktion och investeringar väntas bli fördelade på olika sektorer i ekonomin visar tabell 6.4. Inom näringslivet stegras under 80-talet ökningstakten inte bara inom industrin utan även t ex för byggandet och de privata tjänsterna. En dämpning väntas däremot inom energisektorn, vilket sammanhänger med krympningen av de mest energislukande sektorerna i industrin. En ganska drastisk nedgång i tillväxttakten noteras för produktionen vid offentliga myndigheter.

6.6 Kapitaltillväxt och produktivitetsutveckling

Våra antaganden gällande industrins resursutveckling i referensfallet bygger dels på bedömningen av tillväxtmöjligheter och produktivitetsutveckling för olika enskilda branscher, dels på ett försök att bedöma vilken takt i strukturomvandlingen som är förenlig med ekonomisk stabilitet och föreliggande sociala trygghetskrav.

Eftersom dessa antaganden på ett avgörande sätt styr tillväxtförlopp och investeringsutveckling i referensfallet skall vi nedan i korthet redovisa de typer av data och tolkningar som våra bedömningar grundats på.

Ehuru bedömningarna med nödvändighet startar på branschnivå skall vi här anknyta vår diskussion till figur 6.2, som visar utvecklingen på aggregerad nivå för hela den egentliga industrin (dvs exkl gruvor). Figuren

återger utvecklingen av de olika termerna i industrins produktionsfunktion – arbete, realkapital och förädlingsvärde – under perioden 1963–85.

För olika industribranscher kan man skatta en produktionsfunktion, dvs söka mäta hur förädlingsvärdet varierar med insatserna av arbete och realkapital. De registrerade årssiffrorna för produktion och arbetsinsats får då först i möjligaste mån "normaliseras" för att eliminera effekten av en varierande grad av resursutnyttjande. För industrin i dess helhet visar sig exempelvis sambandet mellan de procentuella årliga tillväxttalen för tioårsperioden närmast före 1973 approximativt kunna beskrivas på följande enkla sätt:

Produktionsökning = 0,05 + 0,3 (kapitalökning) + 0,7 (arbetskraftsökning).[1]

En procents ökning av realkapitalet – av byggnader och maskiner – har alltså, allting annat oförändrat, under perioden tenderat att resultera i 0,3 procents produktionsökning. Kapitalelasticiteten har varit 0,3. Motsvarande arbetskraftselasticitet har legat omkring 0,7. Samtidigt hade vi en "teknikfaktor" eller totalproduktivitetsökning som motsvarade hela 5 procents årlig produktionstillväxt och därmed hade ett dominerande inflytande på produktionsutvecklingen.

Denna totalproduktivitetsökning avspeglar för det första de tekniska, organisatoriska och kommersiella förbättringar som normalt sker kontinuerligt åtminstone inom expanderande företag utan att nödvändigtvis vara bundna till viss specifik ny maskinutrustning eller vissa kategorier av nyanställningar. Det kan gälla allt från enkla vardagsrationaliseringar på verkstadsgolvet eller i lagerhushållningen till ett förbättrat produktsortiment eller en lönsam specialisering i forsknings- och utvecklingsarbetet. I ena fallet kan det registrera resultatet av en tillämpning av nya fynd inom grundforsk-

[1] Det aggregerade produktionssambandet för industrin visar sig relativt väl kunna beskrivas av följande linjärt homogena Cobb-Douglasfunktion (med beteckningarna i figur 6.2):

$Q = e^{0,05t} K^{0,3} L^{(1-0,3)}$.

Då en Cobb-Douglas funktion har konstanta faktorelasticiteter kan vi då enkelt beskriva sambandet mellan de relativa tillväxtfaktorerna – här betecknade som $\dot{Q}$, $\dot{K}$ respektive $\dot{L}$ – på följande sätt:

$\dot{Q} = 0,05 + 0,3\dot{K} + 0,7\dot{L}$.

Detta kan också omskrivas som ett samband mellan de olika slagen av produktivitet:

$0,05 = 0,3(\dot{Q}/\dot{K}) + 0,7(\dot{Q}/\dot{L})$,

dvs totalproduktiviteten eller "teknikfaktorn" – 0,05 – är ett vägt medelvärde av tillväxttakten i kapitalproduktivitet respektive arbetsproduktivitet, där respektive produktionselasticiteter utgör vägningstal.

ningen, i ett annat fall utbytet av en effektiviserad arbetsledarutbildning eller ett nytt ADB-system. Att dessa förbättringar inte direkt varierar med kapital- och arbetskraftsinsatserna betyder givetvis inte att de sker oberoende av företagets allmänna expansionstakt. Tekniska och organisatoriska framsteg realiseras i allmänhet snabbast och med minst konflikter i företag med "expansionsutrymme", medan stagnerande företag och branscher ofta tenderar att skynda långsamt ifråga om ny teknik och nya organisations- och marknadsföringsprinciper. Detta motsägs inte av det förhållandet att akuta lönsamhetsproblem kan medföra engångslyft av produktiviteten genom att minska graden av organisatorisk "slack" inom företagen och genom att framtvinga en intern strukturrationalisering inom de utsatta branscherna.

För industrin i dess helhet avspeglar totalproduktivitetsutvecklingen för det andra vinsterna av den pågående strukturomvandlingen. Relativt sett lågproduktiva företag och branscher stagnerar eller försvinner samtidigt som lönsamhetsutsikterna för högproduktiva branscher där driver fram en snabb tillväxt. Ju större produktivitetsspridning eller produktivitetsskillnader och ju snabbare strukturomvandling, desto större totalproduktivitetsökning kommer att registreras för den industriella produktionen i dess helhet.

De produktionssamband vi skattat kan antas gälla också vid ett maximalt resursutnyttjande, dvs i ett läge där man via ytterligare nyanställningar och ett effektivt utnyttjande av arbetskraften använder realkapitalet eller produktionskapaciteten till 100 %. Kände vi därför den sysselsättning som motsvarar maximalt kapacitetsutnyttjande skulle vi därmed direkt kunna beräkna utvecklingen av produktionskapaciteten.

Från Industriförbundets och IUI:s planenkäter till industrin kan man uppskatta utvecklingen av såväl produktionskapacitet som motsvarande "sysselsättningskapacitet" och därmed samtidigt stämma av de beräknade produktionsfunktionerna. För åren innan planenkäten startade kan man söka göra liknande beräkningar utifrån KI:s konjunkturbarometer.[1]

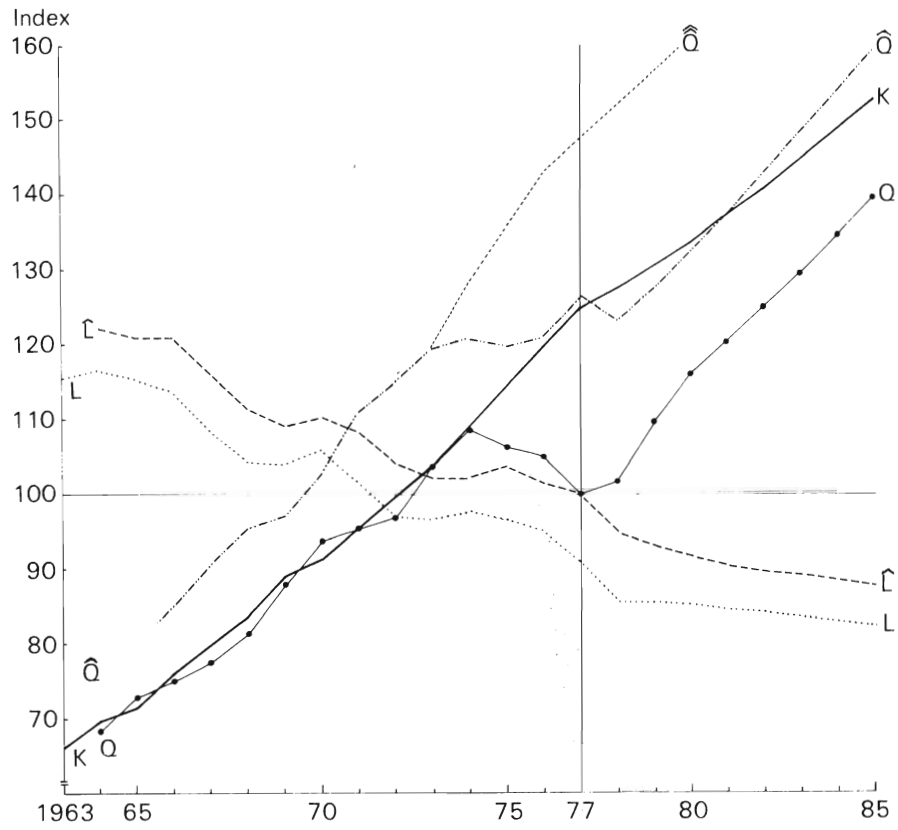
Resultatet av dessa beräkningar redovisas i figur 6.2 med de linjer som representerar produktionskapacitetens – Q – respektive sysselsättningskapacitetens – L – utveckling. Vi ser bl a av figuren att den möjliga kortsiktiga sysselsättningen i normala konjunkturskeden varierat omkring 17 %-nivån, medan motsvarande "kapacitetsgap" för produktionen fluktuerat inom intervallet 9–15 % om extremåret 1977 undantas.

Figuren visar ett dramatiskt skift i produktionskapacitetens utveckling under åren 1974–77. Realkapitalet inom industrin – K – fortsatte att växa i

[1] Se Albrecht [1979] och kapitel 10.

Figur 6.2 *Kapitaltillväxt och produktivitetsutveckling inom industrin 1963–1985*

Index L, K, Q 1970–74 = 100. 1975 års priser



K = Realkapitalstock
L = Faktiskt antal arbetade timmar
$\hat{L}$ = Antal arbetande timmar vid maximalt kapacitetsutnyttjande
Q = Faktiskt förädlingsvärde
$\hat{Q}$ = Förädlingsvärde vid maximalt kapacitetsutnyttjande
$\hat{\hat{Q}}$ = $\hat{Q}$ med oförändrad teknikfaktor efter 1973

nästan samma takt som tidigare. Vi har här genomgående förutsatt i stort oförändrade avskrivningar, dvs antagit att maskiner och byggnader inte direkt skrotas utan står kvar även i förlustbranscher och i företag, där produktionsutbytet av dem stagnerat. Kapacitetsutvecklingen har emellertid inte längre följt utvecklingen av fysiskt produktionskapital utan förblivit närapå oförändrad under flera år. Att en kraftig försämring av den genomsnittliga kapitalproduktiviteten inträdde är otvivelaktigt, även om underlagssifforna bör tolkas med viss reservation för risken av en konjunkturbetingad underskattning i planenkätsvaren.

Vad som konkret skedde under stagnationsåren i många branscher var inte bara att den faktiska arbetsproduktiviteten sjönk genom bl a undersysselsättning i företagen, utan att samtidigt också en stor del av den normala tillväxten i potentiell totalproduktivitet uteblev. Det akuta krisläget i många företag gjorde det svårt att genomföra de tekniska och organisatoriska förbättringar som annars normalt skulle ha skett. Allmänna avsättnings- och lönsamhetsproblem i förening med statliga stödåtgärder för utsatta företag och branscher medförde samtidigt en uppbromsad takt i strukturomvandling eller arbetskraftsöverföring från stagnerande till expansiva företag och branscher – och därmed mindre av produktivitetsmässiga överföringsvinster. Genom förändrade långsiktiga lönsamhetsutsikter tvangs många företag att avbryta eller radikalt förskjuta inriktning av pågående utbyggnader vilket ofta medförde att redan färdigställda komplementära kapitalutrustningar eller infrastrukturinvesteringar icke kunde utnyttjas så effektivt som planerat. Företagens kapacitetsutveckling, som bestäms av flaskhalsar i produktionsapparaten, kom därigenom att utvecklas ogynnsamt i förhållande till det totala installerade produktionskapitalet. Åren 1974–77 blev på detta sätt "förlorade år" även med hänsyn till produktivitetsutvecklingen. Detta framgår tydligt om man som skett i figur 6.2 ritar ut den kapacitetsutveckling – figurens $\hat{\bar{Q}}$ – som skulle ha skett efter 1973 med given kapitalutveckling om den tidigare registrerade takten i totalproduktivitetsökning bibehållits. Vi skulle i så fall fram till 1985 ha fördubblat vår produktionskapacitet jämfört med 1970 i stället för att som nu enligt referensfallet emotse endast en ökning med ca 60 %. En viss tendens till dämpad ökningstakt för totalproduktiviteten registrerades för övrigt i flera branscher redan under 70-talets första år.

Utgångsåret för våra prognosberäkningar, 1977, karakteriserades således – förutom av den direkta undersysselsättningen – av en kraftigt sänkt kapitalproduktivitet i många branscher. Produktivitetsutvecklingen hade under flera år inte längre följt kapitaltillväxten. Eftersom det framför allt är

branscher med låg kapitalproduktivitet – kapitaltunga stapelvaruindustrier – som blivit långsiktigt stagnerade "krisbranscher" ökade därmed också produktivitetsspridningen mellan branscherna. Samtidigt var en "onormalt" stor del av arbetskraften kvar inom företag som var lågproduktiva eller vars produktivitetsutveckling inte längre var konkurrensmässigt tillfredsställande, i stället för att ha överförts till mera produktiva enheter.

I våra branschbedömningar har vi från detta dragit följande slutsatser för den fortsatta utvecklingen fram till 1985. Vi kommer att under relativt lång tid framåt få dras med en stor portion kapital med en relativt sett otillfredsställande produktivitet. I de stagnerande branscherna kommer även fortsättningsvis totalproduktivitetsökningen att vara icke oväsentligt lägre än tidigare. Sammanvägt för hela industrin reduceras därmed den årliga totalproduktivitetsökningen från tidigare 5 % till ca 3,5 %.

De ökade produktivitetsskillnaderna medför samtidigt att produktivitetsvinsterna av strukturomvandlingen ökat. För hela industrin innebär detta en tendens till ökande kapitalproduktivitet, dvs relativt små investeringsbehov i förhållande till den åstadkomna produktionstillväxten. Strukturomvandlingen under perioden väntas innebära en omflyttning från relativt kapitaltunga branscher – som trä och massa samt järn och stål – till branscher med låg eller genomsnittlig kapitalproduktivitet – t ex lätt kemisk industri eller verkstadsindustri. Överföringsvinsterna gäller givetvis inte uteslutande överföringar mellan branscher. Även inom branscherna försiggår en motsvarande strukturomvandling som resulterar i en tendens till stigande kapitalproduktivitet. Speciellt markant är detta inom branscher som järn och stål, där utslagningen av olönsamma enheter väntas gå förhållandevis snabbt.

Hur snabb tillväxt vi kan åstadkomma under perioden beror i sista hand på hur snabb strukturomvandling vi orkar med – ekonomiskt och socialt.

Med hänsyn inte minst till de restriktioner som gäller arbetskraftsomflyttningen har vi inte bedömt det rimligt att anta en återgång till 1960-talets snabba strukturomvandling. Som redan ovan redovisades har därför våra bedömningar lett fram till en i förhållande till tidigare efterkrigserfarenheter väsentligt reducerad industriell årlig tillväxttakt på 80-talet – 3,8 %.

Rimligheten av våra på detta sätt framkomna investeringsberäkningar har sedan testats genom jämförelse med resultatet av en framskrivning utifrån ekonometriskt skattade investeringsfunktioner. Dessa beskriver investeringsbeteendet som beroende av aktuella relativpriser på arbetskraft och nytt kapital respektive av vinstutvecklingen under de närmast föregående åren.

Den relativt långsamma strukturomvandling vi förutser innebär att det kommer att ta lång tid innan vi så att säga hunnit skrota det relativt "olönsamma" kapital, som håller nere både total kapitalproduktivitet och tillväxt. Det är dessutom tveksamt om vi ens sedan kan väntas återgå till tidigare normal produktivitetsutveckling. Skälet till denna tveksamhet, som alltså gäller de långsiktiga trenderna bortom 1985, har redan redovisats ovan i kapitel 3.

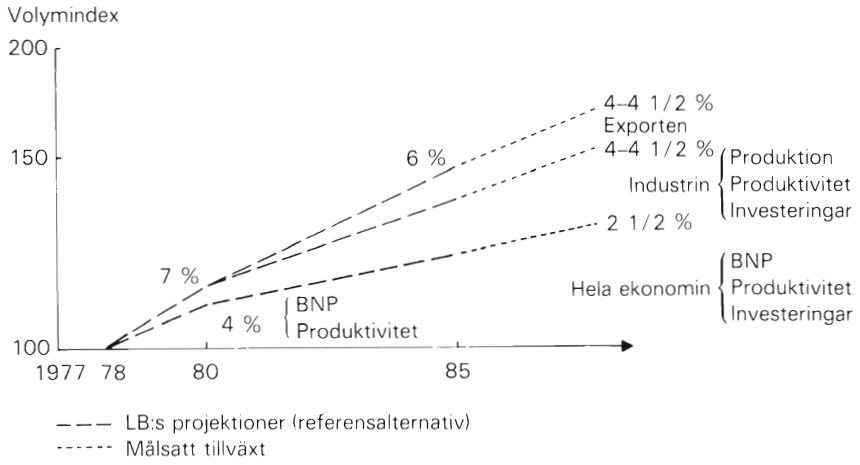
6.7 En jämförelse med den statliga långtidsutredningen

En sammanfattande och förenklad bild av resursutvecklingen för olika delar av ekonomin i referensfallet ges i figur 6.3. För de olika reala resursfaktorerna gäller att efter en fortsatt återhämtning under 1979 och 1980 stabiliseras den aggregerade utvecklingen på en "jämviktsbana" redan från och med 1981. Denna tillväxtbana kan för den totala ekonomin – i termer av BNP, produktivitet och investeringar – sägas innebära en årlig ökningstakt av ca 2 1/2 %. Motsvarande volymtillväxt för industrins produktion och produktivitet ligger omkring 4–4 1/2 %. Exportvolymen antas samtidigt under första delen av 80-talet växa med drygt 5,5 % årligen. I detta fall är det dock inte fråga om en jämviktsutveckling, som i princip kan tänkas förlängd bortom 1985. Det handlar i stället om att "växa ifatt" ökade utlandsräntor, tjänstebetalningar och biståndstransfereringar. När väl en yttre balans nåtts kring mitten av 80-talet, bör rimligtvis en något större del av den fortsatta resurstillväxten kunna användas för att tillfredsställa inhemsk efterfrågan.

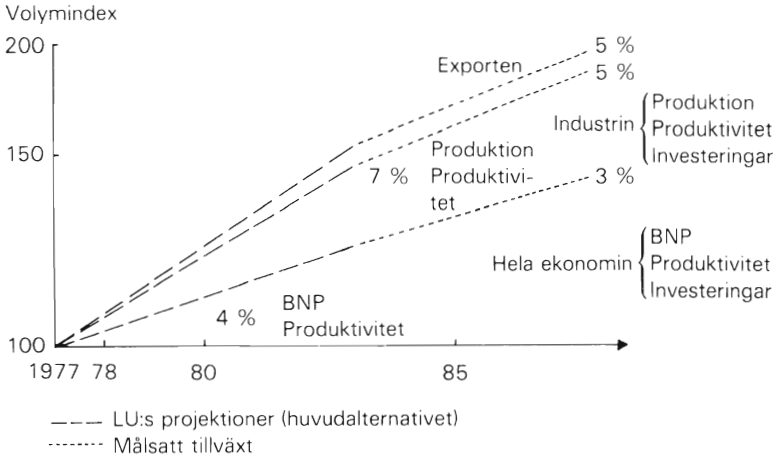
Under åren 1978–80 sker emellertid en fortsatt återhämtning av såväl produktivitetsreserv som av marknadsandelar, vilket antas möjliggöra en tillväxttakt som genomsnittligt ligger 1 1/2 till 2 % högre för hela ekonomins produktion och produktivitet, ca 3 % högre för motsvarande industritillväxt och drygt 1 % högre för exportvolymen.

För att det ytterst aggregerade diagrammet inte skall vara missvisande bör åtminstone två ting understrykas. För det första döljer sig under dessa aggregerade tillväxttal en fortgående omstrukturering av produktionssystemet som följd av ändringar i exportinriktning och inhemsk efterfrågan. För det andra innebär det förhållandet att vi redan under 1980 uppnår fullt kapacitetsutnyttjande och länkas in på en långsiktig jämviktsbana inte att

Figur 6.3 *En diagrammatisk rekonstruktion av referensalternativets resursutveckling*
Logaritmisk skala



Figur 6.4 *En diagrammatisk rekonstruktion av LU:s huvudalternativ*
Logaritmisk skala



samtidigt även yttre balansproblem skulle vara lösta inom de närmaste två åren. De ekonomisk-politiska problemen under 1981–85 kommer tvärtom i kalkylerna att främst gälla hur man via lämpliga finansiella avvägningar skall säkerställa att fördelningen av det växande resursutrymmet blir sådant att det samtidigt medför en successiv förstärkning av betalningsbalansen.

Det kan vara instruktivt att jämföra resursutvecklingen i detta referensalternativ med motsvarande utveckling i LU:s huvudalternativ, för vilket en analog bild återges i figur 6.4.[1] Som synes präglas referensfallet genomgående av den något mera pessimistiska synen ifråga om de framtida tillväxtmöjligheterna som närmare utvecklats i kapitlen 2–4 ovan.

Om vi jämför projektionerna för industrin kan dessa skillnader sägas främst bero på tre slag av olikheter i kalkylernas utgångspunkter och bedömningar.

För det första är det kända utfallet år 1978 inte avräknat eller avstämt i LU-kalkylen, medan LB-projektionen tagit hänsyn till den svaga produktionsutvecklingen och investeringsnedgången under detta år och därför så att säga startar på en lägre nivå.

För det andra arbetar LB-projektionen som framgått ovan med en väsentligt lägre skattning av produktivitetsreserven, vilket konkret innebär att återgången till fullt kapacitetsutnyttjande antas, utan överhettning av ekonomin, kunna ske inom loppet av två år och under denna tid sammanlagt endast resultera i en ytterligare produktionsstegring med ca 5 % fr o m 1978. Skillnaden i förhållande till LU kan också uttryckas genom att säga att medan LU räknar med att till stor del återhämta vad som "förlorades" genom trendbrottet i produktionen under 1975–77, kalkylerar LB endast med att kunna återta en liten del av detta.

Slutligen har i LB förväntningarna om långsiktiga tillväxtmöjligheter dämpats något i förhållande till LU av skäl som berörts i de föregående kapitlen. En viss nedjustering av antagandena om produktivitetsutvecklingen, både inom industri och övrigt näringsliv, kombinerad med en något snabbare minskning av industrisysselsättningen resulterar i en produktions-

[1] Det måste understrykas att figur 6.4 ger en ytterst grov och förenklad bild av LU:s projektion. De trender som utdragits i figuren avser endast de underliggande trender i LU-projektionen som kvarstår när beräkningarna rensats från effekten av produktivitetsreserv, terms-of-tradeförsämring och marknadsandelsåterhämtning. En analys av de långsiktiga tillväxtmöjligheterna i ekonomin utifrån LEMMA-modellen har också redovisats av LU. Den visar bl a just att de projektionstrender som återges i figuren icke utan vidare kan förlängas utöver LU:s prognosperiod.

För en mera ingående figurkommentar, se Ysander [1979 b].

utveckling för industrin, vars trend ligger på en procentenhet under LU.

En annan avvikelse mellan resursutvecklingen i LU respektive LB gäller industriinvesteringarna. Trots att LU-kalkylen utgår från antagandet om en mycket stor befintlig produktivitetsreserv ifråga om den industriella kapacitetsstocken – t. o. m. större än vad gäller arbetskraften – beräknade man att det skulle behövas en långsiktig årlig investeringsökning med 4,7 %. I LB-kalkylerna redovisas för referensfallet ett motsvarande årligt behov av investeringsökning med endast 2,9 %. Investeringskvoten i industrin blir därmed i början av 80-talet ca 12 % mot ca 15 % i LU. Denna skillnad mellan LB- och LU-kalkylerna sammanhänger inte bara med olikheten i de projicerade produktionsnivåerna under 80-talet. Den beror också på olika förutsättningar ifråga om takten i strukturomvandlingen och avseende produktivitetsutvecklingen i olika branscher.[1]

6.8 Resursanvändningen

Under 80-talet antas i referensfallet den privata konsumtionen kunna öka genomsnittligt med 1,9 % per år, medan motsvarande ökningstal för den offentliga konsumtionen blir 2,1 %. Dessa ökningstal för den inhemska konsumtionsefterfrågan ligger mycket nära LU:s motsvarande skattningar. Den ytterligare produktionstillväxt som LU projicerade jämfört med LB åtgick således i sin helhet för att möjliggöra – förutom den snabba investeringstillväxten – den utomordentligt kraftiga exportexpansion som den förutsatta terms-of-tradeförsämringen nödvändiggör.

När nu LB-bedömningen ger vid handen att en sådan relativt extrem exportvolymstegring varken är nödvändig eller möjlig, kan man ju fråga sig varför icke istället den inhemska efterfrågan kan tillåtas expandera snabbare och därmed samtidigt underlätta den nödvändiga omfördelningen av

[1] Investeringskvoten mäter den relativa nivån på bruttoinvesteringarna. Vid given tillväxt blir denna nivå högre, ju snabbare man avskriver gammalt kapital och ju mindre produktivitetsvinst man gör när man ersätter det med nytt kapital. Hur stor den årliga ökningstakten i investeringarna måste vara för att åstadkomma viss given produktionstillväxt beror definitionsmässigt på utvecklingen av den totala kapitalproduktiviteten. I referensfallet är det två faktorer som båda i ungefär lika hög grad bidrar till en ökande total kapitalproduktivitet och därmed begränsar behovet av investeringsökningar. Resursomfördelningen från kapitaltunga problembranscher till mindre kapitalintensiva expansionsbranscher ökar för det första successivt industrins sammanvägda kapitalproduktivitet. Interna strukturrationaliseringar m m medför för det andra en tendens till ökande kapitalproduktivitet också inom ett stort antal enskilda branscher.

Tabell 6.5 *Utveckling av offentlig konsumtion och arbetsintensitet 1977–1985*
Årlig tillväxt, %

	Konsumtion			Arbetsintensitet 1977 Timmar/konsument-volym			Förändring av arbets-intensitet 1977–85, %		
	Stat	Kom-mun	Totalt	Stat	Kom-mun	Totalt	Stat	Kom-mun	Totalt
Försvar	0,6	–	0,6	8,6	–	8,6	–0,6	–	–0,6
Rättväsen/ brandväsen	1,6	1,4	1,6	19,0	13,2	17,9	–0,1	–0,5	–0,2
Utbildning	1,3	1,5	1,5	17,5	17,1	17,2	–1,3	0,5	0,2
Hälso- och sjukvård	0,3	3,3	3,2	50,4	23,3	24,1	–0,1	–0,1	–0,1
Socialvård	0,3	6,0	5,0	20,2	32,2	29,7	–1,4	0,6	0,8
Väg- och gatuväsen	0,0	1,8	1,2	11,6	11,2	11,3	0,0	–0,4	–0,3
Övriga tjänster	1,1	1,8	1,5	19,2	10,5	13,9	0,1	–0,2	–0,1
Summa tjänster	0,9	3,0	2,4	15,6	20,4	18,9	–0,4	0,8	–0,6

industrins produktionsstruktur. Orsaken är att det uppställda kravet på yttre balans förutsätter en relativ återhållsamhet i inhemsk resursförbrukning. Är man villig att acceptera fortsatta relativt stora underskott under större delen av 80-talet – då kan man också få utrymme för en ökad konsumtionstillväxt. Som vi nedan skall återkomma till har också en sådan kalkylvariation genomförts. En ytterligare restriktion, för vars analys modellen emellertid icke är särskilt lämpad, utgör kravet på prisstabilitet. Man arbetar i referensfallet med normalt resursutnyttjande mot slutet av perioden. Varje ytterligare efterfrågetillskott skärper därmed riskerna för en inflationistisk utveckling och en överhettad arbetsmarknad.

Fördelningen av den offentliga konsumtionsökningen på olika ändamål i referensfallet redovisas i tabell 6.5, som också visar arbetsintensiteten och dess förändring i de berörda sektorerna av offentlig verksamhet. Det ökade konsumtionsutrymmet utöver redan gjorda åtaganden har ifråga om statlig konsumtion fördelats proportionellt medan framskrivningen för olika kommunala ändamål skett med utgångspunkt från befolkningsprognoser och från kommunernas egen långsiktsplanering.

Vi ser av tabellen att det framför allt är hälso- och sjukvården samt socialvården som väntas expandera snabbt. Detta är samtidigt de mest arbetsintensiva sektorerna. Arbetsintensiteten tenderar dessutom att öka ifråga om socialvården. Detta förklarar varför utvecklingen samtidigt kommer att registreras som en sänkning av arbetsproduktiviteten för den

totala offentliga sektorn.

Storleksordningen och den konkreta innebörden av vårt yttre balansproblem under de närmaste åren framgår av tabell 6.6, som redovisar utvecklingen av bytesbalansens huvudkomponenter. Man ser där bl a att det framför allt är den snabba negativa utvecklingen av räntenettot som förändrat bilden sedan mitten av 70-talet, medan försämringen ifråga om övrig transfereringsbalans och tjänstenetto fortsätter i ungefär samma takt som under 70-talet.

Tabell 6.6 *Bytesbalansens utveckling 1964–1985*[a]
Procent av BNP

	1964	1974	1978	1980	1985
Handelsbalansens saldo	–1,0	–1,5	1,0	0,2	2,6
Tjänstenetto	1,4	0,7	–0,5	–0,8	–0,7
Ränte- och utdelningsnetto	0,3	–0,0	–1,0	–1,0	–1,4
Övrigt transfereringsnetto	0,2	–0,8	–1,2	–1,2	–1,2
Korrigeringspost	–	–	0,6	0,5	0,4
Bytesbalansens saldo	0,4	–1,7	–1,0	–2,2	–0,4

[a] Redovisningen följer NR varför delposterna skiljer sig från Riksbankens. Saldoposten blir emellertid densamma. Den stora restpost som under senare år uppstått mellan bytesbalanssaldona i finans- och realräkenskaperna beräknas för 1978 uppgå till nära 5,4 miljarder kronor. På grundval av SCB:s enkätundersökning avseende tjänsteexporten och transfereringar har vi fr o m 1978 infört en korrigeringspost av 2,5 miljarder kronor i bytesbalanssaldot.

6.9 Vinster, löner och skatter

Om man vet hur stora investeringar som krävs gäller det att söka finna sådana motsvarande bruttovinstnivåer och vinstandelar som kan förväntas skapa tillräckliga investeringsincitament. Vad denna kalkylväg illustrerar är helt enkelt det förhållandet att när man valt tillväxt har man i en decentraliserad marknadsekonomi också till viss del bundit sig ifråga om fördelningen mellan lön och kapitalersättning.

Några säkra preciserade skattningar av "hur stora vinster som behövs" går inte att ge. Man tvingas utgå från ganska allmänna bedömningar, som sedan kan prövas bl a mot ekonometriska skattningar av tidigare investeringsbeteenden.

Bruttovinsterna skall dels ge en räntabilitet som motsvarar finansiärernas avkastningskrav med hänsyn tagen till graden av osäkerhet i framtidsbedömningen, dels också möjliggöra ett återställande av vad som tidigare uppfattats som "normal" soliditet. Den reala räntabiliteten på eget kapital

Tabell 6.7 *Hushållens reala inkomster och utgifter 1964–1985*[a]
Genomsnittlig årlig procentuell förändring

	1964–74	1974–78	1978–80	1980–85
Löner (inkl kollektiva avgifter)	4,1	4,2	1,9	3,2
Totala faktorinkomster[b]	3,0	3,3	1,4	3,0
Erhållna transfereringar	8,9	7,2	3,7	3,6
Betalda transfereringar	6,8	7,9	3,2	5,7
Disponibla inkomster netto	2,6	1,7	2,6	1,4
Konsumtion	2,6	1,3	2,5	1,9
Sparande	2,8	5,8	2,8	–3,4

[a] Samtliga poster har deflaterats med prisindex för total privat konsumtion.
[b] Inklusive kapitalinkomster, netto.

efter skatt, som under perioden 1964–73 genomsnittligt uppgick till 3 %, har i referensfallet målsatts till 2,6 % under 80-talet.[1] Förhållandet mellan industrins bruttosparande och dess bruttoinvesteringar, som under de tio åren 1964–73 varierade omkring 1, har för första hälften av 80-talet satts till 1,3, vilket beräknats möjliggöra en återgång till normala soliditetsnivåer till 1985. I dessa beräkningar har nuvarande skatteregler för företagen förutsatts bibehållna.[2] Vi återkommer i nästa kapitel med en mera ingående diskussion av lönsamhetsutvecklingen m. m.

En översiktlig framställning av utvecklingen av hushållens situation i referensfallet ges i tabell 6.7. Vi ser där för perioden 1980–85 bl a att medan faktorinkomsterna väntas öka i samma takt som under tioårsperioden 1964–74 och skatte- och avgiftsbetalningarna växer snabbare sker tillväxten av transfereringsinkomster – bidrag och socialförsäkringsutfall – i väsentligt mera dämpad takt.

[1] I dessa räntabilitetsberäkningar har reala värdestegringsvinster på anläggningstillgångar icke medräknats. Inkluderas även dessa får man en väsentligt annorlunda bild. Motsvarande räntabilitetstal stiger från 2,3 % under perioden 1964–73 till 2,8 % under 80-talet. Denna skenbart motsatta bild av lönsamhetsutvecklingen får man därför att omsomläggningen 1969 registreras som medförande stora värdeförluster på företagens anläggningstillgångar, samtidigt som investeringsvarupriserna under 80-talets tre första år väntas stiga snabbare än genomsnittet av andra priser.

Även bortsett från dessa definitionsproblem har man anledning vara försiktig när det gäller att utnyttja ex-post räntabilitetstal som underlag för slutsatser gällande finansiärernas avkastningskrav. Att undersöka räntabiliteten av befintlig produktionskapacitet är delvis något helt annat än att mäta avkastningen av den subjektivt värderade förmögenhet denna kapacitet representerar. Dessutom gäller ex-post beräkningarna genomsnittlig räntabilitet medan vi primärt är intresserade av avkastningskraven för de nya investeringarna.

[2] För en närmare redovisning av de olika beräkningsstegen från räntabilitet till vinstandelar och för gjorda antaganden avseende företagens utdelningar, emissionsverksamhet m m hänvisas till Specialstudier Del II (Kalkyler för 80-talet) för LB 79; speciellt till studien "Industrins finansiering och tillgångsstruktur".

Som en konsekvens härav ökar de disponibla inkomsterna åtskilligt långsammare än vad vi vant oss vid tidigare under efterkrigstiden. Återhållsamheten ifråga om privat konsumtion blir emellertid inte fullt lika markant då vi antagit att hushållens sparkvot samtidigt reduceras från ca 9 1/2 % till ca 7 1/2 %. Detta kan mildra men icke förta intrycket av att första hälften av 80-talet enligt referensfallets beskrivning blir relativt magra år för de flesta hushåll i landet.

Den totala volymen av privat konsumtion antas öka med 1,9 % åren 1980–85 – mot beräknade 1,3 % för perioden 1977–80. Detta skall emellertid sättas i relation till den samtidiga ökningen av antalet sysselsatta respektive pensionärer. På grund av successiv förkortning av genomsnittlig arbetstid ökar under första delen av 1980-talet sysselsättningen med ca 1 % per år – dvs i samma ökningstakt som framräknats för antalet ålderspensionärer under perioden. Med den beräkningsschablon ifråga om skatteutvecklingen som vi utnyttjar i referensfallet och som innebär att hela behovet av ökad offentlig finansiering under prognosperioden täcks genom en 10-procentig stegring av inkomstskatteuttaget får vi följande utveckling av per capitakonsumtionen 1980–85. Pensionärernas privata konsumtion stiger endast med ca 0,6 % per år, vilket sammanhänger med de höga marginalskattenivåer som genereras av pensionärernas extra avdrag och genom inkomstavtrappningen av hustru- och bostadstilläggen, medan motsvarande ökning av konsumtionsutrymmet för övriga inkomsttagare blir ca 0,9 %. Om man från denna senare siffra tar bort den del som fortsatta särskilda låglönesatsningar kan väntas ta i anspråk, visar räkningen att flertalet inkomsttagare i landet inte kan vänta sig att konsumtionsstandarden ökar stort mer än 1/2 % per år.

I våra kalkyler har vi antagit att hushållens sparkvot reduceras under prognosperioden från 9 1/2 % till 7 1/2 %. Två ting bör framhållas i samband med detta antagande. Det första är att vår osäkerhet både om nivå och utveckling av sparkvoten är mycket stor. Det andra är att den reala utveckling för ekonomin vi ovan tecknat icke nödvändigtvis berörs av förändringar i sparkvotsantagandet.

En typ av osäkerhet sammanhänger med möjligheten till mättekniska missvisningar i nationalräkenskapernas konstruerade mått för hushållens bostadsutgifter och bostadssparande.[1] När det gäller sparkvotens utveckling

[1] Utgångspunkten för nationalräkenskapernas rekonstruktion av bostadsutgifterna är att hushållen, inklusive egnahemshushållen, "betalar hyra" – inklusive ersättning för kapitalförslitning – till bostadsförvaltningssektorn, som därav återbetalar till egnahemsägarna det nettodriftsöverskott eller den kapitalförräntning, som utgör deras faktorinkomst av egnahemsboendet. Skattningarna av hushållssparandet med avdrag för kapitalförslitning kommer därför i

framöver finns det flera, delvis varandra motverkande tendenser eller orsaksfaktorer att beakta. Utifrån de vanliga hypoteserna gällande hushållssparande – permanent income – respektive livscykelhypotesen – har man anledning vänta sig att referensfallets återgång till balanserad utveckling och relativ prisstabilitet skall reducera sparkvoten från den extremt höga nivå som nåddes under 1978. Å andra sidan finns det en rad institutionella faktorer som under prognosperioden kan tänkas medföra ett relativt högt hushållssparande. Beroende främst på fondutvecklingen inom arbetsmarknadens pensionssystem, ITP och STP, kan det frivilliga försäkringssparandets inkomstandel fortsätta att växa. Ett fortsatt stramt kreditmarknadsläge kan också påverka hushållssparandet i samma riktning, bl a genom att framtvinga en fortsatt förkortning av löptiderna för bostadslån.

Även om sparkvotens utveckling skulle bli en annan än den vi antytt behöver detta inte nödvändigtvis förändra den antagna reala utvecklingen i referensfallet. Ett ökat frivilligt sparande inom hushållen innebär först och främst en motsvarande minskning av behovet att neutralisera inkomster skattevägen. Hushållssparande och inkomstbeskattning kan ur denna synpunkt betraktas som substitut när det gäller att hålla hushållens privata konsumtion inom den tillgängliga ramen. En annan sak är att en eventuell omkanalisering av kapital från den offentliga budgeten till hushållen givetvis påverkar de långsiktiga förutsättningarna för kapitalmarknaden och för penningpolitiken.

6.10 Kalkylvariationer

Vi har hittills uppehållit oss enbart vid referensfallets utveckling. Diskussionen av marknader och sektorer i de följande kapitlen kommer också i huvudsak att anknyta till detta utvecklingsalternativ. Innan vi övergår till sådana mer disaggregerade analyser skall vi först i detta och följande avsnitt kort summera utgångspunkter och några huvudresultat för övriga variationer och alternativ.

De kalkylvariationer som genomförts har alla som syfte att redovisa hur de

---

hög grad att bero på hur bostadskapitalet mäts, vilket som känt kan ske på flera sätt. Man torde bl. a. av detta skäl kunna påstå att nationalräkenskapernas sparandebegrepp i fråga om hushållen är en föga tjänlig utgångspunkt för operationella studier av hushållens faktiska sparbeteende.

långsiktiga ekonomiska perspektiven förändras, om de antaganden vi gjort i referensfallet visar sig ha underskattat eller överskattat den faktiska utvecklingen.

Det bör understrykas att det här rör sig om partiella analyser gällande utvecklingen 1980–85. De redovisar hur utgångspunkterna för en lösning av långsiktiga avvägnings- och balansproblem förändras om de exogena förutsättningarna i verkligheten utvecklas väsentligt annorlunda än vi antagit. De besvarar däremot inte frågan om hur vi kan eller bör handla i dessa nya situationer. Detta ytterligare steg tas däremot vid utformningen av de alternativa utvecklingsvägar som vi nedan skall återkomma till.

I den första kalkylvariationen – *"varierad omvärldstillväxt"* – har vi varierat tillväxttakten i omvärld och världshandel. Vi har velat studera hur vår situation och våra utvecklingsmöjligheter skulle påverkas om vi, i stället för referensfallets världshandelsexpansion med 6 %, på 80-talet skulle konfronteras med en långsiktigt stagnerande omvärldsutveckling.

Tillväxten i vår varuexport förutsätts nu bli 2 % lägre än i referensfallet, vilket antas bero på en dämpad aktivitet hos våra handelspartners men också kan sammanhänga med att exempelvis protektionistiska tendenser framkallade av kvarstående sysselsättningsproblem medför sjunkande importelasticiteter på några av våra viktigaste exportmarknader. Vi undersöker enbart de omedelbara genomslagseffekterna av denna stagnerande omvärldsutveckling. Detta innebär bl a att vi inte explicit tar hänsyn till möjligheten att den nu reducerade tillväxten i industrin medför en ytterligare dämpning av den redan låga investerings- och produktivitetsutveckling som vi i referensfallet räknat med.

Några av variationens huvudresultat redovisas i tabell 6.8 såsom avvikelser i förhållande till referensfallet. Vi ser att omvärldens stagnationstendenser också kommer att prägla den svenska ekonomin. Vi får en dämpad tillväxt med bytesbalansunderskott, ökad arbetslöshet och sjunkande hushållsinkomster som mest iögonenfallande symptom. Obalanserna i ekonomin blir betydande, med en sysselsättningsminskning på 84 000 och ett bytesbalansunderskott på sammanlagt ca 14 miljarder kronor. BNP-tillväxten minskas med 1/2 % samtidigt som utrymmet för privata konsumtionsökningar ytterligare reduceras med 1/2 %.

Skulle vi få uppleva sådana stagnationstendenser kommer våra ekonomisk-politiska handlingsmöjligheter sannolikt att vara ganska begränsade. Att i en stagnerande omvärld söka exportera sig till balans genom terms-of-tradeförsämring och marknadsandelsvinster lär vara mycket svårt om inte

omöjligt. Om detta inte går återstår endast möjligheterna att variera utveckling och fördelning av inhemsk efterfrågan. Att med balanserad arbetsmarknad helt återställa även yttre balans skulle emellertid kräva en även på kort sikt orealistiskt kraftig omfördelning från privat till offentlig konsumtion. För att helt eliminera bytesbalansunderskotten skulle vi exempelvis behöva årligen dra ned den privata per capitakonsumtionen med ca 1 1/2 % och överföra motsvarande resurser till offentlig konsumtion vars årliga ökningstakt då skulle stiga till över 3 %. Slutsatsen av detta blir att vi i en stagnationsvärld sannolikt kommer att tvingas acceptera ett visst bytesbalansunderskott för att kunna bibehålla en rimlig avvägning mellan privat och offentlig förbrukning.

I den andra kalkylvariationen – *varierad omvärldsinflation* – har vi velat studera möjliga genomslagseffekter på den svenska ekonomin av en höjd men fortfarande stabil inflationstakt i omvärlden. Vi har höjt prisökningstakten på de internationella marknaderna med genomsnittligt 2 % från 4,5 % till 6,5 % och samtidigt antagit att löntagarna här hemma blir kompenserade för den ytterligare stegringen i den inhemska prisnivån. Som framgått av modellbeskrivningen ovan är modellen inte speciellt lämpad för studier av dynamiska inflationsförlopp. Vår analysambition har här inte heller gällt mera än en kartläggning av den internationella inflationens omedelbara kostnadsgenomslag i den svenska ekonomin och de direkta följdverkningarna av detta på inhemsk efterfråge- och produktionsutveckling.

En sammanfattande redovisning av några av de viktigaste konsekvenserna av den ökade stegringstakten ifråga om export- och importpriser ges i tabell 6.8 där, liksom ovan, den partiella analysen bygger på förutsättningen att övriga ingångsvärden i referensfallet förblir oförändrade. Vi ser av tabellen att nästan hela stegringen i den internationella inflationen kommer att slå igenom i den inhemska prisutvecklingen. Trots priskompensationer till lönerna sjunker – under 1980–81 främst på grund av den ettåriga eftersläpningen i indexregleringen av den statliga skatteskalan och senare som följd av inflationseffekten på icke indexreglerade hushållsinkomster – hushållens disponibla inkomster, varigenom den möjliga årliga ökningen för privat konsumtion reduceras från 1,9 % i referensfallet till 1,4 %. Via multiplikatoreffekter på den övriga ekonomin medför detta också att den totala BNP-tillväxten reduceras med ca en tiondels procent och att sysselsättningen går ned med omkring 25 000.

De politikalternativ som i detta fall skulle kunna tänkas bli aktuella torde framför allt gälla växelkurs- och lönepolitiken, dvs ekonomiska mekanismer

Tabell 6.8 Några huvudresultat av kalkylvariationerna 1–4

Variation	Avvikelse från referensfallet[a]							
	BNP	P.kons.	K.kons.	Inv.	Exp.	Syss.	Byt. saldo	Pris
1. Varierad omvärlds-tillväxt	–0,5	–0,3	–	–	–2,0	84	–11,3	–
2. Varierad omvärlds-inflation	–0,1	–0,1	–0,1	–	–	–25	–2,9	+1,9
3. Varierad produkti-vitetsut-veckling	–	–0,2	–	+3,6	–	–112	–1,1	+0,2
4. Varierad kommun-tillväxt	+0,2	+0,2	+0,9	–	–	+63	–1,8	–

[a] BNP = Årlig volymökning av BNP (%) 1978–85
P.kons. = Årlig ökning av privat konsumtionsvolym (%) 1978–85
K.kons. = Årlig ökning av kommunal konsumtionsvolym (%) 1978–85
Inv. = Årlig ökning av volymen industriinvesteringar (%) 1978–85
Exp. = Årlig volymökning av varuexporten (%) 1978–85
Syss. = Sysselsättning 1985 (tusental personer)
Byt.saldo = Bytesbalansens saldo 1985 (miljarder kronor, löpande priser)
Pris = Årlig ökning i konsumentprisindex (%) 1978–85.

som inte är explicit formulerade i modellen. Man bör vid utvärderingen av denna variationskalkyl hålla i minnet att det här rör sig om en övning i komparativ statistik och inte i dynamisk analys. För en diskussion av möjliga inflationsförlopp och de politiska alternativ som dessa aktualiserar hänvisas till kapitel 11.

I den tredje variationen – *varierad produktivitetsutveckling* – har vi velat studera ett framtidsscenario, som är mera optimistiskt än referensfallet ifråga om möjligheterna till snabb produktivitetsutveckling och strukturomvandling. Konkret innebär detta att arbetsproduktivitetens årliga ökningstakt inom industrin höjts med genomsnittligt 1 1/2 %. Samtidigt antas även den årliga produktivitetsökningstakten i övrigt näringsliv ha stigit med 1/2 %. En accelererad utslagning av äldre kapital medför samtidigt en ytterligare årlig ökning av industrins bruttoinvesteringar med 3,6 %. Vi har vidare antagit att löntagarna själva får personligt utbyte av sin snabbare produktivitetsutveckling genom att lönerna ökar 1 % snabbare än i referensfallet. Denna relativt återhållsamma löneutveckling ger således utrymme för en viss höjning även av bruttovinstandelar inom industrin.

Vi får i detta fall ut mer produktion vid en given sysselsättning. Skulle man

låta referensfallets politik och antaganden i övrigt förbli opåverkade, skulle därför, som tabell 6.8 visar, följden bli relativt stora sysselsättningsproblem – en minskning med 112 000 – en sänkning av den privata konsumtionen och ökande bytesbalansöverskott mot slutet av perioden. Löneökningen mer än uppvägs av sysselsättningsminskningen så att den reala inkomstutvecklingen för hushållssektorn blir mera ogynnsam än i referensfallet. Lönepåslagen inom industrin medför motsvarande lönekostnads- och prishöjningar inom det övriga näringslivet, vilket tillsammans resulterar i en ytterligare årlig stegring av inhemska priser med 0,2 %.

Efterfrågebortfallet i den privata konsumtionen kompenseras fullt ut av de kraftigt ökade industriinvesteringarna så att den faktiska BNP-utvecklingen förblir i stort sett oförändrad jämfört med referensfallet. Med "normalt" kapacitetsutnyttjande skapar emellertid den snabba produktivitetshöjningen möjlighet till en årlig BNP-tillväxt som är 0,4 % högre.

Huvudfrågan för den ekonomiska politiken vid en sådan utveckling blir just hur denna ökade produktionspotential bäst skall användas utan att alltför mycket äventyra den yttre balansen. Skall vi genom sänkta relativpriser gentemot utlandet söka öka utländsk nettoefterfrågan, eller skall hela potentialen utnyttjas för att ge bättre utrymme åt inhemsk efterfrågeökning? I det senare fallet har den ökade produktivitetsförbättringen uppenbarligen minskat våra möjligheter att förena full sysselsättning med balans i våra utlandsaffärer. Vi skall nedan återkomma till kalkylalternativ som illustrerar detta.

I den fjärde kalkylvariationen – *varierad kommuntillväxt* – studeras effekterna av en något snabbare expansion av den kommunala verksamheten än vad som förutsetts ske i referensfallet.

Det är tveksamt i vilken utsträckning man verkligen kan betrakta de kommunala utgifterna som handlingsparametrar för de centrala politiska instanserna. Med hjälp av en särskild ekonometrisk kommunmodell har vi därför sökt göra en alternativ framskrivning av kommunernas agerande under prognosperioden utifrån deras dokumenterade beteendemönster åren 1964–77. En mera ingående redogörelse för denna projektion ges i kapitel 9.

Den särskilda kommunframskrivningen resulterade i en årlig ökning av kommunutgifterna som ligger ca 0,9 % över antagandena i referensfallet och som dessutom visar en ganska annorlunda fördelning av utgifterna på olika ändamål.

Om man bara adderar denna efterfrågeökning – förstärkt av de följdinves-

teringar den aktualiserar – till referensfallet med i övrigt oförändrade dispositioner, får man, som framgår av tabell 6.8 framförallt en kraftig sysselsättningsökning – med 63 000 – och en något försvagad bytesbalans. I själva verket skulle sannolikt en så kraftig ytterligare inhemsk efterfrågepåspädning leda till allmän överhettning i ekonomin med bl a akut arbetskraftsbrist och accelererad löneglidning som symtom.

En samtidig återgång till referensfallets inre och yttre balans vid en sådan given hög kommunal expansionstakt skulle kräva en kraftig neddragning av privatkonsumtionen, vilket synes orealistiskt med tanke på det relativt snåla utrymmet för konsumtionsökningar i referensfallet. En mera sannolik men ogynnsam möjlighet är att utrymme för den ytterligare kommunala expansionen skapas genom en försvagad exportutveckling. En ökad takt i lönekostnadsstegringen kan medföra successivt höjda relativpriser gentemot utlandet, vilket enligt erfarenheterna under det senaste decenniet också kan väntas leda till ytterligare ökade bytesbalansunderskott.

Redan i referensfallet antas graden av resursutnyttjande i den svenska ekonomin ligga över omvärldens. Vad den sista variationen främst illustrerar är de balanssvårigheter och stabilitetsrisker som aktualiseras av ett försök att långsiktigt ytterligare öka det relativa efterfrågetrycket i den svenska ekonomin. För en diskussion i förloppstermer av dessa risker hänvisas till kapitel 11.

6.11 Alternativa utvecklingsvägar

Med de ovan diskuterade kalkylvariationerna som utgångspunkt har vi också studerat tre ekonomiska scenarier, som kan betraktas som möjliga alternativ till referensfallet vid andra exogena antaganden. Genomgående gäller i dessa alternativ att vi fortfarande eftersträvar ett normalt sysselsättningsläge men däremot tvingas ge avkall på kravet på yttre balans.

Vi har således i motsats till LU icke studerat alternativ som innebär att man släpper målet om fullt kapacitetsutnyttjande i syfte att återställa den yttre balansen. Det kan aldrig vara en meningsfull politik att långsiktigt hålla människor arbetslösa bara för att förhindra dem från att i sin yrkesutövning förbruka importvaror. Några väsentliga direkta importbesparingar via privatkonsumtionen medför ju inte arbetslöshet i sig. Det finns bl a många ytterst importsnåla vårduppgifter i samhället som kan ge en meningsfull sysselsättning.

En annan sak är att önskemålen om lönestabilitet och behoven av tillräcklig rörlighet på arbetsmarknaden för att realisera den långsiktiga strukturomvandlingen kan innebära att normen för "full sysselsättning" inte får sättas för högt. Vi berörde redan inledningsvis de bedömningssvårigheter som vidlåder varje försök till siffermässig precisering av kravet på inre balans.

Det första kalkylalternativet – *lågtillväxtfallet* – demonstrerar möjliga effekter för svensk ekonomi av en ogynnsam omvärldsutveckling. Konjunkturuppgången inom OECD-området kan ha utlöst förnyade inflationstendenser som framtvingar en så restriktiv politik att följden blir en långvarig stagnation av delvis samma karaktär som recessionen 1975–76. Relativt hög prisstegringstakt i ohelig allians med lågt kapacitetsutnyttjande kan också ha förstärkt protektionistiska tendenser och medfört en relativ stagnation på våra exportmarknader. För att bibehålla full sysselsättning tvingas vi ersätta en otillräcklig exportefterfrågan med ökad inhemsk efterfrågan, såväl privat som offentlig. I detta syfte ges löntagarna inte bara nästan full lönekompensation för den importerade inflationen utan dessutom vissa skattelättnader.

Bland förutsättningarna ingår här de antaganden som gjorts ovan i samband med de två första kalkylvariationerna – en 2 % lägre tillväxt i varuexporten och en 2 % högre omvärldsinflation. Förutom en lönekompensation för den stegrade ökningstakten i konsumentpriserna, motsvarande 1,9 % ytterligare årlig löneökning, antas uttaget av de direkta indexreglerade inkomstskatterna ha sänkts. Dessutom har den kommunala konsumtionen och dess följdinvesteringar antagits öka 0,3 % snabbare per år än i referensfallet.

Resultatet, som sammanfattas i tabell 6.9, visar att vi med dessa medel kan neutralisera effekterna på sysselsättning och industriproduktion av omvärldens stagflation, men till priset av ett ytterligare bytesbalansunderskott 1985 på ca 11 miljarder kronor.

Den framräknade inhemska prisstegringstakten – vid given fast växelkurs – på 6,6 % måste emellertid betraktas som en optimistisk skattning. Stora statliga budgetunderskott, vars effekter på penningtillgången endast till en del neutraliseras av bytesbalansunderskotten, medför välkända risker för överlikviditet och inflation. I samma riktning kan en spekulation mot kronan verka, motiverad av de kroniska underskotten i bytesbalansen. Det är slutligen tveksamt om överföringen av arbetskraft och andra resurser från exportinriktad till hemmamarknadsorienterad produktion kan ske utan

Tabell 6.9 Några nyckeltal för kalkylalternativen I–III

Alternativ	Avvikelse från referensfallet[a]							
	BNP	P.kons.	K.kons.	Inv.	Exp.	Syss.	Byt. saldo	Pris
I Lågtillväxtfallet	–0,5	–0,5	+0,3	–0,4	–2,0	–	–10,8	+1,9
II Högtillväxtfallet	+0,4	+0,4	+0,9	+3,7	–	–	–5,5	+0,2
III Det kommunexpansivafallet	–0,1	–	+0,9	–0,2	–0,7	–	–4,3	+0,6

[a] Prod. = Årlig volymökning av BNP (%) 1978–85
P.kons. = Årlig ökning av privat konsumtionsvolym (%) 1978–85
K.kons. = Årlig ökning av kommunal konsumtionsvolym (%) 1978–85
Inv. = Årlig ökning av volymen industriinvesteringar (%) 1978–85
Exp. = Årlig volymökning av varuexporten (%) 1978–85
Syss. = Sysselsättning 1985 (tusental personer)
Byt.saldo = Bytesbalansens saldo 1985 (miljarder kronor, löpande priser)
Pris = Årlig ökning i konsumentprisindex (%) 1978–85.

negativa följdverkningar i form av dämpad produktivitetsutveckling och/eller stegrad lönekostnadsinflation.

Vid dessa kalkyler har genomgående förutsatts fasta växelkurser. En aktiv växelkurspolitik skulle väsentligt kunna minska om icke helt eliminera riskerna för en kostnadsstyrd inflation. En realistisk diskussion av sådana politikalternativ kräver dock en något annorlunda analysteknik än den vi här utnyttjat. För en diskussion i förloppstermer av politikalternativen i en analog omvärldssituation hänvisas till kapitel 11.

Den förutsatta politiken i lågtillväxtfallet avser att bibehålla en rimlig balans mellan de olika typerna av inhemsk resursanvändning. Denna balans har ett dubbelt syfte. För det första sätter en fortsatt inkomstutjämningspolitik en nedre gräns för den totala privata konsumtionens tillväxt. Alltför stora grupper får inte drabbas av realinkomstsänkningar till följd av låglönesatsningar och transfereringar till låginkomsthushåll. Var denna gräns går är naturligtvis mycket svårt att avgöra. För det andra påverkar fördelningen av konsumtionsutrymmet på privat och offentlig konsumtion produktionsstrukturen i näringslivet. Vid given exportefterfrågan blir en inriktning mot privat konsumtion mer gynnsam ur industrisynpunkt. Valet mellan privat och offentlig konsumtion måste således även göras utifrån storleken på den industrisektor man tror är nödvändig på sikt. Om omvärldsstagnationen

bedöms som ett övergående fenomen finns det anledning att bibehålla resurserna i industrin.

Sammanfattningsvis kan man konstatera, att en utveckling i omvärlden enligt lågtillväxtfallet omintetgör möjligheterna att nå referensalternativets bytesbalansutfall. Kalkylen illustrerar inte bara den svenska ekonomins starka utlandsberoende i allmänhet utan också hur avgörande en stabil omvärldsutveckling är för möjligheterna att minska bytesbalansunderskottet under första hälften av 80-talet. Kalkylalternativet ger emellertid, trots den svaga exportmarknadsutvecklingen, nära nog tillräckliga överskott i handelsbalansen för att kompensera de växande transfereringsutgifterna. Från bytesbalanssynpunkt är således i lågtillväxtfallet situationen 1985 ungefär densamma som 1980.

Det andra kalkylalternativet – *högtillväxtfallet* – undersöker hur vi skulle kunna utnyttja de möjligheter, som en oväntad, gynnsam inhemsk industriutveckling skulle skapa. Om strukturomvandlingen går snabbare och smidigare än väntat i referensfallet, om lönsamhetsutsikterna inom industrin motiverar större investeringar och vi sammanhängande därmed också får en snabbare produktivitetsutveckling – vad skall vi då använda våra ökade produktionsmöjligheter och våra frigjorda resurser till? I högtillväxtfallet antas det ökade resursutrymmet i sin helhet bli utnyttjat för att tillåta en något snabbare expansion av den i referensfallet ganska snålställda inhemska efterfrågan. Sysselsättningen uppehålls därmed till priset av en viss, men dock relativt begränsad, ökning av bytesbalansunderskotten.

Utgångsantagandena har här varit desamma som i den tredje kalkylvariationen – framförallt en höjning inom industrin av arbetsproduktivitetens årliga ökningstakt med 1 1/2 %, parad med en ytterligare årlig ökning av industriella bruttoinvesteringar med 3,6 %. I förutsättningarna ingår vidare att löntagarna får en motsvarande ytterligare årlig inkomsthöjning med 1 %.

Politiken i högtillväxtfallet antas innebära en ytterligare expansion av framförallt kommunal konsumtion vars årliga ökningstakt stiger med 0,9 %. Samtidigt medges en viss men relativt begränsad ytterligare ökning av privatkonsumtionen. Det pris man betalar för att förbruka hela den ytterligare produktivitetsvinsten hemma är en viss försvagning av bytesbalansen. Några nyckeltal för utvecklingen återges i tabell 6.9.

De ekonomisk-politiska åtgärder man vidtar är likartade i högtillväxt- och lågtillväxtfallen – en påspädning via ökade statliga budgetunderskott av den inhemska efterfrågan – men skälen är olika och därför blir också effekterna

och riskerna annorlunda. Det man i lågtillväxtfallet gjorde för att möta stagnationsimpulser från utlandet gör man nu för att utnyttja en gynnsam inhemsk produktionsutveckling. Att effekterna av balanspolitiken nu blir fördelaktigare beror inte bara på att de potentiella balansproblemen i utgångsläget var mindre allvarliga utan sammanhänger också med att den gynnsamma förtjänstutvecklingen för både löntagare och kapitalägare kan väntas underlätta den nödvändiga omställningen. De ekonomisk-politiska åtgärderna medför analoga inflationsrisker även i högtillväxtfallet, men möjligheterna bör nu vara väsentligt större att man ändå lyckas bevara en relativ prisstabilitet.

I detta fall finns emellertid också ett näraliggande politiskt alternativ. En del av det ökade resursutrymmet skulle kunna utnyttjas för att via en planerad terms-of-tradeförsämring vinna marknadsandelar i våra exportländer. I motsats till vad som gällde i referensfallet kan detta nu ske utan att ytterligare pruta på utrymmet för privat konsumtionshöjning och därmed aktualisera riskerna för lönekostnadsinflation. Det lönar sig att utnyttja vår långsiktigt förbättrade konkurrenssituation. Motivet för en sådan politik sammanhänger i så fall inte bara med önskan om att eliminera det relativt begränsade byteshandelsunderskottet. Man vill härmed också passa på att skapa bättre utgångsbetingelser för vår ekonomiska utveckling efter 1985.[1]

I det tredje kalkylalternativet – *det kommunexpansiva fallet* – aktualiseras ett av de mest påtagliga riskmomenten i vårt ekonomiska framtidsperspektiv – kommunerna expanderar väsentligt snabbare än långtidsplanerarna förutsett eller föreskrivit. Akuta vård- och utbildningsönskemål medför en snabb ökning i såväl primärkommunernas som landstingens verksamhet. Redan i början av 80-talet blir därmed arbetsmarknadssituationen ansträngd och konkurrensen om arbetskraft medför lönekostnadsökningar och akuta inflationsrisker. Härigenom stegras också de relativa kostnaderna för de arbetsintensiva kommunala aktiviteterna och de offentliga budgetunderskotten riskerar därmed att bli motsvarande större. Lönekostnadsstegringen medför också en successiv stegring av våra relativpriser gentemot utlandet och därmed en motsvarande försvagning av bytesbalansen. Jämfört med den tidigare redovisade partiella variationen av kommunal expansion går vi således här ett steg längre och tar också hänsyn till den anpassning av relativt kostnadsläge och av relativpriser, som de förändrade förutsättningarna kan väntas ge upphov till.

[1] För en närmare siffermässig redovisning av ett sådant politikalternativ se Jansson, Nordström & Ysander [1979].

Vid simuleringarna av relativprisökningen har priselasticiteterna schablonmässigt satts till –1,4 för varuexporten och 1,0 för varuimporten.

Genom så att säga egen förvållan har vi således försatt oss i en situation, som mycket påminner om den vi beskrev ovan i lågtillväxtfallet, som orsakad av en omvärldsstagnation.

Några möjligheter att helt vända utvecklingen genom en "svångremspolitik", dvs ytterligare neddragningar av privatkonsumtionen, torde i detta läge inte finnas.

Som framgår av tabell 6.9 stabiliseras sysselsättningen till priset av att ökningstakten i BNP något reduceras. Eftersom exportutvecklingen dämpas mer än importen får man samtidigt ett ökat bytesbalansunderskott 1985 med 4,3 miljarder kronor.

Det kommunexpansiva fallet illustrerar således att en stegring av den kommunala expansionstakten med referensfallets omvärldsutveckling endast kan fås till priset av en bibehållen strukturell obalans i bytesbalansen och en industriell produktionsstruktur, som fortsättningsvis kommer att försvåra ansträngningarna att råda bot på denna obalans.

DEL IV

MARKNADER

Inledning

Denna del omfattar en serie analyser av konsekvenserna för svensk ekonomi av de antaganden och prognoser som gjorts tidigare. Kapitel 7 handlar huvudsakligen om kreditsystemets institutioner och mekanismer vid fördelning av investeringsresurser. Är marknadens sorteringsmekanismer här sådana att den samhällsekonomiskt riktiga resursfördelningen *på sikt* åstadkommes? Stämmer låneränta på kreditmarknaden och räntabilitet i industrin med de investeringsbehov som referensalternativet anger?

I kapitel 8 tas bl a arbetskraftens rörlighet upp till diskussion. Vad innebär rörlighet? Hur har denna utvecklats? Var går gränsen mellan överrörlighet och effektiv allokering? Vissa internationella jämförelser görs. En fråga är dessutom om arbetskraften räcker till under prognosperioden.

Kapitel 7

Kreditmarknad, resurs-styrning och investeringar

7.1 Kreditmarknadens institutioner och funktioner

Marknader som fungerar signalerar med priser till företag och individer var de bästa köpen finns och hindrar under ideala förhållanden genom konkurrens producenterna att ta ut oskäligt höga priser. Marknader kan komma i olag genom olika slag av störningar (se kapitel 4),[1] som ger opålitlig prissignalering, och konkurrensen kan sättas ur spel av företagen själva eller genom olika slag av regleringar.

Kreditmarknaden sköter den viktiga funktionen att styra investeringsresurser dit där de ger bäst avkastning genom att skapa nya, större resurser för fortsatt tillväxt.

Den *officiella* svenska kreditmarknaden innehåller institutioner som affärsbanker, sparbanker och AP-fonder. Åtminstone tre saker måste man komma i håg när kreditsystemet diskuteras.

- Endast en mindre del av resursfördelningen styrs via den officiella kreditmarknaden.
- Kreditmarknadens betydelse som central resursförmedlare har gjort den till föremål för reglering och centralstyrning i flertalet industriländer.
- Den snabba tillväxten av ett internationellt kreditförmedlingssystem sedan slutet av 50-talet, som är helt okontrollerat av centrala offentliga organ, har sedan mitten av 60-talet avsevärt försvårat för statsmakten att reglera kreditförmedlingen via pris(ränte-)kontroller, något som var praxis under de första efterkrigsåren.

[1] Se även Axell [1979].

Tabell 7.1 *Industrins externa finansiering*
Procent

Typ av krediter	1966	1968	1970	1972	1974	1976
1. Lån på den organiserade kreditmarknaden	30	35	28	32	29	29
2. Lån på den grå, svenska kreditmarknaden	26	22	26	23	25	22
3. Rörelsegenererade krediter	(27)	(25)	(27)	23	23	21
4. Inomkoncernkrediter	9	9	9	9	9	11
5. Utländska krediter	8	9	10	13	14	17
Totalt (= 100 procent), miljarder kronor	40,6	44,2	66,3	83,6	112,3	157,8

Anm: Åren 1966, 1968 och 1970 har en mindre post "kortsiktiga skulder" adderats till rörelsegenererade krediter. Detta betyder att sifforna inom parentes kan vara något överskattade.
Källa: Pågående studie inom IUI.

Tabellen visar för perioden 1966–76 industrisektorns kontakter med externa finansieringskällor enligt balansräkningarna och redovisar bruttoskulderna, dvs på användningssidan ingår även de krediter företagen ger själva i samband med försäljning på olika marknader inklusive exportmarknaderna.

Som synes svarar den *organiserade kreditmarknaden* (banker, förlags- och obligationslån, försäkringsbolag, återlån från AP-fonden etc) för en ganska stabil andel på ca 30 %.

Den *grå marknaden,* som omfattar handelskrediter (dock ej hos koncernföretag) och lån från utomstående företag i övrigt, svarar för en nästan lika stor andel som den organiserade kreditmarknaden, nära 25 %, men har varierat mer; ett förhållande som särskilt 1970 kan illustrera en kompensatorisk effekt från kreditåtstramningen.

De *rörelsegenererade krediterna* omfattar pensionsskulder, lån från personalstiftelser etc samt skattekrediter, löneskulder m m och svarar för en inte obetydlig andel på drygt 20 %.

Inomkoncernkrediterna har en andel av ca 10 % som varit oförändrad under perioden.

Andelen *utländska krediter* (såväl handelskrediter som obligationslån och direkta lån) har ökat kraftigt under 70-talet; en ökning som till stor del förklarar varför övriga andelar sjunker.

Skillnaden mellan företagens totala balansomslutning (= totala tillgångar) och skulderna i tabellen dividerad med balansomslutningen utgör ett mått på soliditeten, dvs företagens långsiktiga likviditetsberedskap. Vi har dock ännu ej hunnit färdigställa en med denna tabell konsistent aktivsida på industrins balansräkning.

I figur 7.6 visas industrins självfinansieringsgrad. Den utvidgade självfinansieringsgraden utgör ett slags marginellt soliditetsmått (dvs andelen av årets finansiering som sker med eget sparande) som, om det förblir konstant länge, med tiden närmar sig balansräkningens soliditetsmått.

I själva verket är den institutionella kreditförmedlingen i Sverige en marknad som blivit *mer* marknadsmässig under de senaste 20 åren. Det finns t ex en hel del stöd för att vi på kreditmarknaden gått ifrån ett kvantitets(reglerings)system till en mer marknadsmässig fördelning av resurserna.[1] Ett karakteristiskt drag i denna utvecklingsprocess är den ökande internationaliseringen av kreditmarknaderna. Mycket tyder i själva verket på att avkastningen på industriinvesteringar bestäms internationellt och att den internationella räntebildningen blivit någon slags rikslikare även för interna investeringsbeslut i de olika länderna inklusive Sverige.

En faktor som stör kreditförmedlingen internationellt och inom de olika länderna är inflationen. Det är sällan som den nominella räntan fullt ut följer med prisstegringarna under inflationstider. Långa inflationstider, som efterkrigstiden, tenderar att skapa en låneekonomi, där kapitalvinster i kombination med hög belåning ger upphov till överinvesteringar i vissa tillgångar, inte minst i hushållssektorn. Om dessa snedeffekter förstärks (som i Sverige) av rådande skattesystem kan ineffektiviteten i resursfördelningen på lång sikt bli betydande, till men för den ekonomiska tillväxten.

Vår prognos är att den reala räntan kommer att gå upp under den framtidsperiod vi betraktar, delvis som en följd av att den internationella likviditeten sjunker och inflationstakten avtar, delvis som en följd av Sveriges växande utlandsskuld. Vi skall i detta kapitel diskutera vad detta kan innebära bl a för investeringar och tillväxt i den svenska ekonomin och för den interna balansen i kreditflödena under de närmaste 5 à 10 åren. Vi väljer referensfallet från föregående kapitel som utgångspunkt för jämförelserna men vill samtidigt poängtera att det inte är fråga om en prognos.

7.2 Lönsamhetskrav, sparandebrist och resursfördelning i en tillväxtprocess

Att lönsamhet och tillväxt på något sätt hänger samman har länge accepterats som något självklart. Det har dock varit svårt att direkt statistiskt kunna påvisa ett samband mellan dessa variabler, bl a därför att tillgång till statistiska data över företags livshistorier ej funnits förrän helt nyligen. Tidsseriedata över makrostatistik (branscher) tenderar att sudda ut de viktiga differenserna mellan "över"- och "under"- normala vinster å ena sidan och

[1] Eriksson & Södersten [1979].

över- och under-normala tillväxttal å den andra. Enklare samband mellan variationer i bruttovinster (marginaler) eller kassaflöden å ena sidan och investeringar å den andra har dock kunnat observeras i flera studier.[1]

Om det är den faktiska lönsamheten, de lönsamhetskrav som ställs i företagen, tillgången till finansiering, kapacitetsutnyttjandegraden eller någon lämplig kombination av dessa faktorer som förklarar investeringarnas tidsmönster, avslöjas dock inte med så enkla metoder. Tvärsnittsstudier å andra sidan fångar företagen mitt i olika ojämviktsförlopp och vanligtvis registreras därmed inga statistiska samband alls.

Avkastningskravet i ett företag kan uppfattas som den tillväxt av det egna kapitalets värde som företaget önskar eller syftar till. Varje investering skapar en ränta som kan investeras på nytt och ge en ny ränta osv. Om denna ränta hela tiden hålls konstant växer det totalt arbetande kapitalet i samma takt som räntan minus vad som delas ut till aktieägarna. Men att önska en viss förräntning eller ställa krav på eller planera för en viss förräntning är praktiskt taget alltid något annat än att verkställa samma förräntning. Detta gäller på alla beslutsnivåer. I princip har kravet på kapitalets förräntning ingenting att göra med om ekonomin styrs av centralplanerare eller av marknadens prissignaler.[2]

I praktiken kan man däremot visa att olika institutionella arrangemang för att sätta och iaktta förräntningskrav givit olika resultat. Företagsledningens kompetens mäts t ex med förmågan att hålla en hög kapitalavkastning. Varje krav på statsmakterna (som ibland framförs av näringslivet) att höja lönsamheten i näringslivet blir därför i viss mening en desavouering av företagsledningarnas egen kompetens.

Därmed är vi inne på den svåra frågan huruvida förmågan att förränta en resurs (t ex kapitalet) så att den växer maximalt är samma sak som att resultatet av resursens användning (produktionen) växer maximalt. Självfallet är det inte så enkelt. Andra faktorer än kapital används i produktionen och marknads- och prisstrukturerna kan se mycket olika ut. Det för för långt att försöka reda ut detta problemkomplex här. Det finns inte heller ännu någon bra ekonomisk teori, som förmår hålla samman alla de mekanismer som

[1] Se t ex Tinbergen [1939]; Meyer & Kuh [1957]; Eliasson [1967] samt Jansson, Nordström & Ysander [1979].

[2] Som illustration kan nämnas att ekonomer i centralplanerade ekonomier ofta markerar ett utomordentligt stort intresse för ekonomins produktivitetstillväxt. Det är lätt att visa att om faktor- och produktpriser sätts centralt i en ekonomi (eller i ett företag) blir en strävan att höja produktiviteten identisk med en strävan att höja vinstmarginalen. Se t ex Eliasson [1976a] s 246.

ingår i en uttömmande förklaring. Vi nöjer oss därför med att konstatera att en jämförelse av liknande (matchande) svenska och engelska företag visar att de engelska företagen uppvisat sämre prestanda vad gäller produktivitet och tillväxt än de svenska medan deras lönsamhet varit högre.[1]

Ordet *lönsamhetskrav* har i en marknadsekonomi egentligen en vidare innebörd än den ovan diskuterade som knyter an till dem som kontrollerar kapitalresurserna (aktie-, kapital- och kreditmarknader). Företagen sätter sina interna krav på grundval av sin egen kompetens och erfarenhet. Tendensen är att göra dem realistiska och genomförbara för det egna företaget.[2] Kreditmarknadens uppgift däremot är att standardisera det pris vid vilket resurserna görs tillgängliga (lånas ut) för investeringar.[3] Ett lönsamhetskrav ställs alltså i så måtto att resurser inte finns annat än till ett visst pris (en ränta), som normalt beror på var och till vad de skall användas. En liknande resurstilldelningsfunktion utövas i praktiken på alla nivåer inom ett decentraliserat företag genom att tilldelaren anger ett pris (ett förräntningskrav) för att resursen skall bli åtkomlig. Ett helt analogt resonemang kan föras för varje organisation. Marknadens funktion blir alltså att sortera bort icke räntabla verksamheter. Om priset på krediter regleras och sätts under marknadsräntan eller om resurser tvångsregleras till eller subventioneras för vissa ändamål, sätts denna marknadens sorteringsuppgift ur funktion.

7.3 Finns en sparandebrist?

En typ av argument som ofta framförts, och som speglades i diskussionen kring 1975 års långtidsutredning, är att det inte spelar någon roll var sparandet uppstår, bara det blir så stort att det räcker t ex till industrins investeringar. Man talar t ex i kapitalmarknadsutredningen om en *brist* på sparande utan att reda ut vad spararna kräver i ersättning för sin insats och vad låntagarna vill erbjuda. Kan man skatta bort hushållens sparande och låta företagen låna tillbaka resurserna via AP-fonden utan att företagens investeringar påverkas? Hur skiljer sig investeringseffekterna mellan det fall då en femte AP-fond bildas för att låna ut till företagen och finansieras via en ny arbetsgivaravgift

[1] Se Pratten [1976].
[2] Denna egenskap dokumenteras i Eliasson [1976a].
[3] Den mikro-till-makro modell inom institutet som vid flera tillfällen använts som illustration har helt och hållet byggts upp kring dessa principer.

(eller över den offentliga budgeten via någon annan höjning av beskattningen) och det fall då företagen via höjda vinster tillåts internfinansiera ökade investeringar eller det fall då hushållen får ta del av samma resurs via högre löner och genom t ex ett skattesubventionerat sparsystem[1] stimuleras att tillfälligt ställa dessa resurser till företagens förfogande. Vad gör det för skillnad om företagen får resurser via nyemissioner eller via lån? Spelar detta någon roll för företagens investeringar så länge de får disponera samma belopp?

Traditionellt har svenska långtidsutredningar närmat sig detta problem från rakt motsatt håll. Man har *målsatt* en viss *tillväxt* i ekonomin. Man har räknat fram de *investeringskrav* som denna tillväxt skapar. Därefter har möjligen *finansieringsbehovet* räknats fram. Någon ordentlig återkoppling mellan det lönsamhetsantagande som ligger i denna finansieringskalkyl, finansieringskostnaden och investeringarnas storlek har ännu ej genomförts.[2] Skälet är enkelt. Vi vet för litet och detta lämnar fältet öppet för fria antaganden.

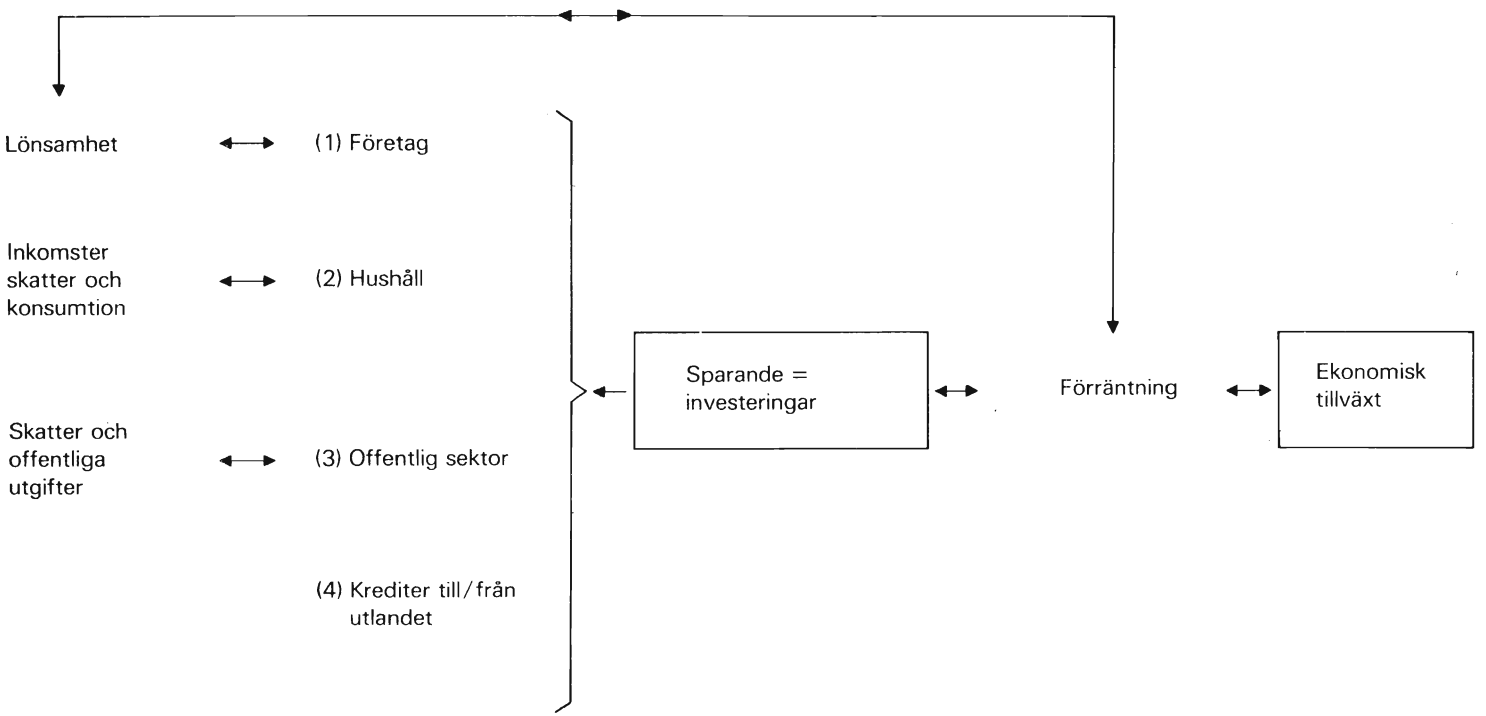
Centralt för svensk ekonomisk tillväxt under 80-talet är hur resurserna skall kunna styras bort från problemföretagen mot tillväxtföretagen med räntabla investeringsprojekt och hur hushållen skall finna det mer förenligt med sina intressen att ställa sitt sparande till industrins förfogande än att låsa det i inflationssäkra objekt som sommarstugor etc. Från allokeringssynpunkt handlar detta problem i grunden om hur räntan sätts i samhället. Sparbristen – om man skall använda ett sådant begrepp – uttrycker alltså i första hand hur lönsamheten i industrin passas ihop med realersättningen (efter skatt) för sparandet, inklusive det institutionella sparandet. Problemet gäller vilken *realränta* som skall etableras i det svenska kreditsystemet, hur denna ränta kommer till uttryck på den organiserade kreditmarknaden och i vilken utsträckning detta pris skiljer sig mellan å ena sidan de individer och institutioner som sparar och å andra sidan de företag som investerar.

Figur 7.1 visar längst till vänster hur och var sparandet uppstår. Det totala sparandet motsvarar sedan alltid i efterhand de totala investeringarna i samhället (till höger). Så har nationalräkenskapssystemet byggts upp. Totalt disponibla resurser kan delas upp på konsumtion och investeringar (= spa-

[1] Se den diskussion kring ett alternativt skattesystem som förs i kapitel 9 om den offentliga sektorn.

[2] Vissa försök gjordes i utredningen om Finansiella långtidsperspektiv (se Kragh [1967] s 193–259) och fortsattes i *IUI:s långtidsbedömning 1976. Bilagor* (se Eriksson & Lindörn [1977]) samt i viss mån den senaste *Långtidsutredningen 1978* (SOU 1978:78).

Figur 7:1 *Principskiss över sparande och investeringsflöden*



randet). Investeringarna bestämmer ökningen i totalt tillgängliga resurser. Nyckelordet är här investeringarnas förräntning. Hur stor denna ökning blir beror av hur mycket den totala produktionen ökat. Detta beror i sin tur bl a på hur mycket kapitalet ökat. Sedan övriga faktorer (t ex arbetskraften) fått sin del av ökningen, har vi ett mått på kapitalets förräntning.

Vi kan därför (övre delen av figuren) vända på orsakskedjan. De totala investeringarna blir så stora som investerarna bedömer vara ekonomiskt meningsfullt, dvs vad de tror om investeringarnas förräntning. Denna förväntade förräntning innefattar även hänsyn till vad det kostar att anskaffa finansiering (sparande). Sparandet blir därmed i efterhand exakt vad investeringarna blev. Vad förräntningen och därmed resurstillväxten sedan blir ex post beror helt på hur kompetenta investerarna var i sitt handlande. Resurserna kan ha hamnat i den offentliga sektorn, bostadsbyggandet, industrin eller i sommarstugor. I en planerad ekonomi beror det på hur resurserna delas ut.[1] I en marknadsekonomi beror det på vem som väntar sig kunna förränta resurserna bäst.

Företagen sparar själva. Lönsamheten bestämmer hur mycket. Företagens vinster beskattas, delas ut till aktieägarna eller lånas in i det institutionaliserade kreditsystemet eller ut på en mer marknadsmässig grå kreditmarknad (finansiella investeringar) eller plöjes direkt tillbaka i form av investeringar i företagen (realinvestering). Kalkyler som bestämmer valet mellan utdelning, finansiella investeringar och realinvesteringar påverkas starkt av det existerande skattesystemet, till förmån för realinvesteringen direkt i det egna företaget, snarare än indirekt i andra företag via kreditmarknadens förmedling.

De resurser som individen skapar genom arbete skattas till stor del bort till den offentliga sektorn. En växande del kommer tillbaka som transfereringar och delas upp på sparande och konsumtion (se kapitel 9). Sparandet kanaliseras normalt in i det institutionella kreditsystemet *trots* en kalkyl som efter hänsyn till inflation och skatter för hushållet vanligtvis ger en negativ förräntning.

[1] Under 50-talet visade sig t ex en oväntad, ökad tilldelning av reglerade och billiga obligationslån höja investeringarna i industrin. Detta berodde på att lönsamheten då var god jämfört med låneräntan på den institutionaliserade kreditmarknaden. En "brist" på finansiella resurser existerade vid den reglerade låga räntan. Se Eriksson & Södersten [1979] eller Eliasson [1967] samt jämför figurerna 7.2 och 7.3 nedan.

Tabell 7.2A *Den svenska sparbalansen 1955–1985*
Andel av BNP, %. BNP i löpande priser

	1955/59	1960/64	1965/69	1970/74	1977[a]	1980[a]	1985
						Referensfallet	
1. Näringslivet totalt	9,9	9,5	8,8	8,6	1,1	6,9	8,4
2. Hushållen exkl bostäder[b]	4,3	4,6	2,6	3,2	6,8	5,8	4,2(5,0)
3. Bostäder	2,8	2,6	2,4	2,3	2,5	2,5	2,2
4. Offentlig sektor inkl socialförsäkringssystemet	5,0	8,2	10,6	9,3	6,3	3,6	5,1(4,3)
5. Utlandet	0,3	–0,2	0,5	–0,2	3,4	2,3	0,4
Totalt	22,3	24,7	24,9	23,2	20,1	21,1	20,3

[a] Från IUI:s LB-modell (approximativt).
[b] Förutsätter för 1985 en sparkvot på 7,5 % i referensfallet (från 10,2 % 1977) och på 9 % i referensfallet med sparstimulans.

Tabell 7.2B *Investeringarnas fördelning 1955–1985*

	1955/59	1960/64	1965/69	1970/74	1977[a]	1980[a]	1985
						Referensfallet	
1. Näringslivet	12,4	13,6	11,9	11,9	11,4	11,8	11,3
2. Hushållen	0	0	0	0	0	0	0
3. Bostäder	5,7	6,1	6,7	5,9	4,1	4,8	5,0
4. Offentlig sektor	4,2	5,0	6,3	5,4	4,6	4,5	4,0
Totalt	22,3	24,7	24,9	23,2	20,1	21,1	20,3

[a] Från IUI:s LB-modell (approximativt).
Källa: Kragh [1967], samt Kapitalmarknadsutredningen [1978].

Den *offentliga sektorn* investerar en del av skattemedlen själv. Den kan spara själv genom budgetöverskott som ställs till det institutionella kreditsystemets förfogande eller tvärtom. Varje realkalkyl över olika sektorers investeringar återspeglas i det motsvarande (finansiella) flödet av sparmedel i figur 7.1, men det rör sig i denna matris fortfarande bara om bokföring, som svarar på frågan *vad* har hänt, inte *hur* det har hänt. Om debet och kredit ej överensstämmer, har sparanderesurser antingen tillförts från omvärlden eller lånats ut. Bytesbalans och kapitalbalans ger besked härom.

Den finansiella totalanalysen av den svenska ekonomin i referensfallet pekar på att ett positivt finansiellt sparande så småningom uppstår gentemot utlandet (tabell 7.2) samtidigt som den totala sparkvoten (och därmed även investeringskvoten) höjs något i förhållande till 1977 men endast till en nivå drygt 10 % under medelvärdet för efterkrigstiden. Observera härvid höjningen under högkonjunkturåret 1980. Mot slutet av perioden kan vi kanske börja betala igen våra lån utomlands. Mot bakgrunden av det realränteantagande vi gör för 80-talet i kombination med det långsiktiga tillväxtantagandet (se nedan) blir detta en tämligen rationell svensk policyinriktning. Observera återigen att utlandsposten fortfarande ligger högt under högkonjunkturåret 1980.[1]

Den konsoliderade offentliga sektorn fortsätter att minska sitt bruttosparande och kommer 1985 i referensfallet på en nivå strax över den som gällde före ATP-systemets införande. Samtidigt har sparkvoten antagits gå ned i hushållssektorn givet existerande skattesystem och den ekonomiska utveckling som ligger i referensfallet. Som påpekats i föregående kapitel har budgetbalans 1985 i referensfallet krävt en mindre höjning av den totala skattekvoten mellan 1978 och 1985 även vid den relativt stramt hållna offentliga sektorexpansionen. I den mycket enkla variation på referensfallet med skattemässig sparstimulans för hushållen som genomförts har denna bild kastats om. Hushållen antas öka sitt sparande på den offentliga sektorns bekostnad, vars finansiella sparande minskar i motsvarande mån. Detta kräver dock för att bli realistiskt ett antagande om en förändring av vårt skattesystem av den typ som diskuteras i kapitel 9 (om den offentliga sektorn) så att nettosparandet i hushållen helt eller delvis befrias från skatt.[2]

För näringslivets del fortsätter utvecklingen från 1977 mot ett kraftigt ökat sparande som fortfarande ligger under 1960-talets andel av BNP. I detta sammanhang bör man dock komma ihåg att referensfallet med sänkt tillväxt i förhållande till efterkrigstiden också innebär en krympande investeringsandel. Observera återigen att investeringskvoten ligger något högre under högkonjunkturåret 1980 än under slutåret 1985. Det är också denna höjda investeringskvot som håller uppe utlandsupplåningen detta år. För denna sektor är det särskilt industrin som är intressant. Industrin analyseras speciellt nedan.

[1] Se Lindström [1979].

[2] Denna enkla kalkyl är inte mycket mer än ett antagande. Den stora frågan kvarstår hur hushållens nettosparande beror av den reala förräntning efter skatt som sparande i det institutionaliserade kreditsystemet erhåller. Behovet av en ny och ordentligt upplagd sparundersökning är uppenbart.

7.4 Finns en internationell standard för svenska förräntningskrav?

Det brukar ofta hävdas att den svenska räntan i dag de facto är marknadsmässigt satt i världsekonomin och att de svenska företagens räntabilitetskrav styrs av räntan och förräntningsmöjligheterna i omvärlden.[1] Detta skulle också kunna uttryckas som att finansiella resurser här hemma inte kommer att finnas tillgängliga i de volymer som efterfrågas, om de inte ersätts med en internationellt marknadsmässig förräntning. Om företagen t ex inte tror sig kunna förränta sina resurser upp till denna nivå (detta krav) så lånar man inte, eller får inte låna, varvid investeringen sorteras bort. Denna marknadsprocess kan givetvis sättas ur spel av regleringar och subventioner som "håller nere" låneräntan under den internationella – av regionala skäl, av sysselsättningsskäl, av välfärds-, miljö- eller andra skäl. Hur rimligt är detta sätt att se på resursfördelningen i den svenska ekonomin?

Det internationella "ränteberoende" vi diskuterar når svensk ekonomi på flera vägar. En direkt effekt kommer via företagens jämförelser av direktinvesteringarnas avkastning i olika länder inklusive Sverige. De reala och finansiella flöden som påverkas är dock små i förhållande till den inhemska ekonomin. För tydlighetens skull kunde man därför tillägga att ett svenskt företag i internationell konkurrens måste ställa ungefär samma förräntningskrav på sina investeringar som konkurrenterna gör för att överhuvudtaget kunna fortsätta att investera och växa på sikt i takt med konkurrenterna. De svenska företagens utlandsinvesteringar är omfattande men det rör sig praktiskt taget genomgående om delinvesteringar i internationella produktions- och leveranssystem där den svenska delen väger tungt och utlandsinvesteringarna till stora delar finansieras lokalt. Framförallt rör det sig ofta om en koncentration av avancerad och/eller storskalig produktion till Sverige med utlokalisering av produktion i senare och ofta mer lokalt marknadsanpassade led med en expanderande svensk export med ändrad sammansättning som följd.[2] Inslaget av investeringar av marknadsföringstyp är betydande. Lönsamhetsöverväganden får därmed en något annorlunda karaktär än vad som är fallet vid s k portföljinvesteringar, som för övrigt är hårt reglerade enligt svensk valutalagstiftning.

[1] Se t ex Normann & Södersten [1978].
[2] Se Swedenborg [1979 b].

Bortsett från handelskrediternas betydelse, som vi återkommer till nedan, har förmodligen svenska företags ökade direkta upplåning på den internationella kreditmarknaden under senare år tvingat in den internationella räntenivån i de svenska företagens investeringskalkyler. Mera betydelsefulla är därför förmodligen kombinationer av de indirekta effekterna hemma via de inhemska investeringarnas anpassning å ena sidan och framför allt den svenska räntenivåns (finansieringskostnadens) anpassning till den internationella å den andra.

Alla dessa internationella integrationseffekter är förhållandevis nya och sammanhänger med produktionens snabba internationalisering i industriländerna och den parallella uppbyggnaden av ett internationellt och synnerligen marknadsmässigt kreditförmedlingssystem sedan 60-talets början. Länder med en omfattande utrikeshandel, som Sverige, och betydande öppna fordrings- och skuldförhållanden gentemot omvärlden kunde inte längre vidmakthålla inhemska, isolerade och reglerade kreditförmedlingssystem.[1]

Valutarörelser, som en reaktion på ränteskillnader, tvingade fram den svenska ränteanpassningen till den internationella nivå som visas i figurerna 7.2 A och B. Det är den "bättre" anpassningen mellan sparandets ersättning och förräntning av investeringarna i industrin som indirekt speglar det ökade internationella "prisberoendet" vad gäller avkastningskraven. Detta förhållande illustreras även av den s k risk(ersättnings-)marginalen i samma figur som uttrycker skillnaden mellan effektiv avkastning på industriaktier och räntan på långa industriobligationer. Anpassningen har skett delvis genom sjunkande realinvesteringar, delvis genom de höjda räntorna. Det bör observeras att den internationella spridningen av prisrörelser (inflation), som är synnerligen effektiv, verksamt bidragit till att påverka den nominella svenska räntenivåns anpassning till den internationella.

7.5 En höjd svensk realränta 1985?

Tre omständigheter gör det sannolikt att den reala räntan på lånemedel kommer att gå upp under perioden 1977–85.

För det *första* är svensk ekonomis externa skuldsättning så pass hög och vår

[1] Detta komplex av frågor diskuterades ingående i Eliasson [1971].

externa balans (på flödessidan) så pass instabil att en högre inhemsk realränta kommer att bli nödvändig för att behålla balansen i vår externa tillgångs- och skuldposition.

För det *andra* har vi i samtliga fall räknat med en långsiktigt fallande internationell inflation som sannolik utveckling. Detta gäller även om prisökningstalen kommer att gå upp igen under de närmaste åren. Erfarenheter från de flesta kreditförmedlingssystem är att den nominella räntan anpassar sig till förändringar i inflationstakten först med en betydande eftersläpning och att realavkastningen ökar när inflationen minskar.

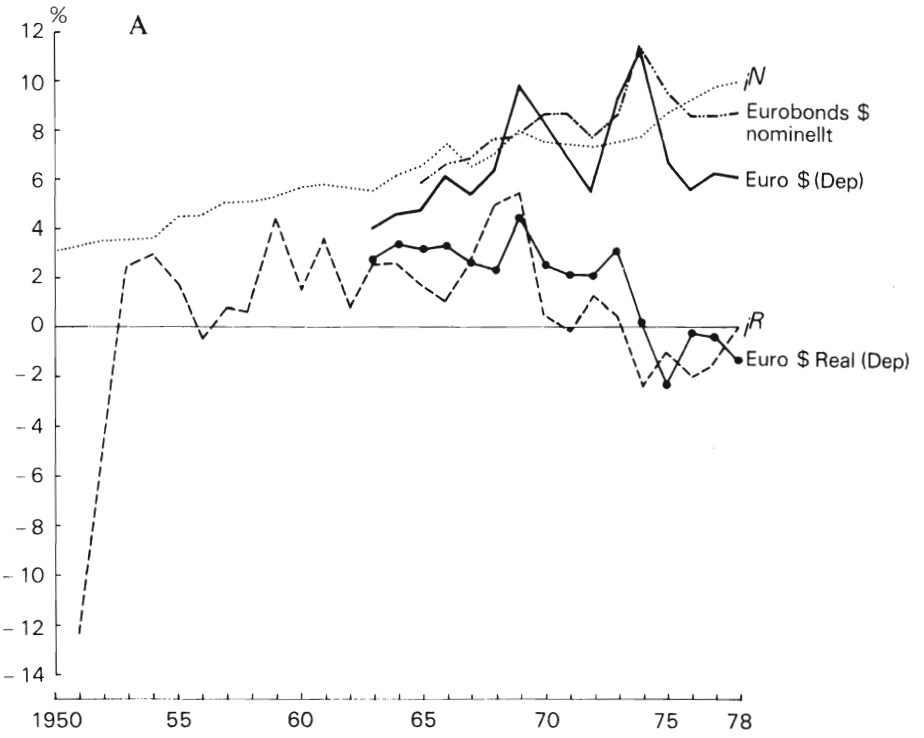
För det *tredje* har den internationella räntenivån under senare år nominellt hållits nere av stora kreditutbud från oljeländerna med överskottslikviditet, samtidigt som motsvarande underskott hos andra länder gjort dem benägna att hålla nere aktivitetsnivåerna. Läget i de viktiga oljeproducerande länderna i Mellersta östern är när detta skrivs mycket instabilt och bedömningarna om den framtida tillgången på olja och föväntade prishöjningar går vitt isär. Det är därför svårt att säga i vilken grad detta kommer att påverka överskottslikviditeten och därmed realräntan.

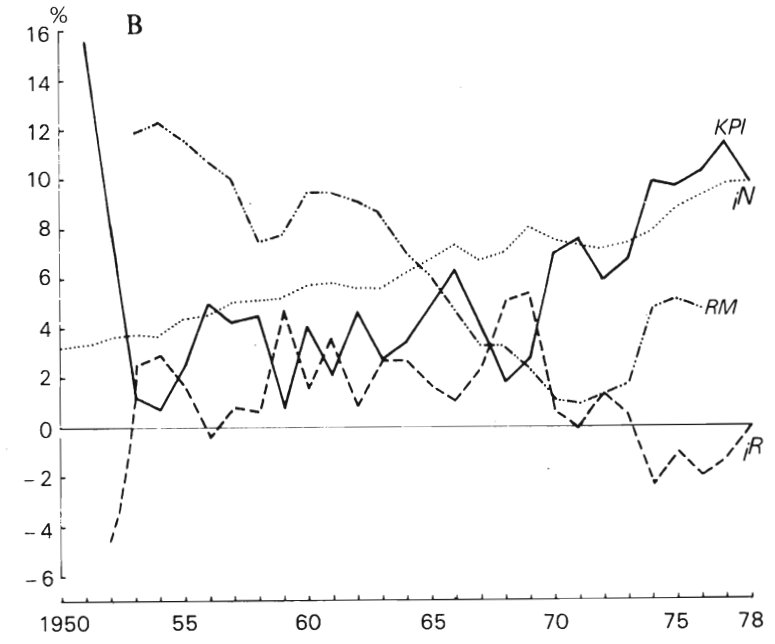
Det internationella kreditsystemets omslutning har vuxit starkt i nominella termer sedan OPEC kom till. Den ojämna fördelningen av export- och importbalanser mellan ländergrupperna i tabell 7.3 håller nu snabbt på att balanseras av. Även om betydande utlåning från OPEC-länderna till resten av världen kommer att fortgå länge, minskar utbudsökningarna vid de oljeprishöjningar vi räknar med framöver. Man har alltså anledning vänta sig att en trendmässig realränteanpassning uppåt i det internationella kreditsystemet även av detta skäl skall äga rum under vår "prognosperiod".

För Sveriges vidkommande kan denna bild kompletteras med följande kommentar. Förmågan att sänka vårt finansiella beroende av omvärlden enligt argument 1 ovan beror i hög grad på om vi kan få igång investeringarna och kapacitetstillväxten i lönsamma, internationellt konkurrenskraftiga industrier. Detta kräver förmodligen en lönsamhet i paritet med den på 1950- och 60-talen och minst i paritet med den i omvärldens industri. (Se figur 7.3 samt nedan.)

Baksidan av den högre investeringsverksamheten är att sparandet måste höjas dels internt i industrin genom högre avkastning, dels i andra sektorer genom högre förräntning på nominellt sparande. Balanserna på den reala och den finansiella sidan kan alltså inte fås att gå ihop utan en höjning av den inhemska reala räntan som också motsvarar en höjd räntabilitet på investerat kapital. Annars skulle troligen nyemissionerna, sett från efterfrågesidan,

Figur 7:2 *Några svenska och utländska räntesatser 1950–1978*





Dessa figurer visar några svenska och internationella räntesatser under efterkrigstiden, dels nominella, dels "reala", dvs korrigerade för inflation. Vad som förutom inflationen i respektive valuta påverkar skillnader i nominella räntesatser är förväntade förändringar i växelkurserna.

I figur 7.2A jämförs den internationella (Eurodollar deposit, 3 months prime) räntan med den för svenska industrilån realt och nominellt (i^R resp i^N). Den nominella Eurodollarräntan har deflaterats med konsumentprisindex i USA. Det är inte helt tillfredsställande att jämföra den korta Eurodollarräntan med den relativt långa i^N. Därför har även den mer stabila "international bond Yields, $-bonds 10–20 year loans to European Companies" lagts in från 1967. Det bör påpekas att det inte fanns någon internationell obligationsmarknad värd namnet tidigare.

RM i figur 7.2B står för ersättningen för risktagande i industrin[1] och mäts som den effektiva avkastningen på industriaktier *minus* den nominella räntan på industrilån (i^N). i^R är den reala räntan på industrilån, dvs i^N deflaterad med konsumentprisindex (*KPI*). Man kan diskutera vilket prisindex som skall användas i detta fall. För att inte krångla till figurer och tabeller har vi valt att genomgående använda *KPI* för att göra om nominella räntor till deras reala motsvarigheter.

behöva öka i en omfattning som ter sig orealistisk från utbudssidan. Av flera skäl har vi dessutom utgått ifrån att det är bättre för svensk ekonomisk tillväxt på sikt ju större del av investeringarna i industrin som undergår en marknadsränteprövning. Detta innebär såväl högre enskilt sparande som en större nyemissionsverksamhet. Vi har vid simulering på institutets dynamiserade version av sektormodellen med endogena investeringsfunktioner funnit att vid givna vinster sänks industriinvesteringarna med i medeltal 1/2 % per år vid en gradvis höjning av den reala låneräntan med 2 procentenheter under perioden 1977–85.

Vi kalkylerar med att den *reala* låneräntan kommer att gå upp med 3 à 4 % under perioden 1977–85 från ett negativt tal på 1 à 2 % 1977 (se figur 7.2). Därmed uppstår frågan vilken lönsamhet som kommer att krävas i industrin för att de nödvändiga investeringarna vid den höjda lånekostnaden skall komma till stånd. Även kostnaden för internfinansiering via återinvestering av vinstmedel i form av sparande och via nyemissioner påverkas självfallet. Vi återkommer till denna för denna studie centrala fråga i avsnitt 7.7.

7.6 Extern balans och utlandsupplåning

Växande bytesbalansunderskott under 1970-talet har höjt den svenska skuldsättningen i utlandet kraftigt. Det statistiska underlaget är dock här mer bräckligt än man kanske väntat sig, varför storleken på den räntebärande nettoskulden varit föremål för en hel del diskussion. Från praktiskt taget

[1] Måttet har tagits fram i Eriksson & Södersten [1979].

Tabell 7.3. *Externa balanser (current account) för större länderområden.* Miljarder dollar och procent

	1960	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978
1. OECD	2,0	6,8	9,5	-27,5	0,25	-18,75	-27,5	-0,8
2. OPEC	–	-0,5	8,0	59,3	27,3	37,0	31,5	11,0
3. Icke oljeproducerande utvecklingsländer m m	–	-8,0	-7,0	-24,5	-38,5	-26,0	-24,0	-34,0
4. Övriga länder	–	2,8	3,3	9,8	-18,5	-12,8	-10,0	-10,8
5. OPEC's valutareserv[a] i % av alla länders valutareserver	–	5,3	8,0	21,4	24,9	25,4	23,7	–
6. Euro-currency-marknadens storlek[b]	–	85,8	216,6	256,6	296,0	352,3	424,6	–

[a] Valuta + guld + "reserve position" i IMF.
[b] "Bruttoinlåning" (i dollar och annan utländsk valuta) i 8 europeiska länder samt i Kanada och Japan.
Anm: Observera att balanserna under 1, 2, 3 och 4 inte summerar till noll på grund av brister i statistiken.
Källa: OECD, Economic Outlook, December 1978, Morgan Guaranty Trust, BIS, m m.

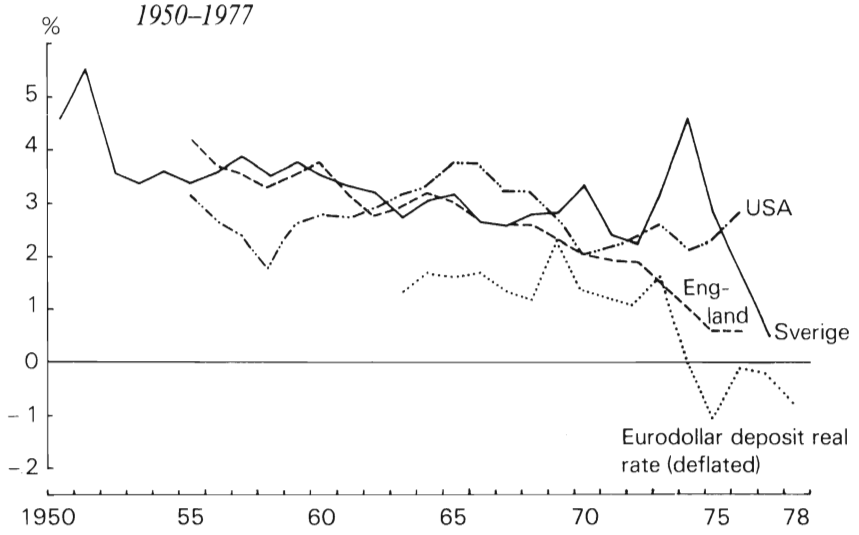
Tabellen visar hur OECD:s del i OPEC-överskottet på grund av lågkonjunkturen till stor del förts över på utvecklingsländerna. 1975 års lågkonjunktur i OECD-länderna var till stora delar självförvållad av ekonomisk politik. 1976, som inleddes med ett uppsving, gick underskottet delvis tillbaka till OECD, men huvudsakligen till de länder som fört en expansiv stabiliseringspolitik. För närvarande håller OECD:s totala underskott på att försvinna. Likaså pågår inom OECD en förändring av under- och överskottens fördelning på länder. USA har efter 1976 blivit underskottsland – på grund av sin snabbt växande import av olja och en jämfört med övriga OECD expansiv ekonomi. Japans överskott minskar. England har på grund av en växande egen oljeproduktion blivit överskottsland, likaså Italien, vars öde efter oljekrisen 1974 och 1975 diskuterades i helt annorlunda termer.

I tabellen ser man också hur OPEC:s andel av alla länders valutareserver går upp snabbt från och med 1973, efter den kraftiga höjningen av oljepriserna, till den höga nivån av nästan 25 %. 1977 års siffra motsvarades av drygt 60 miljarder dollar. OPEC:s totalt ackumulerade finansiella fordringar uppgick samtidigt till drygt 150 miljarder dollar. Den höga andelen av världens valutareserver har dock varit på väg nedåt sedan 1975 i takt med att OPEC-ländernas bytesbalansöverskott krympt. De parallella kraftiga förändringarna av det internationella utbudet av likviditet illustreras i tabellen av Eurodollarmarknadens tillväxt.

OPEC:s krympande överskott och det därav följande lägre internationella kreditutbudet framöver är ett av skälen till att vi räknar med en höjning av den reala internationella räntan. Bedömningarna av hur snabbt OPEC-överskotten (i bytesbalansen) minskar varierar dock mycket. Det hela beror mycket av hur OPEC lyckas anpassa oljepriserna till den allmänna prisutvecklingen och takten i efterfrågans ökning, som i sin tur beror av den ekonomiska tillväxten inom OECD-området. Bedömningsläget, bl a vad beträffar utbudet från Mellanöstern, är f n osäkert på grund av den politiska instabiliteten. Vi har i det s k referensfallet räknat med prishöjningar på 25 % 1979 och därefter ökningar ungefär i takt med den allmänna inflationen.

Referensfallet är optimistiskt på denna punkt och bygger på en långsiktigt sjunkande internationell inflation. Detta betyder en krympande men fortfarande positiv bytesbalans för OPEC en god bit in på 80-talet. Det bör dock tilläggas att många i internationella beslutssammanhang viktiga instanser i dag räknar med en mycket "otillfredsställande" utbudstillväxt på råolja under den närmaste 5-årsperioden med stor risk för förnyad internationell inflation i kombination med sänkt ekonomisk tillväxt.

Figur 7:3 *Realavkastningen i industrin i USA, England och Sverige 1950–1977*



Källa: Eliasson [1976b] samt revideringar, kompletteringar och uppdateringar i en pågående IUI-studie.

Figuren visar en statistiskt något djärv jämförelse mellan realavkastningen på *totalt arbetande kapital* i industrin i Sverige, USA och England. Från beräkningar inom OECD har index för tidsserier avseende realavkastningen (netto) mellan 1955 och 1976 i de tre länderna erhållits. Index för Sverige stämmer relativt väl med de nivåbestämningar av realavkastningen på totalt arbetande kapital i Sverige som vi haft tillgång till (se Eliasson [1976 b] s 171–194). Vinstmarginaldata från samma källa (baserade på nationalräkenskapsdata) för USA, England och Sverige har även avstämts mot OECD-materialet. Överensstämmelsen har visat sig så god att man kan anta att basmaterialet varit ungefär detsamma. Beräkningen av realavkastningen för Sverige i figuren är därför baserad på våra egna data.

För att översätta indexarna för USA och England till den svenska realräntenivån har vi utnyttjat en särskild beräkning (från Eliasson [1972] s 28), i vilken svenska och engelska lönsamhetsdata för åren 1959–65 räknats om till amerikanska normer vad gäller avskrivningsregler och kapitalvärdering. För dessa år erhölls därmed en nivåbestämning för de tre länderna som här justerats tillbaka till de definitioner vi genomgående använt oss av, nämligen en inflationskorrigerad, total kapitalstock i nämnaren med bruttovinsten minus kalkylmässiga avskrivningar på samma inflationsjusterade kapitalstock i täljaren. På denna nivå har sedan ovannämnda indexar från OECD-material applicerats.

Det svenska realavkastningsmåttet har i förhållande till ovan nämnda källa reviderats något för åren 1970–74 på grund av revisioner i det statistiska underlaget. Detta och förlängningen till 1978 på delvis preliminära data har utförts inom ramen för ett särskilt IUI-projekt.

Det är uppenbart att den svenska lönsamhetsutvecklingen varit relativt fördelaktig internationellt fram till 1975. Det är först därefter som nya mönster uppträder.

obefintlig nettoskuldsättning i slutet av 60-talet har skulderna (netto) växt till ca 6 % av BNP 1979 (eller drygt 20 miljarder kronor). På grund av vissa tillgångars placering utgör detta en räntebärande nettoskuld på 8 à 9 % av BNP. Nettoskulden fortsätter att växa i referensfallet till 14 à 15 % av BNP 1983 och stabiliseras sedan där.[1] En skuldsättning netto av denna storlek kräver betydande räntebetalningar (nästan 2 % av BNP 1985 mot ca 1 % 1978 och praktiskt taget ingenting vid mitten av 70-talet) och en betydande refinansiering av utestående lånestock. Detta kommer att kräva en relativt hög realräntenivå inom landet med en god marginal gentemot utlandet.

Referensfallet har dessutom styrts upp (förmodligen för optimistiskt) så att en snabb förbättring av bytesbalansen äger rum under vår "prognosperiod". Om inte detta kan åstadkommas – i flera av de mycket sannolika avvikelser från referensfallet som diskuteras saknas denna förbättring i bytesbalansen – blir kravet på högre inhemsk räntenivå för att möjliggöra refinansiering av utländska lån ännu större.

Läget är i själva verket sådant under hela prognosperioden att återbetalning av utlandslån via bytesbalansöverskott och en stram inhemsk efterfrågepolitik framstår som "lönsam" för Sverige. Till stor del skulle detta kunna åstadkommas genom att skattemässigt gynna hushållens sparande (i kombination med stram inhemsk efterfrågepolitik totalt) som möjliggör att utlandslånen bokföringsmässigt flyttas hem till Sverige.

Det skall i sammanhanget påpekas att svenskt näringsliv på varusidan är en betydande kapitalexportör via handelskrediterna, som tenderar att vara längre på export- än på importsidan.[2]

En omfattande diskussion har pågått under senare år om den politik som överskottsländer som t ex Västtyskland fört (jfr tabell 7.3). Industriländerna var före oljekrisen typiska överskottsländer som grupp. *Om* industriländerna får en utveckling med långsammare ekonomisk tillväxt (se kapitlen 2 och 3) och trendmässigt sjunkande real förräntning (se figur 7.3) samtidigt som avkastningen på industriinvesteringar ökar – kanske i första hand i de nya industriländerna (NIC) – bör de gamla industriländerna med relativt dåliga förräntningsmöjligheter vara kroniska överskottsländer (kapitalexportörer). Detta kan då ske antingen genom direkt kreditgivning eller genom de internationella företagens direktinvesteringar. Hur skall annars utvecklingsländerna kunna finansiera en snabbare ekonomisk expansion än de egna

[1] Se närmare Lindström [1979].

[2] Se vidare kalkyler i Lindström [1979].

sparanderesurserna medger? Det som skulle kunna motverka denna utveckling vore en ny teknologisk innovationsvåg som höjde förräntningsmöjligheterna i de gamla ländernas industri. Möjligheterna att göra meningsfulla prognoser på denna punkt är dock mycket begränsade.

7.7 Lönsamhet och investeringar – en enkel illustration

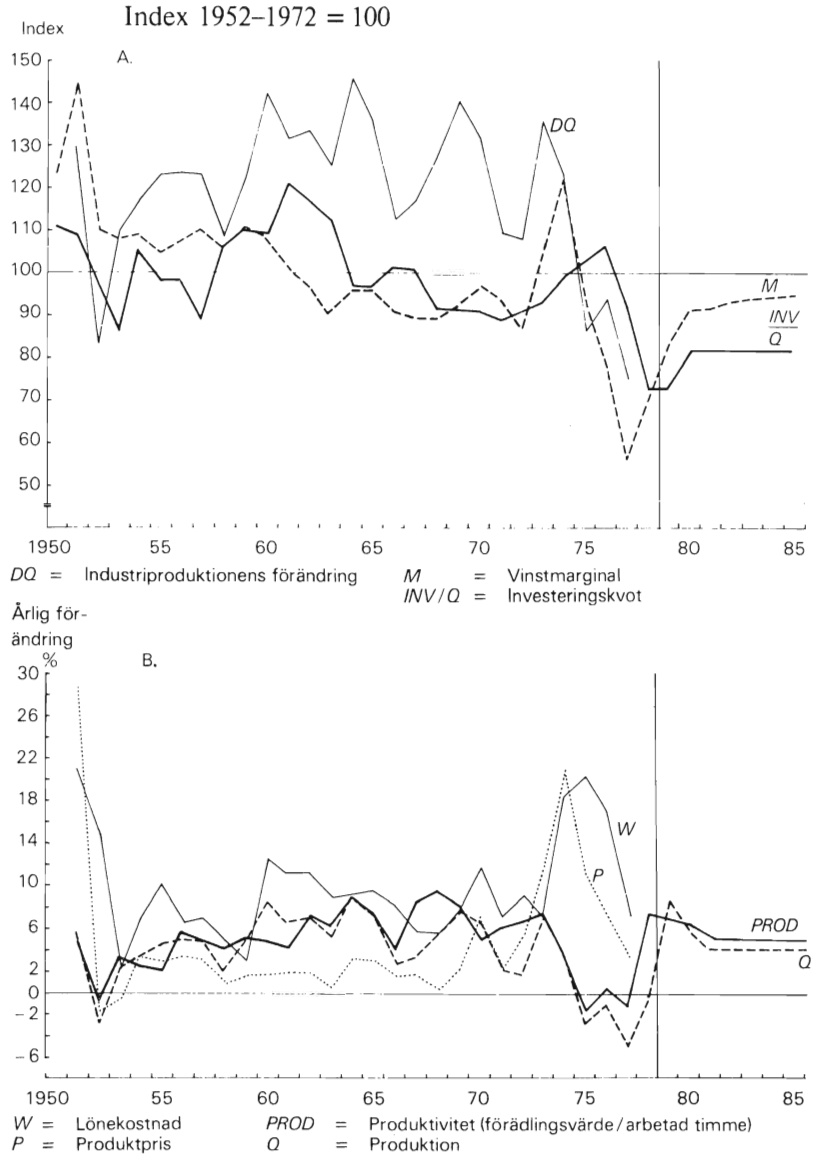
Orsakssambandet mellan lönsamhet och investeringar har poängterats flera gånger och det har bl a konstaterats att man i statistiska studier i flertalet länder kunnat finna goda samband mellan å ena sidan investeringarnas förändringar över tiden och å andra sidan interna kassaflöden (företagssparande) och viss typ av långsiktig upplåning.

Företagssparandet beror i sin tur av vinsterna. Om dessa görs om till lönsamhetsmått (kvoter), det för investerarna intressanta vinstmåttet, blir sambandet med investeringsverksamheten dock inte längre lika enkelt och entydigt. Det går dock med ganska enkla medel att illustrera hur dels vinster och investeringar, dels investeringar och tillväxt i olika branscher berott av varandra under en historisk period. Från kapitel 10 framgår att vinstmarginaler, investeringar och produktion i olika industrier följts åt över tiden även om betydande avvikelser kan noteras i vissa branscher, i några fall beroende på felinvesteringar.[1] Perioder med relativt långsam produktionstillväxt tenderar att med några års eftersläpning följa på perioder med relativt långsamt ökade investeringar.

I figur 7.4 visas samma sak för hela industrisektorn, dvs vinstmarginalen (M), investeringskvoten (INV/Q) och produktionstillväxten (DQ) 1950–78, samt vissa framskrivningar till 1985 för referensfallet. Indexeringen har gjorts för åskådlighetens skull i syfte att standardisera variablernas nivåer. Vi kan grovt säga att vinstmarginalernas utveckling över tiden någorlunda följer räntabiliteten, som för övrigt för den historiska perioden (grundad på samma data) redovisats i figur 7.3. Investeringskvoten anger investeringarnas

[1] Större delen av det material om industrins finansiering och lönsamhet som presenteras härrör från en särskild inom institutet pågående studie över bolagsskattens påverkan på industrins investeringar och finansiering. Materialet har sammanställts av Thomas Lindberg.

Figur 7.4 *Lönsamhetens komponenter i svensk industri 1950–1985*

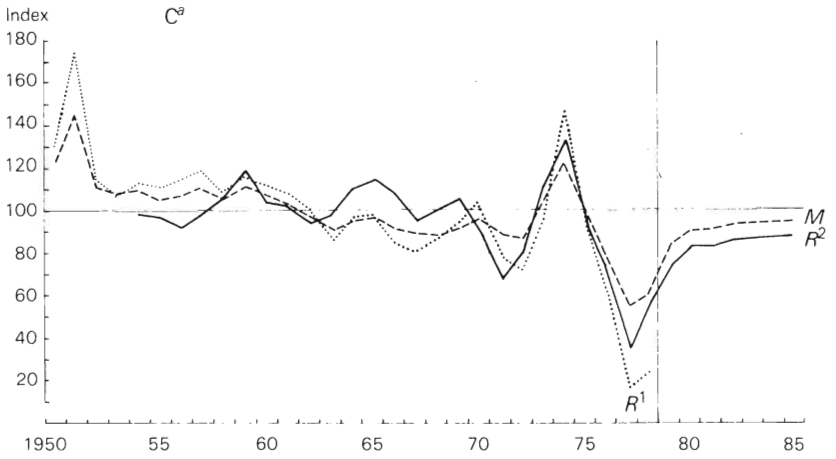


Dessa figurer 7.4 A–C visar lönsamhetens utveckling i *svensk industri* 1950–78 samt enligt referensfallet fram till 1985 – totalt och uppdelad i beståndsdelar.

I figur A illustreras hur *investeringskvoten* (i löpande priser) med en viss eftersläpning följer vinstmarginalens utveckling. Liknande analyser för olika branscher återfinns i kapitel 10.

Vinstmarginalens förändring kan enligt en enkel formel[1] brytas ned i förändringar i produktpriset, lönekostnaden och arbetsproduktiviteten. Dessa komponenters samvariation över tiden visas i figur B. Styckarbetskostnadens (unit labor cost) förändring, som utgör skillnaden mellan lönekostnadens och arbetsproduktivitetens relativa förändring, tenderar på lång sikt att följa produktprisets utveckling. Den nedåtgående trenden i vinstmarginalen antyder att styckarbetskostnaden tenderat att växa något snabbare än förädlingsvärdepriset.

[1] Se Eliasson [1976 a] s 245.



[a] Förutom vinstmarginalen (M) visas här två mått på realavkastningen (R) på totalt arbetande kapital i indexform. Det ena måttet (R^1) grundar sig på det mått på vinstmarginalen som anges för Sverige i figur 7.3. Det andra måttet (R^2) är beräknat på samma definitioner men på en ny, reviderad statistik över lagrens utveckling samt på av SCB beräknade kapitalstockar. Eftersom den internationella jämförelsen inte kunde göras om på den nya statistiken ger vi bägge måtten. Det nya R-måttet återfinns dock genomgående i figur 7.5B.

På kortare sikt kan man urskilja en tendens till att produktpriserna förändras före kostnaderna, varför vinstmarginalen ökar kraftigt i uppsvingsfasen. Om vinsterna går upp mycket snabbt kan rekyleffekten bli mycket häftig och leda till en långvarigt låg vinstmarginal, som t ex efter Koreakonjunkturen 1950–51 och efter oljekrisen. Det bör påpekas att det ej varit möjligt att helt rensa vinstmåtten från tillfälliga lagervinster. Det är möjligt att företagen mitt under de nämnda inflationsperioderna (när detta problem var som mest markerat) ej heller så väl lyckades skilja ut "operating profits" från kapitalvinster i lagerkontot och att detta bidrog till den överoptimism som förmodligen förklarar en betydande del av den efterföljande kostnadsexplosionen.

Dylika inflationsförlopp har simulerats på institutets mikro-makromodell. Ett genomgående resultat är att felställda förväntningar medför långvarig stagnation om inflationsvågen är häftig. Det finns därför anledning att varna för risken för starkt negativa följder av ett förnyat inflationsuppsving.

I figur C visas den reala avkastningen på totalt arbetande kapital i svensk industri jämfört med vinstmarginalen.[1] Som synes är parallelliteten i utvecklingen anmärkningsvärd, utom i tider av stark inflation. Vinstmarginalen utgör alltså en relativt god proxy för den reala lönsamhetens utveckling under icke extrema inflationsår och är både ett mer lättåtkomligt och ett mer tillförlitligt mått. Jämför på denna punkt företagens användning av lönsamhetskalkyler i noten på s 201. Det kan slutligen noteras att varken produktions- eller produktivitetstillväxten samvarierar särskilt väl med lönsamheten.

Vad gäller framtiden kan konstateras att vinstmarginalerna i *referensfallet* ej fullt ut går tillbaka till medelvärdet för hela efterkrigstiden. Den fortfarande låga investeringskvoten gör dock att den reala avkastningen stiger till en historiskt sett ganska hög nivå. Detta räcker dock inte för att (se figur 7.5B) hindra hävstångseffekten från att minska, eftersom de reala låneräntorna antas stiga ännu mera. I den totala kalkylen har vi alltså räknat in en fortsatt sänkning av investeringarnas tillväxt, dels på grund av den sänkta ekonomiska tillväxten (se figur B), dels på grund av den ökande relativa betydelsen av annan investeringsverksamhet som icke aktiveras i företagets balansräkning. Det är dock fortfarande tveksamt om den lönsamhet och den investeringsverksamhet som framkommer i referensfallet verkligen räcker ens för att bibehålla den jämfört med historien låga tillväxten i industriproduktionen på ca 4 %, som i referensfallet etableras kring mitten på 80-talet.

[1] Se not under figur C.

kapacitetseffekter om åtgångstalet för kapital (capital output ratio)[1] håller sig någorlunda konstant över tiden. Det intressanta med kvoteringen och indexeringen är att om kapitalåtgången går upp, går investeringskvoten upp och vinstmarginalerna måste då också öka för att hålla lönsamheten oförändrad. Förändringar i åtgångstalet för kapital komplicerar bilden när vi skall räkna om investeringskvoten till kapacitetstillväxt. Om t ex serierna för investeringskvoten och vinstmarginalerna båda går uppåt, betyder detta antingen att mer kapital gått åt för att klara en viss produktion varvid industrin måst höja vinstmarginalerna för att behålla lönsamheten eller att lönsamheten höjts via höjda marginaler och medfört ökade investeringar. Om kapitalkoefficienten är oförändrad bör då så småningom följa höjd kapacitetstillväxt. Går serierna åt olika håll, blir tolkningen besvärligare. Jämförbara vinstresultat hos konkurrenter i omvärlden kan exempelvis ha gått ned och medfört att man även i Sverige nöjer sig med lägre lönsamhet och vice versa. Subventioner via den offentliga budgeten, företagsskattesystemet eller kapitalmarknaden (lägre räntor) kan även ge denna effekt.[2]

7.8 Vad menar vi med en investering?

Den tekniska utvecklingen har i ökande grad bidragit till kapacitetens tillväxt under efterkrigstiden utöver vad tillskott i fysiskt kapital och arbetskraft bidragit med. Samtidigt har investeringarna under senare år fått en allt mer arbetskraftsbesparande inriktning, vilket innebär att de snarast påverkat produktiviteten.[3] Detta väcker frågan vad en investering egentligen är. Hur betydelsefulla är de investeringar vi traditionellt registrerar i statistiken (dvs

[1] Dvs kvoten mellan kapitalstock och produktion. Det finns en enkel formel som binder samman realavkastningen (R) med vinstmarginalen (M), nämligen:

$$R = M \cdot \frac{S}{K} - \rho,$$

där S betecknar produktionen, K kapitalet och ρ den kalkylmässiga avskrivningsfaktorn. S/K betecknar därmed det omvända (inverterade) kapitalåtgångstalet. För en utförligare härledning se t ex Eliasson [1976 a] s 292. Vi har valt att arbeta med vinstmarginalen och investeringskvoten för att slippa föra in kapitalmått med därav följande trassliga definitionsproblem. Observera dock att vid en konstant kvot S/K, en konstant avskrivningsfaktor ρ, samma prisutveckling på kapitalvaror och andra produkter samt jämn tillväxt kommer investeringskvoten att förbli konstant. Sjunker investeringskvoten, allt annat lika, sjunker så småningom även produktionstillväxten.

[2] Se vidare Eriksson & Södersten [1979].

[3] Detta visas bl a i institutets nyligen avslutade samarbetsprojekt med IVA. Se Carlsson et al [1979].

maskiner och anläggningar) när det gäller att förklara företagens förmåga att konkurrera och deras kapacitet att växa? Utgifterna för *forskning och utveckling* (FoU) överstiger i vissa företag dem för anskaffning av produktionsutrustning. I medeltal gick i svensk industri (1975) 25 kronor FoU-kostnader på varje 100 kronor investerade i maskiner och anläggningar och andelen är på väg uppåt. I vissa industrier, som t ex elektromekanisk industri, investeras mer i FoU än i fysiskt kapital. Storföretagens *marknadsföringsinvesteringar* har aldrig kunnat uppskattas på ett meningsfullt sätt, men de är av allt att döma betydande och avgörande för att ett stabilt flöde av just de rätta produkterna når marknaden i rätt tid. Bägge dessa typer av investeringar driftskostnadsförs av tradition i såväl officiell statistik som företagens interna redovisning. I det moderna företaget får även uppbyggnad av lager, likviditet och andra finansiella tillgångar betraktas som "kapital", som håller hela företagsorganisationens flöden(produktion – lagerhållning – försäljning och finansiering) i gång i en jämn och hög takt. Till detta kommer även utbildning och kvalitet hos arbetskraften, som i allra högsta grad påverkas av investeringar såväl inom som utanför företagen.

Denna omdefiniering av begreppet investering ger i dag en mycket annorlunda bild av storföretaget än den gängse. En minskande andel av företagets verksamhet är produktion i bemärkelsen maskinell bearbetning. En uppfattning om denna utveckling ger tjänstemannalönernas andel av den totala lönesumman i svensk industri, som ökat från ca 25 % i början av 50-talet till drygt 35 % i mitten på 70-talet. Samma sak gäller företagens investeringar, som till en växande andel är av s k immateriell karaktär.

En växande andel av investeringskostnaden i företagen bokförs med andra ord som löpande driftskostnader men genererar långsiktiga vinster. Att bortse från dessa nya, svårmätbara aspekter på det moderna industriföretagets, särskilt storföretagets, struktur och beteende ger förmodligen en mycket skev bild av modern industriell verksamhet.[1] Detta innebär också att

[1] Se Eliasson [1976a]. Från denna intervjustudie omfattande över 30 amerikanska och 30 europeiska företag kan bl a noteras att de amerikanska företag som intervjuats sorgfälligt undviker att använda sig av mätvärden på aggregerade kapitalstockar i det interna räkenskapsmaterial som kommer till användning vid viktiga beslut. Detta innebär bl a en stark tendens att arbeta med "justerade vinstmarginaler" i stället för räntabilitetsmått och skälet synes vara kapitalbegreppets oprecisa innebörd och principiella omätbarhet. Måttet är helt enkelt inte operationellt med de precisionskrav som företagsledningen ställer (op cit s 156 ff och s 298 ff). Man skulle t o m kunna säga att företagsledningarna sedan lång tid tillbaka, utan att veta om det, tagit klar ställning i den akademiska strid kring frågan, huruvida kapitalet existerar som ett meningsfullt begrepp som kan skilja sig från vinsten, som rasat sedan 50-talet mellan Cambridge, Mass. och Cambridge, England (op cit, s 299). Man bör kanske även tillägga att den akademiska striden verkar mynna ut i det ställningstagande som företagens ledning sedan lång tid tillbaka redan nått fram till erfarenhetsmässigt.

traditionella lönsamhetskalkyler och soliditetsberäkningar idag lätt blir mindre meningsfulla. Man kan t ex få till resultat att realavkastningen på den begränsade fysiska kapitalstocken ligger konstant i tiden samtidigt som den korrekt beräknade lönsamheten på en bredare kapitalbas sjunker.

7.9 Resursernas fördelning på rätt användningar

I början av detta kapitel hävdades att räntabilitet och tillväxt av värdet på företagets kapital till sist alltid tvingades att följas åt efter avdrag för den del av vinsterna som fördes över till andra sektorer. Kapitalvärdets tillväxt beror på investeringarna och vi har med enkla figurer kunnat peka på ett samband mellan investeringar och produktionstillväxt. Varför spelar nu räntabiliteten en särskild roll? Är det inte nog om det bara investeras tillräckligt mycket? Ett sätt att besvara den frågan är att reda ut vad som händer om ett företag investerar fel under en längre tid, dvs så att räntabiliteten sjunker (jfr figurerna 7.2 och 7.3). Om företaget fortsätter att driva verksamheten och investerar trots fallande räntabilitet, blir mindre och mindre av det totala produktionsvärdet över i form av vinster som kan plöjas tillbaka i företaget som investeringar. Även om företaget kunde producera lika många enheter som tidigare per investerad krona, räcker inte vinsterna till att förnya kapitalbeståndet i den takt som tidigare krävdes för att bibehålla tillväxten. Detta kan bero på att produkterna värderas lägre eller på att kostnaderna gått upp.

Låt oss anta att företaget ändå kan få fram finansieringsmedel. Det moderna industrisamhället bjuder på många möjligheter här. Om investeringen kommer till stånd blir kanske, och speciellt under högkonjunkturer, någon annan sektor lidande i form av lägre investeringar. Om denna sektor producerar eftertraktade varor på världsmarknaden och därför har en hög förräntning på sitt insatta kapital, blir det totalt producerade värdet *lägre* än om resurstilldelningen varit till det högräntabla företagets fördel.[1] Ekonomin förlorar tillväxt om felallokeringar av detta slag äger rum i större utsträckning.

[1] Ett enkelt, extremt fall är när den producerade varan är värdelös och inte alls kan säljas. I ett korrekt bokföringssystem skall då produktionen åsättas värdet noll när den vägs samman med andra varor, även om en faktisk fysisk kvantitet har producerats. Orsaken är att ett kvantitetsindex har priserna som vikter. I vilken utsträckning och hur snabbt gradvisa förskjutningar i produkternas värdering slår igenom i produktionsmätningarna beror dock mycket på hur indexarna konstruerats. Detta är en hel vetenskap för sig.

Se vidare kapitel 10. Detta är inte enbart en fråga om investeringsresursernas fördelning inom industrisektorn. Om resurserna på grund av skattesystemets utformning och inflation via prisbildningen kanaliseras bort från företagen mot t ex byggnation av sommarstugor som står tomma större delen av året, påverkas den ekonomiska tillväxten negativt på sikt. Om en sådan fördelning av investeringsresurserna inte var avsikten har man via den ekonomiska politiken åstadkommit en felallokering som varit rationell för de individuella beslutsfattarna men ej för landet som helhet. För att uttrycka sig krasst: spararen (hushållet) har ej kunnat finna något bättre sätt än mestadels tomma sommarstugor att hålla sina sparmedels realvärden säkrade efter skatt. I första hand får man komma till rätta med inflationsproblemet som förstärkt denna typ av snedkanalisering av resurser under senare år. Den skiss till ett reformerat skattesystem som presenteras i kapitel 9 syftar bl a till att skapa ett traditionellt sparalternativ, som för individen även i inflationstider är konkurrenskraftigt med sommarstugor, konst och guldmynt och som på sikt länkar in resurserna på investeringar där den privatekonomiska och den samhällsekonomiska räntabiliteten stämmer bättre överens. Vår uppfattning är att ett felställt prissättningssystem här på sikt kan få kraftigt negativa konsekvenser för den ekonomiska tillväxten.

Av allt att döma innebär den relativprisförskjutning som hittills inträffat, och som vi kan förvänta framöver (se kapitel 10) att betydande felinvesteringar skett under efterkrigstiden, framförallt i den råvarunära industrin. Detta kapital har ur tillväxtsynpunkt förlorat delar av sitt ekonomiska värde. Dess bidrag till den framtida tillväxten är litet eller negativt eftersom det inte kan förränta sig. Knyts ytterligare resurser (t ex arbetskraft) dit med konstlade medel (subventioner) förstärks problemen i två avseenden. För det första förlorar samhället resursens (arbetskraftens) alternativproduktion i mer effektiv (lönsam) produktion. För det andra kan brist uppstå på dessa resurser därför att de är fastlåsta på fel ställen med inflationskonsekvenser som följd, om de efterfrågas starkt. Här är det sparandet i företagen som framför allt kommer i förgrunden och det företagsskattesystem som gör det ekonomiskt mycket orationellt för företagen att låta vinstresurserna fördelas om via kapitalmarknadernas (inkl aktiemarknadens) konkurrens- och informationsmekanismer. I stället hålls resurserna kvar i det egna företaget och driver ned avkastningskraven på nyinvesteringar där.[1] En till synes obetydlig skattefaktor kan därför oavsiktligt åstadkomma betydande, negativa allokeringseffekter om företagen handlar rationellt.

[1] Se Normann & Södersten [1978] och Bröms [1974].

7.10 Lönsamhetskrav, inflation och tillförsel av riskkapital i industrin 1977–1985

Referensfallet i föregående kapitel – som *inte* skall betraktas som en prognos – förutsätter en relativt stram ekonomisk politik, som hejdar och dämpar inflationen under perioden och som tillåter en konsolidering inom industrin vid en lönsamhetsnivå som ligger aningen under medeltalet för 1952–72, dvs för hela efterkrigstiden exklusive den extrema inflationsperioden 1950–51 och oljekrisen.

Syftet med denna kalkyl har varit att definiera villkoren för att få den totala ekonomin i balans kring mitten av 80-talet på en någorlunda tillfredsställande och stabil tillväxttrend i BNP kring 2,5 %. Industrin och exporten är primus motor i denna process. Även vid en kraftig höjning av industrins lönsamhetstal under de närmaste åren kommer det av allt att döma att dröja innan de för denna ekonomiska tillväxt på sikt nödvändiga investeringarna kommer igång. Erfarenheterna de senaste krisåren kommer förmodligen att innebära att företagen i första hand vill förbättra sin soliditet och bilda sig en bättre och säkrare uppfattning om framtiden.[1] Detta sker förmodligen under en period av långsam tillväxt där behovet av kapacitetsutvidgningar inte kommer att vara särskilt markerat förrän en bit in på 80-talet. Vi kan här jämföra med utvecklingen efter Korea-boomen på 50-talet.

Under den relativt de senaste åren gynnsamma utveckling som förutsätts gälla i referensfallet kommer konsolideringen att vara avslutad några år in på 80-talet. Vid referensfallets tillväxt kommer dock inga direkta kapacitetsbrister att göra sig gällande förrän sent under prognosperioden, förutsatt att inte ett häftigt konjunkturuppsving med en investeringsboom kommer till stånd. En sådan investeringsboom ingår inte i referensfallets jämviktsanalys efter 1981. Den kan överhuvudtaget inte prognosticeras på ett meningsfullt sätt på detta tidsavstånd. Vi kan dock peka på näraliggande faktorer som gör en sådan utveckling mindre sannolik och som till och med kan äventyra referensfallets relativt långsamma tillväxt.

Riskfaktorer som kan dra ned tillväxten under referensfallet är
(1) om inflationsförloppet under 1979–81 tillåts ta en häftig vändning och
(2) om en genomgripande strukturell sanering av svensk industri inte tillåts äga rum, i första hand under det nu pågående konjunkturuppsvinget (se vidare kapitel 10).

[1] Se Eriksson & Södersten [1979].

Förutsättningarna 1 och 2 hänger i betydande utsträckning samman i så måtto att om *inte* långsiktigt olönsamma verksamheter i industrin avvecklas under konjunkturuppsvinget 1979–81 (bl a genom indragningar av subventioner) kommer utvecklingen att bli inflationistisk. Det bör poängteras att vår totalanalys inte pekar i riktning mot något sysselsättningsproblem (se kapitlen 1, 6 och 8) utan snarare på arbetskraftsbrist. Riskerna för en förnyad inflationsvåg är stora. Att hög och ojämn inflation är ogynnsam för effektiviteten i resursernas fördelning och därmed för den ekonomiska tillväxten har varit ett genomgående tema i denna skrift (se särskilt kapitel 4).[1]

En viktig utgångspunkt för vårt resonemang här är antagandet att den reala räntan (före skattehänsyn) på den inhemska kreditmarknaden kommer att öka med 3 à 4 procentenheter under perioden, i första hand som ett genomslag av den internationella ränteutvecklingen (se figurerna 7.2 och 7.3).

Räntehöjningen krävs för att locka fram det nödvändiga totala sparandet. Å andra sidan verkar samma räntehöjning negativt på investeringarna. Investeringseffekten kan endast kompenseras via en höjd realavkastning på totalt arbetande kapital. Också från finansieringssynpunkt krävs förmodligen en höjd kapitalavkastning via ökade bruttovinstmarginaler för att få den nödvändiga investeringsexpansionen. Utan en vinstuppgång skulle företagen för sin finansiering bli beroende av ett kraftigt ökat inflöde av nytt ägarkapital via aktieemissioner. En sådan ökning av nyemissionerna är emellertid knappast möjlig vid frånvaro av en vinstuppgång som lockar sparandet till aktiemarknaden.

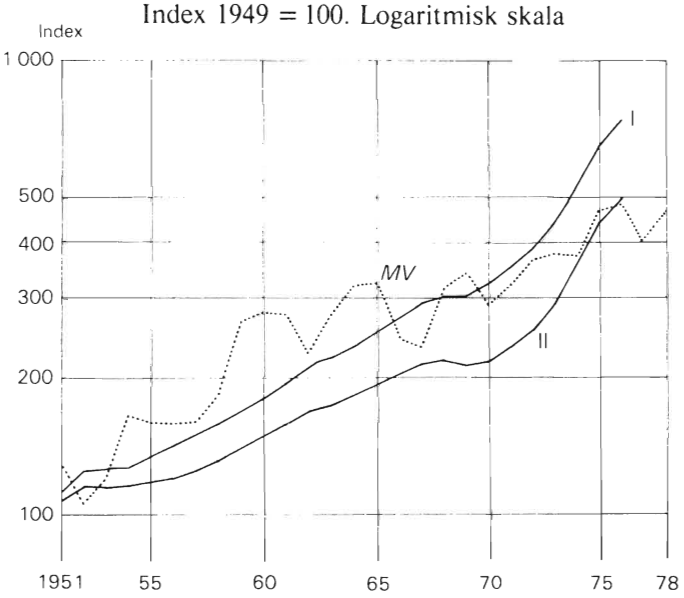
På grundval av dessa överväganden och referensalternativets antaganden i övrigt erhåller vi då den lönsamhets- och investeringsutveckling samt de finansieringsmönster som återges och kommenteras i figurerna 7.4, 7.5 och 7.6.

Denna reala och finansiella utveckling är förenlig med högre realränta (och kapitalkostnad) i kombination med sänkt inflation och högre realförräntning som referensalternativet förutsätter. Den s k leverage-effekten (skuldkvoten) minskar trots förbättrad realavkastning på totalt arbetande kapital. Detta kan ses som en gynnsam utveckling mot en mer effektiv och tillväxtbefrämjande allokering av resurserna. Från 1977 års bottenläge vad gäller industrins

[1] Det kan vara intressant att i detta sammanhang notera hur den reala värdetillväxten också på aktiemarknaden i olika länder varit negativt korrelerad med prisökningarna under långa perioder. Se Cagan & Lipsey [1978].

lönsamhet stiger alltså realavkastningen snabbt till 1980 (figur 7.5B), avsevärt snabbare än den höjning av den reala låneräntan vi räknar med. Under denna uppgång utgörs en mycket stor del av tillväxten i förädlingsvärdet av vinster (motsatsen gällde under vinstnedgången 1976/77. Se figur 7.4.) Avgörande för en balanserad utveckling under 80-talet är att en kraftig vinstuppgång inte leder till alltför starka lönestegringar på det sätt som inträffade 1973–76.

Figur 7.5A *Substansvärde och marknadsvärde i svensk industri 1951–1978*
Index 1949 = 100. Logaritmisk skala

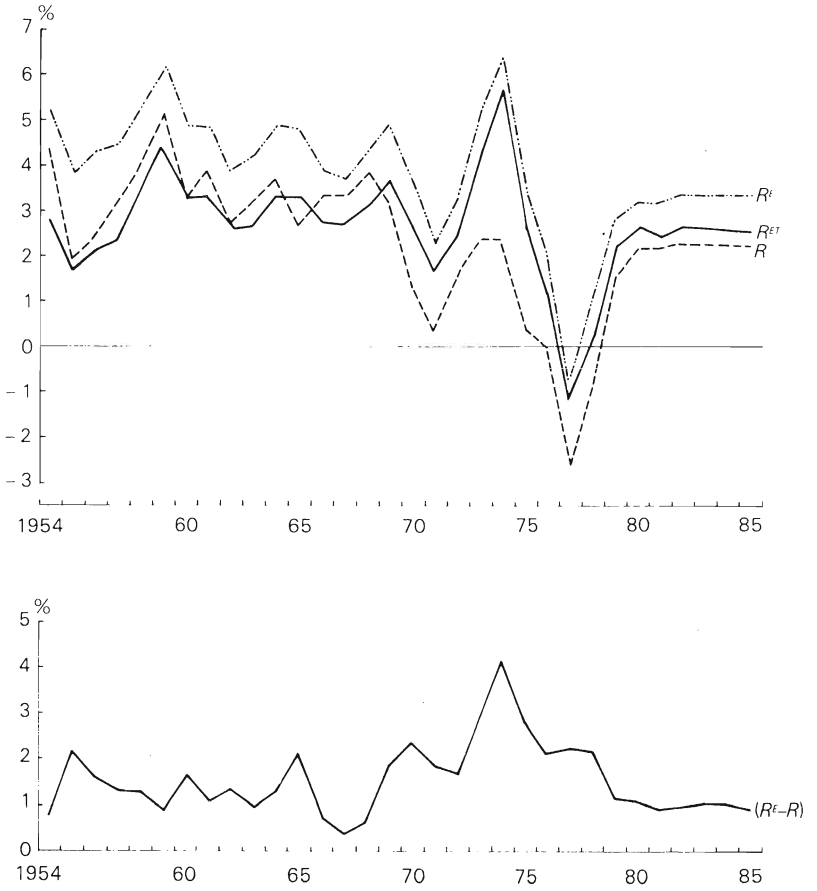


Källa: Eliasson [1976 b] s 171–194, samt uppdateringar inom IUI.

Figuren visar substansvärdet i svensk industri 1951–78 enligt tre olika beräkningsprinciper. *MV* utgörs av aktiekursindex sammanvägt så att det approximativt motsvarar den svenska industrins branschsammansättning. I och II representerar substansvärdet under olika antaganden (2,7 % resp 10 % per år) om avskrivningstakten för det materiella kapitalet värderas till återanskaffningsvärde. I bägge fallen har substansvärdet beräknats som totalt kapital (vari ingår det materiella kapitalet värderat till återanskaffningsvärde) minus totala skulder. Kalkylen har gjorts före skatt.

Figuren visar att marknadsvärderingen av svensk industri ökade i något snabbare takt än substansvärderingen från 1951 fram till mitten av 1960-talet. Därefter har marknadsvärderingen ökat betydligt långsammare än substansvärdet. Marknadsvärderingen utgör nuvärdet av på börsen förväntade framtida vinster (efter skatt och riskhänsyn). Beräkningen av substansvärdet enligt återanskaffningsvärdeprincipen underförstår att kapitalet i framtiden kommer att ge minst så stor avkastning att det kan återskapa sig självt. Skillnaden i utvecklingstakt mellan substansvärdet och marknadsvärdet utgörs sålunda av avvikelser mellan återanskaffningsvärdets ökningstakt och marknadens förväntningar om den framtida vinstutvecklingen efter hänsyn till såväl skatter som risker. Den lägre ökningstakten hos marknadsvärdet efter 1965 jämfört med perioden innan antyder att marknadens värdering av den reala avkastningen började sjunka från mitten av 1960-talet. Skillnaden mellan marknadsvärderingens och substansvärdets ökningstakter antyder dessutom att substansvärdeberäkningen med inflationsjustering av tillgångarnas värde enligt marknadens uppfattning innebär en överskattning.

Figur 7.5B *Lönsamheten i svensk industri 1954–1985*



Figuren visar olika reala lönsamhetsmått för svensk industri:

R = realavkastningen på totalt arbetande kapital

R^E = realavkastningen på eget kapital (E)

R^{ET} = R^E efter skatt. Observera att nämnaren är lika i R^E och R^{ET}. Skillnaden är endast att i R^{ET} har faktiska skatter dragits från vinsten.[1]

[1] Genom att subtrahera faktiska skattebetalningar jämställer vi de skattekrediter som tas upp genom företagens "överavskrivningar" (inkl avsättningar till lagerreserver och investeringsfonder) med eget kapital. Skattekrediterna är följaktligen också inräknade i nämnaren i räntabilitetsmåttet.

Skattekrediterna kan alternativt betraktas som räntefria lån, som sänker företagens genomsnittliga låneränta. Med denna tolkning blir nämnaren i räntabilitetsmåttet mindre, eftersom eget kapital definieras exklusive skattekrediter. Samtidigt minskar täljaren då vinsten anges efter avdrag för en med den *nominella* skattesatsen beräknad skatt.

Sett över en längre tidsperiod bör dessa två tolkningar ge samma resultat för räntabiliteten efter skatt.

Den nedre figuren i 7.5 B visar skillnaden mellan R^E och R, den s k hävstångseffekten.[1]

I samtliga dessa mått ingår av SCB beräknade kapitalstockar för maskiner och anläggningar i nämnaren. Skillnaden mellan det mått som används i figur 7.3 och dessa mått är dels att i det förra ingår från 1913 kumulerade investeringar i nämnaren, dels att i de här använda måtten kapitalvinster på lager som realiserats under respektive år deflaterats med konsumentprisindex. Ingen sådan deflatering har skett i figur 7.3.

Eget kapital (E) har beräknats som skillnaden mellan totala (återanskaffningsvärderade) tillgångar minus skulder, dvs substansvärdet ("net worth"). Figur 7.5A visar ett index över det egna kapitalets utveckling enligt två olika avskrivningsantaganden.[2]

Enligt de mått som redovisas här har realräntan på total- och egenkapitalet i svensk industri varit praktiskt taget konstant från mitten av 1950-talet till mitten av 1970-talet. 70-talet inleddes med en markant nedgång i alla tre realräntemåtten, följd av 1973/74 års kraftiga vinstuppgång (till stora delar bestämd av lagervinster), följd av den kraftigaste lönsamhetsminskningen i svensk industri, åtminstone sedan 30-talet. 1977 var avkastningen på eget kapital negativ.

Figuren understryker de våldsamma svängningar i lönsamhetstalen som inträffat under 70-talet och att inflationen spelat en väsentlig roll för skillnaden mellan avkastningen på eget kapital och realräntan på lån (i^R). Detta illustreras i den nedre figuren. Observera där att hävstångseffekten som vi mäter den på aggregerad nivå är starkt positiv även under förluståret 1977, därför att den reala låneräntan var ännu mer negativ än R.

Exakt hur skuldkvoten utvecklat sig under efterkrigstiden är inte helt klarlagt. Det beror på med vilket räkenskapssystem man arbetar. Med utgångspunkt i finansräkenskapernas redovisning av industrins skulder och med SCB:s realkapitalstockar kan man beräkna att industrins skuldkvot var i stort sett oförändrad från mitten av 1950-talet till 1960-talets första år. Därefter steg skuldkvoten med ungefär en fjärdedel under loppet av 6–7 år för att under 1970-talet t o m 1977 ånyo vara konstant. Särskilt under 1970-talet betingas denna utveckling självfallet av att realkapitalet (schablonmässigt) värderats upp genom inflationen.

Detta är helt korrekt i detta sammanhang, där vi syftar till att i efterhand mäta kapitalavkastningen. Om man däremot vill använda skuldkvoten som ett uttryck för företagens soliditet, dvs i praktiken deras långsiktiga likviditetsberedskap, blir frågan mer komplicerad. Vad som inflationsjusteras i balansräkningar är ju värderingen av lager, maskiner och fabriksbyggnader. Dessa kan inte alltid lätt likvideras till dessa värden, i synnerhet inte om företaget går dåligt. Därför tenderar företagen själva ofta att använda bokförda, nedskrivna värden, som ger lägre omslutning på balansräkningen och högre skuldkvoter. Frågan är dock vad denna typ av mått i sin tur har för mening. Överhuvudtaget bör en analys av företagens soliditet, i betydelsen förmåga att utstå finansiella risker, göras i första hand på företagsnivå, där hänsyn kan tas till företagens situation vid värderingen av dess tillgångar. I ett nedläggningshotat företag bör värderingen av tillgångarna vara en helt annan än i ett företag med goda utsikter. Framför allt får hävstångseffektens storlek i figuren på detta makroplan inte användas till slutsatser av typen att industrin kan höja sin lönsamhet genom att låna mer. Vad svängningarna under 70-talet däremot antyder är storleken på den störning som inflationen kan åstadkomma i ett lands resursallokering. Detta beror dels på att låneräntan inte anpassar sig till inflationen, dels på att företagens redovisningssystem inte är konstruerade för att användas i en inflationistisk värld.

På samma grunder är aggregerade lönsamhetstal inte särskilt lämpade för att analysera industrins investeringsutveckling. Mellan företagen liksom mellan enheter inom ett företag är spridningen i lönsamhet ofta stor. Besluten gäller vad beträffar de flesta investeringar delar av en redan existerande anläggning. Den "marginella" förväntade lönsamheten på tillskottet kan vara avsevärt större än hela anläggningens nuvarande lönsamhet.[3]

Överlag visar referensfallet på makronivå en ganska låg lönsamhet under prognosperioden, som inte utan vidare kan antas komma att stimulera till en kraftig investeringsverksamhet, även

[1] Enligt formeln: $R^E = R + \underbrace{(R - i^R) \times \frac{\text{Skulder}}{E}}_{\text{Hävstångseffekten}}$, där i^R står för den reala skuldräntan. Se figur 7.2.

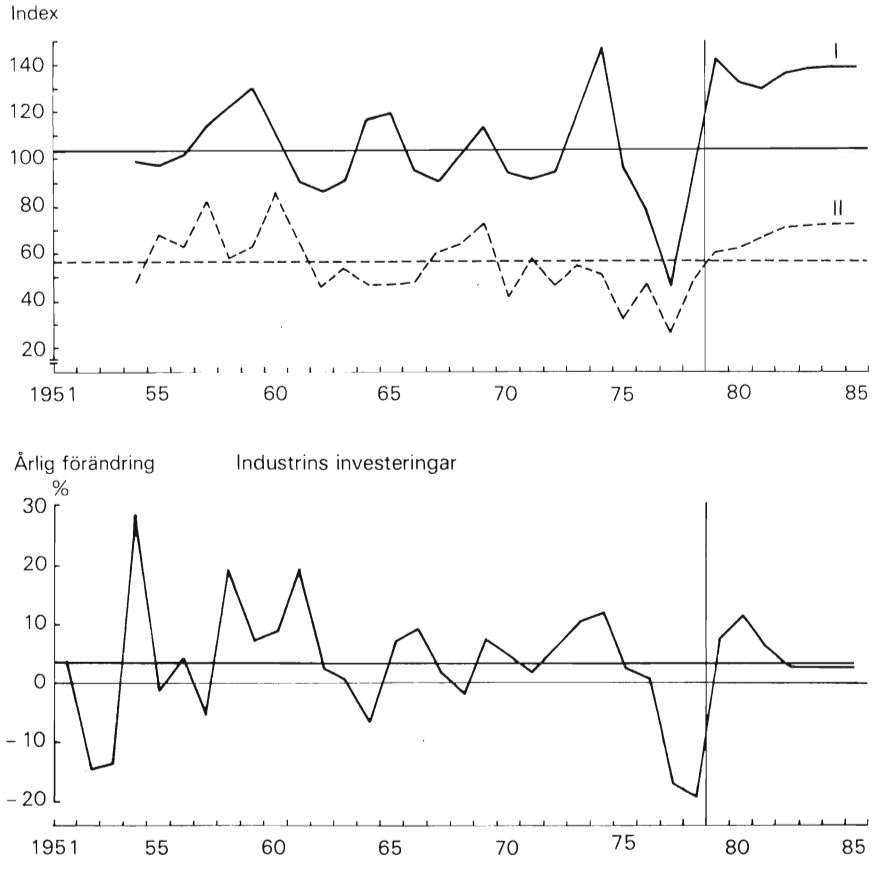
[2] Med samma kapitalmätningsmetod som i figur 7.3.

[3] Se Eliasson [1976b] s 170–174, hur ett svenskt företag gör om ett avkastningskrav av typen R^E till ett kalkylräntekrav vid individuella maskinanskaffningsbeslut.

om de finansiella förutsättningarna kommer att vara för handen (se figur 7.6). Detta illustrerar den hypotes om framtiden som vi hela tiden betonat, nämligen att den framtida tillväxten inte är ett finansieringsproblem utan ett ex ante lönsamhetsproblem. De som fattar investeringsbesluten måste ha den stimulans och de förväntningar om framtida avkastningsmöjligheter som får dem att investera.

Vi bör här erinra oss att kapitalberäkningarna för perioden 1978–85 innehåller företagsenheter som enligt t ex kapitel 10 de facto är kommersiellt utslagna och i en analys som denna borde åsättas kapitalvärdet noll. Med andra ord borde avskrivningarna öka kraftigt åren 1976–78 som ett uttryck för utslagningen av kapital, varvid vinsterna under 1980-talet relateras till en lägre kapitalstock. Likaså döljer makroaggregatet på grund av den stora spridningen i lönsamhet de räntabla verksamheter som trots allt fortfarande finns, och som skall bära upp den framtida tillväxten. Denna figur illustrerar alltså svårigheten att på ett meningsfullt sätt mäta räntabiliteten. För att den tillväxt som referensfallet anger skall uppnås, bör dock realavkastningen på makroplanet enligt vår bedömning vara minst den som anges i denna figur.

Figur 7.6 *Industrins självfinansieringsgrad 1951–1985*



Figur 7.6 visar självfinansieringsgradens utveckling enligt två definitioner:

I. Bruttosparandet i procent av investeringarna i maskiner och byggnader (det traditionella självfinansieringsmåttet).
II. Bruttosparandet i procent av investeringarna i maskiner och byggnader samt lager och övrigt omsättningskapital. (Det utvidgade självfinansieringsmåttet. Se Kragh [1967] s 215 ff.)

Längst ned i figuren visas *industriinvesteringarnas förändring* i procent. Samtliga kurvor har dragits fram till 1985 enligt referensfallet. Horisontella linjer anger medelvärdet för respektive mått för perioden 1951–77.

Det utvidgade självfinansieringsmåttet II anger definitionsmässigt den andel av årets totala finansieringsbehov som inte externfinansierats. Man skulle kunna säga att II är ett marginellt soliditetsmått (se Kjellman-Nordling [1972]).

I figuren sänks självfinansieringsgraden enligt definition II av en höjd investeringsverksamhet. En sjunkande självfinansieringsgrad kan alltså bero på såväl en växande investeringsverksamhet som på sjunkande vinstmarginaler. Stagnerande industrier med låga investeringar (som textilindustrin exempelvis under 50-talet) uppvisar traditionellt höga självfinansieringsgrader. Utvecklingen av självfinansieringsgraden enligt definition I under prognosperioden återspeglar den långsammare tillväxten och de icke särskilt expansiva investeringarna i referensfallet.

Det utvidgade självfinansieringsmåttet har sedan början av 60-talet sjunkit trendmässigt (i motsats till I som fluktuerat kring en ganska stabil horisontell trend). Detta speglar den ökande andelen omsättningskapital av industrins totala finansieringsbehov under denna period. Ökningen under prognosperioden sammanhänger med den finansiella konsolidering inom industrin som referensfallet förutsätter.

Denna förutsätter i sin tur att lönsamheten (se figur 7.5B) inte blir så hög att en kraftig investeringsboom kommer igång som får självfinansieringsgraden att minska under 80-talet. En sådan investeringsboom skulle i så fall bygga på förväntningar om framtida lönsamhet och är praktiskt taget omöjlig att göra prognos på. Vad vi kan säga är att en bit in på 80-talet inga finansiella hinder för en sådan investeringsboom bör föreligga i referensalternativet, men att en sådan höjd investeringsverksamhet i industrin, utöver referensfallet, förmodligen ej skulle komma att skapa någon nämnvärt ökad tillväxt förrän efter 1985.

7.11 Tillväxtbefrämjande företagsbeskattning?

En viktig förutsättning för möjligheterna att uppnå en snabb ekonomisk tillväxt under 1980-talet är att sparanderesurserna inom företagssektorn kanaliseras till branscher och företag med de bästa – mest räntabla – investeringsprojekten. En komplicerande faktor då det gäller att uppnå en sådan effektivitet i resursfördelningen är, som påpekats, företagsskattesystemets utformning.

Det framgår klart av institutets nyligen avslutade studie av bolagsbeskattningens verkningar[1] hur den svenska nettovinstbeskattningen resulterat i en markant differentiering i det effektiva skattetrycket till förmån för snabbt expanderande, historiskt högräntabla företag och till nackdel för stagnerande företag med dålig lönsamhet. Företag som expanderat snabbt och stadigt har kunnat skaffa sig betydande underlag för skattemässiga av- och nedskrivningar, som också kunnat utnyttjas för att hålla nere den effektiva skattebelastningen om "vinstutrymmet" varit tillräckligt stort.

Det har i debatten hävdats att denna "selektivitet" i vinstbeskattningen fungerat som ett viktigt komplement till fackföreningsrörelsens solidariska lönepolitik. Den solidariska lönepolitiken brukar förenklat beskrivas så att fackföreningsrörelsen vid avtalsförhandlingarna tvingar fram snabbare lönekostnadsstegringar i låglönebranscher än i höglönebranscher. Företag och branscher med svag lönsamhet utsätts för lönekrav utöver betalningsförmågan vid krav på "normal" kapitalavkastning, medan de mest framgångsrika delarna av näringslivet i förhållande till sin bärkraft kommer lindrigare undan.

Med denna uppläggning av lönepolitiken påskyndas strukturomvandlingen. De svagare enheterna i näringslivet slås ut, samtidigt som återhållsamheten gentemot de särskilt vinstgivande företagen innebär bättre expansionsmöjligheter, jämfört med vad som skulle vara fallet vid en mer "bärkraftsorienterad" lönepolitik.

Just förekomsten av en "expansiv marginal" inom företagssektorn, som kunnat absorbera den arbetskraft som stötts ut vid nedläggningarna har varit en viktig förutsättning för den solidariska lönepolitiken. Från denna synpunkt kan bolagsbeskattningen sägas ha fått en rationell utformning genom den kraftiga favoriseringen av de expansiva företagen.

[1] Se Normann & Södersten [1978].

Den selektivitet i bolagsbeskattningen som diskuterats här rymmer emellertid – som redan antytts i tidigare avsnitt – också komplikationer för den tillväxtpolitiska bedömningen. Möjligheterna att hålla nere den effektiva skattebelastningen genom olika slag av "överavskrivningar" (inkl avsättningar till lagerreserver och investeringsfonder) har i verkligheten varit ojämnt fördelade mellan företag med olika räntabilitet och har utnyttjats främst av företag med hög avkastning på sin redan *existerande* kapitalstock. Den svenska bolagsbeskattningen har därmed i praktiken inneburit ett system för selektiva investeringssubventioner till företag som historiskt sett kunnat generera vinster. Särskilt investeringsfondssystemet bidrar här på grund av den ofta långa tidsrymden mellan fondavsättningar och fondernas utnyttjande för investeringar, samt den omständigheten att t ex nystartade företag inte alls kan utnyttja systemet. I tider av snabb strukturomvandling – eller med *behov* av snabb strukturomvandling (på grund av snabbt förändrade konkurrensförutsättningar mellan branscher och företag) – finns därför en uppenbar risk för en konserverande effekt på investeringsresursernas fördelning inom företagssektorn. Analysen i kapitel 10 pekar också på att detta i viss utsträckning verkar ha varit fallet under efterkrigstiden och kan komma att bli fallet i än högre grad framöver.

Dessa verkningar av det nuvarande systemet för företagsbeskattning förstärks av den påfallande ojämnheten i den s k dubbelbeskattning som drabbar bolagsvinsterna. Med dubbelbeskattning menar vi då inte bara den ofta omdebatterade omständigheten att en intjänad vinstkrona först blir föremål för bolagsskatt och sedan för personlig inkomstskatt, i den mån den utdelas, utan också det förhållandet att även den nedplöjda vinsten beskattas två gånger, dels hos bolaget, dels indirekt hos aktieägarna genom beskattning av aktiernas värdestegring.

För en aktieägare med 80 % marginalskatt innebär dubbelbeskattningen en sammanlagd skattebelastning för den *utdelade* vinsten på 91 % vid en bolagsskattesats på 55 %. För den del av vinsten som efter avdrag för nettovinstskatt plöjs ned i företaget för att finansiera investeringsverksamheten blir det totala skattetrycket genom kombinationen av nettovinstskatt och skatten på aktiernas värdestegring knappt 70 %.[1]

[1] För en vinstkrona som disponeras för utdelning utgår först 55 öre i bolagsskatt. Återstoden, 45 öre, betalas till aktieägaren som erlägger 36 öre i skatt (80 % x 45 öre). Den sammanlagda skattebelastningen blir alltså 91 öre av vinstkronan före skatt.

För den nedplöjda vinsten utgår 55 öre i bolagsskatt. Till detta kommer skatten på aktiernas värdestegring som enligt gällande regler uppgår till 40 % av marginalskatten, dvs i detta fall 32 öre per krona värdestegring. Den sammanlagda skattebelastningen för den nedplöjda vinsten blir därmed 55 + 32 x 0,45 = 69,4 öre.

Den totala skattebelastningen för bolagsvinsterna varierar alltså kraftigt beroende på hur vinsterna disponeras av företagen.[1] Det är uppenbart att dessa skillnader i skattebelastning skapar ett starkt incitament för företagen att behålla vinstmedel för självfinansiering i en strävan att låta aktieägarnas avkastning utgå i form av värdestegring snarare än i form av löpande utdelning. En viktig aspekt på detta är att skillnaderna i skattebelastning mellan utdelad vinst och nedplöjd vinst innebär motsvarande skillnader i kostnaden för att som finansieringskälla utnyttja nyemitterat aktiekapital respektive innehållna (beskattade) vinstmedel. Vid en marginalskatt på 80 % är det i själva verket (i genomsnitt) drygt 3 gånger så dyrt att utnyttja direkta kapitaltillskott från aktieägarna som att använda innehållna vinstmedel för att finansiera investeringsverksamheten.[2]

För en tillväxtbefrämjande ekonomisk politik med inriktning på att uppnå ett effektivt utnyttjande av sparanderesurserna inom företagssektorn gäller det att eliminera eller reducera de effektivitetshämmande inlåsningseffekter av vinstbeskattningen som diskuterats här. Förändringar bör genomföras både vad gäller bolagens nettovinstbeskattning och den s k dubbelbeskattningens andra led, dvs aktieägarnas beskattning av utdelningsinkomster och värdestegringar. Den totalanalys som gjorts i denna långtidsbedömning pekar på att något slags reform på denna punkt skulle vara nödvändig för att uppnå den resursomfördelning som till och med referensalternativets blygsamma tillväxt kräver.

Som visats i den nämnda IUI-studien av bolagsbeskattningens verkningar var den effektiva belastningen med nettovinstskatt för industrins företag ca 20 % under första hälften av 1970-talet. Genom att kombinera olika inskränkningar i företagens möjligheter till skattefri konsolidering med sänkningar i den nominella vinstskattesatsen från den nuvarande nivån på ca 55 % bör det vara möjligt att bibehålla samma nivå för industrins effektiva skattetryck vid en väsentligt jämnare fördelning mellan företagen. Den inlåsning av sparanderesurserna till de företag där de genererats, som följer av nuvarande system genom kombinationen av hög nominell skattesats och

[1] I exemplet ovan har vi bortsett från att i verkligheten en stor del av företagsvinsterna undgår den 55-procentiga vinstbeskattningen genom att disponeras för "överavskrivningar" i olika former.

[2] Kostnadsrelationen bestäms av kvoten mellan värdet av en nedplöjd vinstkrona efter skatt och värdet av en utdelad vinstkrona efter skatt.

I vårt fall blir detta $\frac{1-0,694}{1-0,91} = 3,4$.

För ett utförligare resonemang se Normann & Södersten [1978].

vidsträckta möjligheter att hålla nere den beskattningsbara vinsten, skulle därmed begränsas.

Den pågående diskussionen om möjligheterna att partiellt integrera bolagsskatten med den personliga inkomstbeskattningen har som en av sina utgångspunkter samma strävan att underlätta rörligheten för finansieringsresurserna inom företagssektorn och mellan företagssektorn och hushållssektorn. Olika tekniska lösningar av denna integration tillämpas utomlands i form av s k avräkningssystem och split-rate system för att reducera skattetrycket gentemot den utdelade bolagsvinsten. Den svenska varianten med ett speciellt utdelningsavdrag i samband med nyemission (Anell-avdrag) kommer sannolikt att göras mer förmånlig för företagen under de närmaste åren, att döma av ett liggande utredningsförslag.

En skatteomläggning i utdelningsvänlig riktning kan ske på många olika sätt, antingen genom införande av ett avräkningssystem eller genom förbättringar av den svenska modellen med utdelningsavdrag. I kapitel 9 diskuteras en övergång till ett progressivt utgiftsskattesystem som en lösning på detta och flera andra skatteproblem i den svenska ekonomin. Som en följd av sådana förändringar uppstår självfallet en fördelningspolitisk komplikation med förskjutningar i inkomst- och förmögenhesfördelningen i riktning mot ökad ojämnhet.

I fallet med en progressiv utgiftsskatt kommer dock en fortsatt, kanske ökad, utjämning av konsumtionen att ske, särskilt om man ser till individens hela livscykel. Som vi sett gäller effektivitetsproblemet med sparanderesursernas fördelning emellertid i första hand frågan om *skillnaden* i skattetryck mellan den utdelade och den innehållna bolagsvinsten. Denna skillnad kan uppenbart utjämnas också genom att kombinera lättnader i beskattningen av utdelningar med skärpningar för den nedplöjda vinsten i form av t ex höjd realisationsvinstbeskattning. Åtgärder av detta slag kan utformas så att det totala skattetrycket gentemot bolagsvinsterna hålls oförändrat, vilket i sin tur bör innebära approximativ neutralitet i fråga om inkomstfördelningen.

Kapitel 8

Utvecklingen på arbetsmarknaden

8.1. Inledning

Svensk arbetsmarknad har undergått betydande förändringar sedan mitten av 1960-talet. Det gäller exempelvis beträffande arbetskraftsutbudets och arbetslöshetens struktur, arbetskraftens rörlighet och företagens rekryteringsbeteende. Dessa förändringar kan delvis uppfattas som reaktioner på nya "yttre" betingelser för arbetsmarknadens funktionssätt i form av t ex en expanderande offentlig sektor eller en sysselsättningsbevarande arbetsmarknadslagstiftning.

Detta kapitel behandlar utvecklingen på arbetsmarknaden ur huvudsakligen tre synvinklar. För det första presenteras en empiriskt orienterad bakgrundsteckning för att belysa de långsiktiga utvecklingsmönstren. För det andra diskuteras arbetskraftsutbudets bestämningsfaktorer med utgångspunkt från genomförda empiriska analyser. Slutligen söker vi också något belysa innebörden och verkningarna av den nya arbetsmarknadspolitiken och arbetsmarknadens ändrade funktionssätt.

8.2 Aktuell och historisk utveckling

8.2.1 Arbetslöshetsflöden och personalomsättning

Några av de viktigaste förändringsmönstren på arbetsmarknaden kan sammanfattas under rubrikerna *arbetslöshet, arbetskraftsutbud* och *rörlighet*. Tabell 8.1 redovisar några indikatorer på arbetslöshet och rörlighet.

Arbetslöshetsperiodernas genomsnittliga varaktighet har stigit sedan mitten på 1960-talet, samtidigt som antalet arbetslöshetstillfällen blivit färre.

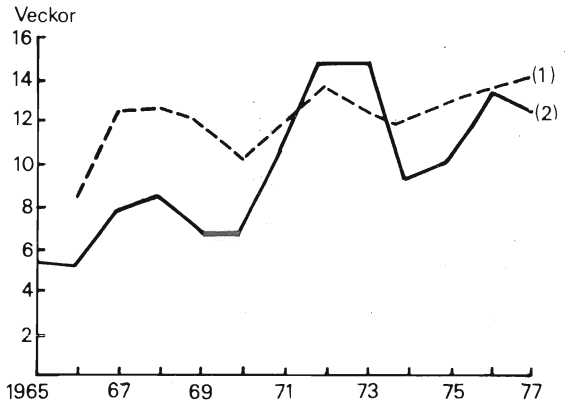
Frekvensen av "byten" mellan sysselsättnings- och arbetslöshetstillstånd sammanhänger nära med de flöden som brukar sammanfattas i begreppet personalomsättning: frivilliga avgångar (quits), avskedanden (layoffs) och nyanställningar. Som framgår av tabellen har även dessa flöden markant minskat i omfattning sedan mitten av 1960-talet, i varje fall vad gäller industrins arbetsmarknad. Under de senaste åren är frekvensen uppsägningar exceptionellt låg i förhållande till tidigare lågkonjunkturperioder.

Tabell 8.1 *Arbetslöshets- och rörlighetsdata 1968–1976*

	Genomsnittlig arbetslöshetstid (veckor)	Arbetslöshetsinflöde/år (1 000-tal)	Avgångna industriarbetare/år	Uppsagda industriarbetare/år	Nyanställda industriarbetare/år
			% av antalet anställda		
1968	9	488	26	4,0	34
1970	7	428	35	2,9	42
1972	15	374	22	3,5	30
1974	10	425	26	1,9	36
1976	12	280	21	1,4	22

Det ligger nära till hands att tolka den bild som framgår av tabell 8.1 som ett uttryck för att arbetslöshetens börda blivit mer ojämnt fördelad bland individerna; arbetslösheten skulle drabba allt färre under längre tider. Tar vi hänsyn till arbetslöshetsperiodernas fördelning på arbetslösa individer blir bilden mindre tydlig. Den totala *årliga* arbetslöshetstiden för en person beror ju dels på antalet arbetslöshetstillfällen, dels på varaktigheten hos varje arbetslöshetstillfälle. Den heldragna kurvan i figur 8.1 visar arbetslöshetsperiodernas genomsnittliga längd medan den prickade visar antalet arbetslöshetsveckor under ett år för personer som någon gång under året varit arbetslösa. Det är tydligt att den kraftiga stegringen av arbetslöshetsperiodernas genomsnittslängd inte motsvaras av någon likartad utveckling av den årliga arbetslöshetsbördan. Detta är ett uttryck för att antalet arbetslöshetstillfällen per person och år har fallit sedan mitten av 1960-talet. Man skulle följaktligen kunna sammanfatta utvecklingen på följande sätt: Någon trendmässigt starkt ökad skevhet i arbetslöshetsbördans fördelning kan inte iakttas sedan mitten av 1960-talet. De personer som drabbas av arbetslöshet upplever visserligen förlängda arbetslöshetsperioder men samtidigt har antalet påbörjade perioder under året blivit färre. Arbetslösheten är snarare koncentrerad till en sammanhängande lång period än till många tillfällen med kort varaktighet.

Figur 8.1. *Årlig arbetslöshetstid för arbetslösa (1) samt arbetslöshetsperiodernas längd (2) 1965–1977*



Dessa uppgifter om rörligheten in i och ut ur arbetslöshet kan konfronteras med tabellens information om avgångar bland industriarbetare. 1960-talet karakteriseras förutom av korta arbetslöshetsperioder också av en hög personalomsättning, såväl vad gäller frivilliga avgångar som uppsägningar. Vi har här att göra både med definitionsmässiga relationer och beteendesamband. Om arbetsmarknaden utmärks av arbetslöshetsperioder med kort genomsnittlig varaktighet, minskar individernas obenägenhet att välja arbetslöshet som "miljö" för sitt arbetssökande. Amerikanska studier visar att kvoten mellan avgångar och arbetslöshet stiger med förbättrat konjunkturläge. Kombinationen av hög personalomsättning och korta arbetslöshetsperioder under mitten av 1960-talet var sannolikt – några säkra data existerar inte – delvis ett uttryck för mekanismer av likartat slag.

Det går också att belysa rörligheten mellan företag utifrån ett annat statistiskt material. Tabell 8.2 visar frekvensen av årligen arbetsgivarbytande personer enligt AKU:s februariundersökningar (antalet personer som någon gång bytt arbetsgivare i procent av antalet sysselsatta). Trenden mot minskad rörlighet är tydlig; nivåskillnaderna gentemot tidigare data beror bl a på att AKU-statistiken inte fångar upp totalantalet byten, eftersom antalet byten per aktuell person inte beaktas.

Tabell 8.2 *Frekvensen arbetsgivarbyten 1966–1977.* Procent

	1966	1970	1974	1977
Frekvens	13,1	11,1	10,8	9,0

Källa: AMS.

Två frågor inställer sig nu: Vilka är orsakerna till förändringarna i arbetslöshetens struktur och rörlighetens omfattning? Vilka blir konsekvenserna av den beskrivna utvecklingen? Vi skall här kortfattat beröra den första frågan och diskutera den andra i ett senare avsnitt. Tolkningen av händelseförloppet får här bli något summarisk; vi skall inskränka oss till att beröra tre "yttre" omständigheter, vilka bidragit till att skapa en utveckling i riktning mot minskad rörlighet och förlängda arbetslöshetsperioder. De tre faktorerna är för det första den snabba strukturomvandlingstakten under 1960-talet, för det andra gymnasieskolans uppbyggnad och för det tredje den offentliga sektorns expansion.

Under perioden 1958–63 skedde en mycket snabb tillväxt av industrins investeringar. Den modernisering av kapitalbeståndet som denna investeringsboom innebar torde i hög grad ha accentuerats av den betydande utslagning av äldre kapitalutrustning som inträffade under lågkonjunkturen 1967–68, bl a genom en omfattande nedläggning av företag. Denna recession kom därmed att karakteriseras av en för efterkrigstiden unik produktivitetsstegringstakt, men också av en därmed förknippad utstötning av arbetskraft i en betydligt större utsträckning än under tidigare konjunkturavmattningar. Det mycket snabba strukturomvandlingsförloppet under dessa år skulle i viss utsträckning kunna betraktas som styrande för den följande utvecklingen, vad gäller såväl individernas och företagens arbetsmarknadsbeteende som statsmakternas arbetsmarknadspolitik.

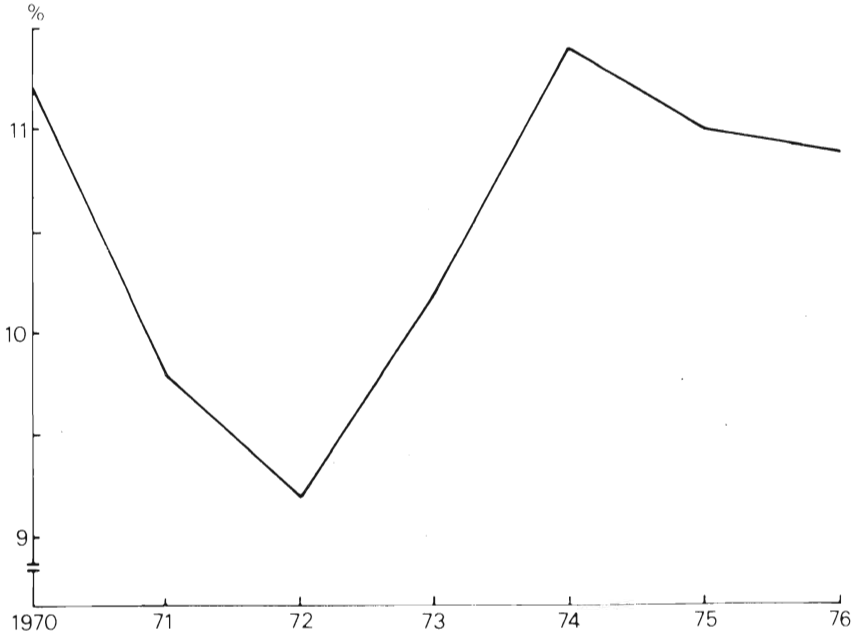
En ökad frekvens friställningar i näringslivet medför både ökat inflöde i arbetslöshet och växande arbetslöshetstider. Den senare effekten sammanhänger med att personer, vars arbetslöshet uppkommit genom avskedanden, regelmässigt tenderar att ha längre arbetslöshetstider än andra kategorier arbetslösa. Detta förhållande är i sin tur sannolikt beroende av att företagsnedläggningar urskiljningslöst drabbar alla arbetstagarkategorier, även personer med hög ålder, låg attraktivitet på arbetsmarknaden och liten flyttningsbenägenhet. Den mycket snabba omvandlingstakten under lågkonjunkturperioden 1967–68 var en bidragande orsak till de stigande arbetslöshetstiderna för framförallt män. Under högkonjunkturen 1969–70 låg såväl arbetslöshetsgrad som arbetslöshetstider på en högre nivå än under tidigare högkonjunktur 1964–65, trots att efterfrågetrycket på arbetsmarknaden sannolikt var högre.

Den omfattande utstötningen av arbetskraft de aktuella åren – och de därmed förknippade stegrade arbetslöshetstiderna – innebar ändrade förutsättningar för individernas arbetssökande. Det är rimligt att räkna med att

incitamenten för arbetssökande bl a påverkas av den förväntade söktidens längd; normalt bör förkortade söktider förstärka arbetssökandets attraktivitet. För sysselsatta personer innebär längre arbetslöshetstider också minskad vilja att välja arbetslöshet som "miljö" för arbetssökande. Följden blir minskat inflöde i arbetslöshet och färre frivilliga avgångar. En lägre avgångsbenägenhet leder vidare till att färre vakanser strömmar in på arbetsmarknaden, vilket i sin tur återverkar på sökincitament, avgångsfrekvenser och arbetslöshetstider, varvid de ursprungliga effekterna förstärks.

Den solidariska lönepolitikens strävanden mot mindre lönedifferenser i förening med stigande marginaleffekter i skattesystemet kan också ha bidragit till att minska benägenheten att söka nya arbeten. Den statistik som finns över arbetssökandets utveckling styrker dock knappast en sådan hypotes. Figur 8.2 visar frekvensen ombytessökande under perioden 1970–76. Någon tydlig trend i riktning mot en lägre andel ombytessökande kan inte påvisas.[1] Man kan t ex notera att frekvensen av sökande var ungefär densamma 1974 som 1970, trots att efterfrågetrycket på arbetsmarknaden (exempelvis kvoten lediga platser/arbetslösa) var lägre. En försiktig slutsats

Figur 8.2. *Antalet ombytessökande i procent av arbetskraften 1970–1976*



[1] Frekvensen ombytessökande mäter antalet personer (i procent av arbetskraften) som någon gång under året varit arbetssökande medan de haft ett arbete. Antalet söktillfällen under året beaktas således inte.

blir att arbetsmarknadspolitikens sysselsättningsbevarande inriktning bidragit till att en större del av sökandet kunnat ske utan samband med arbetslöshet.

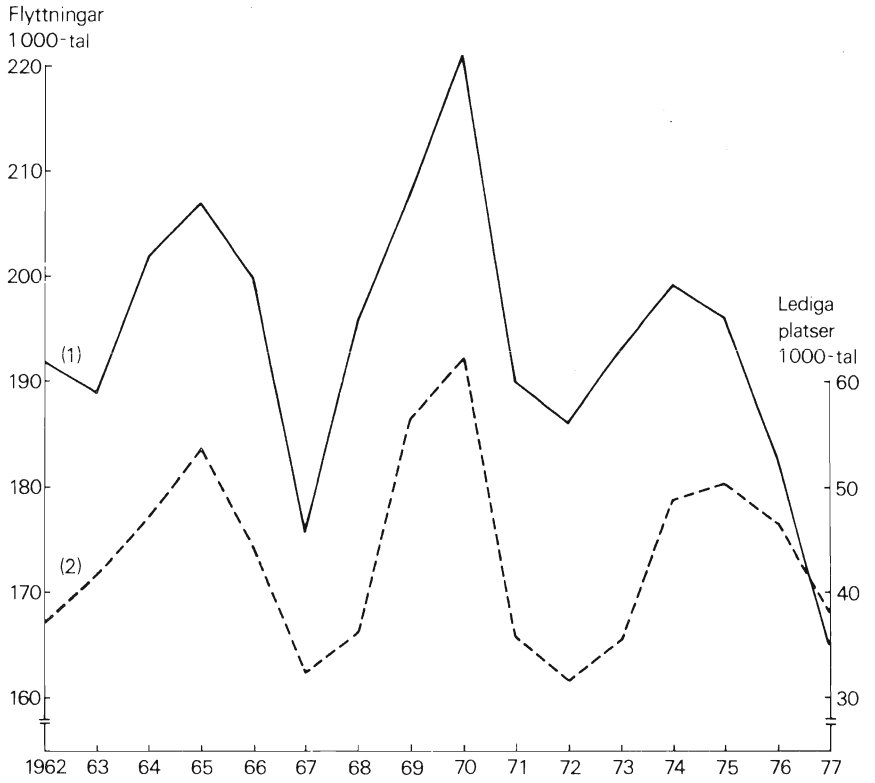
De förlängda arbetslöshetstiderna motsvaras också av stigande vakanstider mellan högkonjunkturerna 1965 och 1970. De accentuerade rekryteringsproblem som denna utveckling visar torde till viss del sammanhänga med den kraftiga minskning av arbetskraftsutbudet bland ungdomar som ägde rum i samband med gymnasieskolans uppbyggnad under 1960-talet. Industrins traditionella arbetskraftsreserv, nytillskottet i arbetskraften av unga män, minskade starkt under perioden; antalet pojkar i arbetskraften minskade således med ca en fjärdedel mellan 1965 och 1970 eller med ca 40 000 personer. Det framstår som troligt att de förlängda vakanstiderna delvis hade en sådan förklaring i termer av minskat utbud. Med sådana erfarenheter av försvårad arbetskraftsrekrytering är det också sannolikt att företagens försiktighet vid uppsägningar ökar, vilket bidrar till att förklara den trendmässigt fallande frekvensen av uppsägningar. Samtidigt bör också den sjunkande ungdomsandelen av arbetskraften ha bidragit till att minska personalomsättningen via färre avgångar.

Slutligen kan den offentliga sektorns expansion ses som en ytterligare faktor, som driver fram en utveckling mot anställningstrygghet och långsiktiga kontrakt på arbetsmarknaden. Med den relativt likformiga löneutveckling mellan olika sektorer som bl a följer av etablerade lönepolitiska strävanden blir olika arbetens icke-pekuniära komponenter allt mer betydelsefulla. Företag som kan erbjuda anställningar med låga uppsägningsrisker och stora interna arbetsmarknader har därvid en avgjord konkurrensfördel på arbetsmarknaden. Industrisektorn skulle – vid nuvarande löneskillnader och relativa prestationskrav – ha svårt att tillfredsställande klara sin arbetskraftsrekrytering utan anpassning till de villkor som gäller inom en stadigt växande offentlig sektor. Därför kan företagens minskade benägenhet att friställa arbetskraft delvis ses som en konkurrensmässigt betingad anpassning till förhållandena inom kommunal och statlig sektor.

8.2.2 Den geografiska rörligheten

Den bild som tecknats av en arbetsmarknad i utveckling mot minskad rörlighet mellan företag och mellan olika arbetskraftsstatus har inte någon direkt motsvarighet i form av minskad geografisk rörlighet. I allt väsentligt

Figur 8.3. *Antal flyttningar över länsgräns (1) och antalet lediga platser (2) 1962–1977*



förefaller omflyttningen mellan län ha följt konjunkturutvecklingen utan några märkbara trendbrott (figur 8.3). För att tolka denna delvis annorlunda bild bör man uppmärksamma flyttningsbenägenheten bland olika utbildnings- och yrkeskategorier. Det typiska mönstret är att flyttningsfrekvenserna stiger med individernas utbildning och inkomst liksom med verksamhet i den offentliga sektorn. Personer som skaffar sig specialiserad utbildning (ackumulerar humankapital) får normalt finna sig i en viss utglesning av tillgången på adekvata arbeten, med åtföljande högre krav på geografisk rörlighet. I utvecklingen mot ökad specialisering av arbetskraftens yrkesfärdigheter ligger därför också en tendens till ökad omflyttning mellan olika regionala arbetsmarknader. I den mån den tidigare redovisade minskade företagsrörligheten också varit förenad med lägre geografisk rörlighet bland industriarbetare – vilket inte behöver vara fallet – har denna effekt på de aggregerade flyttningstalen motverkats av en under perioden ökad utbildningsnivå och en samtidig tillväxt av sektorer med krav på

yrkesspecialisering (t ex ökad efterfrågan på lärare).

En utveckling i riktning mot ökad och mer specialiserad utbildning hos arbetskraften – via det reguljära utbildningssystemet liksom via företagsinterna investeringar i arbetskraftens kvalitet – påverkar rörligheten på flera olika, och delvis motstridande, sätt. För det första har vi den "rörlighetseffekt" som berörts ovan och som innebär att arbetsbyten inom samma (och snäva) yrkessektor ställer krav på byte av bostadsort. För det andra implicerar den företagsinterna utbildningen också en "tröghetseffekt" via företagens strävan att undvika kapitalförluster på gjorda investeringar i arbetskraften. Ett medel härför blir uttryckliga eller underförstådda erbjudanden om långsiktiga anställningskontrakt, t ex i form av "jobb-ransonering", som undantar redan sysselsatt personal från konkurrensen om anställningar. Ett ytterligare steg kan vara att genom senioritetsregler knyta uppsägningsriskerna till anställningstidens längd. Det kan alltså hävdas att en ökad utbildnings- och specialiseringsgrad hos arbetskraften bidrar till att minska rörligheten mellan företag; samtidigt tenderar dock varje aktualiserat arbetsplatsbyte att också kräva geografisk omflyttning. Flyttningar mellan olika företag på samma lokala arbetsmarknad minskar i attraktivitet samtidigt som incitamenten för rörlighet inom företagen ökar, inklusive sådan rörlighet som kräver flyttning mellan olika bostadsorter inom t ex ett koncernföretag. Det behöver knappast påpekas att detta resonemang förutsätter givna "rumsliga preferenser" och givna flyttningskostnader.

8.2.3 Internationell utblick

Avslutningsvis skall utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden ges en summarisk, internationell belysning. Det kan då vara intressant att i första hand konfrontera den svenska bilden med en "högrörlig" arbetsmarknad (USA) respektive en "trögrörlig" sådan (Japan). Schematiskt kan några av de mest påtagliga skillnaderna mellan Sverige och USA sammanfattas i följande punkter:

1. Den högre amerikanska arbetslösheten beror inte på att arbetslöshetstiderna är längre utan på att antalet arbetslöshetstillfällen är betydligt högre. Medan den genomsnittliga arbetslöshetstiden fram till mättillfället[1] i genomsnitt var 12 veckor i USA under åren 1970–77 var motsvarande siffra i Sverige

[1] Avser alltså *inte* genomsnittslängden på *avslutade* arbetslöshetsperioder, där jämförbara mått inte funnits tillgängliga.

15 veckor. Med reservation för arbetslöshetsavslutanden innebärande utträde ur arbetskraften skulle således amerikanska löntagare drabbas av kortare avbrott mellan perioder av anställningar.

2. Samtidigt som möjligheterna att erhålla anställningar framstår som relativt goda i USA är riskerna att förlora dessa mycket större än i Sverige. Medan den årliga uppsägningsfrekvensen inom svensk industri legat på 2–3 % (av antalet anställda) har den i USA varierat mellan 10 och 20 %. I USA förefaller dock en mycket stor del (60–70 %) av dessa friställningar vara temporära och medföra återanställning i samma företag vid en senare tidpunkt. En mycket stor del av avgångar med arbetslöshetskonsekvenser svarar följaktligen närmast mot permitteringar. Bindningarna mellan företag och anställda kan således vara starka – genom explicita eller underförstådda överenskommelser om förtursregler vid återanställningar – trots att företagen snabbt reagerar på efterfrågebortfall med friställningar.

3. De relativt korta arbetslöshetstiderna på den amerikanska arbetsmarknaden motsvaras också av förhållandevis korta vakanstider. Det föreligger här vissa problem att finna jämförbara mått, men en grov kalkyl ger vid handen att de genomsnittliga vakanstiderna inom industrin skulle vara ungefär dubbelt så långa i Sverige som i USA. Företagen har således lätt att påträffa arbetssökande och/eller har låga anställningströsklar. Dessa skillnader i vakanstider förklaras inte enbart av olikheter i arbetslöshetens nivå. Också vid *given* arbetslöshet förefaller USA ha kortare vakanstider, vilket återigen indikerar låga anställningströsklar och/eller låga minimikrav från de arbetssökandes sida.

Den japanska arbetsmarknaden brukar uppfattas som ett typexempel på en arbetsmarknad med låg extern rörlighet och långsiktiga anställningskontrakt. Vissa data beträffande bruttoströmmarna på industrins arbetsmarknad presenteras i tabell 8.3. Begreppen anställningar respektive avgångar är totalmått utan uppdelning på t ex ny- respektive återanställningar.

Av tabellen framgår att personalomsättningen i svensk industri är något högre än den japanska och klart lägre än den amerikanska. Vad beträffar avgångarnas sammansättning (ej dokumenterad i tabellen) påminner den japanska bilden huvudsakligen om den svenska; andelen frivilliga avgångar är flera gånger högre än arbetsgivarinitierade arbetsavslutanden.[1]

[1]*Källor:* USA: Employment and Earnings. US Department of Labor; Japan: Yearbook of Labour Statistics; Sverige: SCB.

Tabell 8.3 *Anställningar och avgångar i USA, Japan och Sverige 1971–1975.* Procent av antalet anställda, årsbasis[a]

	USA		Japan		Sverige	
	Anställ-ningar	Avgångar	Anställ-ningar	Avgångar	Anställ-ningar	Avgångar
1971	47	50	24	26	27	29
1972	54	52	22	23	30	26
1973	58	56	24	24	32	26
1974	50	59	19	23	36	28
1975	44	50	16	20	26	25

[a] De japanska uppgifterna avser företag med fler än 30 anställda. De mindre företagen har något högre omsättningstal.

De skillnader som framträder påverkar arbetsmarknadens funktionssätt på en rad olika sätt. Bl a leder den högrörliga arbetsmarknaden till att de arbetssökande i varje period konfronteras med en stor inströmning av lediga platser. Att värdera de välfärdsekonomiska implikationerna av dessa olika förhållanden är dock mycket vanskligt. Man skulle emellertid i provokativt syfte kunna ställa tidigare rörlighetsdata i relation till den potentiella produktivitetstillväxten i respektive länder (tabell 8.4). Den negativa korrelation som framkommer mellan rörlighet och produktivitetsutveckling behöver naturligtvis inte ges någon kausal tolkning. Illustrationen belyser dock att en "japaniserad" arbetsmarknad inte nödvändigtvis utgör något hinder för en snabb produktivitetstillväxt. Avgörande för de samhällsekonomiska flyttningsvinsterna är inte rörlighetens omfattning i sig utan arbetskraftsutbudets elasticitet med avseende på befintliga produktivitetsdifferenser i ekonomin.

Tabell 8.4 *Tillväxt av potentiell produktivitet i USA, Japan och Sverige 1971–1975.* Procent

	USA	Japan	Sverige
1971	2,3	10,9	6,5
1972	2,1	9,7	6,5
1973	2,0	8,5	5,9
1974	0,5	6,0	5,0
1975	2,3	6,5	6,2

Källa: Artus [1977].

8.3 Sysselsättning och arbetskraftsutbud

8.3.1 Inledning

De sysselsättningsnivåer som framkommer ur IUI:s ekonometriska LB-modell är modelltekniskt helt efterfrågebestämda. Genom antaganden om arbetstidsutvecklingen per sektor omvandlas antalet arbetstimmar till antal sysselsatta personer. Arbetstidsantagandena ansätts exogent och är följaktligen oberoende av vilka värden modellens endogena variabler antar. Någon interaktion mellan arbetsmarknadens utbuds- och efterfrågesidor, t ex via lönebildningen, förekommer således heller inte. Eftersom kravet på full sysselsättning tillhör ett av den ekonomiska politikens mest centrala mål, måste emellertid de beräknade sysselsättningstalen konfronteras med bedömningar av arbetskraftsutbudets utveckling. De statliga långtidsutredningarna har här traditionellt valt att stämma av sysselsättningsberäkningarna med de arbetskraftsprognoser som utförts av SCB:s prognosinstitut. Dessa prognoser har i allt väsentligt haft karaktären av framskrivningar av historiska trender. I 1976 års långtidsbedömning accepterade IUI – med vissa modifieringar – prognosinstitutets kalkyler. De avvikelser som gjordes baserades bl a på vissa antaganden om betydelsen av arbetskraftsefterfrågans sammansättning för arbetskraftsdeltagandet bland män och kvinnor.

SCB:s prognosinstitut har även för LU 78 utfört en arbetskraftskalkyl av traditionellt slag. Prognosperioden är här 1977–83, vilket utgör en av anledningarna till att vi inte utan vidare kunnat använda prognosinstitutets beräkningar. Ett annat motiv för en fristående bedömning är önskemålet att – åtminstone grovt – kunna studera hur alternativa scenarios för prognosperioden påverkar arbetskraftsutbudet. I huvudsakligen två avseenden avviker vår kalkylmetod från prognosinstitutets. För det första skattas invandrings- och utvandringsekvationer, vilka tillsammantagna relaterar nettoimmigrationens omfattning till aktiviteten i industrisektorn. För det andra estimeras funktioner för de relativa arbetskraftstalen, i vilka arbetskraftsefterfrågans sektoriella sammansättning ingår som argument. Såväl antalet personer i arbetsför ålder som andelen personer i arbetskraften blir således beroende av den ekonomiska utvecklingen under prognosperioden. Vår arbetskraftskalkyl kan karakteriseras som en modifierad trendbedömning, där trendmodifieringarna är av ovan angivet slag.

8.3.2 Bestämningsfaktorer för arbetskraftsutbudet

Det totala utbudet av arbetstimmar på arbetsmarknaden bestäms av befolkningens storlek och demografiska sammansättning, av arbetskraftsdeltagandet hos olika åldersgrupper samt av arbetstidernas utveckling. Den genomsnittliga årliga arbetstiden per anställd påverkas av bl a frånvarofrekvenser och fördelningen på hel- respektive deltidsarbete. En tillfredsställande förklaring av förändringar i det totala arbetskraftsutbudet kräver sannolikt särskilda analyser av utbudets olika komponenter.

I vår bedömning av arbetskraftsresursernas utveckling för perioden fram till 1985 har uppmärksamheten koncentrerats på arbetskraftstalen för olika åldersgrupper samt befolkningstillväxtens beroende av nettoimmigrationens omfattning. Beträffande frånvaro och arbetstider har vi utnyttjat de beräkningar som utförts av SCB:s prognosinstitut. Dessa innebär att det genomsnittliga antalet arbetstimmar per år och sysselsatt antas minska med 1,0 % under perioden.[1]

8.3.2.1 Befolkningstillväxt, immigration och emigration

Nettoinvandringen till Sverige har sedan början av 1960-talet uppvisat betydande variationer mellan olika år. Strävandena mot en mer kontrollerad invandring, bl a i form av krav på arbetstillstånd, förefaller ha haft mycket begränsade effekter på flyttningsströmmarna. Genom den fria nordiska arbetsmarknaden har arbetsmarknadsläget i främst Finland och Sverige blivit bestämmande för invandringen till Sverige. Vi har sökt kvantifiera detta beroende i form av en regressionsmodell, där invandringen bestäms av antalet lediga platser i svensk industri och arbetslösheten i Finland. På analogt sätt har utvandringen från Sverige relaterats till dessa variabler liksom till invandringen under sex föregående år; en omfattande invandring medför normalt en utvandringsvåg under efterföljande perioder på grund av immigranternas starka återflyttningsbenägenhet. Tabell 8.5 sammanfattar vissa resultat i form av fyra skattade migrationselasticiteter.[2] Det är tydligt att det främst är invandringen som styrs av arbetsmarknadsläget i respektive länder; en ökning av antalet lediga platser inom industrin med 10 % leder till

[1] Den effektiva arbetstiden påverkas bl a av frånvarons utveckling. En empirisk analys av frånvaron inom industrin återfinns i Holmlund [1979].
[2] Mittpunktselasticiteter beräknade utifrån linjära relationer.

att invandringen med viss tidsfördröjning ökar med mer än 10 %. (En elasticitet lika med 0,7 innebär att en ökning av antalet vakanser med 10 % ökar invandringen med 7 %.)

Tabell 8.5 *Migrationselasticiteter*

	VIND	$VIND_{-1}$	*UF*
IM	0,7	0,5	0,3
EM	–0,2		–0,2

Beteckningar: *IM* = immigration
EM = emigration
VIND = lediga platser i svensk industri
UF = finländsk arbetslöshet
Fotindex –1 anger ett års tidsförskjutning

En snabb industriledd svensk konjunkturuppgång med stigande arbetskraftsefterfrågan kommer sannolikt – med nuvarande höga finländska arbetslöshet – att resultera i ett stort invandringsöverskott. Effekterna på den arbetsföra befolkningens storlek är betydande: man kan räkna med att antalet personer 1985 i åldrarna 16–74 år blir närmare 60 000 personer fler i ett fall med en årlig nettoinvandring på 10 000 jämfört med ett noll-invandringsfall.[1]

8.3.2.2 Arbetskraftstalens utveckling

Tidigare har visats hur en av arbetskraftsutbudets komponenter, nettoimmigrationen, är starkt känslig för efterfrågeläget på arbetsmarknaden. På samma sätt kan visas att vissa gruppers relativa AK-tal[2] påverkas av arbetskraftsefterfrågans nivå och sammansättning. Som närmare dokumenteras i specialstudier till denna långtidsbedömning[3] påverkas främst det kvinnliga arbetskraftsdeltagandet av efterfrågesituationen på arbetsmarknaden. Men även AK-talen för män i åldrarna 16–24 år visar sig vara beroende av efterfrågeläget. Av de analyser som gjorts på olika tidsserie- och tvärsnittsmaterial framgår bl a följande:

[1] Se Information i prognosfrågor 1978:5. SCB.
[2] Det relativa arbetskraftstalet för en viss ålderskategori definieras som summan av antalet sysselsatta och arbetslösa dividerad med antalet personer tillhörande den aktuella åldersgruppen.
[3] Holmlund [1979] och Gustafsson [1979].

A. Regionala variationer i kvinnornas AK-tal betingas delvis av regionens arbetsmarknadsläge och näringsgrenssammansättning. Regioner med låg arbetslöshet samt stor privat och offentlig tjänstesektor har normalt höga kvinnliga förvärvsfrekvenser. Givet dessa faktorer påverkas AK-talen också av tillgången på barntillsyn. Slutligen stiger AK-talen med regionens urbaniseringsgrad; rumsligt täta, differentierade och lättillgängliga arbetsmarknader minskar arbetskraftsdeltagandets kostnader.
B. För männens del gäller att AK-talen stiger med minskad arbetslöshet på den regionala arbetsmarknaden, med ökad urbaniseringsgrad och med större industrisektor. Däremot har inte regionens löneläge någon säkerställd effekt på arbetskraftstalen.
C. För såväl män som kvinnor finns en – oberoende av övriga bakgrundsfaktorer – fallande respektive stigande trend hos AK-talen. Speciellt stark är AK-talens nedgång för gruppen män över 55 år. Kvinnornas AK-tal stiger för alla åldersgrupper utom den allra äldsta (över 65 år).

8.3.3 Sysselsättning och arbetskraftsutbud

De sysselsättningsnivåer som framkommer ur IUI:s LB-modell kan uppfattas som av näringsliv och förvaltning *planerad* sysselsättning, givet olika exogena förutsättningar och beteendeantaganden. Denna planerade sysselsättning antas alltid realiseras, vilket bl a innebär att möjligheten av utbudsrestriktioner inte beaktas. Givet ett exogent ansatt arbetskraftsutbud kan sysselsättningen styras via modellens politikparametrar så att full sysselsättning uppnås. Denna traditionella långtidsutredningsmetodik tillåter således ingen interaktion mellan arbetsmarknadens efterfråge- och utbudssidor.

Som framhållits har arbetskraftsefterfrågans inriktning effekter på arbetskraftsutbudet via migration och relativa AK-tal. Med utgångspunkt från de samband som där kunnat kvantifieras har en kalkylmodell för arbetskraftsutbudet konstruerats. I denna modell påverkas arbetskraftens totala storlek – via ekvationer för immigration, emigration och AK-tal – av arbetskraftsefterfrågans sammansättning samt av arbetsmarknadsläget i Finland. Med hjälp av modellen kan man studera den efterfrågebestämda sysselsättningsstrukturens förenlighet med kravet på full sysselsättning, givet en viss friktions-

arbetslöshet.[1] Det har därvid förutsatts att den trendmässiga ökningen av kvinnornas AK-tal kommer att fortsätta.

Det referensfall som studeras i långtidsbedömningen har en beräknad tillväxt i den totala sysselsättningen på ca 1 % per år. Industrisysselsättningen faller något i förhållande till 1977 års nivå, medan den offentliga sysselsättningen växer med närmare 4 % per år. Alternativet har en efterfrågemix som är förenlig med den storlek på arbetskraften som framkommer ur kalkylmodellen för arbetskraftsutbudet. Man bör inte tolka de differenser som framkommer mellan arbetskraftsutbud och sysselsättning som egentliga prognoser för arbetslöshetens utveckling.[2] Genom att på sätt som här gjorts studera utbudseffekterna av en given efterfrågestruktur kan man dock belysa vissa potentiella spänningar och balansproblem på arbetsmarknaden. Framför allt är det orealistiskt att räkna med en oberoende av politikval och omvärldsantaganden konstant nettoinvandring. Om industrins arbetskraftsefterfrågan växer snabbare än vi förutsett – och i synnerhet om denna tillväxt är förenad med starka strukturella förskjutningar – uppkommer svåra avvägningsproblem för sysselsättningspolitiken. Invandringsalternativets realism ökar i samma grad som vakanstiderna inom industrin stiger (till följd av låg rörlighet hos den inhemska arbetskraften och/eller till följd av att företagen ställer höga krav på de arbetssökande).

8.4 Utvecklingslinjer och avvägningsproblem i sysselsättningspolitiken

8.4.1 Sysselsättningspolitikens inriktning

Inom flertalet industriländer har andelen förtidspensioneringar ökat betydligt sedan mitten av 60-talet. Denna utveckling är ett av flera tecken på en starkare segmentering ("dualisering") av arbetsmarknaden ("A-lag" och "B-lag"). För långtidsarbetslösa äldre och för personer med handikapp eller sociala problem har förtidspensionering alltmer blivit den mest realistiska prognosen. Utslagningen från den öppna arbetsmarknaden uppvisar i Sverige

[1] För närmare beskrivning av dessa kalkyler se Holmlund [1979].

[2] Det bör t ex observeras att ett större arbetskraftsutbud via högre invandring också medför multiplikatoreffekter från efterfrågesidan (investeringar i skolor, bostäder, service etc). Sådana effekter har inte beaktats. Dessutom är den öppna arbetslöshetens storlek höggradigt beroende av arbetsmarknadspolitikens ambitionsnivå.

betydande regionala variationer, sammanhängande med skillnader i sysselsättningsläget.

Vilken bakgrund har då den starkare segmentering av arbetsmarknaden som tycks äga rum? Delvis är utvecklingen ett uttryck för de generella och icke-arbetsmarknadsspecifika utstötningsmekanismer som kännetecknar industrisamhällen. Men man kan också peka på vissa drag i arbetsmarknadsutvecklingen, som förstärker dessa mekanismer. Hit hör den växande betydelsen av yrkesfärdigheter hos arbetskraften; företagens vilja att anställa och utbilda en person är positivt beroende av personens förväntade prestationsförmåga liksom hans eller hennes olika "stabilitetsegenskaper", t ex förväntade frånvaro- och avgångsrisker. I och med att arbetskraften alltmer blir en "kvasi-fix" produktionsfaktor tenderar anställningsbesluten att likna långsiktiga investeringsbeslut. Med riskaversion hos företagen ökar oviljan att satsa på "anställningsprojekt" med osäker avkastning. Effekten förstärks av lönestelhet och produktivitetsoberoende lönesättningskriterier.

Svensk arbetsmarknadspolitik har under 1970-talet alltmer kommit att präglas av företagsinriktade, sysselsättningsbevarande åtgärder med syfte att förhindra arbetslöshet. Lagen om anställningsskydd, lagerstödet och utbildningsbidraget för permitteringshotade (25-kronan) utgör tre exempel på denna politikförskjutning.

Arbetsmarknadspolitikens starkare inriktning på företagens beteende belyses också av strävandena mot ökat arbetsförmedlingsinflytande över personalpolitiken. Denna arbetsmarknadspolitikens inflyttning i företagen markeras bl a av den s k främjandelagen och kanske också av den pågående uppbyggnaden av en obligatorisk platsanmälan. Parallellt med denna utveckling finns också tendensen till ökat löntagarinflytande över personalpolitiken. Man kan vänta sig att även denna utveckling bidrar till att minska sysselsättningens konjunkturkänslighet.

En rad olika faktorer – investeringar i arbetskraftens kvalitet, lagstiftningen om anställningsskydd och det ökade löntagarinflytandet – verkar således i riktning mot starkare produktivitetsvariationer och svagare sysselsättningssvängningar över konjunkturcykeln.

8.4.2 Den sysselsättningsbevarande politikens effekter

Det är inte särskilt enkelt att identifiera de fördelnings- och stabiliserings-

politiska effekterna av den beskrivna utvecklingen eller verkningarna på ekonomins långsiktiga tillväxtbetingelser. Vissa konsekvenser framstår dock som tämligen sannolika.

För det första kan man räkna med att en omfördelning av arbetslöshetsbördan sker; de nytillträdande på arbetsmarknaden drabbas av ökade svårigheter, medan personer med några års anställningstid i framför allt stora företag löper liten risk för ofrivillig arbetslöshet. Hypotesen bygger på att flödet av vakanser över konjunkturcykeln blir lägre i fallet med "labor-hoarding"-orienterad politik. Den i Sverige trendmässigt stigande ungdomsarbetslösheten styrker detta resonemang. Det finns också en annan fördelningsaspekt som bör uppmärksammas, nämligen sysselsättningseffekterna vid företagsnedläggningar. Det skyddsnät för äldre personer som bl a uppsägningstidernas åldersberoende utgör, är av liten betydelse för äldre personer i nedläggningsaktuella företag. Inte heller de företagsbundna senioritetsreglerna ger här något skydd. En snabb strukturomvandling, med omfattande utslagning av ekonomiskt obsoleta arbetsställen, kommer därför att medföra en ökad frekvens av förtidspensioneringar. Senioritetsregler som inte är knutna till enskilda företag och arbetsplatser skulle här otvivelaktigt underlätta för äldre personer att finna nya anställningar.

De stabiliseringspolitiska verkningarna är a priori svårbedömda. Å ena sidan medför den starkare bindningen mellan företag och anställda – liksom den sannolikt lägre arbetslösheten – att företagen får svårare att rekrytera arbetskraft, vilket ökar riskerna för löneglidning och kostnadsinflation. Å andra sidan leder den lägre rörligheten ut ur företagen till minskat behov av löneökningar för att *behålla* personal. Vilken effekt som överväger beror på graden av överensstämmelse i ett konjunkturuppsving mellan efterfrågeinriktning och ledig arbetskraftskapacitet. Ju starkare de strukturella förskjutningarna är, desto större blir riskerna för löneinflation av en sysselsättningsbevarande politik. Detta är ett aktuellt problem i denna långtidsbedömning och behandlas i Del II och kapitel 11.

Man kan tillföra resonemangen viss empirisk information utifrån Sveriges erfarenheter sedan början av 60-talet. Kan man säga något om vad den *öppna* arbetslöshetens storlek betyder för löneglidningen? Studier av löneglidningens bestämningsfaktorer i svensk industri visar att arbetslöshetens storlek har mycket marginell löneglidningseffekt i jämförelse med antalet vakanser.[1] Konkret kan detta resultat illustreras med utgångspunkt från erfarenheterna av de senaste årens utpräglade labor-hoarding-politik; trots en för konjunk-

[1] Se Holmlund [1978].

turläget extremt låg öppen arbetslöshet har löneglidningen pressats tillbaka till mycket låg nivå. För att bedöma de mer långsiktiga verkningarna bör dock naturligtvis även inflationsriskerna under den pågående konjunkturuppgångsfasen studeras.

När det gäller verkningarna på den långsiktiga produktivitetstillväxten talar sannolikheten för att denna kommer att dämpas av den beskrivna utvecklingen mot minskad rörlighet på arbetsmarknaden. Skälet är främst att överflyttningsvinster via strukturomvandling inte kan åstadkommas lika snabbt på en trögrörlig arbetsmarknad. Denna slutsats är konventionell och bör nyanseras av flera skäl. För det första torde gälla att en viktig del av kunskapsöverföringen till nyanställda på en arbetsplats sker genom medverkan från andra arbetstagare. I avsaknad av jobbransonering och senioritetsregler skulle dessa personer ha starka incitament att monopolisera sina förvärvade färdigheter; en arbetstagare som bidrar till att utbilda en nyanställd äventyrar samtidigt den egna anställningen genom att reducera sitt relativa produktivitetsförsprång. Ett företag som vill skapa en gynnsam miljö för kunskapsspridning på arbetsplatsen har därför anledning att erbjuda anställningskontrakt som eliminerar sådana konkurrenseffekter. Därför finns sannolikt vissa positiva produktivitetseffekter förenade med en utveckling mot långsiktiga anställningskontrakt.

En annan aspekt gäller strukturomvandlingens kostnader. Den geografiska rörligheten är – även om man bortser från svårmätbara icke-ekonomiska effekter – mycket resurskrävande; man kan här peka på att en mycket snabb omflyttning inducerar ett investeringsbehov i samhällskapital på inflyttningsorterna (bostäder, skolor, service etc). Studier av de samhällsekonomiska effekterna av (en ökad) geografisk rörlighet tyder på att de reala vinsterna är positiva men förhållandevis små, beroende främst på betydande samhällsekonomiska kapitalförluster.[1]

8.4.3 Arbetsmarknadens signalsystem och sysselsättningspolitikens avvägningsproblem

Omflyttningen av arbetskraft mellan sektorer och regioner brukar klassificeras efter sin bakgrund i "pull"- respektive "push"faktorer ("frivilliga" resp "ofrivilliga" flyttningar). Man kan hävda att utvecklingen på arbetsmarknaden inneburit en försvagning av båda dessa traditionella mekanismer för

[1] Se *SOU* 1978:60; Arbetsmarknadspolitik i förändring, kapitel 9.

strukturomvandling. Som tidigare visats har uppsägningar av arbetskraft blivit mycket sällsynta samtidigt som de med friställningar förenade arbetslöshetsriskerna har minskat (till följd av förlängda uppsägningstider).

Pullmekanismerna brukar antas verka främst via lönebildningen. Hur fungerar denna i detta sammanhang? Några faktorer att observera är:

A. Det finns betydande trögheter när det gäller att få till stånd ändrade relativlöner mellan olika företag. En faktor är arbetsgivarsidans kollektiva intresse av att förhindra löneglidning. Denna inställning har i sin tur sannolikt en rationell grund i (minst) två omständigheter, nämligen existensen av *förtjänstutvecklingsgarantier* och förekomsten av *demonstrationseffekter*. De förra är välkända och alltmer tillämpade; de tenderar sprida löneglidning, som uppkommit på en begränsad del av arbetsmarknaden, till hela arbetsmarknaden. I samma riktning verkar lönebildningens demonstrationseffekter; den lokala lönesättningen torde i hög grad styras av löneutvecklingen för jämförbara lönegrupper.
B. Skatte- och transfereringssystemets marginaleffekter medför att en mycket begränsad del av en via flyttning erhållen bruttoinkomstökning tillfaller individen. Följaktligen krävs stora bruttoförändringar för att realisera ett givet nettoutbyte.

   Faktorerna A och B innebär tillsammantagna dels att nettolöneskillnaderna dåligt avspeglar arbetskraftens avkastning i alternativa användningar, dels att allokeringspolitiskt motiverade förändringar i lönestrukturen knappast kan åstadkommas utan en betydande kostnadsinflation.
C. Trots betydande marginaleffekter förefaller företagens relativa löneläge spela en viktig roll för deras möjligheter att öka sysselsättningen. Regressionsberäkningar på ett företagsbaserat material visar att avgångssannolikheterna är signifikant negativt beroende av företagets relativlön. Tabell 8.6 visar beräknade löneelasticiteter i några olika branscher. (En löneelasticitet lika med minus ett innebär att en höjning av företagets relativa löneläge med 10 % minskar antalet avgångar med 10 %.)

De nämnda faktorerna, som verkar i riktning mot en försvagning av strukturomvandlingens traditionella signalsystem, utgör argument för en förstärkning av arbetsmarknadspolitikens rörlighetsstimulanser. En sådan inriktning kan ge allokeringspolitiska, stabiliseringspolitiska och fördelningspolitiska motiveringar. För det första minskar riskerna för inflationsdrivande

flaskhalsar och för det andra kan överflyttningsvinster genereras snabbare. Slutligen framstår också rörlighetsstimulanser, riktade till arbetsmarknadens lättrörliga grupper, som ett medel att öka sysselsättningsmöjligheterna för personer med särskilda svårigheter att klara omflyttningar (t ex äldre).

Tabell 8.6 *Personalavgångarnas löneberoende i olika branscher*

Bransch	Elasticitet
Gruvor och mineralbrott	–0,7
Textil-, beklädnads-, läder- och lädervaruindustri	–1,7
Trävaruindustri	–1,0
Massa-, pappers- och pappersvaruindustri	–0,4
Grafisk industri, förlag	–0,8
Kemisk industri, petroleum-, gummivaru-, plast- och plastvaruindustri	–1,1
Järn-, stål- och metallverk	–0,4
Verkstadsindustri	–0,8

DEL V
SEKTORER

Inledning

Den stora, offentliga sektorn, som egentligen innehåller ett mycket stort antal, delvis självständigt agerande beslutsenheter, analyseras i kapitel 9. Hur ser sektorn ut? Hur har den växt under hela 1900-talet? Vilka gränser för tillväxten sätter utjämningspolitiken? Hur ser det skattesystem ut som bäst passar de problem som möter svensk ekonomi på 80-talet?

Industrin, som studeras i kapitel 10, är primus motor i den svenska ekonomin. Fungerar den lika effektivt på 80-talet som hittills? Hur stora felinvesteringar har egentligen gjorts under efterkrigstiden, bl a på grund av det skattesystem vi har? Analysen anknyter här till diskussionen i finansieringskapitlet 7.

Kapitel 9

Offentlig ekonomi i tillväxt[1]

9.1 3 x 300 offentliga sektorer

När vi skall diskutera tillväxtperspektiven på 1980-talet för den svenska blandekonomin kan vi inte nöja oss med att analysera förhållandena inom den privata sektorn, hushållens och företagens beteende. Den offentliga sektorn, de offentliga verksamheterna och det offentliga finansieringssystemet spelar en allt mer dominerande roll i vår ekonomi. Den har expanderat så snabbt under efterkrigstiden att numera omkring två tredjedelar av inkomsterna slussas genom offentliga budgetar och cirka 45 % av all resursanvändning (inkl affärsdrivande verk och offentligt bostadsbyggande) sker i offentlig regi. Vi skall i detta kapitel diskutera vilka "strukturella" problem denna utveckling medfört och fortsättningsvis kan väntas aktualisera och vilka speciella krav på strukturanpassning som den medför under 80-talet.

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. En del av förvirringen i diskussionen kring den offentliga utgiftsexpansionen torde kunna föras tillbaka till det faktum att man oftast slentrianmässigt talar om den offentliga sektorn fastän det i själva verket handlar om minst 3 x 300 offentliga sektorer.

Det finns mer än 300 olika politiska beslutsenheter i vårt land. Förutom staten har vi 24 län och 277 primärkommuner. Staten är visserligen den största av dessa beslutsenheter men dess betydelse relativt till det kommu-

[1] Framställningen i detta kapitel grundas i huvudsak på material som finns utförligare dokumenterat i Ysander [1979c]. I det beräkningsarbete som redovisas i figurer och tabeller har Erik Mellander medverkat.

nala blocket minskar år från år. Medan kommunala och statliga realutgifter vid krigets slut var ungefär lika stora, är de kommunala verksamhetsutgifterna numera mer än dubbelt så stora som de statliga och tenderar dessutom att växa i väsentligt snabbare takt. Sedan slutet av 60-talet tar också kommunalskatten i anspråk en större och snabbare växande andel av hushållens inkomster än den statliga inkomstskatten. Som en ytterligare autonom, och snabbt växande, enhet kan socialförsäkringssektorn räknas. Naturligtvis är dessa olika enheter inte oberoende av varandra. Vi vet t ex att staten betalar mer än 25 % av kommunernas utgifter via olika typer av bidrag och även finansierar en stor andel – drygt 20 % – ifråga om socialförsäkringskostnaderna. Samtidigt vet vi att förändringar i relationerna stat–kommun är svåra och tidsödande att åstadkomma. Statlig reglering bestämmer visserligen i fråga om tre fjärdedelar av den kommunala verksamheten vad som måste göras, men samtidigt är kommunerna erfarenhetsmässigt inte alltid villiga att följa statliga önskemål och rekommendationer ifråga om vilka ytterligare uppgifter de bör eller inte bör utföra. Trögrörliga och relativt autonoma förvaltningar finns också inom det statliga verksamhetsområdet.

En kontinuerlig strävan under 70-talet, från kommunindelningsreformen till de pågående länsdemokrati- och decentraliseringsutredningarna, har också varit att öka den reella handlingsfriheten för regionala organ. För många centrala statliga förvaltningar gäller dessutom att man successivt intecknar det existerande handlingsutrymmet genom formella utfästelser eller informella underhandsöverenskommelser med olika berörda intressegrupper och därmed i realiteten urholkar den kortsiktiga beslutanderätten för centrala politiska instanser. På kort sikt är det tveksamt om graden av beslutskoncentration eller centralisering inom den s k offentliga sektorn är speciellt mycket större än t ex inom den privata industrin. Det kan därför vara missvisande att, som ofta görs i långtidsutredningar, behandla alla offentliga utgifter som en given och tillgänglig handlingsparameter, som man efter behov kan variera utifrån centrala politiska avvägningsönskemål. Det är av dessa skäl vi i kalkylarbetet valt att också diskutera ett utvecklingsalternativ som innebär att primärkommuner och landsting fortsätter att expandera enligt samma mönster eller utifrån samma preferenser som kännetecknat utvecklingen sedan 1964.

Var och en av de 300 offentliga sektorerna innesluter dessutom i sig åtminstone tre olika slags sektorer. Man kan nämligen välja att betrakta och avgränsa en offentlig beslutsenhet från åtminstone tre olika synpunkter.

Givet att offentliga myndigheter söker fullfölja de gemensamma målsättningarna genom att reglera och styra utvecklingen på enskilda marknader kan nämligen detta ske på bl a de tre följande sätten.

Man kan, t ex genom att överta ägandeansvaret, söka direkt *styra utbudet* av varor och tjänster.

Man kan för det andra i stället välja att uppträda som allsmäktig köpare, dvs söka direkt *styra efterfrågan.*

För det tredje kan man söka styra mera indirekt genom att påverka marknadspriset, dvs utnyttja en *pris- och inkomststyrning.*

Offentligt ägande och *utbudsstyrning* är den klassiska formen av socialisering. I princip kan också denna form av socialisering särskiljas och renodlas i förhållande till andra former av offentlig reglering. Man kan exempelvis tänka sig ett marknadssocialistiskt samhälle där de offentliga myndigheterna äger alla produktionsmedel och långsiktigt styr utbudet genom kontroll av investeringar. Samtidigt bevaras det fria konsumentvalet som realiseras i form av decentraliserad efterfrågan på de olika marknaderna. Följden blir, åtminstone i teorin, en polarisering av makten över marknaderna, mellan konsumenter och offentliga makthavare, och i skärningspunkten mellan dessa maktsfärer, två olika och eventuellt icke förenliga uppsättningar av värderingar eller priser.[1] I verkligheten sker då vanligen kapitalfördelningen genom ransonering eller en kvantitativ reglering, vars avvägningar emellertid indirekt avslöjar planerarnas "skuggpriser" eller preferenser. Man kan också vilja använda utbudsstyrningens räckvidd som mått på marknadsmässigheten i en marknadssocialism. I den liberalaste varianten regleras endast den totala investeringskvoten, medan den andra extremen representeras av en detaljreglering av hela konsumtionsutbudet, med priser endast använda som efterfrågereglage. Vissa bedömare har utnyttjat ett liknande tolkningsschema i beskrivningen av de nuvarande polska och ungerska ekonomierna som utbudsstyrda exempel på marknadssocialism.

I den svenska debatten och den svenska välfärdsmodellen har emellertid den renodlade utbudsstyrningen hittills icke spelat någon väsentlig roll som slagord eller tvistefrö. Offentligt ägande och utbudsstyrning har åtminstone tidigare främst betraktats som ett medel för att säkerställa en tillräckligt snabb och ändamålsenlig utbyggnad av samhällets infrastruktur i vid mening – transportapparaten, vård- och utbildningsinrättningar m m. Utgångspunkten var i dessa fall ofta att vinster inte ansågs ge tillräckliga eller rättvisande

[1] För en närmare diskussion av utbudsstyrningen och det duala prissystemet kan vi exempelvis hänvisa till två polska ekonomer: Lange [1938], samt Drewnowski [1961].

utbyggnadssignaler. Skalfördelar, informationströsklar eller höga transaktionskostnader ansågs medföra att full och kostnadstäckande betalning inte omedelbart eller direkt kunde utkrävas av den enskilde konsumenten eller klienten. Dessa politiska attityder återspeglas också i det faktum att offentligt ägande och offentlig företagsamhet utanför det sedvanliga området för offentliga tjänster internationellt sett legat på en relativt låg nivå i Sverige, åtminstone ända fram till de senaste åren. I denna mening har vi i Sverige knappast en speciellt stor offentlig sektor, såvida man inte också däri skall inräkna de olika former av mera indirekt styrning som exempelvis sker genom skilda former av miljö-, arbetsmarknads-, konsument- och näringsfrihetslagstiftning.

Det klassiska exemplet på *efterfrågestyrning* är naturligtvis de s k kollektiva nyttigheterna, t ex allmän utrikesförvaltning, försvar, rättsväsende m m, som har det gemensamt att de svårligen kan säljas över disk till enskilda konsumenter och där efterfrågan med nödvändighet måste kanaliseras genom olika politiska organ. Vad som skall betecknas som en direkt efterfrågestyrning, dvs som ett system med så att säga central upphandling och central distribution eller ransonering är betydligt mera tveksamt redan när vi går över från kollektiva nyttigheter till exempelvis sjukvårds- och utbildningstjänster. Den avgörande frågan är hur beslutet fattas om vad som skall efterfrågas och när och i vilken form. Fattas dessa beslut av den private konsumenten, väljer man exempelvis i de svenska nationalräkenskaperna att beteckna varan eller tjänsten som privat konsumtion, oavsett hur betalningen sker. Är det i stället de offentliga myndigheterna som bestämmer vem som får vad, skall utgifterna hänföras till s k offentlig konsumtion.

Även en långtgående efterfrågestyrning kan naturligtvis i teorin tänkas förenad med ett decentraliserat och privatkapitalistiskt organiserat utbud. Nära till hands liggande exempel på detta utgör de former för planhushållning, efterfrågereglering och ransonering som i en rad marknadsekonomier genomfördes både under första och andra världskriget.[1]

I vår egen ekonomi har den direkta efterfrågestyrningen framförallt koncentrerats till de offentliga tjänsterna men har å andra sidan där fått en större omfattning och täckning än i de flesta andra länder. Det är väl i allmänhet detta som åsyftas när man ofta brukar beteckna den svenska välfärdsmodellen som en "servicedemokrati".

Den mest karakteristiska formen för styrning i vår ekonomi är emellertid

[1] De första försöken till sovjetisk planhushållning hade som känt krigshushållningen i Berlin under första världskriget som en av sina främsta förebilder.

varken efterfrågestyrning eller utbudsstyrning. Ett huvudtema i den blandekonomiska ideologi som präglar ekonomiskt beteende och debatt i vårt land har ju varit önskemålet att bibehålla de decentraliserade marknaderna och låta den offentliga styrningen ske indirekt via prispolitik – dvs genom skatter och subventioner.

Huvuddelen av de offentliga budgetarna – med utgifter för kollektiva nyttigheter och för vissa icke inkomstberoende tranfereringar som främsta undantag – kan också betraktas som instrument för offentlig prispolitik. Genom olika former av faktorskatter och faktorsubventioner påverkas produktionsfaktorernas marknadspriser och deras användning. Med hjälp av varubundna skatter och subventioner sker motsvarande ifråga om produktmarknaderna, exempelvis avseende tobak, alkohol, livsmedel, läkemedel, bostäder och framförallt avseende alla de olika sociala nyttigheterna respektive de sociala försäkringarna.

I ett fullständigt genomreglerat eller fullständigt centraliserat samhälle behövs rent definitionsmässigt inga priser och därmed inte heller några skatter och subventioner för att uppnå ett visst önskat resultat. Även i ett marknadssocialistiskt system med relativt fri marknadsprisbildning kan uppenbarligen skatter i vanlig mening undvaras, så länge de offentliga myndigheterna har dels fullständig ägarkontroll över produktionen, dels tillräcklig kontroll över inkomstbildningen. Från denna synpunkt kan därför skattetrycket, ceteris paribus, om också något paradoxalt, betraktas som en indikator på graden av decentraliserat ägande och fri inkomstbildning i ekonomin.

Om alla olika former av pris- och inkomststyrning inbegrips får vi uppenbarligen en betydligt vidare definition av offentlig sektor än om vi bara tar hänsyn till direkt utbuds- eller efterfrågestyrning.

Vad vi här ovan urskiljt är väsentligen tre olika medel för offentliga myndigheter att påverka enskilda marknader. I praktiken finns det naturligtvis också en nära sammankoppling med målen för de offentliga ingripandena. Utbuds- och efterfrågestyrningen har i allmänhet motiverats utifrån offentliga allokeringsönskemål, medan pris- och inkomststyrningen vid sidan av allokeringshänsynen också, och kanske framför allt, använts som instrument för fördelningspolitiken.

Vi skall i den fortsatta diskussionen av offentliga sektorperspektiv för 80-talet hålla isär dessa tre aspekter och behandla dem i tur och ordning. Vi skall också i möjligaste mån försöka relatera 70-talets erfarenheter och 80-talets prognosmöjligheter till ett längre historiskt perspektiv, i de flesta fall

från 1950 men i vissa fall över hela det tjugonde seklet.

Det finns ofta en tendens att betrakta den offentliga sektorns expansion i det egna landet som någonting relativt unikt, som ett uttryck för de egna politikernas handlingskraft – eller slapphet. Vi skall därför genomgående, där så är möjligt, försöka att också se utvecklingen av den offentliga sektorn i Sverige i ett mera internationellt perspektiv.

9.2 Offentligt ägande och offentlig utbudsstyrning

9.2.1 Hur pass socialiserade är vi?

Inte minst under senare år har i de flesta västländer det statliga företagandet, det statliga ägarengagemanget i näringslivet, stått i centrum för intresset. Desto mer förvånansvärt är det att jämförbara siffror för att belysa graden av statligt ägarengagemang i olika ekonomier redovisas så ytterst sparsamt. Det senaste år för vilket jämförbara siffror finns återgivna i den internationella statistiken härvidlag är 1968. I tabell 9:1 har vi valt att återge de statliga företagens andel av realkapitalinvesteringarna i några OECD-länder. Kommunala företagsinvesteringar medräknas således inte och inte heller de statliga myndigheternas egna investeringar i olika slags offentlig tjänsteproduktion. Av tabellens jämförelse framgår att vid denna tidpunkt endast USA och Portugal svarade för lägre offentliga andelar än Sverige. Att andelsnivåerna vid denna jämförelse allmänt ligger relativt högt sammanhänger givetvis med det faktum att de statliga företagen traditionellt inrymmer mycket kapitalintensiva infrastrukturföretag. Om man i stället gör motsvarande jämförelse av sysselsättning, vilket vi dessvärre endast kan göra för ett mindre antal länder, reduceras skillnaderna mellan de olika länderna väsentligt, men ordningsföljden kvarstår. Man kan således konstatera att Sverige fortfarande i slutet av 60-talet hade ett av OECD-områdets minst socialiserade näringsliv i denna speciella mening.

Under de senaste 10 åren har emellertid de statliga företagen i Sverige ökat snabbt. Den "näringspolitiska offensiven" under Krister Wickmans tid som industriminister markerades av en antalsmässigt stor ökning av de statliga företagen under åren 1969–70. En sysselsättningsmässigt ännu kraftigare vidgning av de statliga företagen skedde under åren 1975–78 som ett led i ansträngningarna att lösa uppkomna industriella "strukturproblem". Under

Tabell 9.1 *De offentliga företagens andel av den totala fasta kapitalbildningen i några OECD-länder 1968*[a]

	Procent
Kanada	12,5
Danmark	11,2
Finland	16,9
Frankrike	19,8
Holland	15,8
Island	14,4
Norge	13,3
Portugal	7,2
Spanien	13,6
Storbritannien	33,4
USA	2,9
Österrike	17,2
Sverige	7,5

[a] Exklusive förändringar i lager.
Källor: UN, Yearbook of National Account Statistics, Vol 1, 1969; SCB, Statistiska tabeller 1974:50.

dessa år synes emellertid en accelererad ökning av det statliga företagandet även ha skett i flertalet andra OECD-länder. Det är därför tveksamt om Sverige ännu hunnit ifatt länder med en traditionellt stor företagssektor som t ex Frankrike och Italien.

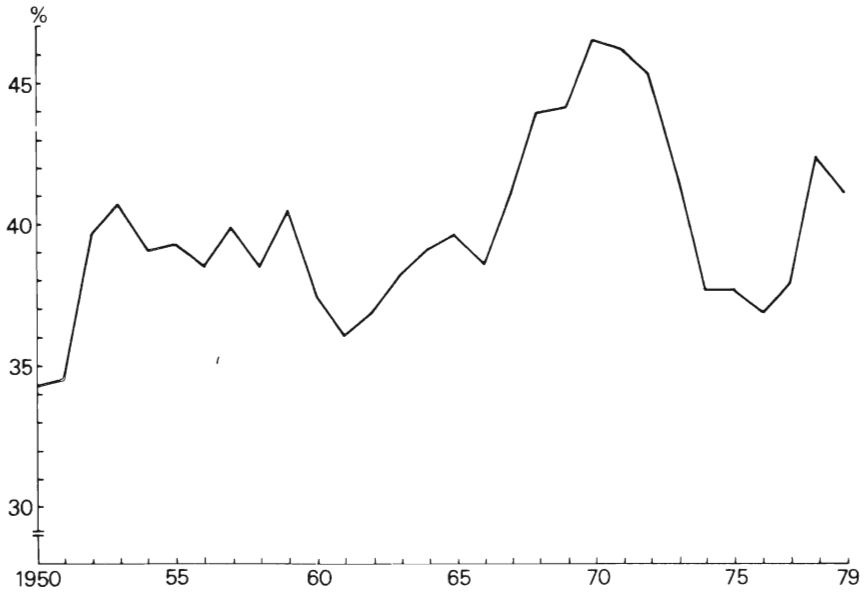
9.2.2 Den offentliga sektorns roll som arbetsgivare och investerare

Att staten eller kommunen står som ägare till ett bolag påverkar givetvis den offentliga sektorns förmögenhetsställning gentemot den privata men behöver för övrigt inte inverka på bolagets sätt att fungera eller uppträda på marknaderna. Det intressanta är med andra ord inte de formella ägandeförhållandena utan frågan vad stat eller kommun använder sitt ägande till. I vilken mån utnyttjar de offentliga myndigheterna sin ägarroll för att direkt styra utbudet eller göra detta indirekt genom att påverka företagets investeringsinriktning och kapitalmarknadsoperationer? I vilken grad utnyttjar den offentliga sektorn sin arbetsgivarroll för att, genom exemplets makt eller genom monopolistiskt marknadsuppträdande, styra förhållandet på arbetsmarknaden?

Utvecklingen av den offentliga sektorns roll på kapitalmarknaden och dess betydelse för investeringsverksamheten framgår av figur 9.1, som visar hur investeringarna hos myndigheter och offentliga företag utvecklats under efterkrigstiden som andel av de totala investeringarna i ekonomin. Av

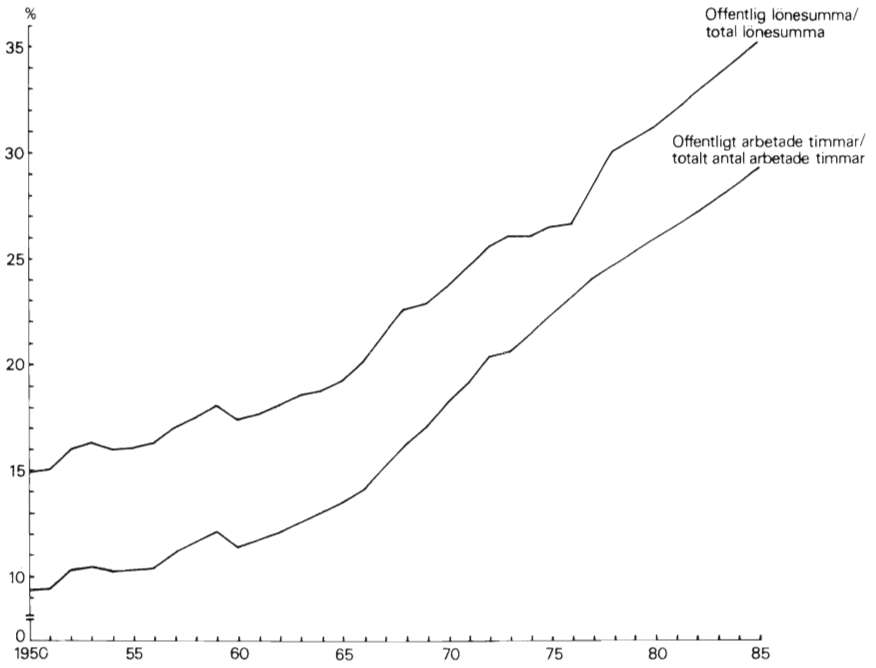
figuren framgår att andelen under 50-talet låg strax under 40 % för att i början av 60-talet sjunka något. Kommunsammanslagningarna mellan 1968–72 ledde till en kommunal investeringsboom som fick den offentliga investeringsandelen att kulminera med över 46 % 1970. Under 70-talet har sedan andelen sjunkit relativt stadigt, ehuru 1977 visar en viss återhämtning. Under åren 1975–76 var man således nere i en andelssiffra som motsvarar de första åren på 60-talet respektive de första åren på 50-talet. Nedgången i de kommunala investeringarna 1972–76 var med andra ord så stark att den konsoliderade offentliga sektorn trots stigande statliga investeringar och kraftigt reducerade industriinvesteringar inte förmådde hålla sin andel. Sammanfattningsvis kan figuren sägas visa att om vi med socialisering avser en ökad relativ, offentlig styrning av kapitalinvesteringarna kan någon socialiseringstendens inte utläsas ur dessa data. Den offentliga investeringsandelen väntas för övrigt i IUI:s beräkningar under prognosperioden förbli på den låga nivå som etablerades under 1970-talet. Detta gäller i referensalternativet medan en viss ökning av andelen sker i det kommunalexpansiva alternativet, där förutom den kapacitetsökning som verksamhets-

Figur 9.1. *Den offentliga sektorns andel av totala bruttoinvesteringar 1950–1979*



Källor: SNR, SCB.

Figur 9.2. *Offentligt sysselsatta som andel av totalt sysselsatta 1950–1985*



Källor: SNR, SCB och IUI.

expansionen kräver en återhämtning av existerande kapacitetsunderskott antas ske fram till 1985.[1]

Motsvarande redovisning av den offentliga sysselsättningsandelen ges i figur 9.2. I denna statistik är dock icke de offentliga företagen medtagna. Vi ser att såväl andelen anställda vid offentliga myndigheter som dessas andel av total lönesumma ökade relativt långsamt under 50-talet och första hälften av 60-talet. Under den senaste tolvårsperioden har emellertid andelen ökat snabbt, från 14 till 25 % i timmar räknat. För prognosperioden förutses i referensfallet, vars utveckling tecknats i figuren, en fortsatt ökning av den offentliga sysselsättningsandelen ehuru i något dämpad takt trots att tillväxten i realt produktionsvärde går ned kraftigt (se nedan). I det kommunalexpansiva alternativet däremot kommer andelsökningen att försiggå i nästan lika snabb takt som under slutet av 60-talet.

Vid slutet av prognosperioden kommer nästan var tredje förvärvs-

[1] Exakta prognossiffror ges icke av kalkylberäkningarna, som icke särredovisar offentliga bolag. Ovanstående omdömen har därför i detta avseende fått grundas på kompletterande överslagsberäkningar.

arbetande individ här i landet att vara anställd hos en offentlig myndighet. Inkluderas även offentliga företag i beräkningen handlar det istället om fyra tiondelar av den totala arbetskraften.

Hittills kan knappast stat och kommun påstås ha utnyttjat sin arbetsgivarroll för att initiera nya förhållanden på arbetsmarknaden eller föregripa kommande arbetsmarknadslagstiftning. Även den skillnad som kanske tidigare förelåg ifråga om sysselsättningstryggheten vid företagsnedläggelser eller risken för tillfälligt friställande torde successivt ha utjämnats genom den arbetsmarknadslagstiftning som genomförts under 70-talet.

Vad vi däremot har anledning att på sikt förutse är att statligt och kommunalt anställda i allt större utsträckning uppträder som "löneledare" vid centrala avtalsförhandlingar. Den anpassning av lönerörelserna till lönsamhetsförhållandena inom exportindustrin som nu sker skulle därmed försvagas. Detta i sin tur skulle kunna tänkas öka riskerna för en internt genererad kostnadsinflation och därmed ytterligare förstärka betydelsen av en aktiv växelkurspolitik.

Redan det faktum att en allt större andel av den totala arbetskraften är offentligt sysselsatt kan dessutom, som ofta påpekats, tänkas på sikt påverka väljaropinionen i riktning mot en ökad villighet att avdela resurser för en fortsatt offentlig utgiftsexpansion.

9.2.3 Utbudsstyrningen

Det kan finnas många och ytterst varierande skäl för stat och kommun att vilja styra utbudet. Ibland kan det vara för att undvika missbruk av naturliga monopol – den kommunala, industriella verksamheten ger här många exempel – men ibland sker det tvärtom utifrån en önskan att skapa och fiskalt utnyttja en monopolställning – exempelvis ifråga om sprit och tobak. I många fall har man velat motivera en offentlig utbudsstyrning med effektivitetshänsyn – exempelvis skalfördelar vid kollektiva transporter eller höga transaktionskostnader för vägavgifter. I andra fall, t ex ifråga om socialförsäkringarna, är det främst det starka fördelningspolitiska inslaget som motiverat en offentlig kontroll av försäkringsutbudet.

Offentligt kapitalägande kan ju också vara en god affär. Trots att flera av de offentliga affärsverken ursprungligen motiverats av existensen av skalfördelar som gör det samhällsekonomiskt olönsamt att kräva full kostnadstäckning, är affärsverksrörelsen numera i allmänhet en god affär.[1] Staten

[1] Se Pousette [1979].

exempelvis kräver för närvarande 8 3/4 % nominell avkastning på insatt kapital. Utöver räntelikvider sker emellertid också inflationsavskrivningar genom att de statligt finansierade tillgångarna avskrivs till återanskaffningspriser. Vilket internräntekrav på investeringarna förräntningskravet motsvarar varierar därför med inflationen och med den takt i vilken avskrivningarna sker. Genomsnittligt torde man kunna räkna med att det idag krävs en real internränta för investerat statskapital mellan 4 och 5 %. Detta är ju en relativt hög siffra i förhållande till räntabiliteten under senare år i det privata näringslivet.

Den svenska ekonomin ger också exempel på sektorer där vi har en relativt fullständig utbudsstyrning utan att detta motsvaras av en lika stor offentlig ägardominans. Energisektorn utgör väl härvidlag det mest välkända exemplet.

En fullständig utbudsstyrning har annars främst aktualiserats på de områden där staten också uppträder som en relativt allsmäktig köpare. Detta gäller framför allt inom vård- och utbildningssektorerna. Att offentliga myndigheter bestämmer hur mycket som skall köpas av olika tjänster och också till större delen betalar räkningen, innebär ju inte med nödvändighet att också utbudet måste vara centraliserat. Man kan fortfarande i princip tänka sig olika slag av offertförfarande mellan konkurrerande producenter. Att så inte skett eller ens på allvar aktualiserats i den politiska debatten ifråga om exempelvis utbildning och vård, sammanhänger antagligen med att ett standardiserat utbud, frånvaro av kvalitetsskillnader, ifråga om primär vård och utbildning, länge ansetts vara en väsentlig del av jämlikhetsmålsättningen och demokratiseringssträvandena. Utländska erfarenheter av utbudskonkurrens inom vård- och utbildningsområdena har också visat att en social och kvalitetsmässig segmentering av utbudet ofta uppstår. Med en stigande levnadsstandard följer emellertid en naturlig förskjutning av efterfrågan mot mera sekundära och därmed också mera individuellt differentierade vård- och utbildningsönskemål. Därmed torde på sikt också en ökad vikt komma att läggas vid behovet av decentralisering och specialisering även ifråga om vårdutbudet och utbildningsutbudet.

9.2.4 Konkurrens och decentralisering

Motsatsen till utbudsstyrning är en konkurrens mellan decentraliserade producenter. En sådan decentralisering är fullt möjlig även inom ramen för ett gemensamt offentligt ägaransvar. Som ett steg i den riktningen kan man

betrakta de senaste årens många exempel på kommunalisering av tidigare statlig verksamhet, liksom den ökade rörelsefrihet som på många områden tillerkänts statliga förvaltningar och affärsverk. Ett annat liknande exempel utgör den tilltagande regionala autonomin ifråga om t ex sjukhusvård och högre utbildning.[1]

En mera vittgående decentralisering kräver emellertid att bl a riksdag och regering är villiga att även formellt avhända sig eller långsiktigt delegera beslutsrätten i tillräcklig mån för att enskilda förvaltningar skall kunna uppträda och förhandla på konkurrensmarknader. Decentraliserade förvaltningsenheter måste i viss utsträckning kunna – och vara motiverade till att – överbjuda respektive konkurrera ut varandra. I annat fall bortfaller effektivitetsvinsterna och kvar står ofta endast en internprissättning och en kostnadsredovisning som blivit självändamål. Detta är problem som också förekommer i den interna administrationen av stora företag.[2]

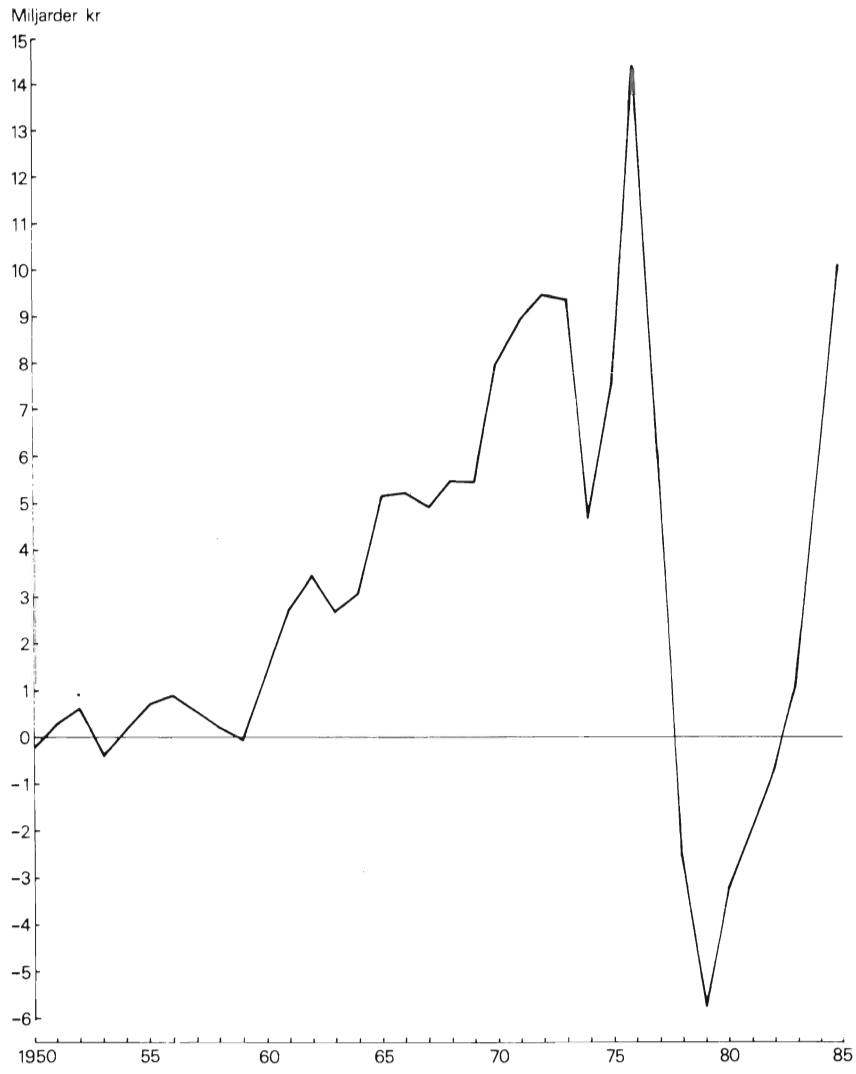
Utvecklingen ifråga om byråkratisk praxis och budgetteknik har hittills närmast gått i en riktning som tenderar att försvåra en sådan vittgående delegering. Det är emellertid sannolikt att vi redan under början av 80-talet kommer att uppleva effektivitetsproblemen i den centraliserade offentliga förvaltningen så påtagligt att vi därmed får en bättre jordmån för debatt och försöksverksamhet kring utvidgad decentralisering inom den offentliga sektorn. De aktuella erfarenheterna av och diskussionerna kring universitetsreformerna och deras resultat synes bl a peka i denna riktning.

9.2.5 Offentligt sparande och förmögenhetstillväxt under 1980-talet

Förändringar i offentligt ägande och offentlig förmögenhet noteras formellt varje år i form av den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande. I figur 9.3 återges utvecklingen under efterkrigstiden av detta offentliga sparande. Figuren redovisar en accelererande förmögenhetstillväxt efter tillkomsten av AP-fonderna 1959. Ökande pensionsutgifter i förening med stora statliga budgetunderskott har emellertid under de allra senaste åren lett till att förmögenhetstillväxten förbytts i ökad skuldsättning. I prognosperiodens början, 1977, uppgick det negativa sparandet inom stat och kommun till 14 miljarder kronor. I referensfallet har detta underskott, genom successiva

[1] En intressant idéskiss, som visar hur ett konkurrensspel mellan decentraliserade statliga förvaltningar å ena sidan och kommunala myndigheter å andra sidan skulle kunna tänkas försiggå inom trafikområdet, presenterades för något år sedan av Peter Bohm [1977].
[2] Se t ex Eliasson [1976 a].

Figur 9.3 *Den offentliga sektorns finansiella sparande 1950–1985*



Källor: SNR, SCB och IUI.

skattehöjningar och en stigande skattebas, parat med något minskade subventions- och transfereringsbehov, inte bara kraftigt reducerats utan vänts i ett snabbt växande överskott vid prognosens slut, 1985. Samtidigt har dock AP-nettot fortsatt att minska varför den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande, som figuren visar, förblir relativt begränsat.

Några ytterligare kommentarer kan behövas för att rätt tolka dessa sparandeuppgifter. För det första är det viktigt att hålla isär det finansiella sparandet hos stat och kommun från det kanske vanligare begreppet

konsoliderat offentligt budgetsaldo. För att komma från finansiellt sparande till budgetsaldon skall man – förutom en korrigeringspost på för närvarande omkring 4 miljarder kronor avseende skillnaden mellan statlig budgetredovisning och nationalräkenskaper – lägga till statens och kommunsektorns lånefinansierade kapitalplaceringar i form av lån, aktieteckningar etc. Dessa tilläggsposter påverkar inte den offentliga förmögenhetens storlek men väl i hög grad dess sammansättning. Medan det finansiella sparandet talar om hur stor del av det sammanlagda sparandet gentemot utlandet som lokaliserats i den offentliga sektorn, ger budgetsaldona närmast uppgift om hur stor del av de totala kapitalmarknadstransaktionerna som kanaliserats via offentliga myndigheter.

Ett ökat offentligt sparande måste definitionsmässigt uppvägas antingen av ett minskat utlandssparande, dvs ett förbättrat bytessaldo, eller ett minskat sparande inom andra inhemska sektorer. En analys av referensfallets utfall visar att båda dessa faktorer spelar roll för det minskade finansiella underskottet under prognosperioden. Den skärpta beskattningen av hushållen medför att det reala värdet av hushållssparandet reduceras tillsammans med en sjunkande sparkvot. Samtidigt uppnår vi balans i fråga om utlandsaffärerna, vilket framför allt avspeglas i väsentligt ökat bruttosparande inom företagen, en ökad självfinansieringsgrad. Det bör understrykas att de antaganden som gjorts i referensfallet ifråga om sparandefördelningen mellan hushåll och offentlig sektor är i viss grad godtyckliga. Det finns många andra, lika rimliga och möjliga, fördelningar som är förenliga med den projicerade reala utvecklingen. Mycket stora omfördelningar av sparandet till hushållen torde dock kräva genomgripande förändringar i skattesystemet.

I den allmänna, offentliga debatten framställs ofta stora offentliga budgetunderskott och ett negativt sparande hos stat och kommun som något av en nationell olycka som oundvikligen pekar i riktning mot en nationell bankrutt om förhållandena får kvarstå. Dessa tankegångar torde väl kunna föras tillbaka till tidigare gällande budgetbalanseringsprinciper, där en långsiktig balansering av driftbudgeten förordades som en form av offentligt "förmögenhetsskydd". De senaste decenniernas budgetdiskussioner torde emellertid redan fått de flesta att inse att statens och kommunernas finansiella förmögenhetsställning gentemot den privata sektorn är ett relativt ointressant begrepp så länge det inte kopplas till frågan om inflytande och ägaransvar. Enkel aritmetik visar också att vi mycket väl kan ha ett kvarstående offentligt budgetunderskott i all evighet utan att därmed nödvändigtvis göra oss urarva eller hamna i en statsfinansiellt omöjlig

situation.

Om vi i en långsiktig jämviktsutveckling har ett offentligt underskott som utgör en konstant proportion av inkomsttillväxten i ekonomin, kommer uppenbarligen på tillräckligt lång sikt också den totala statsskuldens förhållande till nationalinkomsten att närma sig detta värde. I dag utgör den svenska statsskulden en dryg tredjedel av nationalinkomsten. Om vi antar att inkomsterna på sikt realt ökar med ca 3 % per år, skulle detta betyda att vi kan acceptera en årlig ökning av statsskulden motsvarande 1 % av nationalinkomsten, utifrån dagens priser motsvarande cirka 3 miljarder, utan att därmed på sikt förändra statsskuldens relativa storlek. Om vi emellertid samtidigt, som i referensfallets prognosalternativ, räknar med en årlig inflationstakt av cirka 5 %, kommer ju därmed också den nominellt bundna statsskuldens realvärde att nedskrivas med motsvarande årliga 5 %. Detta skulle då innebära att vi kan låta den nominella statsskuldsökningen uppgå till så mycket som 6 %, eller i dagens priser bortåt 20 miljarder kronor, utan att därmed andelen real statsskuld skulle öka.

Därmed naturligtvis inte sagt att det är ointressant om man på marginalen skattefinansierar eller lånefinansierar offentliga utgifter. Alternativen skiljer sig inte bara ifråga om den totala förmögenhetsställningen mellan privat och offentlig sektor utan också ifråga om de privata förmögenheternas och inkomsternas fördelning. Det är i allmänhet inte samma människor som drabbas av en viss skatteskärpning som i en alternativ situation har möjlighet att via banksystemet låna ut pengar för att finansiera den offentliga verksamheten. På kort sikt är naturligtvis finansiellt sparande och budgetsaldon för den offentliga sektorn framförallt av intresse från kreditmarknadssynpunkt. Stora offentliga underskott, som inte motverkas av motsvarande underskott på bytesbalansen och som finansieras via banksystemet, innebär en motsvarande påspädning av likviditeten i ekonomin och därmed motsvarande ökade inflationsrisker på sikt. Detta är ju den främsta bakgrunden till den oro man har anledning känna inför de senaste årens mycket stora underskott, vars verkningar framför allt kommer att visa sig under de närmaste åren då samtidigt bytesbalansen väntas bli dramatiskt förbättrad. En annan och mera långsiktig kreditmarknadsaspekt på statsskulden sammanhänger med att en stor flytande statsskuld i allmänhet skapar ett ökat handlingsutrymme för kreditmarknadspolitiken, allt annat oförändrat.

9.3 Offentlig efterfrågestyrning

9.3.1 Tjänsterevolutionen

Den kollektiva andelen av samhällets resursanvändning i löpande priser (inkl affärsverk och offentligt bostadsbyggande) har under de senaste 15 åren ökat från mindre än 30 % till mellan 40 och 45 %. Det är framför allt den snabba expansionen av vård- och utbildningssektorerna som förklarar denna utgiftsökning. I detta avseende följer vi samma utvecklingsmönster som andra industriländer. Tertiära sektorn, eller tjänstesektorn, ökar i dessa länder successivt sin andel av resursanvändningen på bekostnad av varuproduktion och jordbruk på samma sätt som den industriella expansionen en gång väsentligen skedde genom överflyttning av arbetskraft från jordbruksnäringarna.

1950 svarade tjänsteproduktionen i Sverige för ca 37 % av den totala sysselsättningen mot varuproduktionens 42 % och jordbrukets 21 %. Inom tjänsteproduktionen ansvarade de offentliga myndigheterna endast för en fjärdedel eller ca 9 %. Det senast förflutna kvartsseklet har inneburit en väsentlig förskjutning av dessa proportioner. 1978 ägnades mer än 59 % av den totala sysselsättningen i landet åt tjänsteproduktion, varav de offentliga myndigheterna svarade för drygt 26 %. Sysselsättningen inom varuproduktionen har samtidigt något reducerats till ca 35 % av den totala, medan sysselsättningen inom jordbruk, fiske och skogsbruk minskat sin sysselsättningsandel från 21 till 6 %.

I fråga om dessa allmänna strukturtrender visar internationella jämförelser att Sverige närmast är något efter de större och äldre industrinationerna ifråga om tjänstesektorns dominans. Däremot sker en internationellt sett ovanligt stor del av tjänsteproduktionen i offentlig regi.

Att den relativa tjänsteexpansionen kommer att fortsätta även under 80-talet är knappast något som behöver diskuteras, planeras och avvägas i långtidsplaner. Det lär inträffa oavsett hur vi planerar, som en naturlig följd av inkomstutveckling och av utveckling av befolkning och hushållssammansättning. Vad som kan vara kontroversiellt och därmed framstå som ett avvägningsproblem i det långsiktiga perspektivet är vem som skall bestämma vilka nya tjänster som skall produceras, vem som skall producera dem och hur de skall fördelas.

9.3.2 Från generaler till konsumentvägledare

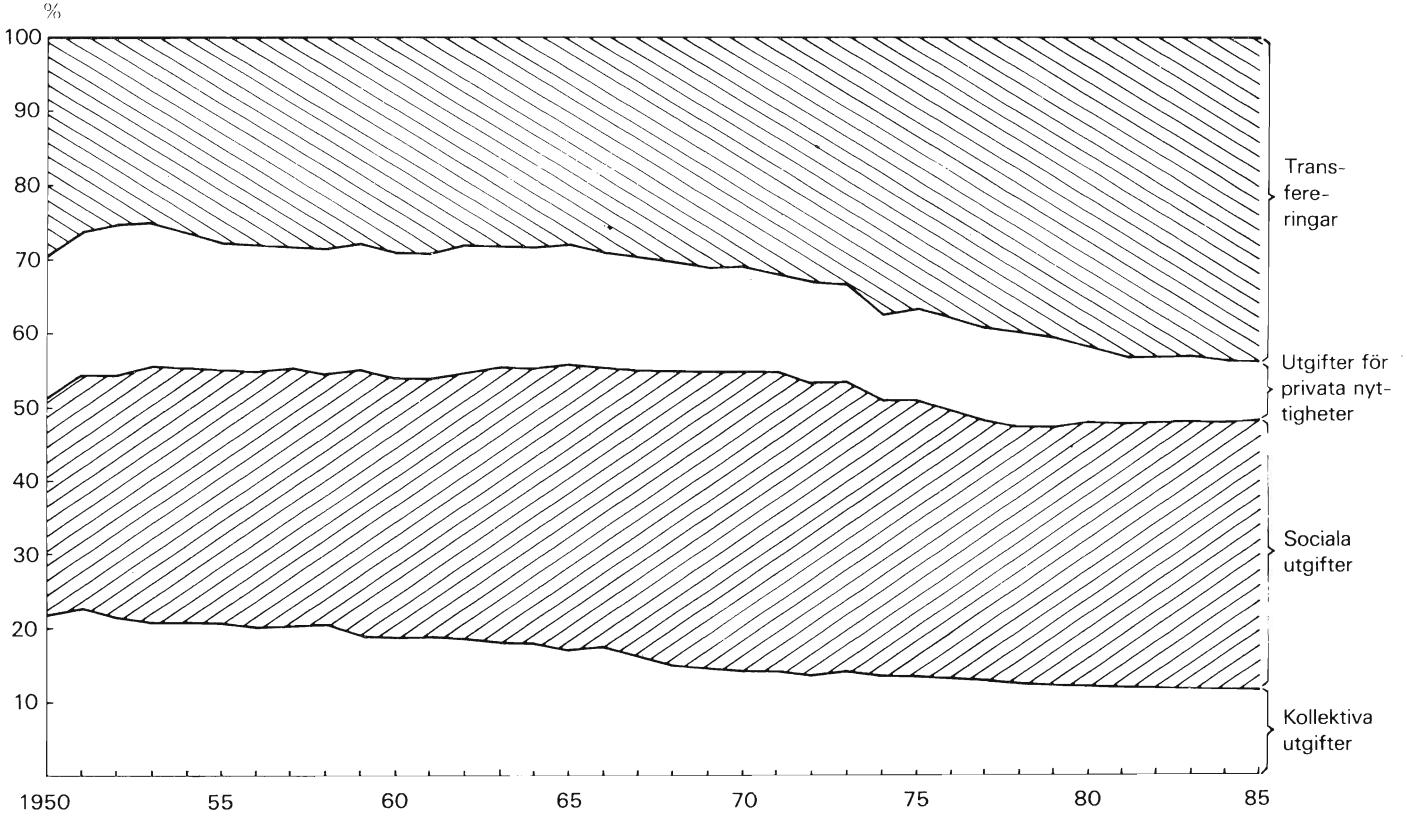
Graden och arten av offentlig efterfrågestyrning kan variera kontinuerligt mellan olika tjänsteområden från, säg, en kollektiv nyttighet som försvarstjänster till den nya kommunala distributionen av konsumentupplysningstjänster. En grov uppdelning utifrån de offentliga budgetarnas sammansättning redovisas i figur 9.4.[1] I figuren delas de offentliga utgifterna upp i fyra huvudkategorier, varav två, utgifterna för kollektiva och sociala nyttigheter, avser tjänsteområden med en dominant offentlig efterfrågestyrning. Vi ser av figuren att de kollektiva utgifterna för allmän förvaltning, försvar, rättsväsende m m svarar för en successivt minskad del av den kollektiva resursanvändningen. De expansiva områdena för offentlig resursanvändning är framför allt vård och utbildning, som tillsammans med väg- och gatuväsen m m i figuren sammanfattats som "sociala" nyttigheter. Den andra hälften av de offentliga budgetarna utgörs av en krympande andel av utgifter för privata nyttigheter, dvs allt från jordbruks- och bostadssubventioner till affärsverksinvesteringar, samt av en snabbt växande andel av transfereringsutgifter, dominerade av socialförsäkringarna. Som framgår av figuren förväntas i referensfallet detta allmänna utvecklingsmönster kvarstå även under början av 80-talet. Av de efterfrågestyrda tjänsteområdena är det framför allt äldrevården och barnomsorgen som väntas fortsätta att expandera snabbt under de närmaste 7 à 8 åren.

9.3.3 Privat kontra offentlig konsumtion

Nationalräkenskapernas uppdelning på privat och offentlig konsumtion är definitionsmässigt knuten just till graden av offentlig efterfrågestyrning. Tjänster, vars utnyttjande den enskilde konsumenten eller klienten väsentligen bestämmer över, räknas som privat konsumtion oavsett vem som producerar tjänsten eller vem som betalar. Endast de tjänsteområden där de offentliga myndigheterna kan sägas uppträda som allsmäktiga köpare och fördelare av tjänsterna skall enligt denna definition räknas in i den offentliga konsumtionen. För att illustrera de ofta ganska svåra gränsdragningar som dessa definitioner leder till kan vi ta några exempel från sjukvårdsområdet. När jag uppsöker min distriktsläkare för att få min sjukdom diagnosticerad,

[1] För en närmare redovisning av figurunderlag och statistiska förutsättningar, liksom av mera detaljerade tidsserier, se Jansson, Nordström & Ysander [1979].

Diagram 9.4 *De offentliga utgifternas ändamålsfördelning 1950–1985*



Källor: Höök [1962], NR, IUI.

räknas hela kostnaden för denna öppna vård som privat konsumtion, fastän jag bara betalar en bråkdel av den faktiska kostnaden ur egen ficka. Det är fortfarande privat konsumtion när jag går till apoteket för att lösa ut de föreskrivna medicinerna, fastän jag erlägger endast en nominell avgift. Om jag däremot blir inlagd på sjukhus övergår jag, enligt de officiella räkenskapsdefinitionerna, till att konsumera offentligt, trots att de vårddagsavgifter jag, eller rättare sagt min sjukförsäkring, betalar i många fall ger en högre kostnadstäckningsgrad än mina avgifter i den öppna vården. Att peka på utbyggnadsbehoven inom den öppna vården som exempel på behovet av en framtida omavvägning till förmån för offentlig konsumtion, som ofta skett i den aktuella debatten, avspeglar således en högst naturlig begreppsförvirring.

Vi underströk ovan att graden av skattefinansiering eller offentlig subvention inte utgör det avgörande kriteriet på vad som är offentlig konsumtion. Detta är naturligt med hänsyn till att det uppenbarligen inte föreligger något nödvändigt samband mellan graden av offentlig finansiering och graden av offentlig efterfrågestyrning. Man kan exempelvis inom sjukvårdsområdet i princip tänka sig system där den enskilde inom ramen för en obligatorisk och heltäckande offentlig sjukförsäkring fortfarande är tillförsäkrad en betydande valfrihet när det gäller att välja exempelvis sjukhus, läkare och vårdform. Sjukförsäkringar som på detta sätt kan utnyttjas som mera generella betalningsmedel för vårdtjänster har för övrigt nyligen aktualiserats i den amerikanska sjukvårdsdebatten.

Den välfärdsteoretiska motiveringen för en offentlig efterfrågestyrning på vård- och utbildningsområdena torde i allmänhet bl a ha utgått från det informationsmässiga underläge den sjuke eller den minderårige studerande befinner sig i när det gäller att välja vård eller utbildning. Tillgången på relevant information kunde också tidigare antas vara starkt ojämnt fördelad mellan olika kategorier av medborgare. Styrkan av detta argument för en offentlig patriarkalism försvagas emellertid uppenbarligen i den mån den offentliga serviceorganisationen utbyggs till att avse allt mera sekundära och individuellt differentierade behov, samtidigt som informationstillgången successivt blir jämnare fördelad mellan olika befolkningsgrupper. Det är med andra ord lättare att motivera en frihet för individuella marknadsval i högre utbildning än i den obligatoriska grundutbildningen eller att acceptera höga självrisker i den öppna vården än i fråga om livsavgörande sjukhusvård. En ökad "privatisering" i meningen en ökad valfrihet och direkt marknadsavkänning ifråga om olika delar av den offentliga tjänsteproduktionen ter sig

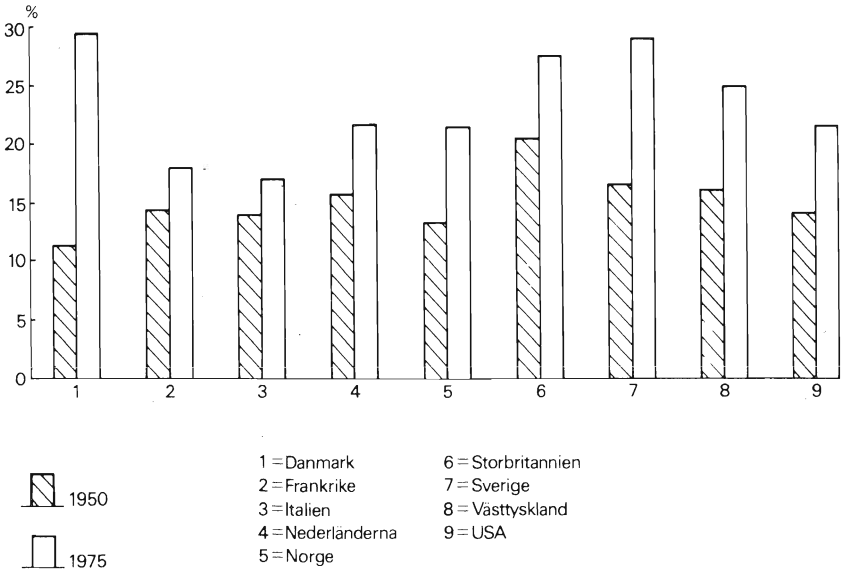
därför som en sannolik och välbehövlig följd av den offentliga tjänsteproduktionens utbyggnad i riktning mot ett alltmer differentierat utbud. Med hänsyn till tidigare politiska motsättningar i dessa frågor är det angeläget att understryka att en privatisering i denna mening inte nödvändigtvis berör vare sig det offentliga produktionsansvaret eller den grundläggande finansieringsmodellen.

9.3.4 En internationell jämförelse

Ett enkelt och näraliggande men ytterst grovt sätt att söka jämföra graden av offentlig efterfrågestyrning i olika länder är att undersöka hur stor del av den totala bruttonationalprodukten som i olika länder utnyttjas för offentlig konsumtion och investering. Trots stora ansträngningar under senare år att åstadkomma en standardiserad nationalräkenskapsstatistik är det emellertid ofta svårt att klart tolka och jämföra sådana uppgifter från olika länder beroende på skiljaktiga institutionella förhållanden och finansieringsformer. Jämförbarhetsproblemen gäller emellertid främst nivåerna på olika inkomst- och utgiftsposter och aktualiseras därför i mindre grad när man som här främst är intresserad av att studera de långsiktiga utvecklingstendenserna i olika länder.

Som framgår av figur 9.5 låg Sverige och Danmark 1975 högst ifråga om offentlig resursanvändning och har under det senast förflutna kvartsseklet bl a passerat Storbritannien. Detta innebär inte nödvändigtvis detsamma som att vi leder världsligan ifråga om en utjämning av utbildningschanser och vårdmöjligheter. Som vi senare skall återkomma till har man i många länder, exempelvis i Frankrike och Italien, i stället valt en annan fördelningsstrategi som innebär att man i större utsträckning litar till direkta inkomsttransfereringar och överlåter till den enskilde att själv bestämma över valet av utbildning och vårdform. Vad dessa internationella statistiska jämförelser således visar är graden av valfrihet inom olika serviceområden; de demonstrerar att vi i större utsträckning än de flesta andra länder valt att omfördela med hjälp av gratiskonsumtion av offentliga tjänster i stället för att använda direkt inkomstfördelande åtgärder.

OECD-länder 1950 och 1975.



Källa: OECD, National Accounts.

9.3.5 Den svårvärderade sektorn

Att offentliga tjänster definitionsmässigt inte säljs till marknadsmässiga priser som kan antas avspegla de enskilda konsumenternas värderingar och betalningsvilja, gör värderingen av dessa tjänster och av deras tillskott till bruttonationalprodukten till en svår och kontroversiell fråga. Även bortsett från dessa speciella värderingsproblem gäller för en stor del av tjänsterevolutionen att man kan ha anledning ifrågasätta i vilken mån den observerade expansionen verkligen avspeglar en motsvarande långsiktig standardhöjning och inte bara en ny form av redovisning av redan tidigare existerande standardkomponenter. En stor del av tjänsteexpansionen kan nämligen karakteriseras som en överföring av uppgifter från de enskilda hushållen till marknadshushållet. Detta gäller t ex olika typer av hushålls- och underhållsarbeten och inte minst olika vårduppgifter, t ex omsorgen om barn och åldringar. Att barn tas om hand på barndaghem och åldringar inom långtidsvården, att arbetsresor och köpresor ökar, att konsument- och miljöpolitiken successivt förstärks, kan med visst skäl betraktas mera som en nödvändig anpassning till nya förutsättningar i ett industriellt och urbaniserat samhälle än som standardhöjningar för de enskilda. Våra nationalräken-

skaper är definitivt icke konstruerade för att lösa den ytterligt grannlaga uppgiften att göra en sådan åtskillnad mellan den offentliga servicens standardkompenserande respektive standardhöjande effekter.

Behandlingen av den offentliga resursanvändningen i nationalräkenskaperna är bristfällig även från andra synpunkter. Våra nationalräkenskaper och BNP-mått är konstruerade främst i syftet att underlätta kortsiktig konjunkturanalys genom att mäta tillväxt och utnyttjande av "säljbara" produkter och resurser. Ifråga om de offentliga tjänsterna, som för närvarande icke säljs till marknadspriser och därför är svårmätbara, har man med hänvisning till detta begränsade syfte valt att undvika alla mera sofistikerade försök till skattningar. Man mäter därför "volymutveckling" för offentliga tjänster helt enkelt i termer av volymutveckling för kapitalförslitning, för arbetstimmar respektive för insatsvaror sammanvägda enligt prisförhållandet under något basår. Detta innebär att man på olika sätt "undervärderar" utvecklingen av den offentliga tjänsteproduktionen. För det första bortser man från all normal kapitalförräntning i offentlig sektor, vilket leder till en sänkning av nivån för de redovisade volymtalen. För det andra bortser man från möjligheten till en produktivitetsutveckling som kan tänkas bli utdelad i form av ökade konsumentöverskott och/eller höjda löner för offentligt sysselsatta.

Innebörden av denna systematiska undervärdering kan enkelt åskådliggöras med ett exempel. Om ett privat sjukhus i USA både kan förränta sitt kapital och öka personalens reallöner utan att öka priserna per behandling eller klientgrupp utöver den allmänna inflationstakten, inräknas reallöneökningen och driftsöverskottet i BNP enligt internationella nationalräkenskapsregler. För de offentligt finansierade svenska sjukhusen – enligt tillgängliga undersökningar antagligen väl jämförbara ifråga om vårdeffektivitet med amerikanska – blir enligt samma regler bidraget till BNP både absolut sett lägre genom bortfallet av kapitalförräntning och förändras dessutom inte så länge antalet arbetstimmar och förslitning av sjukhusbyggen, maskinutrustning m m förblir oförändrade.

Det speciella statistiska värderingsproblemet ifråga om offentliga tjänster sammanhänger, som vi ovan underströk, med att man inte tar betalt för tjänsterna fullt ut. Det är detta som gör att man i nationalräkenskaperna behandlar t ex sjukvårdstjänster annorlunda än säg handelns tjänster eller banktjänster, trots att sannolikt förutsättningarna för direkta mätningar av servicekvalitet är bättre ifråga om sjukvårdstjänsterna. Det handlar egentligen bara om en statistisk bekvämlighetskonvention. Ingen torde på allvar därmed vilja göra gällande att den genomsnittlige patienten t ex skulle

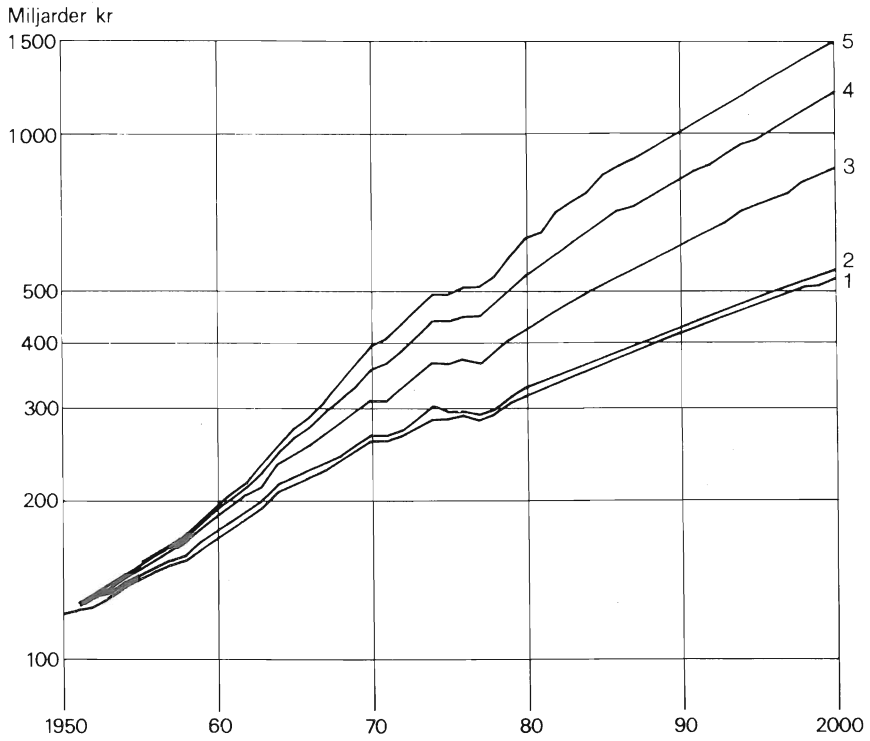
vara villig att byta sin sjukhusspecialist mot en karolinsk fältskär eller vara ovillig att betala litet mera för dagens antibiotika än för äldre tiders örtmediciner.

Figur 9.6 har konstruerats för att illustrera betydelsen av de statistiska redovisningskonventionerna ifråga om offentlig sektor för vår uppfattning om produktionstillväxt och standardhöjning. Kurva 1 i figuren återger för perioden 1950–77 helt enkelt redovisad BNP-tillväxt till marknadspriser. Kurva 2 visar den nivåförskjutning uppåt av BNP-måttet som åstadkoms om vi antar att förräntningskravet på offentligt produktionskapital är härlett från möjligheterna till en alternativ kapitalanvändning inom industrin, dvs överensstämmer med registrerade kapitalkostnadskrav inom industrin vid motsvarande tidpunkter. Kurva 3 redovisar den officiella BNP-tillväxt vår statistik skulle utvisa om vi dessutom i stället för att anta oförändrad produktivitet skulle ha utgått från det inte orimliga antagandet att den årliga produktivitetshöjningen ifråga om offentlig tjänsteproduktion är densamma som den noterade produktivitetshöjningen inom privat tjänsteproduktion. Kurva 4 visar resultatet av ett motsvarande tankeexperiment, där man antagit att produktivitetshöjningen inom den offentliga sektorn varit densamma som för hela det privata näringslivet. Man har med andra ord antagit att någon relativ kostnadsfördyring av offentliga tjänster i förhållande till andra varor och tjänster icke förekommit under perioden. Vi ser exempelvis av figuren att man utifrån ett sådant antagande i dag skulle ha redovisat en bruttonationalprodukt på drygt 450 miljarder kronor i stället för på 300 miljarder. En ännu större skillnad, med en bruttonationalprodukt som väsentligt överstiger 500 miljarder kronor skulle, som kurva 5 redovisar, ha noterats om man gjort det kanhända extrema antagandet att produktivitetsutvecklingen inom den offentliga tjänsteproduktionen följt samma mönster som inom industrin. Figuren demonstrerar tydligt den drastiskt förändrade bild av resurstillväxt och standardutveckling vi får om vi utgår från alternativa statistiska konventioner ifråga om redovisningen av den offentliga tjänsteproduktionen.

För prognosperioden 1977–85 har respektive kurvor framskrivits med utgångspunkt från produktivitetsantagandena i referensfallet.

För perioden 1985–2000 slutligen har kurvorna konstruerats med utgångspunkt från antaganden om samma årliga produktivitetshöjning som i slutet av prognosperioden, ett oförändrat förhållande mellan antal arbetade timmar per anställd i privat respektive offentlig sektor och en årlig överflyttning av 30 000 personer i heltidsarbete från privat näringsliv till offentlig sysselsätt-

Figur 9.6. *Den undervärderade sektorn. Korrigerad BNP-tillväxt 1950–2000 under olika antaganden om förräntningskrav och produktivitetstillväxt*
Logaritmisk skala



Källor: SNR, SCB, IUI.

ning. Om produktivitetsutvecklingen antogs vara densamma i privat och offentlig sektor skulle en sådan arbetskraftsomflyttning uppenbarligen inte innebära någon annan begränsning för tillväxtmöjligheterna än den som sammanhänger med nedgången i totala antalet arbetade timmar. Detta framgår av kurva 4 i figuren. Denna kurva fortsätter att växa med ungefär 3 % per år fram till sekelskiftet. Med nuvarande statistiska konventioner innebär emellertid omflyttningen att en krympande andel av den totala arbetskraften skall svara för hela ekonomins resurstillväxt. Vid givna produktivitetshöjningstal för de olika sektorerna medför då expansionen av den offentliga sysselsättningen automatiskt en långsiktig stagnation i BNP-tillväxt, vilket också kurva 1 i figuren visar. Fram mot sekelskiftet har BNP-tillväxten redan gått ned till närmare 2 %. Vid rimliga antaganden om den sannolika fortsatta expansionen i offentlig sektor krävs det således en

ständigt stegrad årlig produktivitetshöjning i det privata näringslivet för att kunna motverka denna tendens till BNP-stagnation i statistisk mening.[1]

Figuren ger oss också en tankeställare när det gäller internationella jämförelser av välståndsutvecklingen i olika länder. Ett land som Sverige med en internationellt sett relativt snabbt expanderande offentlig sektor kommer uppenbarligen vid sådana jämförelser att tendera att få sin välståndsutveckling om den mäts med BNP per capita relativt sett undervärderad ifråga om både nivå och tillväxttakt jämfört med industriländer med en mindre och relativt icke så expansiv offentlig sektor.

Den offentliga sektorn kan sägas vara undervärderad i ytterligare en annan mening i de offentliga räkenskaperna. Mycket av det som räknas som offentlig konsumtion eller som omedelbart avskrivna investeringar, t ex försvars- och vägkapital, kan lika väl tolkas som investeringar för framtiden, vars avkastning successivt kommer oss till godo bl a genom förbättrade produktionsbetingelser. De offentliga satsningarna på "infrastrukturer", på vägar och utbildning m m, utgör ju långsiktigt nödvändiga insatser för den privata produktionen. Bättre vägar minskar de privata producenternas transportkostnader och mera utbildad arbetskraft möjliggör bl a utnyttjandet av mera avancerad produktionsteknologi. En del av kapitalförräntningen och produktivitetsförbättringarna ifråga om de gratis tillhandahållna offentliga tjänsterna kommer på detta sätt i stället att bokföras som tekniska framsteg och lönsamhetsförbättringar i olika led inom de privata produktionsföretagen. Trots många försök har man dock inte lyckats hitta en acceptabel metod att skatta den del av produktivitetsförbättringarna inom näringslivet som bör tillskrivas förändringar i den offentliga infrastrukturen. Man kan emellertid göra tankeexperimentet att en marknadsmässig avgiftssättning införs inom hela den offentliga sektorn. Med nuvarande redovisningspraxis skulle detta tydligen medföra dels en allmän nivåhöjning av volymen offentliga tjänster och av BNP, dels en omfördelning av produktivitetsvinster mellan privat och offentlig sektor.

Att förräntningen av offentliga investeringar på detta sätt kommer produktionen direkt till godo kan lätt illustreras med ett exempel. En forcerad utbyggnad av E3, dvs västkustens motorväg, norr om Halmstad har länge diskuterats och nyligen har idén aktualiserats i samband med förslag om en vägtull för att bekosta motorvägsbygget. Med hjälp av Vägverkets eget kalkylunderlag kan man visa att den planerade tidigareläggningen redan i

[1] Jämför detta kalkylresultat med den långsiktiga historiska analysen i kapitel 3.

termer av inbesparade tidskostnader för nyttotrafiken ger en real förräntning av storleksordningen 5–6 %.

Betydelsen av olika slags humaninvesteringar, t ex utbildning för den ekonomiska tillväxten, behöver väl knappast understrykas. Det kan emellertid vara instruktivt att göra följande tankeexperiment. Antag att vi, i stället för att mäta arbetskraftsinsatsen med antal arbetstimmar, vilket innebär att man inte kan ta explicit hänsyn till kvalitetsförändringar av olika slag, försöker uppskatta insatserna i termer av humankapital, där vi således medräknar ackumulerade utbildningsinsatser. En stor del av det vi i dag kallar produktivitetsökningar i arbetskraften skulle då i stället redovisas som en volymmässig ökning av arbetskraften. Arbetskraftens relativa fördyring under efterkrigstiden skulle inte längre te sig så dramatisk. En väsentlig del av stegringen i industriell produktion skulle med en sådan redovisningsmetod föras tillbaka till den offentliga sektorns utbildningsinvesteringar.

9.3.6 Offentlig konsumtion under 1980-talet

När det gäller att uppskatta den offentliga konsumtionens fördelning under de närmaste åren, kan man använda olika utgångspunkter. En näraliggande möjlighet är att utgå från statens och kommunernas egna långsiktsplaner. Denna metod, som utnyttjats i referensfallet, innebär att man först utifrån antagen befolkningsutveckling och redan beslutade politiska program försöker beräkna de minimalt nödvändiga ökningarna för olika ändamål. Om man jämför en sådan minimikalkyl med de faktiska planerna, ser man hur den totala mellanskillnaden, "överutrymmet", fördelats på olika ändamål. Man kan då använda detta som en fördelningsnyckel för att fördela det tillgängliga överutrymme för framtiden som beräknats – eller rättare sagt målsatts – i kalkylerna. Så har skett i den framskrivning för kommunal konsumtion, vars genomsnittliga resultat för prognosperioden redovisas i tabell 9.2. För den statliga konsumtionen visar sig emellertid överutrymmet vara så begränsat att man i stället valt att fördela det proportionellt mot fördelningen i minimikalkylen. De resulterande volymökningarna – och prisstegringstalen – för prognosperioden framgår av samma tabell.

Värdena i tabellen avser offentlig tjänsteproduktion. Skillnaden mellan produktionsvärdet och värdet av offentlig konsumtion utgörs av myndigheternas s k "försäljning av marknadsprodukter" som under prognosperioden antagits svara för en oförändrad andel av det totala produktionsvärdet.

Tabell 9.2 *Genomsnittlig årlig volym- och prisökning 1977–1985 för olika områden av offentlig tjänsteproduktion i referensfallet.* Procent

	Försvar	Samhällsskydd, statligt rättsväsen, kommunalt brandväsen	Utbildning	Hälso- och sjukvård	Socialvård	Väg- och gatuväsen	Övriga tjänster	Totalt
Statlig sektor								
Pris	6,3	7,6	7,2	7,2	7,3	6,0	6,9	6,9
Volym	0,6	1,7	1,4	0,3	0,3	0,0	1,1	0,9
Kommunal sektor								
Pris	–	7,2	7,4	7,2	7,5	6,6	6,9	7,3
Volym	–	1,2	1,3	2,9	5,3	1,6	1,6	2,7
Summa statlig och kommunal sektor								
Pris	–	–	–	–	–	–	–	7,2
Volym	0,6	1,6	1,3	2,8	4,5	1,1	1,4	2,2

Vi ser av tabellen att av en total årlig offentlig volymökning på 2,2 % faller huvuddelen på den kommunala sektorn, vars löpande verksamhet antas öka genomsnittligt med 2,7 %, medan statlig verksamhet endast ökar med 0,9 %.

Det är framför allt kraftigt stegrade utgifter för socialvård och hälso- och sjukvård – volymmässigt svarande mot 5,3 respektive 2,9 % årlig ökningstakt – som förklarar den kommunala expansionen. Siffrorna avspeglar här bl a beslut och överenskommelser avseende barndaghemsbyggnader och långtidsvårdens långsiktiga utbyggnad. Minskande åldersklasser däremot möjliggör en väsentlig dämpning av utgiftsexpansionen inom utbildningsområdet samtidigt som den under 70-talet stagnerande utvecklingen av vägutgifterna antas förlängd in på 80-talet.

De återgivna prisökningstalen visar bl a att de offentliga enhetskostnaderna enligt kalkylerna ökar nästan 2 % snabbare än konsumentprisutvecklingen – med 7,2 % mot 5,5 % årlig ökning i konsumentpriserna.

9.3.7 Den offentliga efterfrågans multiplikatoreffekter

När den offentliga konsumtionen och de offentliga investeringarna växer, ökar också förbrukningen av varor från privat sektor, inte minst industriva-

ror. Offentlig sektortillväxt förutsätter med andra ord tillväxt inom det övriga näringslivet. Nu vet vi från nationalräkenskapsdata hur förbrukningen inom olika offentliga konsumtionsområden fördelar sig på andra näringssektorer. Med hjälp av LB-modellen kan vi då också räkna fram multiplikatoreffekterna, dvs de totala effekterna på produktion, sysselsättning och import, av en enhets ökning av en viss typ av offentlig konsumtion eller produktion.

Empiriska värden på de olika slagen av multiplikatoreffekter har beräknats genom följande simuleringar på sektormodellen. För var och en av de tretton offentliga delsektorerna – sex analoga utgiftsområden för stat respektive kommun plus försvaret – har effekterna i referensfallet av en given offentlig produktionsökning (1 miljon kronor i 1975 års priser) år 1980 beräknats. Att man valt det närmast framförliggande året sammanhänger bl a med att de beräknade multiplikatoreffekterna, för att verkligen avspegla kortsiktiga stabiliseringspolitiska handlingsmöjligheter, förutsätter existensen av outnyttjat kapacitetsutrymme och viss undersysselsättning.

För varje sådan simulering redovisas i tabell 9.3 de resulterande effekterna med avseende på offentlig, privat och total sysselsättning, importvolym, privat konsumtionsvolym respektive privat bruttoproduktion.

Vi ser t ex av tabellen att, icke oväntat, konsumtionsökningar inom hälso- och sjukvård respektive socialvård ger de klart största totala sysselsättningseffekterna – varav den dominerande delen realiseras direkt i offentlig sektor. Indirekt sysselsättning i privat sektor, via ökad förbrukning av näringslivsprodukter, genereras framför allt av produktionsökningar i väg- och gatuväsen. Eftersom den offentliga direktimporten är relativt obetydlig inom samtliga utgiftsområden är vidare de totala importeffekterna genomgående nära korrelerade med de privata sysselsättningseffekterna. De totalt sett "importsnålaste" sektorerna är som synes utbildning, rättsväsen respektive brandväsen. Allmänt gäller att de totala importkoefficienterna för offentlig tjänsteproduktion är relativt blygsamma i jämförelse med motsvarande tal för industriell produktion. Detta innebär att vi på sikt som en konsekvens av den offentliga sektorns expansion, liksom av en relativt expanderande privat tjänsteproduktion, kan vänta oss ett minskat utlandsberoende för den svenska ekonomin vid i övrigt oförändrade konkurrensförhållanden och internationell specialiseringsgrad.

Med sysselsättningen ökar också löneinkomsterna, som i sin tur svarar för den dominerande delen av hushållens inkomster. Därmed ökar också privatkonsumtionen. Vi kan i tabellen konstatera ett nära samband mellan total sysselsättningseffekt och volymökningen i privat konsumtion. Exakt

Tabell 9.3 *Multiplikatoreffekter av en ökning i den årliga produktionsvolymen med en miljon kronor (1975 års priser) i olika offentliga delsektorer*

	Offentlig delsektor i vilken produktionsvolymen ökas												
	Statlig sektor							Kommunal sektor					
	Försvar (1)	Rättsväsen (2)	Utbildning (3)	Hälso- o sjukvård (4)	Socialvård (5)	Väg- o gatuväsen (6)	Övriga tjänster (7)	Brandväsen (8)	Utbildning (9)	Hälso- o sjukvård (10)	Socialvård (11)	Väg- o gatuväsen (12)	Övriga tjänster (13)
Sysselsättningsförändring i offentlig sektor (1 000-tal arbetstimmar)	8,4	18,8	16,8	28,7	18,8	11,6	17,7	12,0	17,0	20,7	30,0	9,6	9,6
Sysselsättningsändring i privat sektor (1 000-tal arbetstimmar)	11,7	8,7	9,6	11,3	11,9	18,7	12,1	9,3	10,2	11,3	11,9	15,2	11,5
Total sysselsättningsförändring i privat + offentlig sektor (1 000-tal arbetstimmar)	20,1	27,5	26,4	40,0	30,7	30,3	29,8	21,3	27,2	32,0	41,9	24,8	21,1
Förändring i importvolym (milj. kr, 1975 års priser)	0,35	0,18	0,19	0,22	0,21	0,27	0,22	0,48	0,21	0,23	0,25	0,24	0,20
Förändring i den privata konsumtionens volym (milj kr, 1975 års priser)	0,37	0,53	0,54	0,63	0,55	0,46	0,53	0,45	0,58	0,58	0,73	0,46	0,45
Förändring i den privata sektorns bruttoproduktion (milj kr, 1975 års priser)	1,39	0,99	1,09	1,29	1,27	2,13	1,35	1,06	1,19	1,29	1,38	1,70	1,27

hur stor denna privata konsumtionsökning blir per ytterligare arbetstimme beror naturligtvis på dels löneläge, dels vilka kapitalinkomster för hushållen som följer av en ökad sysselsättning. Några sådana kapitalinkomster ger offentlig sysselsättning inte direkt upphov till. I den mån löneläget inom näringslivet är åtminstone lika högt som vid offentliga myndigheter bör man därför vänta sig att ökningen i privatkonsumtionen per ytterligare arbetstimme är större ju större andel av sysselsättningsökningen som realiseras inom privat sektor. Resultaten i tabellen bekräftar också detta förhållande.

För att slutligen gå från privat sysselsättningsökning till privat bruttoproduktionsökning måste hänsyn tas till kapitalkostnadsandelen i de berörda näringslivssektorerna. Ju större kapitalkostnadsandel, desto större produktionsvärde per ytterligare anställd, givet ett likartat löneläge. Vi ser också att försvarsbeställningarna som bl a riktas mot kapitalintensiva branscher som järn- och stål- samt tyngre verkstadsindustri respektive vägverkets förbrukning av tunga fordon, asfalt och cementprodukter, ger ett förhållandevis stort privat produktionsvärde per ytterligare privat anställd.

Våra ovanstående resonemang har förts i genomsnittstermer. Det är emellertid av väsentlig betydelse för de slutliga multiplikatoreffekterna i vilken ordning olika sektorer träffas av efterfrågeökningen. När en viss ytterligare summa pengar används för att öka efterfrågan i ekonomin – i detta fall i första hand riktad mot offentlig konsumtion – kommer pengarna att vandra mellan olika hushåll och företag och kan därigenom åstadkomma en slutlig ackumulerad efterfrågeförändring som medför en mångdubbelt större efterfrågan än den ursprungliga. Detta är anledningen till att vi talar om det slutliga resultatet som "multiplikatoreffekter". På vägen inträffar emellertid olika slag av "läckage", som förhindrar – även bortsett från givna kapacitetstak – att efterfrågan fortsätter att öka i oförminskad takt. Importbetalningar sker till utlandet, hushållen behåller en del som sparande etc.

Ju senare i efterfrågekedjan dessa läckage realiseras, desto större hinner uppenbarligen multiplikatoreffekterna bli. Att exempelvis hälso- och sjukvårdsutgifterna enligt tabellen, har så relativt stora multiplikatoreffekter på sysselsättning och produktion, förklaras inte bara av sektorns arbetsintensiva och importsnåla produktionsförhållanden, utan även av det faktum att många av de omedelbara underleverantörerna för löpande förbrukning i sin tur arbetar med relativt stor arbetsintensitet.

9.3.8 Den offentliga efterfrågans acceleratoreffekter

Alternativa simuleringsförsök visar att de beräknade multiplikatoreffekterna förblir relativt oförändrade om ökningarna förläggs till något annat år under prognosperioden. Detta gäller under förutsättning att ledig kapacitet fortfarande finns i tillräcklig utsträckning såväl inom näringslivet som inom offentlig sektor.

Ifråga om offentlig sektor, dvs här myndighetsproduktionen, är kapacitetsbegreppet ännu mer svårbestämbart än inom näringslivet. Inom många myndighetsområden, t ex vårdsektorerna, är tillgången på expertis och ledningsorganisationens dimensionering ofta mera gränssättande än kapitalstorleken, som främst representeras av det utnyttjade fastighetsbeståndet. Tillgängliga data tyder å andra sidan inte på att någon väsentlig överkapacitet skulle föreligga i dagsläget i vare sig den ena eller den andra bemärkelsen. Det finns tvärtom anledning tro att den dämpade offentliga investeringsutvecklingen på 70-talet under 80-talet kommer att aktualisera betydande behov av förnyelse och modernisering ifråga om såväl det offentliga fordonsbeståndet som byggnadskapitalet inom vård-, utbildnings- och förvaltningsområden.

Det kan därför vara välmotiverat att komplettera de ovan redovisade multiplikatorexperimenten med att också inbegripa hänsyn till acceleratoreffekterna inom offentlig sektor, dvs det behov av kapitalinvesteringar som en offentlig konsumtionsvolymökning kan väntas ge upphov till. I LB-modellen beräknas dessa investeringsbehov via trendmässigt framskrivna koefficienter för volymen byggnads- respektive maskinkapital per offentligt anställd. Med hjälp av uppgifter från SCB fördelas sedan denna offentliga investeringsefterfrågan på olika levererande sektorer inom näringslivet.

För att illustrera betydelsen av dessa acceleratoreffekter har följande simulering gjorts med LB-modellen. Den offentliga produktionen ökas från och med 1980 med en miljon kronor (1975 års priser), med ökningen proportionellt fördelad över de olika delområdena. De offentliga acceleratoreffekterna realiseras omedelbart och medför således ökade totala, kumulativa spridningseffekter av den offentliga produktionsökningen under 1980.

I tabell 9.4 redovisas simuleringens resultat. Tabellens första kolumn återger multiplikatoreffekterna av den proportionella produktionsökningen, och dess numeriska värden kan därför betraktas som vägda medelvärden av resultaten för olika delområden i tabell 9.3.

I andra kolumnen i tabell 9.4 redovisas de totala spridningseffekterna av

Tabell 9.4 *Multiplikator- och acceleratoreffekter av en ökning av total offentlig myndighetsproduktion med en miljon kronor (1975 års priser) proportionellt fördelat på olika ändamål*

		Enbart multiplikatoreffekter	Multiplikatoreffekter plus offentliga acceleratoreffekter
1.	Sysselsättningsförändring i offentlig sektor (1 000-tal arbetstimmar)	17,94	17,94
2.	Sysselsättningsförändring i privat sektor (1 000-tal arbetstimmar)	12,08	56,09
3.	Total sysselsättningsförändring (1 000-tal arbetstimmar)	30,02	74,03
4.	Förändring i importvolym (milj kronor; 1975 års priser)	0,249	0,987
5.	Förändring i privat konsumtionsvolym (milj kronor; 1975 års priser)	0,588	1,419
6.	Förändring i privat bruttoproduktion (milj kronor; 1975 års priser)	1,379	6,762

den offentliga produktionsökningen när denna åtföljs av en samtidig kapacitetsutbyggnad inom respektive offentliga produktionsområden. En jämförelse mellan de bägge kolumnerna visar således hur mycket de offentliga acceleratoreffekterna bidrar till att öka de totala samhällsekonomiska verkningarna av en offentlig produktionsökning. Av tabellen framgår att acceleratoreffekternas bidrag är av samma storleksordning som de "ursprungliga" multiplikatoreffekterna. Genom att den offentliga investeringsefterfrågan, i motsats till konsumtionsefterfrågan, i sin helhet riktas direkt mot olika näringslivssektorer, kommer hela dess sysselsättningseffekt att realiseras inom privat sektor samtidigt som de resulterande importökningarna tenderar att bli större än motsvarande multiplikatoreffekter. Acceleratoreffekterna kan synas vara förvånansvärt stora med hänsyn till den offentliga verksamhetens genomsnittligt arbetsintensiva karaktär. Detta sammanhänger med att vi här antagit att nettoinvesteringarna varierar direkt proportionellt mot ökningstakten i den offentliga myndighetsproduktionen. Stegras denna ökningstakt från t ex 2 till 3 % ökas således de offentliga nettoinvesteringarna med 50 % osv.

De krav på ökad näringslivsproduktion som den offentliga produktionsökningens multiplikator- och acceleratoreffekter innebär kan naturligtvis på sikt också motivera en snabbare utbyggnad av den privata sektorns kapacitet.

Näringslivets investeringar bestäms i modellkalkylerna utifrån givna produktionsfunktioner – förutom av kapitalförslitningen – av förväntade kapacitetsbehov och kapacitetsnyttjande. I en bransch med högt

kapacitetsutnyttjande kommer därför en ytterligare efterfrågeexpansion, initierad av en ökning av offentlig konsumtion, som väntas kvarstå framöver, att så småningom också utlösa krav på ökad privat investeringsverksamhet. Förutsättningen för att denna effekt skall komma till stånd är givetvis att samhällsekonomiskt resursutrymme för en sådan ytterligare efterfrågeexpansion verkligen finns. I annat fall blir det ju en fråga om utbyte av privat och offentlig konsumtion, något som vi skall återkomma till nedan.

Den simulerade offentliga produktionsökning som kvarstår under hela prognosperioden visar sig i sektormodellen ge upphov till en privat investeringsökning, som sammanlagt, per milj kronor volymmässig offentlig produktionsökning, uppgår till 3,19 miljoner kronor (i 1975 års priser). Denna privata investeringsökning ger i sig själv upphov till en omedelbar sammanlagd sysselsättningsökning av 27 400 timmar och en importvolymökning med 0,96 miljoner kronor (1975 års priser). Dessa effekter, som realiseras successivt under 80-talet, kommer således att adderas till och förstärka multiplikatoreffekterna under de år de aktualiseras. Förutsättningen för att dessa expansionsmöjligheter skall realiseras och långsiktigt höja efterfrågenivån under prognosperioden är då att en motsvarande ökning av arbetsutbudet kan ske i periodens slut och att man är villig acceptera den resulterande förändringen av handelsbalansens saldo.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att de långsiktiga kapacitetsutbyggnadseffekterna väsentligt kan förstärka multiplikatoreffekterna av offentliga konsumtionsförändringar. Med hänsyn till de begränsade offentliga acceleratoreffekterna gäller dock att de sammanlagda acceleratoreffekterna av offentliga konsumtionsökningar i de flesta fall ligger väsentligt under motsvarande effekter föranledda av en expanderande privat konsumtion.

Även när hänsyn tagits till eventuella acceleratoreffekter förblir dock de så beräknade spridningseffekterna ett ytterst ofullkomligt mått på de totala spridningseffekterna av offentliga konsumtionsförändringar, och detta av bl a följande två skäl.

Medan det ömsesidiga beroendet i form av internleveranser mellan olika näringslivsbranscher sedan länge registreras, bl a i de input-output-tabeller som t ex utnyttjats som en grundstomme för sektormodellen, finns inga motsvarande mätningar eller skattningar när det gäller det ömsesidiga beroendet mellan olika offentliga sektorer. Att sådana beroendeförhållanden existerar är uppenbart. Statligt och kommunalt vägunderhåll utnyttjar t ex varandras tjänster och motsvarande gäller för de olika vårdsektorerna. En del av socialvårdspengarna utnyttjas för att betala utbildnings- respektive

sjukvårdsinsatser etc.

Förutom detta produktionsmässiga beroendeförhållande föreligger ofta en höggradig komplementaritet i offentlig konsumtionsefterfrågan. Integrationen mellan statligt och kommunalt vägnät utgör ett extremt exempel på detta.

Bristen på hänsyn till dessa former av interaktion mellan skilda offentliga produktionssektorer kan uppenbarligen medföra att vi både underskattar nivån av expansionseffekterna och missleds ifråga om expansionens fördelning.

Den andra, och kanske viktigare, orsaken till missvisning i de ovan redovisade multiplikatormätningarna sammanhänger med att den offentliga konsumtionen behandlas som exogent given i LB-modellen liksom i flertalet liknande makromodeller. Härigenom tas ingen hänsyn till det faktum att inkomstökningar hos hushållen erfarenhetsmässigt också medför både ökade krav på, och möjligheter till, offentlig serviceutbyggnad. Ett hänsynstagande till denna återkoppling från inkomst- och prisutvecklingen i samhället till offentlig verksamhetsdimensionering skulle kräva att de politiska budgetbesluten så att säga endogeniserades i modellen. Detta är åtminstone ifråga om kommunsektorn både rimligt och möjligt att göra.

Den ekonometriska beskrivning av kommunbeteendet som tagits fram vid institutet, och som vi nedan kommer att närmare beröra, ger möjligheter till detta. En sådan modellintegration har dock ännu inte genomförts. Gjorda beräkningar av den kommunala konsumtionens inkomstelasticiteter (se nedan tabell 9.5) kan dock som en approximation direkt insättas i multiplikatorberäkningarna, vilket i många fall resulterar i mångdubbelt större värden på de beräknade effekterna. Liksom ifråga om acceleratoreffekterna rör det sig emellertid här om effekter som aktualiseras först i samband med långsiktiga kvarstående höjningar och som dessutom kan väntas bli realiserade först med viss eftersläpning.

9.3.9 Utbytbarheten mellan privat och offentlig konsumtion

De multiplikatorberäkningar vi ovan diskuterat utgick genomgående från existensen av fria resurser. I en situation med full sysselsättning och kanhända redan ansträngd bytesbalans blir de relevanta frågorna något annorlunda. Vad man då istället vill ha svar på är kanhända hur mycket privat konsumtion som måste "offras" för att med oförändrad sysselsättning och

importvolym ge utrymme åt en viss önskad offentlig konsumtionsökning. Man efterlyser med andra ord uppgifter om vilken "trade-off" som kan beräknas existera mellan privat och offentlig konsumtion.

Frågan måste ytterligare preciseras genom angivelse av hur den nödvändiga privata konsumtionsnedskärningen skall fördelas på olika konsumtionsområden. I modellen kan detta enklast ske genom att man framkallar åtstramningen via en tillräckligt stor höjning av skatteuttaget.

För att besvara frågan räcker det då inte – även om vi tills vidare bortser från acceleratoreffekter – att känna multiplikatoreffekterna för offentlig konsumtion. Vi måste uppenbarligen i varje beräkningssteg kunna jämföra dessa med motsvarande – negativa – multiplikatoreffekter av den privata konsumtionsneddragningen.

Eftersom offentlig tjänsteproduktion genomsnittligt är arbetsintensivare än annan produktion kan man för det första konstatera att en allmän offentlig konsumtionshöjning med visst belopp måste kompenseras med en i kronor räknat väsentligt större privat konsumtionsminskning för att tillräckligt mycket arbetskraft skall kunna omplaceras till offentlig sektor. En sådan omflyttning kommer då samtidigt att genomsnittligt minska den totala importvolymen.

Redan från tabell 9.3 framgår också tydligt att olika fördelningar av den offentliga konsumtionsökningen kan medföra väsentligt olikartade krav på kompensatoriska privata konsumtionsnedskärningar. Beräkningar av detta slag som utfördes i samband med IUI:s förra långtidsbedömning visade exempelvis att det härvidlag maximalt kunde skilja så mycket som 28 % mellan olika marginella offentliga konsumtionsprofiler.[1]

Man bör emellertid undvika alltför långtgående tolkningar av sådana trade-off-beräkningar. Framförallt bör man hålla i minnet att de endast återger kostnadsrelationer men därmed icke nödvändigtvis utbytesrelationen mellan "vad vi får av offentlig service och vad vi går miste om av privat konsumtion". Som framgått av våra föregående diskussioner kan vi inte uttala oss om detta utbyte så länge vi inte känner produktivitetsutveckling och betalningsvilja ifråga om offentlig service.

Den trade-off vi kan studera bestäms av kostnadsstrukturen hos de sektorer mellan vilka utbytet skall ske. Ju större "läckage" i form av kapital- och importkostnader, respektive ju högre relativt löneläge, desto mindre blir de totala sysselsättningseffekterna per konsumtionskrona. Att en satsning på utbildning kan ske till priset av en minimal uppoffring av privat konsumtion

[1] Se IUI:s långtidsbedömning 1976. Bilagor, s 140.

beror t ex i väsentlig utsträckning på relativt höga lärarlöner. Att motsatsen gäller socialvården tyder bl a på att socialarbetare är lågt betalda, men detta kan knappast sägas visa att socialvården är en ur privatkonsumentens värderingssynpunkt speciellt "dyrbar" form av offentlig konsumtion.

9.3.10 Vilken sektor skapar mest och bäst jobb?

I den offentliga debatten återkommer allt oftare ett speciellt argument för en accelererad expansion av den offentliga tjänsteproduktionen. Argumentet utgår från att vi närmar oss en slags mättnadsnivå ifråga om de typer av varor och tjänster som industrin kan förse oss med samtidigt som ett allt mindre antal arbetstagare behövs för att klara vår behovstäckning på dessa områden. Vi skulle därmed ha hamnat i ett permanent undersysselsättningstillstånd som endast kan klaras upp genom en fortgående och accelererad expansion av den offentliga sysselsättningen. En ökning av den offentliga tjänsteproduktionen sägs också vara ur sysselsättningssynpunkt mera effektiv än en motsvarande ökning av produktionen inom näringslivet.

Att hushållens efterfrågan vid stigande inkomststandard i allt högre grad kommer att inriktas mot tjänster, är sant och välkänt. Tanken på en konsumtionsmättnad och en befarad permanent undersysselsättning måste emellertid bygga på mycket speciella och intuitivt föga övertygande antaganden om en mycket stor, långsiktig trögrörlighet ifråga om det privata näringslivets priser och sortimentssammansättning.

Den andra delen av argumentet, tanken att offentlig sektor i någon mening skapar jobb bättre eller lättare än den privata sektorn, måste i sin tur bygga på en otillåten förlängning från det mycket korta tidsperspektivet till det längre planeringsperspektivet. På mycket kort sikt är det vid fullt kapacitetsutnyttjande otvivelaktigt så att man för en viss summa pengar lättare kan köpa jobb inom de arbetsintensiva delarna av den offentliga tjänsteproduktionen, exempelvis sjukvård, utbildning, socialvård än inom kapitalintensiva industribranscher, där stora kapitalinvesteringar i maskiner och byggnader utgör en förutsättning för att effektivt kunna utnyttja ett marginellt arbetskraftstillskott. Detta demonstrerades bl a av multiplikatorberäkningarna ovan. Skillnaden ifråga om sysselsättningseffekter kvarstår emellertid inte nödvändigtvis om man förlänger tidsperspektiven tillräckligt.

Om vi till en början bortser från utrikeshandeln och för enkelhetens skull

inte heller tar hänsyn till existensen av markarrenden m m, finns det på lång sikt vid balanserad tillväxt överhuvudtaget inte någon anledning att anta att de sammanlagda sysselsättningseffekterna av produktionsökningar inom olika sektorer skiljer sig åt. Även om produktionsökningen i den kapitalintensiva industrin inte omedelbart skapar så många nya jobb, kommer det på sikt att behövas arbetskraft för att kunna framställa de nya maskiner och byggnader som är nödvändiga etc, etc.

Tar man hänsyn även till utrikeshandeln blir beräkningen av långsiktiga totala sysselsättningseffekter något mera komplicerad. En ökning av offentlig tjänsteproduktion ställer visserligen mindre anspråk på importen men ger å andra sidan inte heller något bidrag till exportinkomsterna. Dess nettoeffekt på bytesbalansen är negativ, vilket kan sägas innnebära att på sikt en del av de jobb som skapas hamnar i utlandet. Det motsatta gäller uppenbarligen de industrier som genom export eller importsubstitution lämnar ett positivt bidrag till bytesbalansen. Motiveringen för offentlig sektorexpansion som ett långsiktigt beredskapsarbete borde därför kunna avföras från debatten Argumentet är vilseledande och behövs inte. Det finns tillräckligt av andra sakskäl för att motivera en fortsatt utbyggnad av vård och utbildning i samhället. Vad som däremot inte är självklart är att denna verksamhet till 100 procent skall ske i offentlig regi.

I sysselsättningsdebatten utnyttjas ibland också en annan typ av argument för att prioritera offentlig sysselsättning. Med hänvisning till de senaste årens många företagskriser och företagsnedläggningar sägs jobb inom offentlig sektor vara en "säkrare" satsning än motsvarande kapacitetsutbyggnad inom industrin. Den tvivelaktiga premissen för detta slag av resonemang är att valet mellan varu- och tjänsteproduktion är en politisk avvägningsfråga. I själva verket bestäms ju långsiktigt detta val av dels utvecklingen av hushållens preferenser och konsumtionsmotivation, dels behoven av ömsesidiga leveranser mellan olika produktionssektorer. Det senare exemplifierades ovan i de återgivna multiplikatorberäkningarna som så att säga åskådliggjorde innebörden av kraven på "balanserad utveckling" av samhällsekonomin.

9.4 Den kommunala efterfrågeexpansionen

9.4.1 *De växtkraftiga kommunerna*

Den helt dominerande delen av offentlig efterfrågestyrning sker idag genom primärkommuner och landsting som svarar för mer än två tredjedelar av den totala offentliga resursanvändningen. Den kommunala expansionen kommer med säkerhet att ha en avgörande betydelse för utvecklingen under 80-talet liksom den kommit att prägla 70-talet.

Den offentliga sektorns långsiktiga finansieringsproblem blir därmed också alltmer en kommunalekonomisk fråga. Samtidigt som de kommunala resursbehoven kraftigt ökat har den kommunala finansieringsstrukturen – kommunernas relativa beroende av skatter, statsbidrag, avgifter respektive lån – bibehållits ganska oförändrad. Trots att en fjärdedel av kommunernas utgifter betalas via statsskatt eller socialförsäkringsavgifter svarar ändå sedan ett drygt decennium kommunalskatten för den större delen av inkomstskatterna, samtidigt som den kommunala upplåningen tenderar att få ett allt större inflytande på den inhemska kapitalmarknaden.

Utgiftsexpansionen har också följts av en successiv koncentration av utgiftsbesluten. Under de senaste 15 åren har antalet primärkommuner minskat till en fjärdedel samtidigt som några av de mest expansiva områdena för offentlig tjänsteproduktion, framförallt mentalvård och gymnasieskola, kommunaliserats. Det kommunala ansvarsområdet har därmed, både i formen och i reell mening, väsentligt vidgats. Enskilda landsting och kommuner har idag betydligt större möjligheter än tidigare att självständigt sköta långsiktig planering och upphandling och förhandla med stat och storföretag. Samtidigt med en successiv differentiering och diversifiering av deras tjänsteutbud har också deras ansvarsområde vidgats genom en ökad kommunal medverkan såväl i fördelningspolitiken som i stabiliseringspolitiken.

Ett av de få ting vi med någorlunda säkerhet kan förutsäga om den långsiktiga utvecklingen är att en stor del av den fortsatta resurstillväxten kommer att få utnyttjas för att tillfredsställa nya servicebehov, som åtminstone delvis faller inom kommunernas nuvarande ansvarsområde. Det handlar om en fortskridande anpassning till ökad förvärvsfrekvens, förändrad hushållssammansättning och nya bostadsformer och konsumtionsmönster i tätorterna. Utöver utbildnings-, vård- och omsorgstjänster aktualiseras

t ex behoven av olika former av bostads- och fastighetsservice, utbyggd transportapparat och ett breddat utbud av fritidsservice.

Att denna utveckling kommer att medföra växande krav på den kommunala verksamheten torde vara odiskutabelt. Därav följer givetvis inte att man har anledning extrapolera dagens trender ifråga om myndighetsexpansion och skatteuttag in i framtiden. Att ca tre fjärdedelar av våra resurser vid sekelskiftet kan väntas bli utnyttjade för olika former av tjänsteprodukter innebär inte att huvuddelen av denna produktion måste ske inom dagens typer av centraliserade offentliga myndigheter eller vara skattefinansierade i samma utsträckning och form som idag. Tvärtom kan man ha anledning vänta sig att redan under 80-talet ett nytänkande kommer att framtvingas ifråga om kommunal serviceorganisation och finansiering. Förutom att delar av nytillkommande servicebehov kan väntas bli täckta genom privata initiativ kommer sannolikt en mera decentraliserad och "klientstyrd" kommunal serviceorganisation att aktualiseras inom många områden. Samtidigt finns det, som vi senare skall återkomma till, grund för att förvänta sig att man på finansieringssidan i ökad utsträckning kommer att behöva arbeta med nya och mera flexibla kombinationer av inkomstskatter, punktskatter, försäkringar och avgifter.

Den kommunala utvecklingen gör det uppenbarligen alltmera missvisande att i långsiktiga prognoser och planer behandla kommunala utgifter – och finansieringsbeslut – som om de kunde helt styras "exogent" av regering och riksdag. Den understryker behovet av en mera ingående analys av kommunala beslutsmekanismer och kommunalt beteende som grund för en samhällsekonomisk perspektivplanering. Det är dessa förhållanden som motiverat IUI att som led i arbetet med långtidsbedömningen också pröva en ekonometrisk ansats som utgånspunkt för antagandena om den fortsatta kommunala expansionen.

9.4.2 *Ett historiskt perspektiv*

Som en bakgrund till diskussionen kring kommunala prognosalternativ och framtida utvecklingsvägar kan det vara av intresse att starta med ett mera långsiktigt historiskt perspektiv. En sammanfattande bild av den svenska kommunsektorns utveckling under 1900-talet presenteras i de följande fem figurerna. De redovisar hur de kommunala utgifterna för olika ändamål utvecklats under tiden 1913–77. För perioden 1913–58 bygger figurerna på de

finansstatistiska bearbetningar som Erik Höök redovisat i sitt arbete om den offentliga sektorns expansion.[1] Dessa serier har sedan förlängts ytterligare tjugo år utifrån tillgänglig kommunal finansstatistik. Genomgående avser figurredovisningen de totala externa utgifterna för olika ändamål. Någon uppdelning på realutgifter respektive transfereringar ges således inte, då senare omläggningar av finansstatistiken medfört att en uppdelning i enlighet med de av Höök tillämpande kriterierna icke kan ske utan en förhållandevis ingående omskattning av den kommunala redovisningen.[2]

I figur 9.7 återges de totala kommunala utgifterna som andel av BNP till faktorpris. Figuren visar hur en relativt svag tillväxt under 1920-, 30- och 40-talen fr o m början av 1950-talet förbyts i en dramatiskt stegrad expansionstakt som fortfarande pågår. Ökningen väntas fortsätta även under 80-talet om än i dämpad takt.

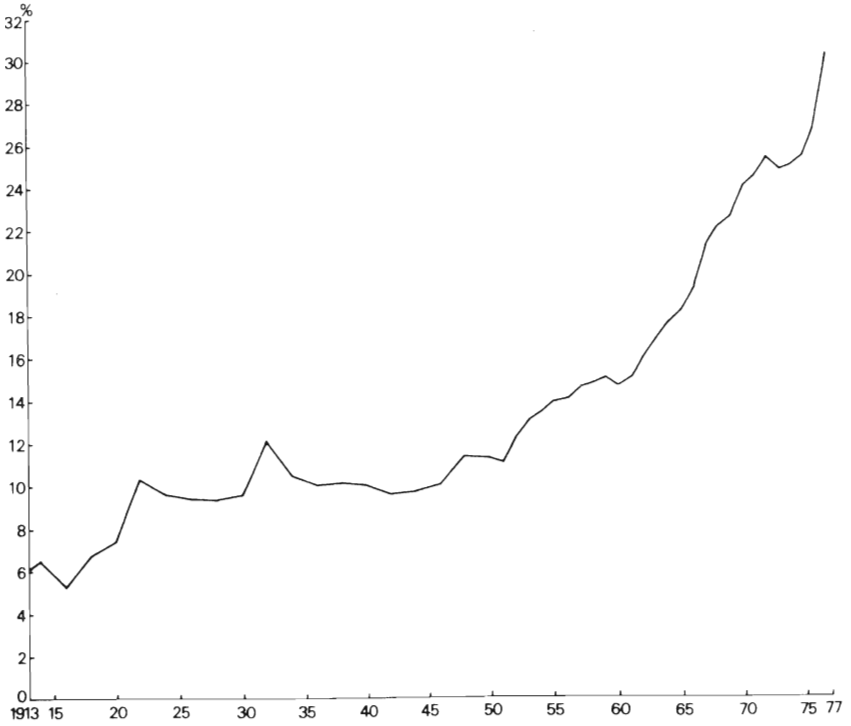
Figur 9.8 visar hur de kommunala utgifterna fördelats på olika ändamål 1913, 1953 respektive 1977. Figuren visar bl a hur det relativa utvecklingsmönstret förändrats från mellankrigstiden till efterkrigstiden. Medan exempelvis tidigare undervisning och industriell verksamhet tenderade att öka sina andelar, svarar de numera för successivt krympande andelar av de totala kommunalutgifterna. En utveckling i motsatt riktning uppvisar bostadsförsörjningen, medan hälso- och sjukvården under hela perioden tenderat att öka sina andelar.

I de följande figurerna, 9.9–9.11, redovisas utvecklingen under 65-årsperioden för de enskilda ändamålen. Som jämförelse har i samtliga dessa figurer också återgetts (med heldragna kurvor) utvecklingen för de totala kommunala utgifterna. Figurerna visar den relativa utgiftsutvecklingen med index = 100 år 1913.

I figur 9.9 redovisas utvecklingen för de tre största och snabbast expanderande kommunala utgiftsområdena – undervisning, hälso- och sjukvård respektive socialvård. De två senare ändamålen är de enda som genomsnittligt över hela perioden expanderat snabbare än totalutgifterna. För hälso- och sjukvården gäller detta ända sedan mitten av 30-talet medan socialvårdsutgifternas tillväxttakt väsentligt överstigit totalutgifternas endast under början av 30-talet och 70-talet. Utbildningsutgifternas utveckling har som synes genomgående följt samma tillväxtmönster som totalutgifternas.

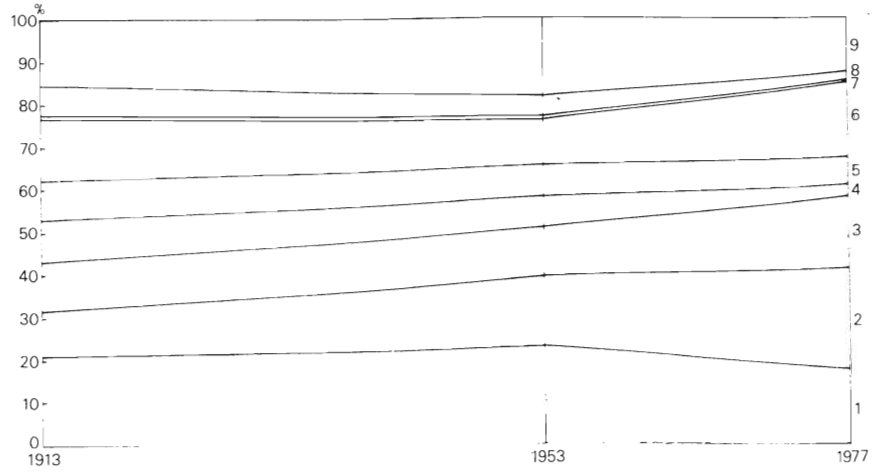
[1] Höök [1962].
[2] För en närmare redovisning av det statistiska siffermaterialet och av sättet för hopkedjning av tidsserierna hänvisas till Ysander [1979c].

Figur 9.7. *Kommunala utgifter 1913–1977 som andel av BNP*



Källor: Höök [1962]; samt Kommunernas finanser. SCB.

Figur 9.8. *De kommunala utgifternas ändamålsfördelning 1913, 1953 och 1977*

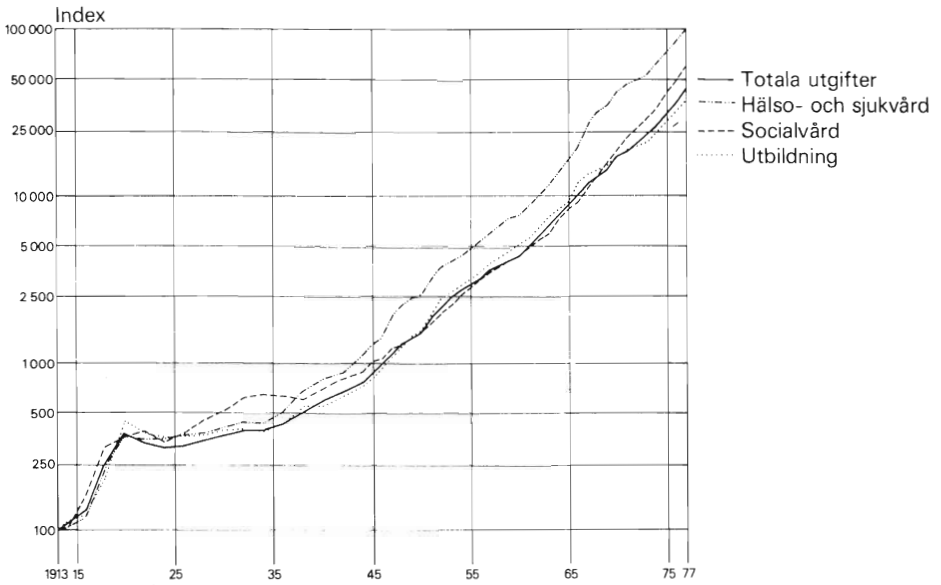


1 = Undervisning
2 = Hälso- och sjukvård
3 = Socialvård
4 = Rättsväsen, förvaltning och samhällsplanering
5 = Väg- och gatuväsen
6 = Bostadsförsörjning
7 = Brandväsen
8 = Kyrkliga ändamål
9 = Industriell verksamhet och övrigt

Källor: Höök [1962] samt Kommunernas finanser. SCB.

Figur 9.9. *Utvecklingen 1913–1977 av kommunala utgifter för undervisning, hälso- och sjukvård respektive socialvård*

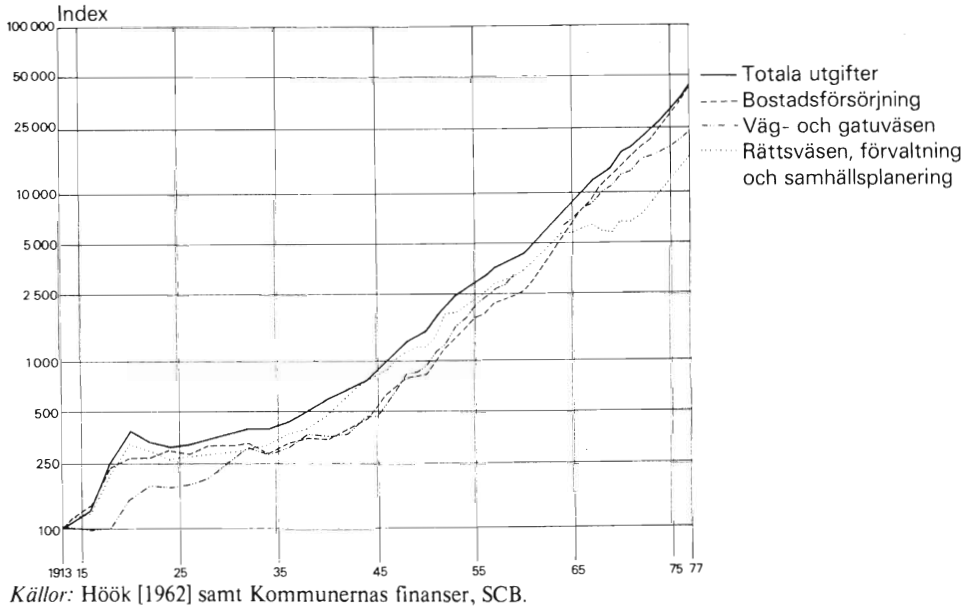
Index 1913 = 100



Källor: Höök [1962] samt Kommunernas finanser, SCB.

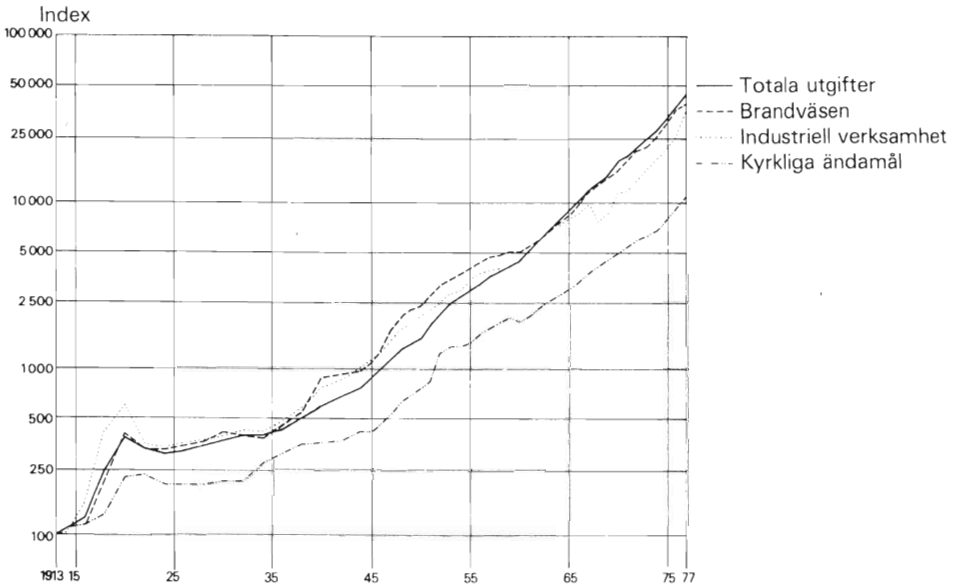
Figur 9.10. *Utvecklingen 1913–1977 av kommunala utgifter för rättsväsen, förvaltning och samhällsplanering, väg- och gatuväsen respektive bostadsförsörjning*

Index 1913 = 100



Källor: Höök [1962] samt Kommunernas finanser, SCB.

Figur 9.11. *Utvecklingen 1913–1977 av kommunala utgifter för brandväsen, kyrkor respektive industriell verksamhet*
Index 1913 = 100



Källor: Höök [1962] samt Kommunernas finanser, SCB

Figur 9.10 återger på motsvarande sätt utgiftsutvecklingen för de kommunala verksamhetsområden som kan sägas sammanhänga med den fysiska planeringen i vid mening. Utgifterna för bostadsförsörjning som fram till andra världskriget tillväxte långsammare än totalutgifterna har under efterkrigstiden accelererat så att deras totala tillväxt under perioden ganska exakt överensstämmer med totalutgifternas. En liknande utveckling genomgick vägutgifterna till dess en allmän nedprioritering av väg- och gatubyggande inträffade i såväl statlig som kommunal sektor från början av 70-talet.[1] Utgifterna för rättsväsen, samhällsplanering och förvaltning slutligen uppvisar en förhållandevis oregelbunden utveckling, där bl a en stagnation under senare delen av 60-talet under 70-talet förbytts i accelererad expansion, särskilt accentuerad ifråga om förvaltningsutgifter.

I figur 9.11 slutligen redovisas utgiftsutvecklingen för industriell verksamhet samt för brandväsen respektive kyrkliga ändamål. Vi ser bl a att

[1] Det utelämnade partiet i kurvan för vägutgifter avseende åren 1958–64 sammanhänger med vissa jämförbarhetsproblem i det statistiska materialet före omläggningen av den kommunala finansstatistiken 1963.

utgifterna för industriell verksamhet, dvs energi- och vattenverk m m, visar förhållandevis stora variationer jämfört med de totala kommunutgifterna. Absoluta utgiftsreduktioner förekommer, bl a efter första världskriget och i slutet av 60-talet, vid det senare tillfället sammanhängande både med taxehöjningar och med en återhållsamhet i kapacitetsutbygganden. Såväl brandväsen som kyrkliga ändamål följer däremot i sin utgiftsutveckling relativt väl totalutgifterna med den skillnaden att den allmänna utgiftsstegringen under första världskriget i väsentligt mindre grad berörde de kyrkliga kommunerna.

9.4.3 Utgiftsexpansionen under senare år

En successivt utbyggd och standardiserad kommunal finansstatistik möjliggör en relativt detaljerad analys av den kommunala utgiftsutvecklingen under 60- och 70-talen. Ett omfattande analysarbete avseende såväl den historiska utvecklingen som tendenser, utvecklingsmöjligheter och problem avseende 80-talet har också redovisats av 1971 respektive 1976 års kommunalekonomiska utredningar.[1] En sammanfattande bild av utvecklingstendenserna 1960–85 ges bl a i betänkandet "Kommunernas ekonomi 1975–1985".

De kommunalekonomiska utredningarna har i huvudsak valt att föra sina analyser och diskussioner i termer av nationalräkenskaperna (SNR) och inte i termer av den kommunala finansstatistikens (KFI) begrepp. Man väljer med andra ord att diskutera utifrån samhällsekonomiska funktioner och kostnadsslag i stället för att främst utgå från den institutionella fördelningen av beslutsrätten. Det kan finnas anledning att något påminna om skillnaden mellan dessa två synsätt.

Ett avgörande kriterium i nationalräkenskaperna är graden av central efterfrågestyrning. Kommunal konsumtion är endast den del av myndigheternas tjänsteproduktion, där någon reell valfrihet eller beslutanderätt för konsumenter eller klienter inte anses föreligga. Övriga delar av myndighetsproduktionen, liksom verksamheten hos kommunala företag och stiftelser, räknas som privat konsumerad marknadsproduktion. Ifråga om kapacitetsbesluten, bruttoinvesteringarna – liksom ifråga om transfereering-

[1] Se framförallt: Kommunernas ekonomi 1960–1972, *SOU* 1976:45, Kommunernas ekonomi 1975–1985, *SOU* 1977:20 samt Kommunerna – Utbyggnad, Utjämning, Finansiering, *SOU* 1977:78.

arna – förutsätts dock en sådan central beslutsrätt föreligga även ifråga om den kommunala företagssektorn så att någon motsvarande uppdelning av investeringsutgifterna icke behöver göras.

Även ifråga om kostnadsdefinitionerna föreligger avgörande skillnader mellan SNR och KFI. KFI, som grundas på kommunernas egen redovisning, utgår från ett mera företagsekonomiskt synsätt, vilket bl a innebär att man som kostnad på olika ändamål bokför faktiska pensionsutbetalningar respektive kapitalkostnader inklusive avskrivningar och kapitalförräntningskrav. SNR väljer istället, utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, att även bokföra värdet av en fiktiv fondering av ådragna förpliktelser för tilläggspensioner respektive att inte medräkna några interna kostnader utöver den kapitalförslitning som framräknats utifrån statistiska centralbyråns egna beräkningsmallar.

De skilda utgångspunkterna innebär självklart att beräknade kommunutgifter kommer att skilja sig såväl ifråga om nivå som i fråga om fördelning.

Utvecklingen av de kommunala utgifterna under 60- och 70-talen kan i SNR-termer sammanfattas i årliga tillväxttal eller tillväxttrender. Mellan 1960 och 1975 ökade den kommunala konsumtionen sin andel av BNP i fasta priser från 10,3 till 13,9 %. Detta motsvarar i löpande priser en fördubbling av andelen, från 7,9 till 16,4 %. Den genomsnittliga årliga volymökningen uppgick således till 5,6 %. Om man istället väljer att beräkna en trend finner man att den årliga trendmässiga ökningen av konsumtionsvolymen uppgick till 6,2 % mellan 1963 och 1974.

En motsvarande trendberäkning för de kommunala transfereringarna, varav drygt hälften går till hushållen, visar en årlig ökningstakt av 9,2 % i fasta priser och 15,0 % i löpande priser.

För de kommunala investeringarna ger trenden i löpande priser en årlig tillväxttakt av 4,2 %. Detta är emellertid i detta fall ett missvisande sätt att representera den faktiska utvecklingen som inneburit först en kontinuerlig stegring av investeringarna, kulminerande i en kommunal "investeringsboom" under 60-talets sista år i samband med kommunsammanslagningarna, och därefter en icke oväsentlig nedgång. Den sammanlagt snabbaste expansionen svarar landstingen för genom de stora sjukhusbyggena under perioden.

Att vi här särskilt återgett den kommunalekonomiska utredningens trendberäkningar sammanhänger givetvis med möjligheten att utnyttja

dessa trender som en utgångspunkt för en långsiktig framskrivning av kommunalutgifterna.

I sina egna prognosalternativ för perioden 1980–85 har 1976 års kommunalekonomiska utredning emellertid utnyttjat antaganden som ligger väsentligt under dessa långsiktiga trender. I fasta priser antar man således i sitt ena alternativ att den årliga tillväxten skall begränsas till 3,5 % för konsumtion, 6 % för transfereringar och 5 % för investeringar. I sitt andra ännu mera moderata prognosalternativ är motsvarande siffror 2,0, 4,0 respektive 1,0. I bägge alternativen antas landstingen ifråga om samtliga utgiftskategorier expandera snabbare än primärkommunerna.

Som en ytterligare jämförelsepunkt kan man påminna om den nyligen presenterade statliga långtidsutredningen (LU) som i sitt huvudalternativ utgått från en årlig volymökning under sin prognosperiod 1977–83, med 2,8 % för konsumtion, 1,6 % för investeringar samt 5,7 % för transfereringar. Med hänsyn till den utveckling vi redan känner ifråga om 1977–79 kan konsekvenserna av LU:s antaganden för åren i början av 80-talet beräknas i alla avseenden ligga under det lägre prognosalternativet hos kommunalekonomiska utredningen (KEU).

De antaganden för 80-talet som utnyttjats för referensfallet i IUI:s kalkyler kan däremot sägas ligga något över detta lägsta KEU-alternativ. Det innebär bl a en antagen årlig volymutveckling med 2,6 och 1,4 % ifråga om konsumtion respektive transferering. I likhet med LU räknar också IUI med en väsentligt högre allmän prisuppgång (ca 6 %) än KEU, vilket medför att den kommunala utgiftsexpansionen i löpande priser blir åtskilligt snabbare än i KEU:s beräkningar.

Samtliga de exempel på prognosantaganden för 80-talet som ovan angetts är emellertid väsentligen målsatta utifrån givna balanskrav på den långsiktiga utvecklingen. De återger således icke i första hand ett försök att realistiskt prognosticera kommunernas utgiftsbeslut vid givna externa förutsättningar. Detta återspeglas också i det förhållande vi ovan undersökt, nämligen att samtliga alternativexempel väsentligt understiger konstaterade trender under 60-talet och förra delen av 70-talet. Det är mot denna bakgrund det ansetts viktigt att i långtidsbedömningen också arbeta med ett kalkylalternativ som bygger på försök att utifrån ekonometriska skattningar av 60- och 70-talserfarenheter framskriva ett kommunscenario som är sannolikt med hänsyn till antagen pris- och inkomstutveckling. Innan vi övergår till en presentation av detta alternativ skall vi emellertid först kort söka belysa den kommunala finansieringsutvecklingen.

9.4.4 Den kommunala finansieringen

Det finns i princip fyra olika finansieringskällor för den kommunala verksamheten: skatter, statsbidrag och socialförsäkringsersättningar, avgiftsinkomster samt kapitalinkomster inklusive upplåning. Vilka andelar för dessa finansieringskällor man räknar fram beror på vilka institutionella avgränsningar och vilka inkomstdefinitioner man utnyttjar. Detta förklarar varför det i den allmänna debatten förekommer en förvirrande mängd olika numeriska uppgifter.

Låt oss här till en början utgå från kommunernas egen beslutssituation såsom den representeras i den kommande finansstatistiken. Vi inkluderar således alla transaktioner brutto inklusive den industriella och kommersiella verksamhet som bedrivs inom kommunala affärsverk. Vi medtar vidare endast "externa" inkomster, dvs vi bortser från alla interna bokföringsinkomster av typ affärsverksöverskott, avskrivningar, internränteposter.

För 1977 ter sig då andelarna på ungefär följande sätt. Kommunalskatterna svarar för ca 45 %, statsbidragen m m för ca 25 %, avgiftsinkomsterna för ca 20 % och kapitalinkomsterna för resterande ca 10 %. Utvecklingen under 60- och 70-talen har inte medfört några mera dramatiska förskjutningar i dessa andelar. Andelarna för avgiftsinkomster respektive kapitalinkomster har sjunkit några procent vardera, vilket kompenserats av en motsvarande uppgång i skattefinansiering och statsbidrag. Att inte hela uppgången registreras som skattehöjningar sammanhänger med de för kommunerna ogynnsamma skatteomläggningarna 1971 och 1975, för vilka särskilda skattebortfallskompensationer i stället utbetalats. Nedgången i kapitalinkomsternas relativa betydelse beror främst på att den långfristiga upplåningens roll reducerats i samband med en allmänt dämpad kommunal investeringsutveckling.

Det föreligger emellertid väsentliga skillnader i fråga om finansieringsstruktur och finansieringsutveckling mellan landsting och primärkommuner. För landstingen spelar direkta patientavgifter en ytterst underordnad roll och deras relativa andel investeringsutgifter, och därmed också lånefinansiering, är mera begränsad – ehuru stadd i snabb tillväxt. Landstingen måste därför i större utsträckning – för mer än hälften av sina utgifter – lita till skattefinansiering. De ansvarar samtidigt för det snabbast expanderande verksamhetsområdet, sjuk- och hälsovården. En under senare år något ökad andel lånefinansiering och förbättrade ersättningsvillkor i fråga om sjukförsäkringen har därför inte annat än marginellt kunnat motverka

tendensen för landstingens utdebitering att öka väsentligt – under 60- och 70-talen ca 40 % – snabbare än primärkommunernas utdebitering.

I fråga om skatteinkomsterna gäller för övrigt att den direkta kommunalskatten svarar för den helt dominerande inkomstandelen. Indirekta skatter, främst då fastighetsskatter, ger endast ca 3 % av de totala skatteintäkterna. Utdebiteringen har under 60- och 70-talen i genomsnitt stigit med ca 70 öre per år, varav primärkommunerna svarat för ca 30 öre och landstingen för 40 öre. Landstingsskatten, som 1960 var mindre än hälften av den primärkommunala skatten, motsvarar därigenom nu mer än 70 % av denna.

Till alla prognosmakares lättnad tenderar de rena statsbidragen att med relativt oförändrade andelar följa den kommunala utgiftsutvecklingen. De allmänna statsbidragen, dvs skatteutjämningsbidragen och skattebortfallskompensationerna, ligger numera efter en djupdykning i början av 70-talet på ungefär samma andelsnivå i förhållande till de totala inkomsterna som i början av 60-talet. De statliga driftsbidragen svarar för en relativt konstant andel, ca dryg fjärdedel av primärkommunernas löpande utgifter. Om man slår samman driftsbidrag och sjukförsäkringsersättningar för landstingen visar sig även där relationen till löpande utgifter vara relativt stabil, omkring en femtedel. Däremot varierar investeringsbidragens andel av bruttoinvesteringskostnaderna relativt kraftigt inom intervallet 13–22 %.

Vi har hittills följt den kommunala finansstatistiken även i så måtto att vi genomgående räknat transaktionerna brutto. Det kan emellertid vara av intresse att redovisa hur finansieringsandelarna förändras om man på olika punkter övergår till en nettoredovisning.

Ett första steg i en sådan riktning kan vara att nettoredovisa kommunernas affärsmässiga verksamhet, vars externa kostnader i stort täcks av avgiftsinkomster. Vad som då återstår är myndigheternas externa utgifter, vars avgiftsfinansieringsandel (exkl försäkringsersättningen) kan beräknas vara av storleksordningen 7–8 %.

Om man nettoberäknar upplåningen reduceras dess finansieringsandel till hälften. I absoluta tal uppgick kommunernas nettoupplåning under 60- och 70-talen till ca två miljarder kronor och den har under 70-talet genomsnittligt svarat för endast ca 3 % av den totala finansieringen.

Det kan slutligen vara av intresse att också söka nettoberäkna de bidrag som stat och socialförsäkringssektor lämnar till kommunernas externa utgifter för den privata sektorn. En överslagsberäkning för 1977 ger vi handen att kommunala inbetalningar av arbetsgivaravgifter, moms, energiskatter

m m tillsammans uppgick till nära hälften av de samtidigt erhållna statsbidragen och försäkringsersättningarna. Kommunernas utgifter till privat sektor kan således i denna mening sägas vara till närmare 85 % finansierade med kommunala skatter och avgifter och endast till ca 15 % genom medel indragna via statliga skatter och avgifter.

I referensfallet har denna allmänna finansieringsbild, dessa avgifts- och statsbidragsandelar, antagits bibehållna även under första hälften av 80-talet. Om även låneandelen av investeringarna kvarligger på nuvarande nivå - 40–50 % för primärkommunerna, 20–40 % för landstingen – visar det sig att den kommunala utdebiteringen måste fortsätta öka i samma takt som hittills, dvs med ca 70 öre per år, för att kommunernas finanser skall gå jämnt ut.

En sådan bokföringsmässig överslagskalkyl säger emellertid ingenting om möjligheterna att med en sådan utdebiteringsutveckling åstadkomma den antagna återhållsamheten i fråga om kommunala utgiftsbeslut. Man kan i stället vilja fråga hur mycket statsmakterna måste dra ner statsbidragen och därigenom tvinga kommunerna till egna ytterligare skattehöjningar för att åstadkomma den nödvändiga uppbromsningen av konsumtions- och investeringsutveckling. En sådan fråga kan naturligtvis inte i dag besvaras annat än med ytterst osäkra gissningar. En uppskattning som utgått från beräknade nettopriselasticiteter i institutets kommunmodell och som således grundas på de historiska erfarenheterna under perioden 1964–77 ger vid handen att det skulle krävas att de årliga genomsnittliga utdebiteringshöjningarna ökade ca 1,20 kr för att ge detta resultat. Det är emellertid möjligt och t o m sannolikt att detta, med hänsyn till det under senare år ökade skattemedvetandet och "skattemotståndet", ger en kraftigt överdriven bild av de nödvändiga statsbidragsjusteringarna.

9.4.5 Kommunal resursanvändning 1964–1977 – en ekonometrisk ansats

Som redan ovan nämnts har en ekonometrisk studie av det kommunala utgiftsbeteendet 1964–77 utnyttjats som en utgångspunkt för de alternativa och mera expansiva antagandena gällande den kommunala utgiftsutvecklingen under prognosperioden. Denna ekonometriska ansats skiljer sig från den i referensfallet – och av LU – utnyttjade "planeringsansatsen" bl a i följande två avseenden.[1]

[1] För en detaljerad dokumentation av den ekonometriska kommunstudien se Ysander [1979 c].

För det första utnyttjar man här historiska erfarenheter av faktiskt kommunalt utgiftsbeteende i stället för att grunda bedömningen på kommunernas dokumenterade planer respektive givna politiska mål.

Vi nämnde inledningsvis de invändningar som kan resas mot behandlingen av kommunala utgifter som en centralt tillgänglig handlingsparameter i långsiktsplaneringssammanhang. Alternativet är att betrakta enskilda kommuner på ungefär samma sätt som man i långsiktsanalyser brukar behandla enskilda företag, dvs försöka utifrån deras historiska beteende skatta deras sannolika utveckling i framtiden. I stället för att utgå från de politiska preferenser som finns manifesterade i dokumenterade långtidsplaner väljer man i stället att utgå från de preferenser som så att säga är implicita i den historiska offentliga konsumtionsutvecklingen. Man försöker med andra ord att med hjälp av ekonometrisk analys bestämma den kommunala konsumtionen för olika ändamål som en funktion av befolknings-, inkomst- och prisutveckling m m.

När man utnyttjar en sådan ansats för framskrivning av de kommunala utgifterna under prognosperioden innebär det således att man förutsätter att de politiska preferenserna har varit relativt konstanta under den period skattningen avser; i detta fall 1964–77, och att de kan väntas vara så även under prognosperioden.

För det andra har den ekonometriska modellen utgått från en annan syn eller beskrivning av den kommunala budgetproceduren. I "planeringsansatsen" beskrivs det kommunala utgiftsbeteendet i termer av linjära utgiftsfunktioner, dvs man tänker sig att kommunerna startar med en sorts "minimibudget", bestämd av tidigare års konsumtionsnivåer och av den befolkningsutveckling som skett, för att därefter fördela eventuellt "överutrymme" enligt konstanta utgiftsandelar som avspeglar de politiska prioriteringarna.

I den ekonometriska modellen beskrivs i stället utgiftsbeteendet genom utgiftsfunktioner som kan tolkas som om den kommunala budgetproceduren gick motsatt väg mot den som återgivits ovan. Man startar med en sorts "maximibudget" som inrymmer allt man kortsiktigt skulle vilja åstadkomma om man hade tillräckligt med resurser. Sedan sker en nedprutning av denna maximibudget till en resursnivå där nackdelarna av ytterligare skatteökningar precis balanserar fördelarna av marginella serviceförbättringar. "Nedprutningskvoterna" är emellertid inte konstanta utan varierar med nettopriserna för att producera de olika slagen av kommunal service.

På en punkt utnyttjar emellertid bägge ansatserna samma förenklingsan-

tagande. De förutsätter att några egentliga substitutionseffekter inte föreligger i den kommunala konsumtionen. Vare sig man varierar inkomster eller priser är det via inkomsteffekter av detta som de kommunala budgetbesluten påverkas. Med nettopriset för en typ av service avses det enhetspris som kommunen själv måste betala, dvs den totala produktionskostnaden minus avgifter och statsbidrag. I den ekonometriska ansatsen behandlas också alla förändringar av nettopriser som likvärdiga, vare sig de beror på exempelvis lönekostnadsförskjutningar eller omläggningar av driftsbidragen till serviceområdet ifråga.

Modellen är aggregerad över samtliga kommuner, men de löpande utgiftsbesluten är uppdelade på 14 reala kategorier och fyra finansiella. Därtill bestäms simultant även investeringsutgiften – som funktion av bl a beräknat kapacitetsunderskott – lånevolym och utdebitering.

Ett sätt att kortfattat summera några resultat av den ekonometriska studien är att redovisa de beräknade inkomstelasticiteterna för olika utgiftskategorier. Med inkomstelasticitet avses här den relativa volymökning i viss kommunal produktion ett givet år som följer av en kvarstående allmän ökning av inkomsten, i mening av skatteunderlag, två år tidigare.[1] Anledningen till att man valt denna speciella definition av elasticitetsbegreppet sammanhänger med de två sätt varigenom en sådan inkomstökning påverkar de kommunala utgiftsbesluten i modellen – och antagligen också i verkligheten. Dels ökar kommunens skatteinkomster, som i huvudsak beräknas utifrån skatteunderlaget två år tidigare. Dels minskar också svårigheten att genomdriva ytterligare utgifts- och eventuella skattehöjningar genom att den för privat konsumtion disponibla inkomsten två år tidigare samtidigt ökat. Dessa elasticiteter är emellertid inte konstanta utan varierar med inkomst- och prisutvecklingen. I tabell 9.5 återges medelvärde och standardavvikelse av inkomstelasticiteterna för ett antal större kommunala utgiftsområden.

Som framgår av tabellen ligger inkomstelasticiteterna för flertalet realutgifter under ett, dvs dessa utgifter tenderar att icke fullt ut följa förändringar av tillväxttakten i inkomsten. För sjukvården och socialvården, liksom för brandväsendet, är detta förhållande särskilt acccentuerat med inkomstelasticiteter på respektive 0,2, 0,3 och –0,1. Sjuk- och hälsovårdens, liksom socialvårdens, utveckling har med andra ord under den undersöka perioden

[1] Den framräknade produktionsökningen, Δx, förhåller sig alltså till inkomstökningen under samma år, Δy^t, på följande sätt:

$$\Delta x = \Delta y^t \frac{\partial x}{\partial y^t} + \frac{y^{t-2}}{y^t} \Delta y \frac{\partial x}{\partial y^{t-2}}.$$

Tabell 9.5 *Beräknade inkomstelasticiteter för kommunal produktion och transferering. Genomsnittliga värden och standardavvikelser för åren 1964–1977*

	Inkomstelasticitet	
	Medelvärde	Standardavvikelse
Brandväsen	–0,08	0,01
Utbildning	1,16	0,11
Sjuk- och hälsovård	0,19	0,03
Socialvård	0,34	0,07
Väg- och gatuväsen	1,14	0,28
Övrig myndighetsproduktion	0,44	0,05
Subventioner till el- och vattenverk m m	0,06	3,17
Subventioner till kollektivtrafik m m	4,10	3,27
Bostadssubventioner	–0,94	0,17
Övriga löpande bidrag	–1,20	0,36
Kapitalsubventioner	3,28	1,51

väsentligen betingats av andra faktorer – befolkningsutveckling, politiska prioriteringar m m – än av årliga inkomstvariationer. För utbildning och väg- och gatuväsen däremot registreras genomsnittliga inkomstelasticiteter som ligger strax över 1, medan allmän förvaltning, ekonomisk service och andra myndighetsuppgifter, som ryms under rubriken "Övrig produktion", intar en mellanställning med en elasticitet på drygt 0,4.

Övergår vi från realutgifter till subventioner ser vi att subventionerna till industriell verksamhet – el, vatten m m – varit inkomstokänsliga. Däremot har trafiksubventionerna visat en hög inkomstelasticitet, vilket närmast torde ge uttryck för en tendens till tröghet och tidsmässig fördröjning ifråga om kollektivtrafikens taxor under perioden. Bostadssubventionerna har icke i nämnvärd utsträckning varit beroende av inkomstvariationerna i samhället vilket däremot – ehuru med omvänt förtecken – gällt s k övriga subventioner, dvs bidragsförskott, familjebidrag, socialbidrag m m. Att olika socialbidrag således visat en tendens att öka i dåliga tider och minska i goda är ett naturligt uttryck för socialpolitikens kompensatoriska eller konjunkturstabiliserande funktion. För kapitalsubventionerna slutligen noteras en hög positiv inkomstelasticitet, vilket närmast torde sammanhänga med att det kommunalt finansierade bostadsbyggandet, som svarar för en betydande del av dessa subventioner, tenderat att variera i takt med skatteintäkterna.

Man kan på motsvarande sätt också beräkna de reala utgifternas elasticitet med hänsyn till relativa nettopriser. Avsaknaden av substitutionseffekter i modellen gör att dessa elasticiteter kommer att vara lika med minus skattelasticiteten, dvs elasticiteten med hänsyn till en ökning av det relevanta skatteunderlaget två år tidigare. I modellen reagerar kommunernas

beslutsfattare med andra ord likadant om nettopriserna stiger som om skatteinkomsterna sjunker motsvarande. Beräkningarna ger emellertid som resultat positiva priselasticiteter för vissa områden som utbildning och brandväsen. Åtminstone ifråga om utbildning torde detta sammanhänga med att driftsbidragstäckningen "släpar efter" under perioder med stark expansion.

Sjuk- och hälsovården och övrig produktion visar sig vara relativt prisokänsliga, medan en elasticitet på –0,7––0,8 redovisas för både socialvård och väg- och gatuväsen.

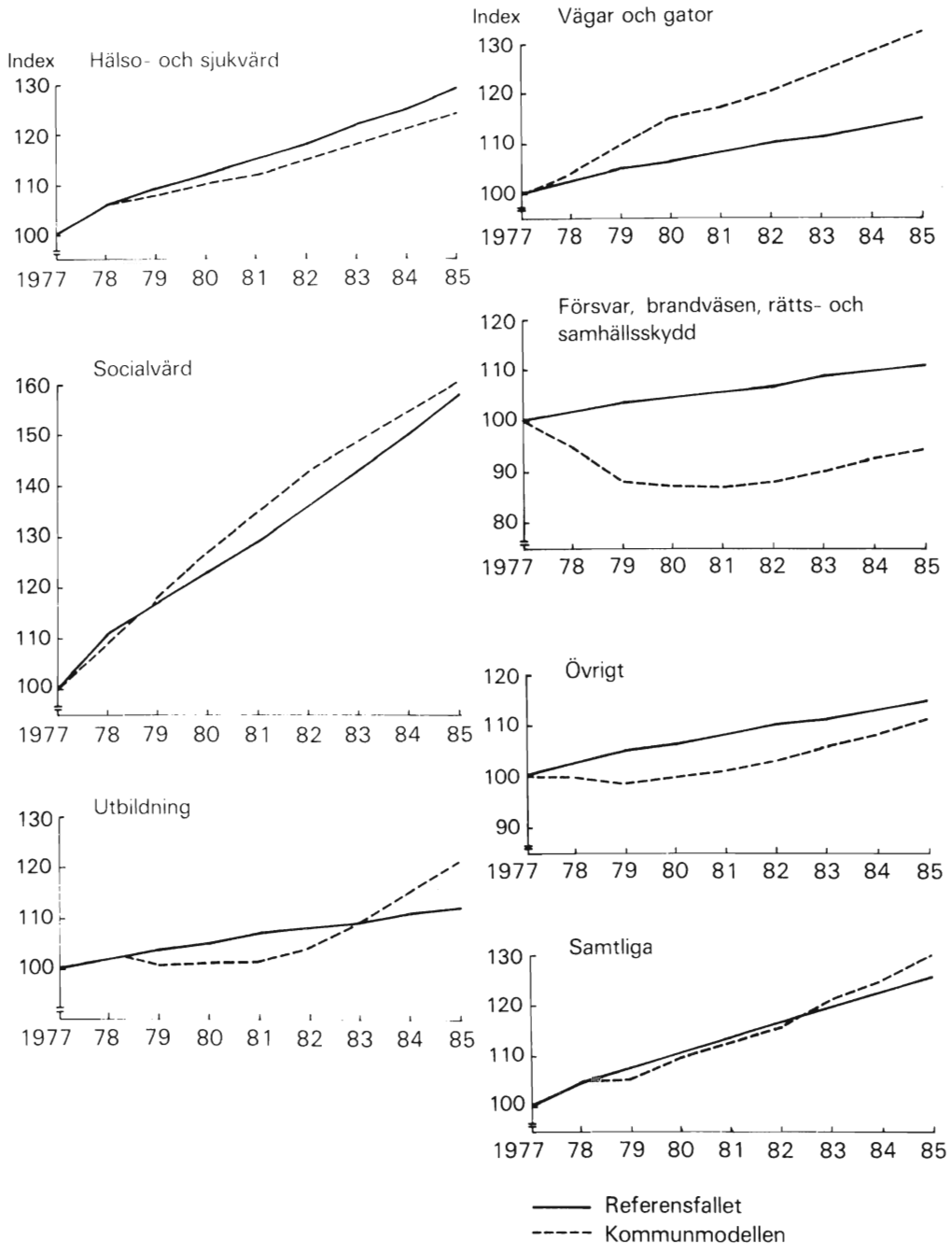
9.4.6 En alternativ utvecklingsväg för kommunala utgifter

Kommunmodellen har utnyttjats som utgångspunkt för framskrivningen av ett mera kommunexpansivt alternativ. Prognossiffrorna har i detta fall tagits fram genom att man från den totala modellen varje år så att säga matat in värdena för olika relevanta parametrar, inkomster, priser, statsbidrag m m, i de kommunala utgiftsfunktioner som skattats i kommunmodellen. För att göra denna framskrivning jämförbar med referensfallets har utgiftsfunktionerna aggregerats till de sex huvudändamål som i enlighet med SNR utnyttjas i totalmodellen. Simultant har då också total investeringsvolym och utdebitering bestämts. Det bör kanhända understrykas att det inte heller här, liksom ovan vid elasticitetsberäkningarna, rör sig om något egentligt prognosförsök. Den utnyttjade kommunmodellen är bl a alltför aggregerad och förenklad för att ge grund för en sådan ambition. Det mera modesta syftet har varit att åskådliggöra hur den kommunala utgiftsexpansionen skulle te sig "om kommunerna fortsätter att bete sig" som de gjort under perioden 1964–77. Resultatet av framskrivningen jämfört med referensfallets antaganden redovisas i figur 9.12.

Man ser i figuren att antagandena om stabila politiska preferenser ger upphov till en i flera avseenden annorlunda framtidsprojektion än antagandet om en konsistens i den offentliga långtidsplaneringen. Vad jämförelsen kan sägas visa är att, förutsatt att det statliga agerandet visavi kommunerna fortsätter att förskjutas i riktning mot ökade statsbidrag (se nedan), en fortsättning av tidigare kommunalt beteende skulle medföra en kommunal expansion som med drygt 40 % överstiger det totala utrymme som angetts för den kommunala konsumtionen i referensfallet.

Den totala volymen av reala kommunutgifter ökar enligt denna framskrivning under åren 1978–85 med 24,0 % istället för med 16,9 % som i

Figur 9.12. *Utvecklingen av kommunala avgifter 1977–1985 i referensfallet och i kommunmodellen*
Index 1977 = 100



referensfallets projektion – en drygt 40-procentig ökning av genomsnittlig årlig tillväxttakt från knappt 3 % till nästan 4 %. Ifråga om realutgifternas fördelning är den mest påfallande skillnaden att sjukvården expanderar något långsammare medan däremot utbildning, socialvård och vägar expanderar väsentligt snabbare. Skillnaden i relativ prioritering av sjukvårdskostnaden sammanhänger framförallt med att i referensfallet hänsyn tagits till överenskommelserna avseende långtidsvårdens utbyggnad, vilket däremot icke skett i den "fria" ekonometriska projektionen. Ifråga om vägutgifterna avspeglar den snabba utbyggnaden i den ekonometriska skattningen bl a den nedslitning av vägkapitalet som medtagits som förklaringsfaktor i kommunmodellen och som där motiverar en höjd prioritering av vägunderhållet efter 70-talets låga nivåer. Socialvårdens fortsatta expansion sammanhänger bl a med befolkningens "förgubbning", som visat sig ha varit en betydelsefull bestämningsfaktor i det förgångna. Slutligen visar den ekonometriska skattningen en återgång till lägre nivå och tillväxttakt för brandväsen m m efter de extremt höga utgiftsnivåerna 1976 och 1977, medan dessa år i referensfallets projektion kommit att prägla även 80-talets utveckling.

9.4.7 Finansieringsalternativet och skattekonsekvenser

De finansiella antaganden som lagts till grund för den ekonometriska projektionen har som gemensam utgångspunkt att en successiv övervältring från direkt till indirekt skattefinansiering under 80-talet kommer att aktualiseras även för kommunernas del. Detta kan i princip tänkas ske på många olika sätt, t ex via ökningar av fastighetsskatten, statsbidrag, försäkringsersättningar eller via minskad statlig produktionsbeskattning av kommunerna. Vi har här valt att anta att de allmänna statsbidragen stiger så att den genomsnittliga årliga utdebiteringshöjningen under 80-talet kan begränsas till 50 öre. Detta kan då jämföras med det tidigare nämnda historiska genomsnittet på 70 öre eller med den senaste höjningen, för 1978, med 1,86 kr.

Även om man tänker sig en återgång till en 70-öres årlig utdebitering kvarstår för övrigt i modellen en väsentligt högre expansionstakt än den i referensfallet beräknade. Som tidigare nämnts krävs enligt de ekonometriska sambanden årliga "chockhöjningar" av ca 1,20 för att, via hänsyn till inkomsteffekten på privat konsumtion, framtvinga den i referensfallet antagna återhållsamheten hos kommunala beslutsfattare.

En ökad lånefinansiering kommer enligt föreliggande trender sannolikt att utnyttjas av kommunerna. Storleksordningen av detta finansieringsbidrag är dock icke sådant att det i väsentlig grad minskat behovet av utdebiteringshöjningar.

Andra finansieringsalternativ är ökad avgiftsfinansiering eller omläggningar av skattesystemet i riktning mot ökade stats-kommunala utgiftsskatter. Till dessa möjligheter, som berör hela den offentliga sektorn, skall vi återkomma nedan.

9.5 Offentlig pris- och inkomststyrning

9.5.1 Offentliga budgetar som inkomst- och prispolitiskt instrument

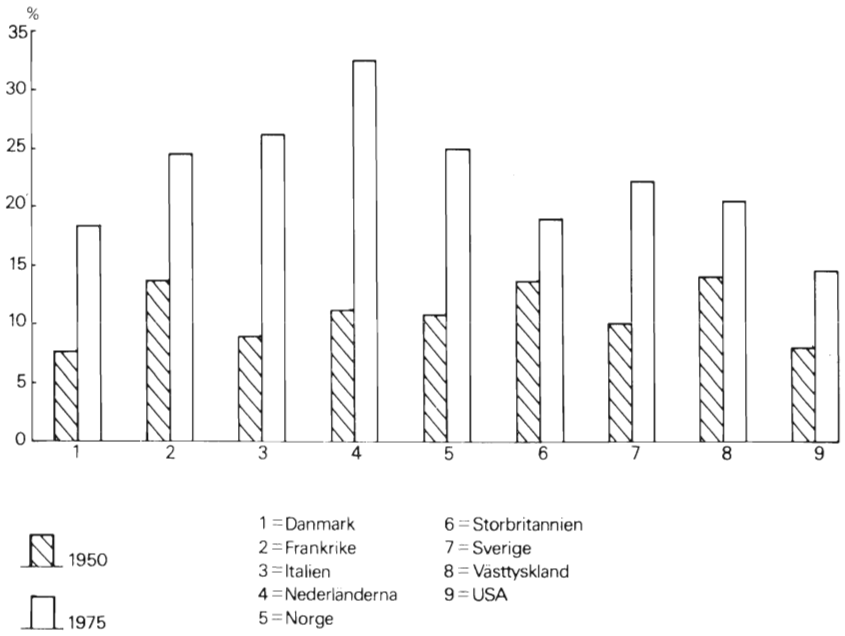
Vi såg redan ovan från figur 9.4 att den dominanta och expanderande delen av de offentliga budgetarna avser inkomst- och prispolitiska ingripanden på enskilda marknader. Större delen av de offentliga beskattnings- och subventionssystemen kan om man så vill betraktas som en gigantisk prispolitisk medelsarsenal med vars hjälp offentliga myndigheter ingriper på enskilda produkt- och faktormarknader. Genom skatter och subventioner åstadkommer man en skillnad mellan utbuds- och efterfrågepris på de enskilda marknaderna och kan därigenom påverka både allokering och slutgiltig fördelning av resurserna.

Den "offentliga sektorexpansionen" som så ofta apostroferas i den offentliga debatten torde i allmänhet avse främst denna prispolitiska apparat. Skulle kraven på skattefinansiering inskränkas till den gamla nattvaktsstatens klassiska uppgifter ifråga om kollektiva nyttigheter, skulle ju bara en dryg tiondel av nuvarande skattetryck behövas. Eftersom i allmänhet huvudsyftet med de inkomst- och prispolitiska ingripandena är fördelningspolitiskt, kan man säga att det framför allt är fördelningspolitikens kostnader vi betalar via skattsedeln i dag.

9.5.2 Några internationella jämförelser

Betydelsen av pris- och inkomststyrning har ökat i alla västländer, men det finns intressanta skillnader ifråga om utbyggnadstakt och finansieringsstruktur. Vi såg tidigare att Sverige och Danmark toppar ligan ifråga om andelen offentlig resursanvändning. Om man i stället som i figur 9.13 jämför de

Figur 9.13. *De offentliga transfereringarnas andel av BNP i några OECD-länder 1950 och 1975*

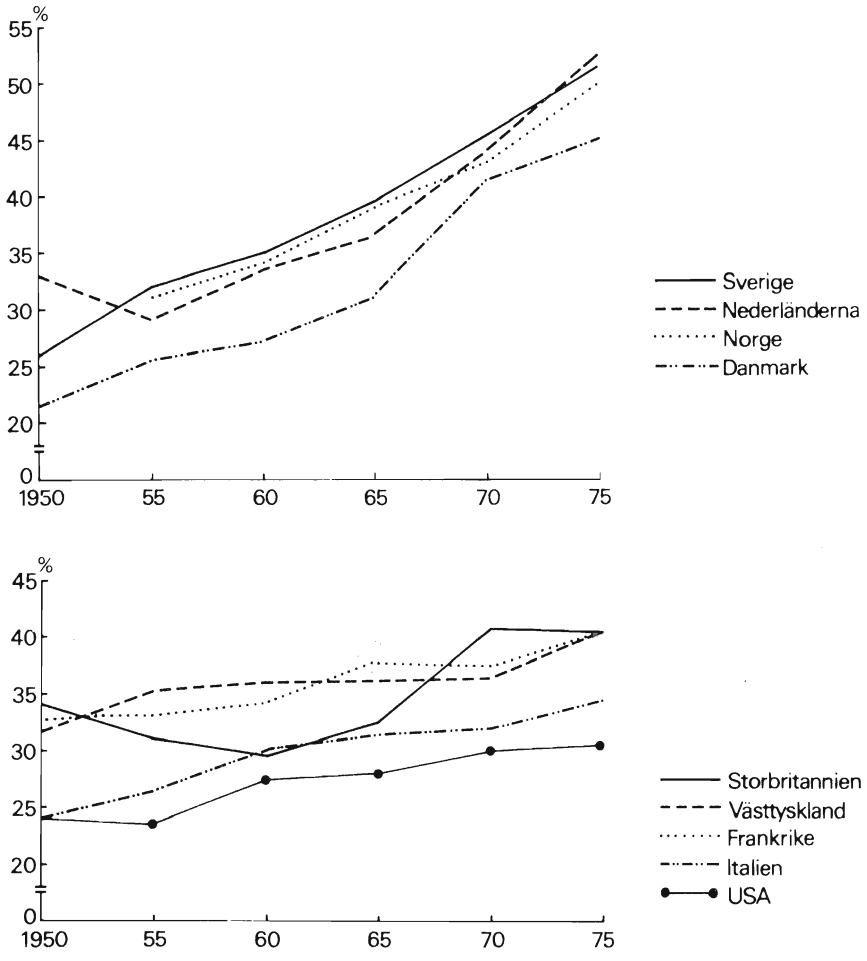


Källa: OECD, National Accounts.

offentliga transfereringarnas andel av BNP i olika OECD-länder, ser man att Sverige ligger icke oväsentligt lägre än både stora industrinationer såsom Frankrike och Italien och jämförbara mindre nationer som Nederländerna och Norge. Vår rangordning har härvidlag inte väsentligt ändrats sedan 1950. Vad detta betyder är helt enkelt att olika länder har valt väsentligt olika omfördelningsstrategier. Medan länder som Frankrike och Italien framför allt litar till direkta inkomstsubventioner och i mindre utsträckning utnyttjat prissubventioner på sociala nyttigheter som vård och utbildning, har vi i Sverige gått den motsatta vägen och framför allt betonat en utbyggnad av "servicedemokratin".

I figur 9.14 jämförs utvecklingen av de totala offentliga inkomsterna under det senaste kvartsseklet för samma OECD-länder. Vi ser där att för Sverige liksom för övriga skandinaviska länder gäller att man ifråga om dessa inkomstandelar från en förhållandevis låg nivå efter kriget har ökat mycket snabbt och numera toppar skatteligan. De större – och mer krigshärjade – industriländerna startar efter kriget med en väsentligt högre inkomstandel –

Figur 9.14. *Totala offentliga inkomster som andel av BNP i några OECD-länder 1950–1975*

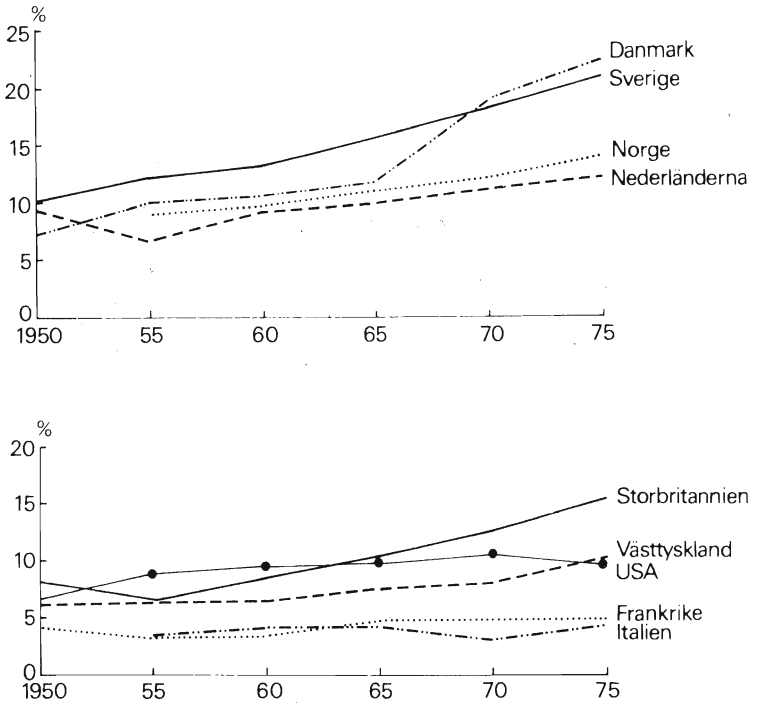


Källa: OECD, National Accounts.

Italien skiljer sig dock här från det allmänna mönstret – men ökningstakten under efterkrigstiden har varit relativt beskedlig. Ett undantag härvidlag utgör utvecklingen i Storbritannien vars dramatiska uppgång i slutet av 60-talet kontrasterar kraftigt mot den sjunkande inkomstandelen på 50-talet. En delvis likartad utveckling har den offentliga inkomstandelen i Nederländerna, där dock nedgången redan i mitten av 50-talet förbyts i en fortgående stark ökning som för upp andelen i nivå med Sveriges.

Ifråga om strukturen av de offentliga inkomsterna har utvecklingen delvis varit mycket likartad i de olika industriländerna. Så har t ex bolags-

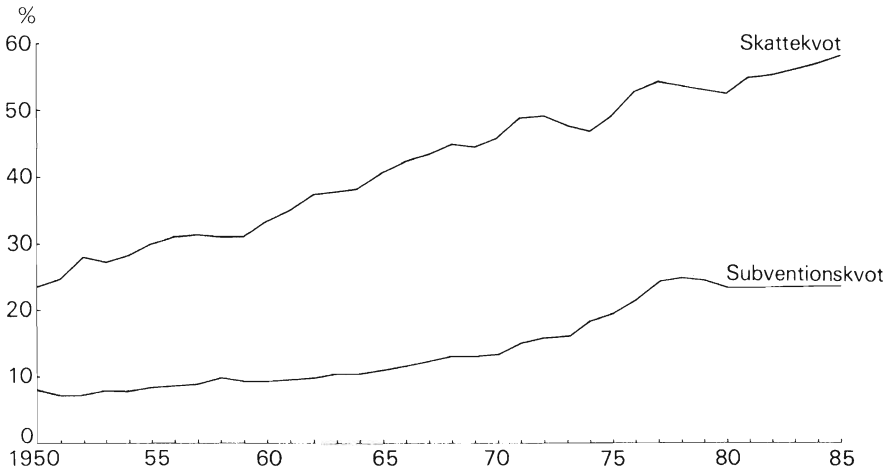
Figur 9.15. *Direkta, personliga skatter som andel av BNP i några OECD-länder 1950–1975*



Källa: OECD, National Accounts.

beskattningens betydelse markant minskat samtidigt som socialförsäkringsavgifterna i alla länder svarar för en snabbt ökande andel av de totala inkomsterna. Flertalet länder visar också en kontinuerlig ökning av BNP-andelen för indirekta skatter. Den mest framträdande skillnaden mellan Sverige och de större OECD-länderna gäller utvecklingen av direkta personliga skatter. Som framgår av figur 9.15 har BNP-andelen av dessa skatter ökat väsentligt snabbare i Sverige och Danmark än i flertalet andra OECD-länder. Ett undantag även härvidlag utgör Storbritannien. Nivåskillnaderna mellan länderna ifråga om BNP-andelens direkta personliga skatter är därför numera mycket stora. Medan det i Italien och Frankrike rör sig omkring 5 % och i Västtyskland och USA kring 10 %, svarar dessa skatter i Sverige och Danmark för 20–25 %.

Figur 9.16. *Skatte- och subventionskvoter 1950–1985*



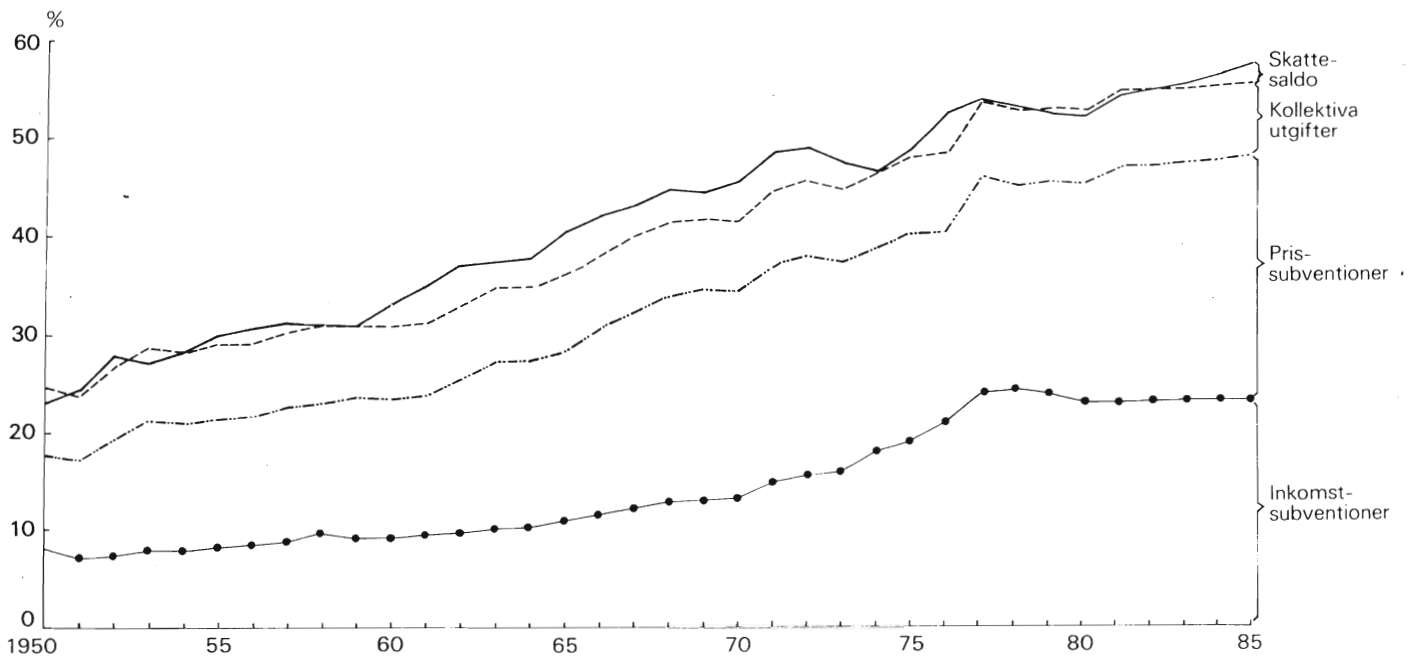
Källor: SNR, SCB, IUI.

9.5.3 Skatte- och subventionskvoter

Ett sätt att mäta den totala omfattningen av den offentliga omfördelningen i Sverige redovisas i figur 9.16. Skattekvoten återger här andelen av privata bruttoinkomster (exkl kapitalförslitning) som åtgår till skatter och socialförsäkringsavgifter. "Privata" bruttoinkomster inrymmer således alla löner och driftsöverskott liksom alla transfereringsinkomster i vid mening som tillfaller hushålls- och företagssektorerna, sådana dessa avgränsas i nationalräkenskaperna. Man sätter med andra ord här skatterna i relation till summan av alla de inkomster den privata sektorn förfogar över (efter ersättning för kapitalförslitning) – den maximala skattebasen för en inkomstbeskattning. Ett sätt att tolka den så beräknade skattekvoten är att uppfatta den som ett mått på den proportionella inkomstskatt för fysiska och juridiska personer som, för att ge samma intäkter som alla nuvarande former av beskattning och socialförsäkringsavgifter, skulle behöva tas ut, om avdrag endast medgavs för kapitalförslitning och för intern omfördelning inom privat sektor. Subventionskvoten mäter på samma sätt andelen av dessa bruttoinkomster som härrör från offentliga transfereringar.[1]

[1] För en närmare definition och motivering av dessa begrepp och en redovisning av beräkningarna utifrån nationalräkenskaperna hänvisas till Ysander [1979c].

Figur 9.17 *Den svenska fördelningsstrategin 1950–1985*



Vi ser av figuren att skattekvoten under efterkrigstiden fram till nu nära trefaldigats. Tillgängliga internationella data ger vid handen att den svenska skattekvoten nu ligger högst bland jämförbara ekonomier. Som framgår av figuren har utvecklingen fram till 1977 inneburit en relativt monoton stegring av såväl skattebelastning som subventionsberoende. Vi ser också av figuren att utvecklingen i referensfallet förutsätter en fortsatt ökning av skattekvoten fram till 1985 i ungefär samma takt som under 70-talet. Däremot väntas en viss dämpning ske av subventionskvotens ökning i förhållande till utvecklingen under de senaste 5 åren.

9.5.4 Två fördelningsstrategier

Genom att komplettera figur 9.16 på det sätt som gjorts i figur 9.17 kan man åskådliggöra hur den svenska fördelningsstrategin eller den inkomst- och prispolitiska strategin utvecklats under åren. Ett annat sätt att förklara vad figur 9.17 åskådliggör är att säga att den helt enkelt visar vad skatterna används till. Utrymmet mellan de två översta kurvorna i figuren mäter vad vi här har kallat "skattesaldo". Det visar helt enkelt hur mycket av de totala skatteintäkterna som har "blivit över" och som kunnat användas för utlåning eller annan kapitalplacering. Det har beräknats som skillnaden mellan den offentliga sektorns finansiella sparande och dess affärsnetto, dvs nettot av den offentliga sektorns kontraktsenliga transaktioner i form av ränte- och pensionsbetalningar, inlevererade vinster m m. Från exempelvis ett positivt finansiellt sparande skall således subtraheras ett eventuellt positivt överskott av de offentliga "affärstransaktionerna" för att man skall få fram "vad man sparat av skattepengarna". Vi ser av figuren att vi under den allra största delen av efterkrigstiden haft ett positivt skattesaldo som var speciellt betydande i mitten och slutet av 60-talet men som tenderat att minska under senare år. Denna utveckling betingas främst av stora statliga budgetunderskott som endast till mindre del sammanhänger med räntebelastningar från den växande statsskulden. Mot mitten av 80-talet väntas skattesaldot i referensfallet öka något.

Utrymmet mellan den andra och tredje kurvan i figuren mäter helt enkelt utgifterna för kollektiva nyttigheter, dvs konsumtions- och investeringsutgifterna för förvaltning, försvar, rättsväsende m m. Som vi redan tidigare noterat svarar dessa ändamål för en krympande andel av skattefinansieringen. Utrymmet under den understa kurvan i figuren mäter transfereringarna,

dvs de direkta inkomstöverföringarna till den privata sektorn. Det som kvarstår och som mäts i figuren av utrymmet mellan tredje och fjärde kurvan är således de skattefinansierade utgifterna för "prispolitiska" ingripanden av olika slag, framför allt subventioneringen av vård- och utbildningstjänster. Figuren åskådliggör på detta sätt utvecklingen av den svenska fördelningsstrategin genom att den visar att volymen av prissubventioner under hela efterkrigstiden ökat nästan lika snabbt som volymen av direkta inkomstöverföringar till den privata sektorn.[1] Det framgår också av figuren att de antaganden referensfallets kalkyl bygger på icke resulterar i några förändringar härvidlag under första delen av 80-talet. Närmast tenderar prissubventionerna att öka relativt direkttransfereringarna, vilket givetvis i ännu högre grad gäller ifråga om det kommunexpansiva alternativet.

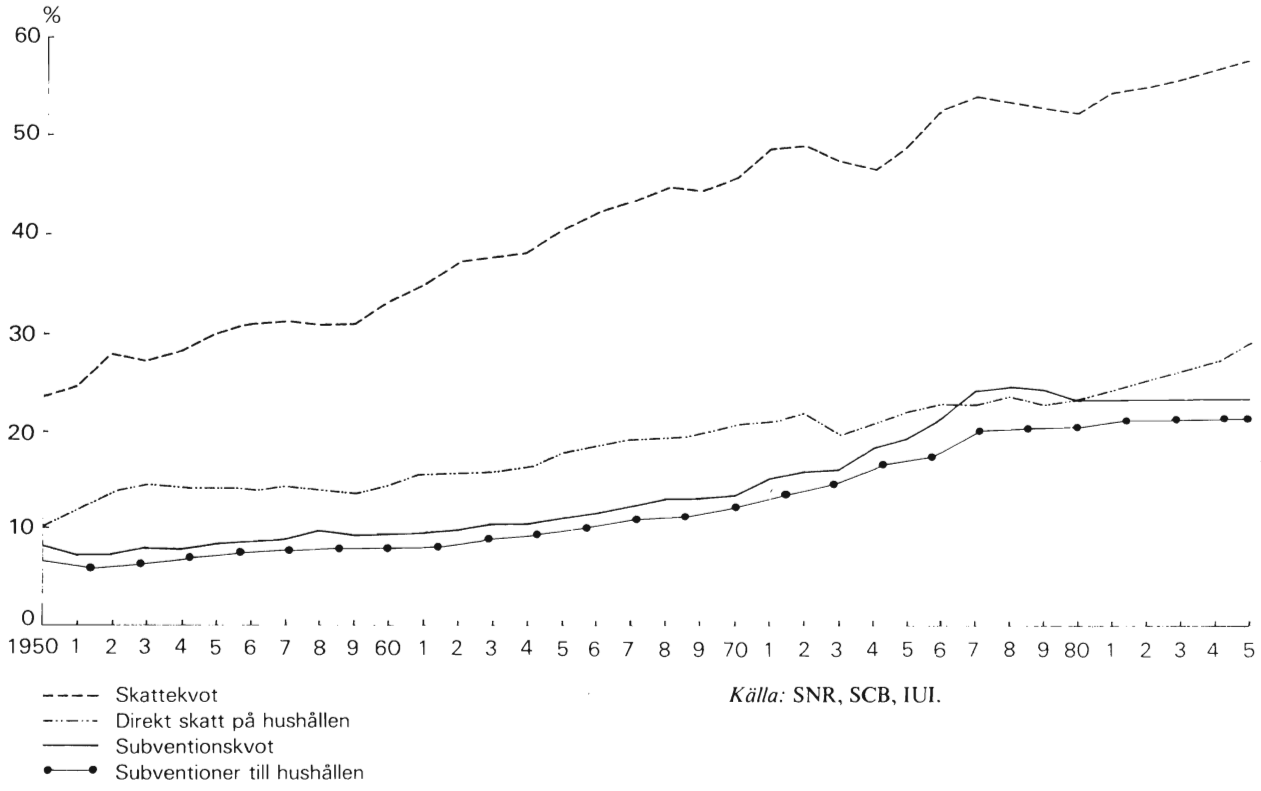
9.5.5 Synliga bidrag och osynliga skatter

I figur 9.18 utnyttjas skatte- och subventionskvoterna för ytterligare en annan jämförelse. Kurvor har inlagts som visar utvecklingen av den direkta beskattningen respektive de direkta inkomstsubventionerna till hushållen. Genom att jämföra med de totala skatte- och subventionskvoterna ger oss figur 9.18 en uppfattning om den relativa utvecklingen av direkt och indirekt beskattning respektive subventionering till hushållen.

Vi ser t ex att ökningstakten i fråga om den direkta beskattningen av hushållen varit relativt dämpad under hela efterkrigstiden, medan huvuddelen av skattestegringen avsett olika former för indirekta skatter inklusive socialförsäkringsavgifter. Det motsatta förhållandet kan avläsas ifråga om subventionskvoterna, där de direkta inkomstöverföringarna till hushållet hela tiden svarar för den helt dominerande delen av de totala inkomstöverföringarna till den privata sektorn. De resterande inkomstöverföringarna, som alltså avser icke varuanknutna, löpande företagssubventioner, ökar visserligen sin andel något under senare år men är fortfarande mycket små jämfört med bidragen till hushållen. Om man så vill kan man tolka figurens kurvor som resultatet av en framgångsrikt fullföljd politisk strategi. Medan de röstvärvande bidragen behålls synliga för de mottagande hushållen söker man göra större delen av den nödvändiga skattehöjningen i görligaste mån "osynlig" genom att ta ut den indirekt, via företagen.

[1] En mera ingående beskrivning och resultatanalys i anslutning till figurerna 9.17 och 9.18 ges i Ysander [1979c].

Figur 9.18 *Direkt och indirekt beskattning och subventionering av hushållen 1950–1985*



Källa: SNR, SCB, IUI.

Ifråga om utvecklingen under prognosperioden fram till 1985 ser vi att referensfallet förutsätter en även i förhållande till 1970-talet relativt kraftig stegring av direkt beskattning, medan däremot subventionskvoterna antas öka endast i relativt begränsad omfattning. För undvikande av missförstånd bör det ånyo understrykas att dessa skattekalkyler endast avser att belysa skattekonsekvenserna av den tänkta utgiftsutvecklingen. Den vid given sparkvot nödvändiga ökningen av skatteuttaget har helt lagts på den direkta skatten. Framskrivningen av finansieringsutfallet skall således ej tolkas vare sig som försök till prognos eller som rekommendationer.

9.5.6 Avgiftsfinansieringen

Tanken på en vidgad avgiftsfinansiering av offentlig verksamhet har under senare år aktualiserats allt oftare i debatten. Benämningen "avgiftsfinansiering" används här som gemensam rubrik för alla ändamålsbundna betalningsformer – alltifrån en vanlig marknadsprissättning över flerdelade tariffer med fasta avgiftsdelar till renodlade försäkringslösningar. Vi talar således om en offentlig avgiftsfinansiering så fort betalningen är direkt knuten till en offentlig motprestation. Benämningen täcker därmed ett vitt spektrum av finansieringsformer – från vattenavgifter och hundskatt till yrkesskadeförsäkringar. Motsatsen till avgiftsfinansiering är en finansiering med generella skatter, som icke öronmärkts för särskilt ändamål och som debiteras den skattskyldige icke därför att han utnyttjat viss offentlig service utan därför att han har vissa inkomster eller utgifter.

Naturligtvis kan en sådan allmän gränsdragning aldrig bli helt entydig. Som ett exempel på betalningsformer, som kan sägas samtidigt ha inslag av både avgiftsfinansiering och skattefinansiering, kan nämnas punktskatter på viss konsumtion som upptas i syfte att bekosta viss relaterad offentlig service. Ett annat exempel utgör flertalet nuvarande socialförsäkringar, vars premiebetalningar endast till viss del är direkt relaterade till beräknade kostnader och försäkringsrisker.

I motsats till skattefinansiering möjliggör avgiftsfinansiering en direkt decentralisering till avnämarna för de offentliga tjänsterna av verksamhetsstyrning och kostnadsansvar. I vilken utsträckning en sådan decentralisering kommer till stånd beror främst på graden av valfrihet i avgiftsfinansieringen och på avgifternas betydelse för de offentliga producenternas finansiering.

Från fördelningssynpunkt har en renodlad avgiftsfinansiering den uppen-

bara begränsningen jämfört med skattefinansiering att den visserligen möjliggör omfördelningar – i form av prisdifferentiering samt riskutjämning i försäkringssystem – *inom* olika avnämargrupper men däremot icke ger utrymme för någon utjämning *mellan* grupperna.

Utvecklingen hittills har ganska entydigt gått i riktning från avgiftsfinansiering mot skattefinansiering. En enhetlig offentlig finansiering genom framför allt inkomstbeskattning har åtminstone tidigare ansetts ha stora och obestridliga fördelar ifråga 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 ha sökt ersätta öronmärkta fonder och speciella avgiftssystem med en utbyggnad av generell skattefinansiering.

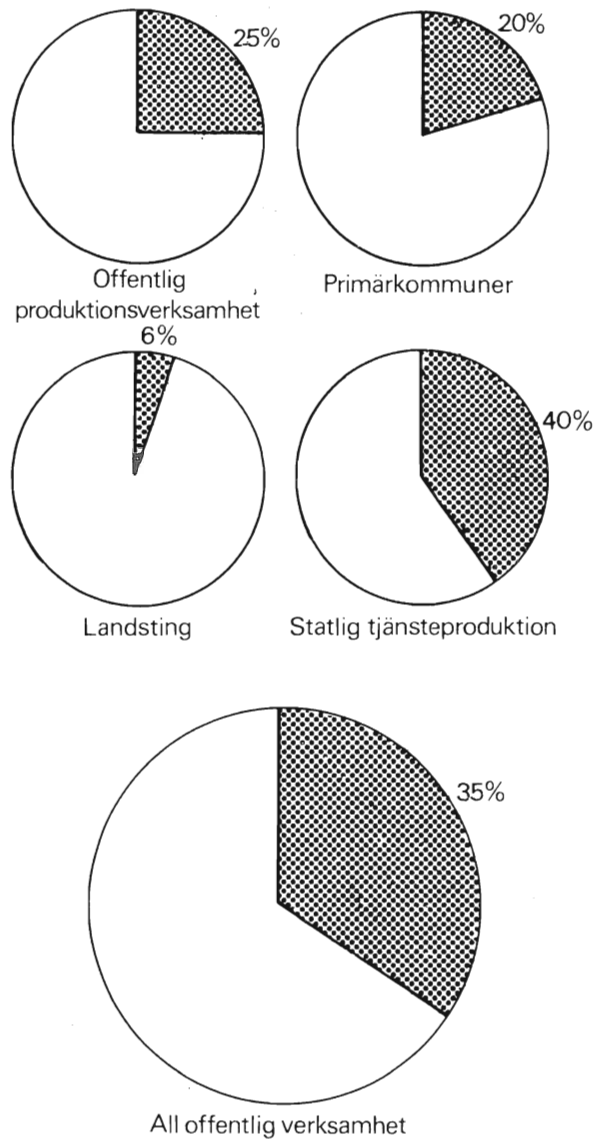
Utvecklingen av offentlig finansiering i Sverige har följt detta allmänna mönster och riktlinjerna finns för statens del kodifierade i våra välkända s k budgetprinciper, som bl a just avvisar en splittring av budgeten. De nya offentliga avgiftssystem som tillkommit under efterkrigstiden har inte varit så betydelsefulla att de förändrar denna bild av formerna för den statsfinansiella utvecklingen.

Ett skenbart undantag utgör de snabbt växande socialförsäkringarna. Inslaget av skattefinansiering i dessa försäkringar har emellertid successivt ökat i takt med avståndet till aktuariemässiga försäkringskalkyler. Samtidigt har den relativa betydelsen av självrisker i dessa försäkringssystem kraftigt minskat.

Andra avgifter än socialförsäkringsavgifter har svarat för en liten och relativt konstant andel; ca 2 1/2 % av de totala offentliga budgetinkomsterna under efterkrigstiden. En väsentligt annorlunda bild får man emellertid om man medräknar affärsverken och frågar sig hur stor del av kostnaderna för löpande verksamhet som täcks genom avgifter. En grov uppskattning av svaret på den frågan återges i figur 9.19. Vi ser att ifråga om tjänsteproduktionen svarar avgiftsfinansiering för 40 % av kostnaderna inom statlig verksamhet, 20 % i primärkommunerna och endast 6 % hos landstingen. För den konsoliderade offentliga sektorn är andelen 25 % men stiger till 35 % om man medräknar transfereringarna och socialförsäkringsavgifterna.[1]

[1] Figurens uppgifter bygger på den kartläggning som finns redovisad i Ysander [1979a].

Diagram 9.19. *Avgifternas kostnadstäckningsgrad i offentlig sektor*



Källor: Se not 1, s. 304.

9.5.7 Fördelningspolitikens gränser[1]

Den svenska blandekonomin har ibland beskrivits som ett försök att förena kapitalism och socialism. Man vill skörda frukterna av en marknadsstyrd och internationellt orienterad produktion men samtidigt fördela resultaten utifrån egna och i förhållande till omvärlden relativt avancerade målsättningar ifråga om solidaritet och rättvisa.

Om en kapitalistisk resursallokering och en socialistiskt inspirerad välfärdsfördelning skall kunna förenas och samordnas måste detta ske genom inkomstbildningen. Inkomstbildningen skall möjliggöra en önskad standardutveckling för olika grupper i samhället men samtidigt ge incitament till effektivitet och anpassning i näringslivet. En balanserad utveckling av den svenska blandekonomin på 80-talet är endast möjlig om inkomstbildningen kan fortsätta att fullfölja denna dubbla uppgift. Kan den det?

En nödvändig förutsättning är att man utgår från en realistisk uppfattning om de gränssättande faktorer som bestämmer fördelningspolitikens möjligheter i en öppen marknadsekonomi. I en liten och öppen ekonomi som den svenska kommer en avgörande begränsningsfaktor för den inhemska kapitalkostnaden att vara de privata avkastningskrav som utgår från alternativa placeringsmöjligheter i utlandet.[2] Möjligheterna att snabbt och radikalt förändra kapitalinkomsternas andel av de totala inkomsterna genom politiska beslut och påbud är därmed begränsade. Fördelningsmotiverade försök i denna riktning kan väntas slå mera på den inhemska investeringsverksamheten och därmed sysselsättningen än på de slutliga relativa fördelningsresultaten.

På motsvarande sätt kan försök att alltför snabbt åstadkomma en utjämning i lönebildningen riskera att skapa mera sysselsättningsproblem än fördelningslösningar. Gränssättande för möjligheterna att tillfredsställa utjämningskraven inom ramen för en balanserad utveckling på 80-talet torde bli tillväxttakten i ekonomin. Här föreligger redan i dag en uppenbar målkonflikt mellan å ena sidan kraven på en minskad rörlighet och på ökade lokala sysselsättningsgarantier som tenderar att begränsa tillväxtmöjligheterna, och å andra sidan önskemålen om en väsentligt förändrad lönestruktur som inte torde kunna tillfredsställas utan en tillräckligt snabb reallöneökning.

[1] Frågeställningarna i detta avsnitt diskuteras mera ingående i Ysander [1979b].
[2] Se diskussionen i kapitel 7.

En annan grundförutsättning för att en blandekonomi skall fungera tillfredsställande är att skatte- och subventionspolitiken, när så önskas, kan göras "neutral" och "oberoende". Skatterna och subventionerna skall vara neutrala i den meningen att de inte påverkar eller ändrar förutsättningarna för de enskildas resursbeslut annat än i de fall och i den mån detta ingår i den explicita politiska målsättningen. Dessutom skall marknadsbeslut kunna ske oberoende av de politiska besluten om skatter och subventioner. Den offentliga prisreglering som skatter och subventioner innebär skall med andra ord uppfattas som given och icke förhandlingsbar av de enskilda, av hushåll och företag, som därmed icke har anledning söka anpassa sina handlingsstrategier för att lindra sin skattebelastning eller öka sina subventioner.

Om dessa förutsättningar inte kan uppfyllas innebär det att de offentliga myndigheterna övertar ett allt större ansvar även för allokeringen på de enskilda marknaderna. Om exempelvis skatterna och subventionerna väsentligt påverkar den relativa prissättningen på olika produktionsfaktorer, får detta följdverkningar för lönsamheten och sysselsättningen inom olika enskilda företag och inom olika branscher. De primärt fördelningspolitiskt motiverade åtgärderna kan på detta sätt komma att innebära att man på ett oplanerat sätt via inkomstbildningen så att säga driver näringspolitik bakvägen. De eventuella följdverkningarna av detta i form av lönsamhetskriser och sysselsättningsproblem kan då i sin tur framkalla krav på offentliga motåtgärder inom ramen för sysselsättnings- och näringspolitiken.[1]

Allt detta är välkänt och erkänt sedan länge. Mycket stora ansträngningar har under de senaste årtiondena också gjorts för att söka i möjligaste mån bibehålla skatteneutraliteten trots ett snabbt stigande skattetryck. Det kan här räcka med att erinra om den successiva integrationen av olika skatteregler inom ramen för ett enhetligt inkomstskattesystem eller om omläggningen av den indirekta beskattningen från oms till moms. Den fortgående strävan efter största möjliga generalisering av skattereglerna kan samtidigt tolkas som ett uttryck för önskemålen att också bibehålla skattepolitikens oberoende.

9.5.8 Skatteanpassningen

Under de senaste åren har kombinationen av högt skattetryck, inflation och internationella konjunkturstörningar emellertid medfört att det blivit svårare

[1] En mera utförlig diskussion av följderna av en bristande skatteneutralitet återfinns i Grassman-Lundberg-Ståhl-Ysander [1978] kapitlen 3, 5 och 6.

att uppehålla ens en illusion om skatte- och subventionspolitikens neutralitet och oberoende.

Dessa problem är numera så välkända och ofta påtalade att vi här kan nöja oss med att kort påminna om de förhållanden som avses. Nettoavkastningen av olika slag av kapitalplaceringar varierar som känt kraftigt, även vid gemensam lika bruttoförräntning beroende på en olikartad skattebehandling. Bland annat sammanhänger detta med svårigheterna att finna tekniskt tillfredsställande former för en "rättvis" kapitalvinstbeskattning inom inkomstbeskattningens ram.

För löneinkomster gäller på motsvarande sätt att hushållens val av yrke, anställning, arbetstider och betalningsformer i allt högre grad blir beroende av beskattningssystemets utformning.

Det är inte bara så att fördelningspolitiken på detta sätt försvårat en effektiv resursallokering. I lika hög grad gäller att möjligheterna och incitamenten för hushåll och företag att anpassa sin resursallokering för att få största möjliga utbyte av den offentliga sektorn samtidigt skapat utrymme för allt större fördelningsorättvisor. Möjligheten att få en väsentlig del av inkomsterna i form av skattefavoriserade kapitalinkomster, exempelvis bostads- och båtvinster, är i dag mycket mera avgörande för hushållens standard än de yrkesarbetande medlemmarnas inplacering på löneskalan. Motsvarande gäller skillnaderna mellan olika yrkes- och förvärvskategorier ifråga om möjligheterna att utnyttja legala avdragsmöjligheter eller bidragsrättigheter respektive olika illegala vägar för skatteflykt. Samtidigt som det formella skattesystemet blivit alltmer generaliserat och enhetligt inrymmer därför det faktiska skatteutfallet allt större orättvisor och exempel på ojämlik behandling. I den mån skatteanpassningen är en följd av stegrade fördelningsambitioner tenderar således fördelningspolitiken att i dessa avseenden motverka sig själv.

9.6 Fördelning och finansiering

9.6.1 Skattedilemma inför 80-talet

Översikten i föregående avsnitt av den offentliga finansieringsutvecklingen visade att vi befinner oss i ett skattedilemma inför 80-talet. Å ena sidan visar redan vid nuvarande skattetryck vårt inkomstskattesystem tydliga tecken på "överansträngning". De allokeringsproblem och fördelningsorättvisor det

medför är uppenbara och oacceptabla och kraven på en mera radikal beskattningsomläggning växer sig allt starkare.

Samtidigt visar våra kalkyler att redan en förhållandevis dämpad offentlig efterfrågeutveckling, såsom t ex i det framräknade referensfallet, medför ytterligare finansieringsbehov som vid oförändrad finansieringsstruktur och långsiktigt balanserade stats- och kommunbudgetar motsvarar ca 6 kronor ökad skatt per skattekrona för 1978–85. Den helt dominerande delen av dessa ytterligare skattebehov svarar den kommunala sektorn för. Vid ett mera kommunexpansivt – och därmed kanske mera realistiskt – kalkylalternativ kommer behovet av utdebiteringshöjningar att överstiga 8 kronor.

Det handlar egentligen inte om att hitta sätt att finansiera redan låsta utgiftsplaner. Som framgått ovan kan man lika väl se det mera allmänt som en fråga om utformningen av offentlig omfördelning. De utgifter som skall betalas gäller till övervägande del fördelningsmotiverade subventions- och transfereringsinsatser. Kärnfrågan är därför hur man i framtiden skall kunna åstadkomma ett i olika avseenden acceptabelt fördelningsresultat utan skatteorättvisor och ogynnsamma allokeringseffekter.

Våra försök att finna lösningar på dessa finansieringsproblem är fortfarande svårt handikappade av vår brist på kunskap om de nuvarande skatternas faktiska verkningar. Det talas ofta om skandaler i skattesammanhang, men meningarna brukar vara delade ifråga om vad det är som är skandalöst. Alla borde emellertid kunna vara eniga om att beteckna det som en skandal att det svenska högskattesamhället visserligen offrar stora resurser på ett ständigt utredande kring nya skatteregler, men nästan ingenting på utformningen av vad existerande regler har för faktiska konsekvenser för hushåll och företag och för den totala ekonomin. Vi har fortfarande endast enstaka punktobservationer att bygga på ifråga om fördelningsutfallet av skatter och bidrag och är internationellt sett klart underutvecklade även när det gäller undersökningar av skattesystemets och socialförsäkringarnas allokeringseffekter. Våra bristande kunskaper gör att vi i alltför hög grad tvingas bygga reformarbetet utifrån vetskapen om hur skattereglerna är avsedda att fungera istället för att kunna utgå från faktiska förhållanden. Osäkerheten skapar också ett utrymme för ytterst skiljaktiga tolkningar och antaganden i skattedebatten och gör det därmed svårare att skapa politisk enighet kring mera långtgående förändringar.

9.6.2 *Fördelningsproblemet*

Även om vi av ovan återgivna skäl inte kan numeriskt precisera det aktuella fördelningsutfallet av skatter och bidrag i olika avseenden kan det ändå vara värt att något påminna om proportionerna på de olika fördelningsdimensioner skattedebatten handlar om.

Den största delen av de offentliga budgetarnas omfördelningseffekter gäller inte en omfördelning mellan olika människors förväntade livsinkomster. Den avser istället en "försäkringsmässig" utjämning över tiden av den enskilda människans livsinkomst med hänsyn till riskerna att bli sjuk, bli gammal, bli arbetslös, få barn etc.

Den kvantitativt helt dominerande delen av omfördelningsproblemen i vårt samhälle sammanhänger alltså inte längre med fattiga och rika i traditionell mening, dvs med långsiktig utjämning mellan olika social- och inkomstgrupper. I stället gäller det en utjämning av riskerna över livet för människor i olika faser, skeden eller situationer av livscykeln. Det gäller utjämning mellan ung och gammal, mellan förvärvsarbetande och arbetslös, mellan sjuka och friska, mellan barnfamiljer och barnlösa etc.

Utjämning sker med andra ord i första hand *inom* ett specifikt avnämarkollektiv. Detta betyder i sin tur, som vi redan ovan noterat, att utgifterna i sådana fall kan tänkas finansierade via en ändamålsbunden avgift eller försäkring.

Undersöker man de faktiska fördelningseffekterna i de offentliga budgetarna visar det sig också icke oväntat att omfördelningseffekterna av socialförsäkringarna och den subventionerade offentliga konsumtionen av vård m m är av utslagsgivande betydelse för låginkomsttagarnas standardutveckling.[1]

Omfördelningen mellan förväntade livsinkomster för olika grupper sker genom subventionerad konsumtion av t ex högre utbildning, genom inkomstbidrag och via progressiva inkomstskatter.

Som vi redan tidigare såg har emellertid de progressiva skatternas relativa betydelse för den offentliga finansieringen successivt minskat, åtminstone sedan början av 40-talet. Under de senaste 40 åren har med andra ord en allt större del av de offentliga utgifterna täckts med proportionella eller regressiva finansieringsformer. Dagens diskussioner om en successiv övervältring av skattebördan på indirekt beskattning kan möjligen te sig som en nyhet i

[1] Se Ysander [1979a] och däri refererade undersökningar.

förhållande till det skattepolitiska klimatet i början av 70-talet. Med ett längre perspektiv utgör det endast en fortsättning av en sedan länge pågående utveckling.

För att rätt tolka fördelningskonsekvenserna av en sådan skatteutveckling bör man samtidigt beakta vad skatterna använts till. De stora utjämningsreformerna i efterkrigstidens Sverige, utbyggnaden av vård- och utbildningsresurser, kan i huvudsak sägas vara finansierade med proportionella eller regressiva finansieringsformer.

Mot bakgrunden av efterkrigstidens internationella skatteutveckling, varifrån vi tidigare redovisat några tendenser, ter det sig sannolikt att våra försök under tidigt 70-tal att ge den progressiva skatten en mer framträdande roll i den offentliga finansieringen kommer att visa sig vara ett tillfälligt och relativt snabbt övergående brott i den långsiktiga utvecklingen som tenderar att överallt karakteriseras av ökade andelar för socialförsäkringar och numera även av indirekta skatter.

9.6.3 Rättviseproblemet

Fördelningsrättvisa handlar emellertid inte bara om fördelning utan också om rättvisa i mening av jämlik skattebehandling utifrån socialt accepterade kriterier. Gissningsvis gäller huvuddelen av fördelningsproblemen som gemene man upplever idag och som sammanhänger med skatte- och bidragssystemet icke så mycket genomsnittlig utjämning mellan hög- och låginkomsttagare som den "godtyckliga" spridningen av skattefavörer och skatteanpassningsmöjligheter inom olika inkomstskikt beroende på yrke, bostadsform, hushållssammansättning m m.

Det finns i dagens offentliga finansieringssystem en tendens att ibland sila mygg men svälja kameler. Högt drivna krav på millimeterrättvisa i utformningen av formella skatteregler och den formella selektiviteten i olika bidragssystem paras ofta med en stor godtycklighet i faktiskt skatteutfall och skattebelastning. Att skattebehandling och därmed standardutrymme skall vara beroende av t ex vilka lånemöjligheter man har eller huruvida man dragit en högvinst på "bostadslotteriet", upplevs säkert av de flesta som orättvist och i längden oacceptabelt. Det är därför tänkbart och till och med troligt att vi i en framtid kommer att tvingas uppge vissa krav ifråga om bl a selektiviteten i skattesystemet till förmån för mera robusta och lättkontrollerade finansieringsformer.

9.6.4 Alternativ för 80-talet

Hur skall då vårt skattedilemma inför 80-talet kunna lösas på ett sätt som är acceptabelt både ur fördelnings- och rättvisesynpunkt?

Hänsyn till skatteanpassningsproblemen bl a synes göra det omöjligt att lita till inkomstskattehöjningar för att på sikt i framtiden finansiera tillkommande utgiftsbehov.

Det bör kanske först och främst understrykas att det självklart inte finns några skattepolitiska patentmediciner som botar alla finansiella åkommor utan biverkningar och som slinker ned utan att patienten – skattebetalaren märker det. Vi kommer tvärtom att behöva utnyttja alltmer sofistikerade kombinationer av olika finansieringsformer. Detta kräver emellertid att vi successivt frigör oss från de bindningar till olika skatteinstrument som fortfarande sätter sin prägel på en stor del av den politiska finansieringsdebatten och att vi är villiga att i större utsträckning låta finansieringsdiskussionen utgå från skattesystemets faktiska konsekvenser, även där dessa märkbart skiljer sig från lagstiftarnas ursprungliga avsikter och önskemål.

80-talets omfördelningsproblem kanske kräver – utöver redan tillgängligt budgetinstrument – en rad olika fördelningsmekanismer.

En väsentlig del av omfördelningarna kan för det *första* tänkas ske genom successiva marknadsmässiga förskjutningar i inkomst- och förmögenhetsbildningen före skatt.

För det *andra* kan även fortsättningsvis en allt större del av skatteuttaget väntas bli övervältrat på andra skatteformer än inkomstbeskattningen, dvs personliga utgiftsskatter eller indirekta skatter. Ett gemensamt problem för den senare gruppen är att skatterna i allmänhet kan anses ha regressiva fördelningseffekter, vare sig det är fråga om löneskatter, moms, proms eller andra varubundna skatter.

Det *tredje* alternativet utgör en successivt vidgad användning av *avgiftsfinansiering,* främst då i form av olika försäkringslösningar. Med all sannolikhet kommer man att vilja och behöva utnyttja bägge de sista alternativen i större utsträckning i framtiden.

9.6.5 Utjämnad inkomstbildning före skatt

När uppmärksamheten i debatten fokuseras på den progressiva inkomstskattens omfördelningseffekter finns det risk för att man glömmer att de stora

förskjutningarna ifråga om fördelningen av disponibla inkomster i samhället inte skett över offentliga budgetar utan genom förändrade relationer mellan faktorinkomsterna på olika marknader.

Vi har under efterkrigstiden upplevt inte bara en mycket snabb ökning av bruttolönerna relativt kapitalkostnaderna, utan samtidigt en icke oväsentlig utjämning inom löntagarkollektivet, mellan män och kvinnor, mellan tjänstemän och arbetare och även mellan olika yrkesgrupper. Kapitalinkomsternas relativa betydelse för de totala hushållsinkomsterna har sjunkit kraftigt samtidigt som förmögenhetsutjämningen tycks ha skett i minst lika snabb takt som inkomstutjämningen.[1]

Det finns anledning anta att omstruktureringen av förmögenhetsstocken och de förskjutningar i utbildningsförutsättningar och i sociala attityder som medverkat till löneutjämningen kommer att fortsätta även under 80-talet. Om denna utveckling fortsätter kommer den uppenbarligen att minska kraven på skattemässig omfördelning inom medelinkomstskikten.

Detta i sin tur skulle kunna öka möjligheterna att t ex utnyttja försäkringsfinansiering eller indirekt skattefinansiering i vidgad utsträckning utan att kompensatoriska skatte- och bidragsåtgärder skulle krävas annat än för ett mindre antal låg- respektive höginkomsttagare.

Beskattnings- och bidragssystemets utformning, främst dess marginaleffekter, har emellertid under 70-talet i många fall bidragit till att försvåra uppgörelserna på arbetsmarknaden och har gjort det besvärligare att tillgodose olika utjämningsönskemål. Höga skattenivåer, en hög och mellan olika löntagargrupper skiljaktig progression i nominella skatteskalor parad med stegrad inflationstakt har som känt påtvingat staten en allt mer aktiv roll i avtalsuppgörelser och utjämningssträvanden. Under 70-talet har också huvuddelen av reala nettolöneförbättringar för låginkomsttagare skett via justeringar av de statliga skatteskalorna.

9.6.6 Försäkringslösningar

Som redan framgått av tidigare resonemang torde en icke oväsentlig del av aktuella omfördelningskrav kunna klaras genom omfördelningar inom respektive avnämarkollektiv, dvs genom någon form av avgiftsfinansiering,

[1] Jfr Roland Spånts aktuella undersökningsresultat, som refereras i Öhman [1979].

framför allt i socialförsäkringarnas form. Det finns också starka effektivitetsargument som talar för att genom en ökad avgiftsfinansiering i denna vidare mening möjliggöra successivt decentraliserad verksamhetsstyrning och kostnadsansvar inom delar av den offentliga verksamheten. Genom att utnyttja icke direkt inkomstrelaterade socialförsäkringssystem kan man också uppnå den önskade effekten att begränsa de ogynnsamma marginalskatteeffekterna inom inkomstskattesystemet. Förutsättningen är då att dessa socialförsäkringar icke som de nuvarande successivt övergår till att få formen av en proportionell löneinkomstskatt.

Man kan givetvis inte utan en mera ingående specifikation uttala sig om de möjliga slutliga fördelningseffekterna av sådana försäkringslösningar. De kan, men behöver ej, vara ogynnsammare för låginkomsttagare än exempelvis stegringar i de proportionella kommunalskatterna. Detsamma gäller möjligheterna att inom ramen för sådana obligatoriska försäkringslösningar arbeta med ett ökat mått av individuell valfrihet och differentierade premier och självrisker.

Ett exempel på denna typ av finansieringsansats utgör den allt oftare aktualiserade idén att låta en utbyggd och mera differentierad sjukförsäkring betala en väsentligt större del av landstingens vårdkostnader. Ett annat och kanhända idag mindre kontroversiellt förslag som framförts gäller en generaliserad arbetsmarknadsförsäkring, som avser att finansiera inte bara arbetslöshetsersättningen utan även omskolnings- och omflyttningskostnader.

Försäkringslösningar kan i framtiden, liksom redan idag, avlasta men givetvis aldrig helt ersätta skattefinansieringen. Även om, som framgick av våra resonemang ovan, omfördelningseffekterna av socialförsäkringar i förhållandevis liten grad påverkas av principerna för avgiftssättning, kan givetvis en övergång till mera aktuariemässig premieberäkning m m öka kraven på skatteutjämning.

9.6.7 Utgiftsskatter

Även om en stor del av dagens inkomstregressiva bidragssystem skulle ersättas med socialförsäkringar eller icke inkomstberoende bidrag, kan man aldrig eliminera behovet av inkomstrelaterade subventioner. Om man minskar progressiviteten i inkomstskattesystemet och sänker marginalskatterna, kvarstår problemet om och hur man skall kunna tillfredsställa politiska

rättvisekrav ifråga om utjämning av de mycket höga inkomsttagarnas inkomster utan att priset för denna rättvisa i termer av skatteanpassningseffekter och därmed sammanhängande nya fördelningsorättvisor blir för högt. En möjlighet för detta som allt oftare anvisats i den aktuella skattedebatten utgör progressiva utgiftsskattesystem som blir aktuella först vid relativt höga inkomster.

Med progressiva utgiftsskatter kan en väsentlig del av kapitalvinstbeskattningsproblematiken undvikas samtidigt som utgiftsskatterna fungerar positivt från incitaments- och effektivitetssynpunkt. Detta är en mycket väsentlig och kanske avgörande rättvisemotivering för utgiftsskatterna med tanke på kapitalvinstproblemets omfattning i dagens skattesystem. Man kan bara påminna om att de årliga värdestegringarna torde vara betydligt större är sparandet. Bara på fastighetsområdet kan de under vissa år ha haft samma storleksordning som det totala nettosparandet i hushållen. Vi vet också att en stor del av effektivitetsproblemen – marknadslåsningar, efterfrågan på fastigheter osv – i hög grad hänger samman med kapitalvinstproblemen.

Som en övergångslösning till ett mera slutgiltigt system av progressiva utgiftsskatter kan man tänka sig en skatteform bestående av en mycket enkel, generell och proportionell utgiftsbeskattning. En sådan enkel möjlighet skulle kunna vara att man minskar inkomstskatterna genom att reducera de totala skatteskalorna med cirka 10 % samtidigt som man inför en motsvarande 10-procentig utgiftsskatt, där man i motsats till i andra utgiftsskatteförslag, beräknar utgifterna inklusive skatt. Det innebär alltså bara att man beskattas litet mindre för vad man tjänar och litet mer för vad man gör av med. Det är en marginell förändring det handlar om, som förutsätter att man har en något förbättrad redovisningsplikt när det gäller förmögenhetsförändringar i deklarationerna. Konkret innebär det att man på sitt sparande får viss skatteåterbäring som kan bli omkring 11 % i ett sådant system medan negativt sparande straffbeskattas med motsvarande procenttal. Man kan, om man så vill, betrakta en sådan marginell utgiftsskatt som en generalisering och utvidgning av det nyligen införda systemet för skattesparande eller som en variant på de redan existerande skogsfonderna.

Det kan finnas flera skäl till att införa en sådan enkel typ av utgiftsbeskattning. Ett första skäl är naturligtvis det behov av sparande och konsumtionsdämpning som finns framdeles för att referensfallets kalkyler skall gå ihop utan inflation. Det är alltså ett kortsiktigt stabiliseringspolitiskt motiv. Man får en sparstimulans och undviker samtidigt momshöjningens

prisstegrande effekt eller regressiva fördelningskonsekvenser.

Ett annat och kanske på sikt viktigare skäl är att det torde vara omöjligt att någonsin övergå till en utgiftsskatt utan att först skaffa erfarenheter om hur en förmögenhetsredovisning fungerar, hur folk reagerar på en utgiftsbeskattning och vilka effekter den har.

Även om personliga utgiftsskatter inte införs torde huvuddelen av skatteökningarna på 80-talet komma att avse utgiftsskatter i någon form; löneskatter, oms, proms eller andra varubundna skatter. Skillnaden mellan de nämnda formerna av generella produktionsskatter gäller antagligen mindre det långsiktiga fördelningsresultatet än de kortsiktiga övervältrings- och stabiliseringspolitiska möjligheterna, vilket faller utanför ramen för vår diskussion här.

Eftersom de framtida finansieringsbehoven framför allt kommer att finnas inom den kommunala sektorn innebär vårt antagande om en ökad indirekt skatteandel att kommunerna successivt skulle bli alltmer finansiellt beroende av staten. En sådan långsiktig urholkning av den kommunala beskattningsförmågan och därmed självbestämmanderätten kan från många synpunkter betraktas som mindre önskvärd. En möjlighet att undvika detta vore givetvis att kommunerna själva i större utsträckning utnyttjade indirekta beskattningsformer. Efter anglosaxiskt föredöme skulle man exempelvis kunna tänka sig att man successivt bygger ut den kommunala fastighetsbeskattningen samtidigt som eventuellt staten, i stället för att öka statsbidragsandelarna, trappar ned den statliga fastighetsbeskattningen.

9.7 Växtproblem i en offentlig ekonomi

Den allmänna debatten kring offentlig ekonomi regeras fortfarande i hög grad av traditionella och delvis redan föråldrade föreställningar. Uttrycket "offentlig sektor" frammanar ännu bilden av ett samhälle där framför allt industrin representerar mannakraften medan offentliga myndigheter agerar hjälpgumma och svarar för viss basservice i fråga om vägar, vård och utbildning. Utbuds-, efterfråge- och prisstyrning sammanfaller till stor del och gör den offentliga sektorn – sektorn för centraliserad och skattefinansierad myndighetsproduktion – till ett relativt entydigt och välavgränsat område.

Den aktuella bilden av offentlig ekonomi, som vi ovan sökt återspegla, är ganska annorlunda. Samhällsproduktionen tenderar att i allt mer domine-

rande grad bli inriktad på ett differentierat och delvis individualiserat sortiment av tjänster. Industrin och utrikeshandeln behåller sin strategiska betydelse för samhällsekonomisk balans och folkförsörjning men får alltmer karaktären av en specialistfunktion som sysselsätter en snabbt krympande minoritet av befolkningen. Tjänsteekonomin kräver delvis nya analys- och mätinstrument. Traditionella produktions- och produktivitetsmått blir som vi sett både svårhanterliga och missvisande när de schablonmässigt överförs till tjänstesektorn.

Informations-, kvalitets- och tillgänglighetsproblemen är ofta väsentligt större på servicemarknaderna än på de traditionella varumarknaderna, vilket också skapar nya problemdimensioner för fördelningspolitiken. Detta aktualiserar krav på offentlig marknadsstyrning för allt fler marknader men med tonvikten förskjuten mot konsumentskydds- och fördelningsfrågor i vid mening. Det generaliserade offentliga marknadsansvaret innebär samtidigt att behoven av utbudsstyrning, kvalitetskontroll och ägaransvar – efterfrågestyrning, kollektiv upphandling och ransoneringsmekanismer respektive pris- och inkomststyrning via skatter och bidrag inte längre kan väntas uppträda samtidigt på olika marknader. Centralisering, skattefinansiering och myndighetsorganisation är inte längre nödvändigtvis synonymer till offentlig ekonomi och offentlig marknadsstyrning. För att kunna tillgodose successivt nytillkommande krav på offentlig marknadskontroll och marknadsingripande krävs antagligen tvärtom ökade ansträngningar att utnyttja decentraliserade organisationsformer och varierande finansieringsinstrument även inom de traditionella marknaderna för offentliga tjänster.

Dessa växt- och övergångsproblem för den offentliga ekonomin kommer med säkerhet också att prägla 80-talet. Det krävs i många fall en politisk omorientering och ny villighet att ompröva gamla honnörsord och programmatiska bindningar till speciella styrmedel eller finansieringsformer. Debatten kring dessa frågor har egentligen just börjat.

Kapitel 10

Industriproblem inför 80-talet

10.1 Inledning

Industrin som "primus motor" är en utgångspunkt för detta kapitel. Den export industrin åstadkommer möjliggör för oss att importera de varor och tjänster vi inte (lönsamt) kan tillverka själva. Det är också industrin som ger upphov till större delen av den produktion som direkt eller indirekt utgör skatteunderlag för den offentliga sektorn. När industrins internationella konkurrenskraft är hotad, finns det anledning till oro även i andra sektorer.

Den industriella utvecklingen har under 1970-talet både i Sverige och i andra länder varit klart ogynnsammare än under 1960-talet. Industriproduktionen har stagnerat och arbetsproduktivitetens ökningstakt har minskat. Den tillgängliga kapaciteten har inte kunnat utnyttjas i lika hög grad som under föregående decennium. Industriaktiviteten har mattats av och vinstmarginalerna har pressats samman. Situationen blev särskilt allvarlig efter 1972–73 års inflationistiska konjunkturuppgång, då efterkrigstidens längsta och djupaste lågkonjunktur drabbade västvärldens ekonomier. I OECD-området minskade industriproduktionen under åren 1974 och 1975. Industriinvesteringarna sjönk liksom sysselsättningen inom industrin.

Den kris som svensk industri drabbades av 1974, dvs ett år senare än övriga OECD-världen, var alltså inte enbart en svensk företeelse. Dock blev krisen i industrin svårare i Sverige än i flertalet andra länder. Ett tecken på detta är att den internationella konjunkturuppgången som inleddes 1975 inte satte några spår i den svenska konjunkturen förrän under senare delen av 1978.

Att situationen för den svenska industrin blev svårare än för andra länder kan förklaras av en kombination av tillväxthämmande faktorer som verkat under en längre tid och av att de internationella krisfaktorerna som sådana var särskilt kännbara för den svenska industristrukturen. Härtill kom också specifika svenska krisfaktorer såsom en felaktig ekonomisk politik och

1975–76 års löneexplosion. (Se vidare IUI-IVA-studien samt kapitel 2 ovan).

I detta kapitel diskuteras några av de strukturella problem som orsakat 1970-talets industriella kris i Sverige och vilkas lösningar i hög grad kommer att påverka industrins framtida utveckling. Tyngdpunkten ligger således på en analys av de strategiskt viktiga problemen snarare än på att göra prognoser. Siffermässiga prognoser för enskilda branscher saknas nästan helt.[1] Vidare är diskussionen huvudsakligen koncentrerad till några av våra viktigare krisbranscher (järnmalmsgruvor, järn- och stålindustri, varv, sjöfart och skogsindustri) i stället för att täcka hela industrin. Denna uppläggning har valts med tanke på att en mer detaljerad och heltäckande studie av industrin kommer att utarbetas inom IUI under hösten och vintern 1979/80. Uppläggningen hänger också samman med att vi valt att denna gång avhålla oss från siffermässiga prognoser, främst på grund av den fortfarande kraftiga obalansen i ekonomin och de åtgärder denna kan medföra. Man skulle med viss överdrift kunna säga att ekonomin befinner sig i ett nästan "icke prognoserbart" tillstånd. Under alla omständigheter kommer en tillförlitlig beskrivning av ekonomins position och rörelseriktning före varje försök till prognos. Framställningen går därför delvis ut på att peka på just de faktorer av strategisk betydelse för industrin om vilka våra kunskaper i dag är otillräckliga.

I de följande avsnitten diskuteras några problem av övergripande betydelse för hela industrin, nämligen försvagningen av våra råvarusektorer (10.2), sambanden mellan vinst- och investeringsutvecklingen vilka antyder att betydande felallokeringar har ägt rum i den svenska industrin under en lång följd av år (10.3). Lönsamhetsutvecklingen i industrin diskuteras i avsnitt 10.4. I de följande avsnitten diskuteras utvecklingen i vissa krisdrabbade branscher (10.5) samt presenteras en beräkning av den tillgängliga kapacitetsreserven i industrin (10.6). I avsnitt 10.7 ges några sammanfattande och avslutande synpunkter.

[1] Preliminära bedömningar för enskilda sektorer har gjorts för de modellkalkyler som redovisas i kapitel 6. Dessa bedömningar kommer att stämmas av i samband med den utförligare industrirapport som IUI avser publicera under våren 1980 och presenteras därför ej här.

10.2 Minskad konkurrenskraft i råvarusektorerna

10.2.1 Stort råvaruberoende

Redan vid industrialiseringens början i Sverige under 1800-talets tredje kvartssekel spelade inhemska råvaror och spannmål dominerande roller. Ännu vid Andra världskrigets slut svarade papper, massa, trävaror, malm och stål för ca 60 % av Sveriges export. De inhemska råvarorna – malm, skog och vattenkraft – har således under en mycket lång tid spelat en avgörande roll för den ekonomiska och industriella utvecklingen i vårt land.

Av skäl som analyseras närmare nedan för olika branscher har beroendet av råvaror minskat kraftigt under efterkrigstiden. Från 1950 till 1977 nästan halverades den svenska råvaruindustrins andel av exporten (från 60 till 35 %). Ändå är den svenska specialiseringen på råvarunära branscher fortfarande stark i internationell jämförelse.

Som framgår av tabell 10.1 härrör ca 30 % av den svenska industriproduktionen från gruvor, skogsindustri och stålindustri. Detta är en hög siffra i internationell jämförelse. Norge och Kanada är de enda länder i tabellen vars produktion är mer specialiserad på råvaror än Sveriges. Den höga svenska siffran beror i första hand på att skogsindustrins andel är mycket stor i Sverige.

Tabell 10.1 *Olika industrisektorers andel av industrins förädlingsvärde 1975*
Procent

	Konsumtions-varuindustri[a]	Råvarubase-rad industri[b]	Verkstads-industri[c]	Kemisk industri	Övrigt[d]
Belgien	27	24	29	11	9
Danmark	28	16	35	12	9
England	20	23	38	14	5
Frankrike	24	16	38	17	5
Japan	18	21	40	15	6
Kanada	18	42	26	10	4
Norge	14	41	31	10	4
USA	18	25	39	15	3
Västtyskland	19	21	40	16	4
Österrike	23	25	32	12	8
Sverige	14	31	43	8	4

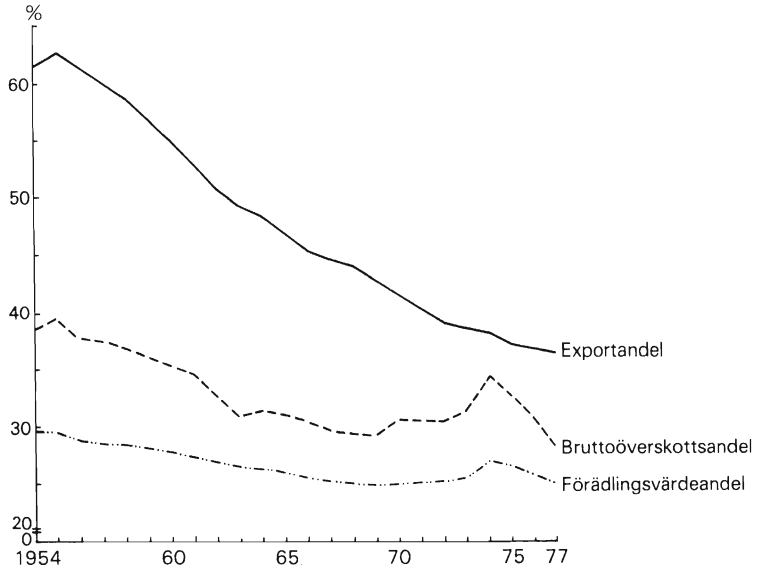
[a] Livsmedels- och tekoindustri
[b] Gruvor, trävaruindustri, massa- och pappersindustri, grafisk industri samt järn- och stålindustri
[c] Inkl varv
[d] Jord- och stenvaruindustri samt annan tillverkningsindustri.
Källa: United Nations General Industrial Statistics; Yearbook of Industrial Statistics, Volume 1, 1975 Edition.

Av tabellen framgår också att även verkstadsindustrins andel av industriproduktionen är osedvanligt stor i Sverige, nämligen 43 % 1975. Närmast efter följer Västtyskland och Japan med vardera 40 %. Konsumtionsvaruindustrins och den kemiska industrins andelar är däremot mindre i Sverige än i andra länder.

10.2.2 Råvarornas konkurrenskraft försvagad

Under de första åren efter Andra världskriget och framför allt under råvaruboomen i samband med Korea-konjunkturen nådde den svenska råvaruindustrins konskurrenskraft sin historiska höjdpunkt. Råvarusektorn svarade då för över 60 % av svensk export, vilket kan utläsas av figur 10.1. Därefter har denna andel, som noterats ovan, minskat till ca 35 % för närvarande. Nedgången kan tillskrivas stora andelsförluster för i första hand skogsindustrin och i andra hand gruvindustrin. För stålindustrin kan å andra sidan en viss, om än måttlig, ökning av exportandelen noteras. Denna uppgång skedde helt under 1950-talet.

Figur 10.1 *Den råvarubaserade[a] industrins andel av industrins export, produkter och bruttoöverskott 1954–1977*
Procent; glidande 5-års medelvärden

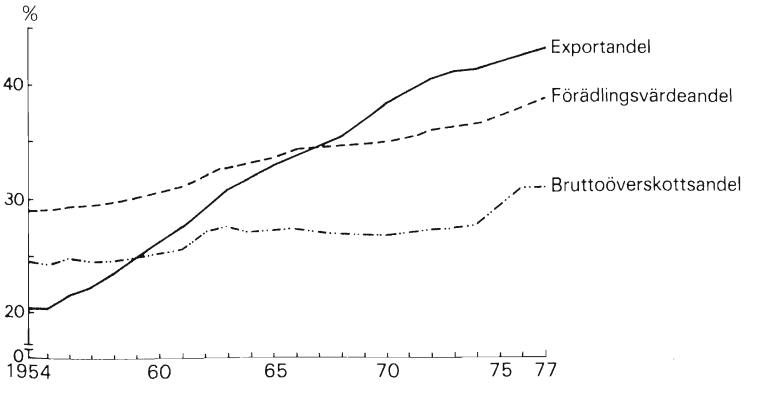


[a] Gruv-, stål- samt skogsindustrier.

Råvarusektorns andel av den totala industriproduktionen (förädlingsvärde i löpande priser) har också minskat sedan 1950 då den var större än vid någon annan tidpunkt. Dock är nedgången härvidlag betydligt mindre än när det gäller exporten. Gruvindustrin har haft den kraftigaste nedgången. Skogsindustrins andel minskade fram till mitten av 1960-talet för att sedan åter stiga. Råvarusektorns andel av industrins totala bruttovinster har också minskat. Även i detta avseende är det främst gruvindustrin som förlorat andelar. Under senare delen av perioden kan en viss minskning noteras även för stålindustrin.

Mot råvarusektorns minskande andelar står att verkstadsindustrin (exkl varv) ökat sina andelar. Se figur 10.2. Av den totala svenska industrivaruexporten under 1950-talets början svarade verkstadsprodukter för ca 20 % jämfört med för närvarande ca 45 %. Motsvarande andelar av förädlingsvärdet var ca 30 % respektive närmare 40 % och av industrins bruttovinster 24 % respektive 30 %. Denna strukturförändring i den svenska industrin reflekterar delvis en förändrad efterfrågestruktur i världsekonomin i så måtto att förbrukningen av bearbetade varor vuxit snabbare än förbrukningen av råvarunära produkter. Detta avspeglar sig också i att den internationella handeln med dessa produkter vuxit klart långsammare än handeln med bearbetade varor. Härtill kommer att den svenska konkurrenskraften på råvarubaserade branscher sviktat, även om vi inte till fullo tagit konsekven-

Figur 10.2 *Verkstadsindustrins andel av industrins export, förädlingsvärde samt bruttoöverskott 1954–1977*
Procent; glidande 5-års medelvärden



serna av detta. Ett tecken på minskad konkurrenskraft är att Sverige under lång tid fått vidkännas minskande andelar av den internationella marknaden just på dessa varuområden.[1]

Även för framtiden är det sannolikt att samma slag av strukturella förskjutningar kommer att göra sig gällande. De råvarubaserade industrierna kommer att lämna ett allt mindre bidrag till den industriella utvecklingen i Sverige. Både fysiska och ekonomiska restriktioner kommer att vara avgörande för detta. Kraven på andra branscher, främst verkstadsindustrin, kommer således att öka. En framtida utveckling i enlighet med de historiska trenderna skulle innebära att svensk industrivaruexport i mitten av 80-talet till ca 30 % skulle utgöras av råvarunära produkter och till ca 50 % av verkstadsprodukter.

10.3 Har resursallokeringen varit felaktig?

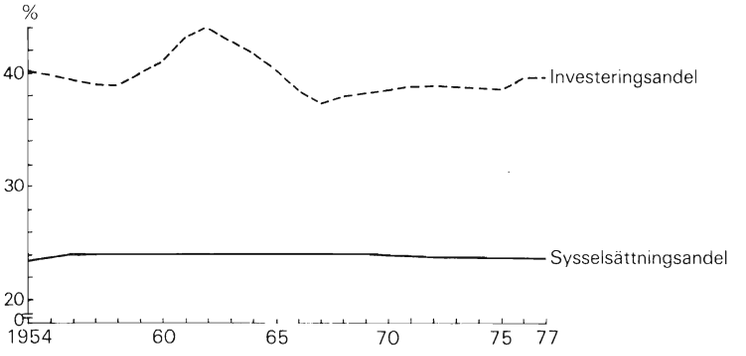
10.3.1 Råvarusektorerna; minskat bidrag, oförändrad resursandel

Trots att den råvarubaserade industrins bidrag till den industriella utvecklingen minskat sedan 1950-talets början har hittills dess andel av de totala produktionsresurserna varit oförändrad. Som framgår av figur 10.3 har sektorns andel av industrisysselsättningen varit konstant sedan 1950-talets början. Med undantag för en viss uppgång omkring 1960 gäller detsamma även för investeringarna. Minskat bidrag men konstant resursandel ger genast upphov till frågan om resursallokeringen till vissa delar haft en felaktig inriktning. Hade de strukturella problemen i den svenska industrin i dag varit av mindre omfattning om mindre av resurserna styrts till de råvarubaserade branscherna? Man vågar nog påstå att svaret på denna fråga är ja, även om figurerna 10.1 och 10.3 inte är tillräckliga för att besvara frågan. Enkla diagram av den typ som presenteras här kan dock ge en viss antydan om huruvida fördelningen av resurser på olika sektorer hade kunnat vara bättre. Det bör givetvis framhållas att den utvärdering som görs här baserar sig på efterklokhet. Syftet är inte att utpeka syndabockar utan att undersöka vilka samband som i efterhand kan konstateras för att därmed öka vår förståelse och förhoppningsvis undvika liknande misstag i framtiden.

Den råvarubaserade industrins andel av industriinvesteringarna har ända

[1] Se Horwitz [1979].

Figur 10.3 *Den råvarubaserade industrins andel av industrins investeringar och sysselsättning 1954–1977*
Procent; glidande 5-års medelvärden



sedan 1950-talets början varit oförändrat ca 40 %. Endast under 1950-talets början nådde sektorns andel av industrins totala bruttovinster upp till denna nivå. Denna andel har hela tiden sjunkit, med undantag av 1970-talets första år. Andelen av industrins totala bruttovinstökning har sålunda varit ännu lägre. Detta antyder att investeringarna givit en högre avkastning i andra sektorer än i råvarusektorerna, vilket innebär att investeringarna i de råvarubaserade industrierna har varit alltför stora.

Av det ovanstående kan man naturligtvis inte dra slutsatsen att prissignaler inte skulle ha påverkat efterkrigstidens strukturomvandling. Tvärtom har dessa i stort sett spelat den avgörande roll som de kan förväntas göra i en marknadsekonomi som den svenska. Självfallet är det också en grov förenkling att behandla de råvarubaserade branscherna i en grupp. Därför analyseras här också varje delbransch för sig.

Marknaden, såväl i Sverige som utomlands, ger information om vilka priser de svenska företagen kan få för sina produkter, och vilka priser de måste betala för sina insatsvaror samt för arbetskraft och kapital. Skillnaden mellan priser och kostnader ger lönsamheten. Lönsamheten är i sin tur intimt förknippad med varje företags förutsättningar.

Över tiden förändras priser och kostnader och därmed också lönsamheten för företagen. Företag vilkas priser ökar snabbare än andras, dvs vilkas relativa priser stiger, får sina relativa förutsättningar förbättrade, allt annat lika. De relativa förutsättningarna förbättras också om kostnaderna stiger långsammare än hos andra företag, givet oförändrade relativpriser. En långsammare kostnadsutveckling kan exempelvis ofta bero på att produkti-

vitetsutvecklingen varit snabbare än hos andra företag.

Konsekvenserna av en fungerande marknad är att företag med en relativt hög förväntad avkastning ökar sin andel av de totala resurserna.

Den historiska utvecklingen av lönsamheten kan i många fall tjäna som en god indikator på vilken lönsamhet som kan förväntas i framtiden. En hög lönsamhet innebär god tillgång på finansiella medel, vilket i sig påverkar investeringsaktiviteten. Detta är dock inte alltid detsamma som att investeringsallokeringen sker på marknadsmässiga grunder. Tvärtom, och som historien har visat, finns det mycket som tyder på att vinster som uppstår i ett visst företag gärna plöjs tillbaka i samma företag. Flera faktorer bidrar till detta.

För det första innebär den kombination av företags- och personlig inkomstbeskattning som finns i Sverige att internfinansiering ställer sig väsentligt billigare för svenska företag än finansiering via aktiemarknaden. Internationellt sett gynnsamma avskrivningsregler leder till bibehållande av vinster i företagen; dubbelbeskattningen av utdelade bolagsvinster i kombination med höga marginalskatter vid personlig inkomstbeskattning bidrar också till att "låsa in" vinsterna i företagen. Se även kapitlen 4 och 7 ovan. Härtill kommer, för det andra, att det alltid är svårare att bedöma framtidsutsikterna på andra kompetensområden än att göra det på det egna samt att satsningar på det egna området därför lätt bedöms som mindre riskfyllda än satsningar på andra områden. Det är uppenbart att detta kan leda till felaktiga investeringsbeslut i den meningen att investeringarna baseras på den historiska snarare än på den sannolika framtida avkastningen. Dessutom kan naturligtvis felinvesteringar inträffa på grund av att förväntningarna helt enkelt inte infrias. Detta tillsammans gör att det är mycket svårt att statistiskt fånga sambanden mellan lönsamhet, investeringar och tillväxt.

10.3.2 Lönsamhet, produktion och investeringar i olika industribranscher 1950–1977

I figurerna 10.4 a–g visas utvecklingen 1955–77 av lönsamhet, investeringar och produktion för några olika industribranscher, i förhållande till motsvarande utveckling inom industrin i genomsnitt.

Lönsamheten är en vinstmarginal och har för varje bransch beräknats såsom vinst efter bokföringsmässiga avskrivningar och efter korrigering för lagerreservförändringar i förhållande till omsättningen. Genom att vinsten

efter bokföringsmässiga avskrivningar använts, tas en viss hänsyn till skillnader i förhållandet kapital/omsättning. Underavskrivningar kan dock förekomma vid låg lönsamhet. Det motsatta gäller i tider med hög lönsamhet. Vinstmarginalen i varje bransch har sedan relaterats till motsvarande vinstmarginal i hela industrin. Den till höger i varje figur givna skalan visar vinstmarginalen i respektive bransch. Siffran "1" på skalan motsvarar den genomsnittliga vinstmarginalen i industrin. Dock måste det framhållas att nivåjämförelser mellan olika industribranscher måste göras med stor försiktighet, även om en viss antydan om den relativa lönsamheten erhålls. Alternativa lönsamhetsmått, exempelvis räntabilitetsjämförelser, som också gjorts men som inte presenteras här, ger en något annorlunda bild av skillnaderna mellan olika delbranscher.[1] Dock ger även dessa alternativa lönsamhetsmått en mycket likartad bild av lönsamhetsutvecklingen i de olika branscherna i förhållande till industrigenomsnittet.[2]

Kurvan för investeringar speglar respektive branschs andel av de totala bruttoinvesteringarna i industrin. Detsamma gäller för produktionen, varmed avses förädlingsvärdet i löpande priser. I syfte att utjämna konjunkturella fluktuationer presenteras de tre variablerna som glidande femårsmedelvärden.

Som framgår av figurerna finns överlag en god följsamhet mellan relativ lönsamhet, investeringsandel och förädlingsvärdeandel. Exempelvis framgår att *verkstadsindustrins* relativa lönsamhet hela tiden varit hög och stigande ända fram till 1970-talets början. Både produktionen och investeringarna har ökat snabbare inom denna bransch än inom industrin i genomsnitt. För *tekoindustrin* har fallet varit exakt det motsatta, dvs låg relativ lönsamhet och minskande andelar av industrins produktion och investeringar.

Bilden för de råvarubaserade branscherna är dock inte lika entydig. Investeringarna inom *stålindustrin* ökade mycket snabbt under 1950-talet och ett par år in på 1960-talet. Det var främst handelsstålskapaciteten som byggdes ut kraftigt med stark inriktning på fartygsstål. Starka argument fanns. Lönsamheten var god och stigande (fig. 10.4 c). Den internationella handeln ökade snabbt och innebar ökad efterfrågan på frakttonnage, vilket i sin tur betydde ökad efterfrågan på fartygsplåt och -balk. Samtidigt pågick en

[1] Räntabiliteten är i princip ett bättre mått på lönsamheten än vinstmarginalen, eftersom det tar hänsyn till variationer i kapitalinsatsen. Då räntabilitetsberäkningarna inte kunnat utföras på ett helt tillfredsställande sätt, har vi valt att avstå från att presentera denna. Generellt kan sägas att kapitalintensiva branscher placeras högre vid en rangordning efter den relativa vinstmarginalen än efter räntabilitetsberäkningar.

[2] Den absoluta vinstmarginalutvecklingen i industrin framgår av figur 10.10.

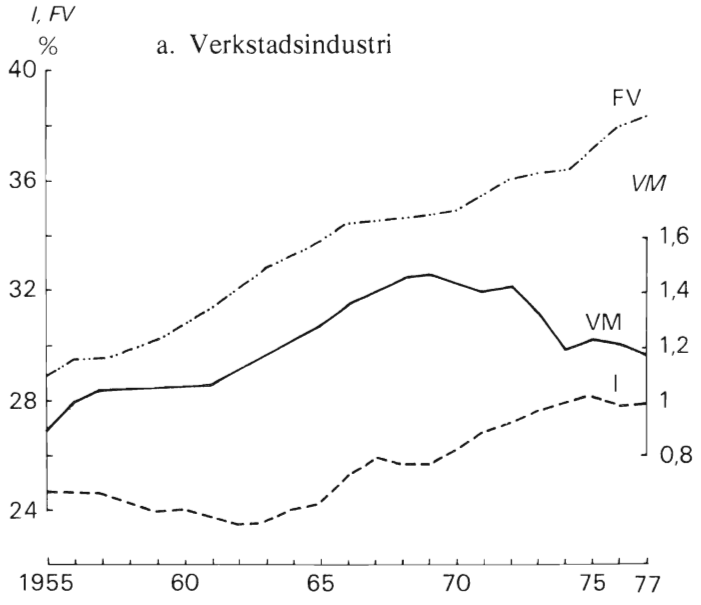
Figur 10.4 a–g *Olika industribranschers andel av industrins förädlingsvärde och investeringar samt vinstmarginal i relation till hela industrins vinstmarginal 1955–1977*

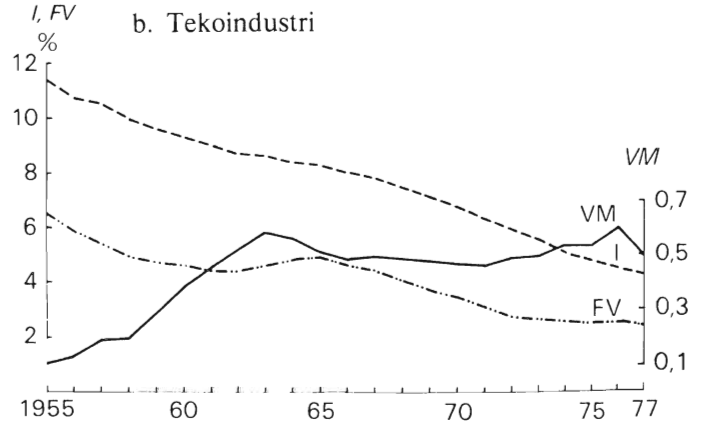
Glidande 5-års medelvärden

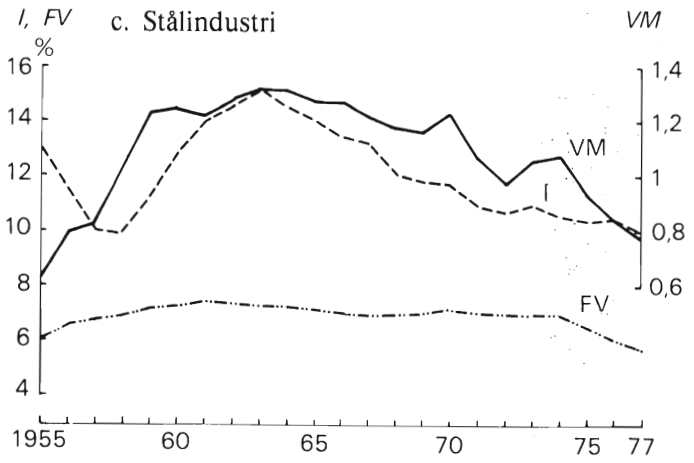
—— = *VM* = Relativ vinstmarginal = vinst efter bokföringsmässiga avskrivningar och efter korrigering för lagerreservförändringar i relation till omsättningen i förhållande till motsvarande relation för hela industrin.

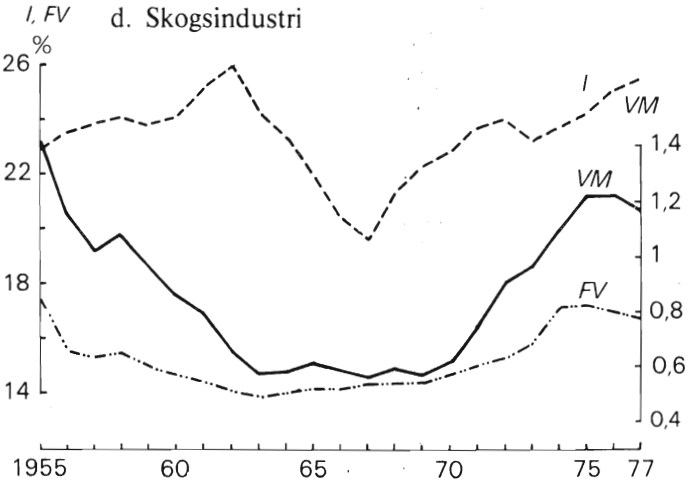
---- = *I* = Investeringar i procent av hela industrins investeringar

-·-·- = *FV* = Förädlingsvärde i löpande priser i procent av hela industrins förädlingsvärde

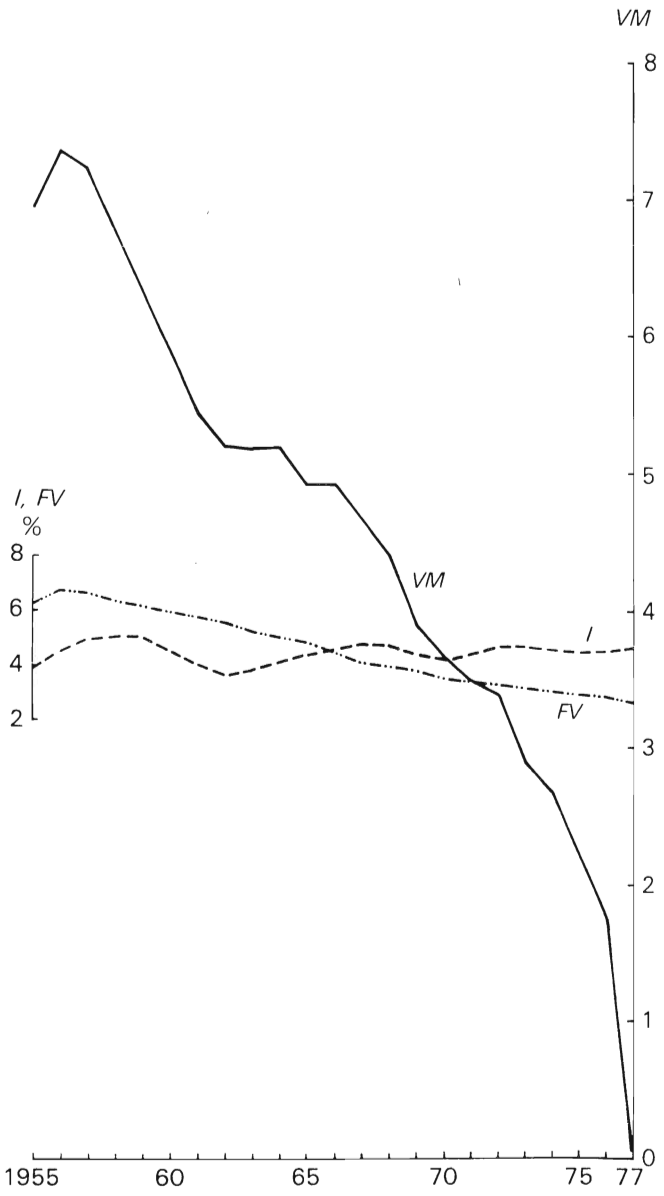




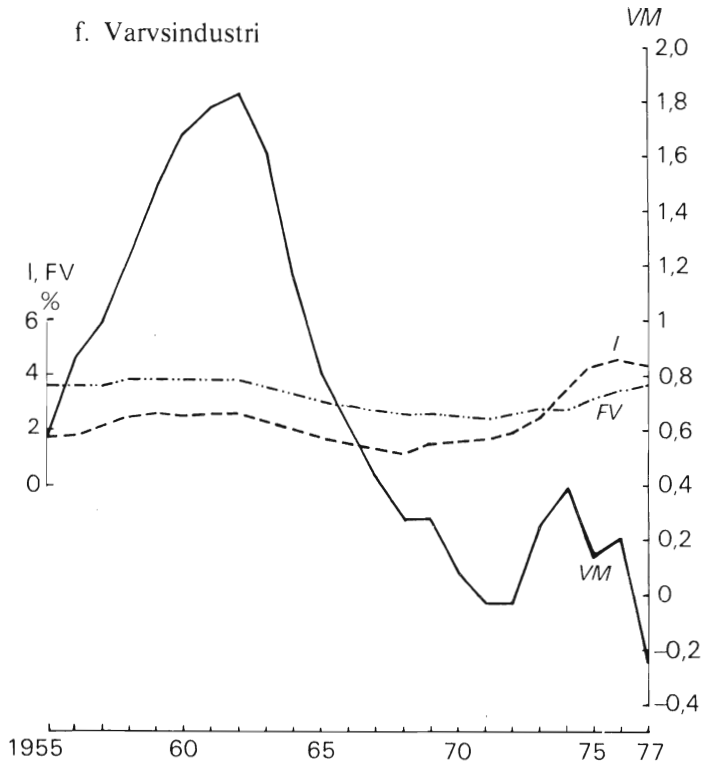

I, FV
c. Stålindustri
VM
%
16
14
12
10
8
6
4
1,4
1,2
1
0,8
0,6
VM
I
FV
1955
60
65
70
75
77


I, FV
d. Skogsindustri
%
26
22
18
14
I
VM
VM
FV
1,4
1,2
1
0,8
0,6
0,4
1955
60
65
70
75
77

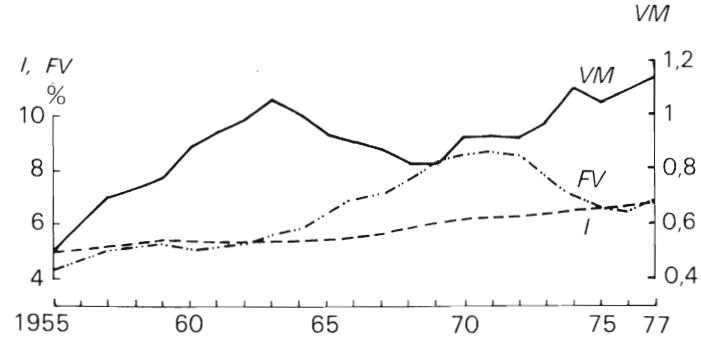
e. Gruvindustri



f. Varvsindustri



g. Kemisk industri



utbyggnad av den svenska varvsindustrin, vilket skapade möjligheter till stor inhemsk avsättning och nära kundkontakter. Sverige hade dessutom god tillgång på råvaror, av tradition ett gediget tekniskt kunnande och närhet till den stora västeuropeiska marknaden. Vad man inte förutsåg var att konkurrenssituationen under 1960-talet skulle bli en helt annan. Japans intrång på marknaden medförde att lönsamheten i den svenska liksom i den västeuropeiska stålindustrin började gå ned trendmässigt.

I viss mån har konsekvenserna tagits av detta. Investeringsandelen har minskat men inte sysselsättningsandelen. Emellertid har branschens andel av bruttoinvesteringar på 10 till 15 % inte motsvarats av en lika stor andel av industrins samlade vinster. Bruttovinstandelen har som mest uppgått till 8 % 1960–61 och sedan minskat trendmässigt för att de allra senaste åren bli negativ.

Vinstmarginalen, såsom den presenteras i figuren, ligger visserligen över industrigenomsnittet men räntabilitetsberäkningar visar att lönsamheten har varit lägre inom stålindustrin än inom industrin i genomsnitt alltsedan 1960-talets början.

Skogsindustrins lönsamhet sjönk trendmässigt från 1950-talets början fram till mitten av 1960-talet, vilket framför allt berodde på att priserna på skogsprodukter föll i relation till priserna på andra varor.

Investeringsbilden är något annorlunda. Investeringsandelen ökade under 50-talet och ett par år in på 60-talet. De nya prissignalerna fick inte tillräcklig genomslagskraft och kunde inte uppväga det förhållandet att under åren 1958–63 en stor del av de medel återbetalades som skogsindustrin betalat in till staten i konjunktur- och prisutjämningsavgifter under Korea-boomen. Dessa återbetalda vinster plöjdes i slutet av 50-talet ner i massa- och pappersindustrin. Kapaciteten byggdes ut mycket kraftigt. I efterhand kan konstateras att utbyggnaden var alltför kraftig. Det var nämligen inte bara Sverige som byggde ut sin kapacitet utan detsamma skedde i konkurrentländerna. Den svenska massa- och pappersindustrin fick därför under större delen av 1960-talet svårt att utnyttja den tillgängliga kapaciteten.

Först omkring 1962, under trycket av en mycket svag lönsamhet, dämpades investeringsaktiviteten. En omfattande strukturrationalisering inleddes, och skogsindustrins verksamhet koncentrerades i stor utsträckning till de mest konkurrenskraftiga enheterna. Äldre, icke konkurrenskraftiga anläggningar, främst sulfitfabriker, lades ner i stor omfattning. Branschen inledde en gradvis återhämtning under 1960-talets slut och lönsamheten steg trendmässigt ända fram till 1975. Investeringarna följde också detta mönster.

Under 1977 och 1978 försämrades emellertid förutsättningarna plötsligt och kraftigt. Detta framgår dåligt i figuren, eftersom våra data slutar 1977 och glidande femårsmedelvärden har använts.

Mest slående är kanske lönsamhetskurvan för *gruvindustrin*. Det kraftiga fallet har dock inte satt några spår i investeringsandelen. Denna liksom gruvindustrins andel av industrisysselsättningen har alltsedan 1950-talets början varit konstant. Lönsamheten i branschen låg länge klart över genomsnittet för industrin. Först omkring 1970-talets början visar våra kalkyler att räntabiliteten började ligga under industrigenomsnittet. Gruvindustrins höga lönsamhet har sannolikt inneburit att även avkastningen på investeringarna länge varit relativt hög, vilket kunnat motivera en oförändrad resursandel. Med tiden har dock denna motivering blivit allt svagare utan att lämna några spår i investeringsprofilen. Situationen i malmfälten hade sannolikt varit ljusare i dag om man hade reagerat på de entydiga marknadssignalerna tidigare.

Lönsamheten inom *varvsindustrin* ökade kraftigt under 50-talet och ett par år in på 60-talet. En viss ökning av investeringsandelen kan också noteras under denna period. Även för denna bransch förändrades förutsättningarna radikalt från och med 60-talets första år genom att konkurrensen från Japan blev övermäktig. Lönsamheten rasade. En nedgång kan även noteras för investerings- och förädlingsvärdeandelen. I början av 70-talet ökade optimismen inom branschen kraftigt. En lönsamhetsförbättring, om än måttlig, förde med sig en investeringsboom inom varvsindustrin av aldrig skådat slag. De sammanlagda investeringarna räknat i volym under exempelvis åren 1974–76 låg 360 % över nivån 1968–70. I efterhand kan konstateras att dessa investeringar aldrig borde ha genomförts.

Denna mycket översiktliga genomgång har givit vid handen att felinvesteringar synes ha skett i främst tre branscher, varven, stålindustrin och skogsindustrin. Lönsamhetsutvecklingen i varven borde ha lett till kraftigt minskade investeringar efter 1965 i stället för till en ökad andel av industrins investeringar. Även i stålindustrin har lönsamhetsutvecklingen sedan 1960-talets början givit signaler om att investeringarna borde minskas. Detta har också skett, men i otillräcklig grad. I såväl varven som stålindustrin förefaller den försämrade lönsamheten sammanhänga med att de svenska företagen för sent uppmärksammade utvecklingen i omvärlden, främst i Japan.

När det gäller skogsindustrin antyder lönsamhets- och investeringsutvecklingen att utbyggnaden blev för snabb i slutet av 1950-talet och början av

1960-talet, med en betydande överkapacitet under en stor del av 1960-talet som följd. Möjligen hade en snabbare utslagning av äldre anläggningar medfört en gynnsammare utveckling under 1960-talet. Detta gäller i hög grad även 1970-talet.

Det finns således mycket som tyder på att industrins investeringar i många fall styrts alltför mycket av tradition och historiska vinster och alltför litet av prissignaler och ändrade konkurrensförhållanden. Detta har också varit en bidragande orsak till lönsamhetsutvecklingen i industrin under efterkrigstiden.

10.4 Industrins lönsamhet

Under 1979 förväntas vinsterna inom industrin stiga mycket kraftigt; åtskilliga tiotal procent. Detta innebär dock inte att lönsamhetskrisen inom den svenska industrin är övervunnen. Vinstförbättringen sker nämligen från den lägsta nivån någonsin under efterkrigstiden (negativa vinstmarginaler 1977 och ganska blygsamma 1978). Se figur 10.10. För att vinstnivån skall bli tillfredsställande måste ytterligare förbättringar komma till stånd.

En historisk tillbakablick visar att vinstmarginalerna steg från Andra världskrigets slut fram till Korea-konjunkturens topp. Framför allt var vinsterna extremt höga i de råvaruanknutna branscherna såsom skogsindustri och gruvindustri.

Eftersom den höga lönsamheten delvis var resultatet av en internationell lageruppbyggnad i samband med Koreakrigets utbrott var det naturligt att vinstmarginalerna skulle sjunka. Ett kraftigt fall inträffade redan 1952. Därefter fortsatte vinstmarginalerna att sjunka trendmässigt. (Se fig 10.4 d och e.) Nedgången blev mer markerad under 60-talet än under 50-talet. Samtidigt blev också de konjunkturella variationerna tydligare. Man kan notera att den återhämtning i vinstmarginalen som skett för varje ny högkonjunktur under 60-talet har skett till en lägre nivå än den som gällt vid föregående konjunkturtopp. Detta mönster bröts 1973 och 1974. I nominella termer nådde vinstmarginalen upp till en nivå som passerades endast 1951. Uppgången följdes av en ännu kraftigare nedgång 1975-1978. Lönsamheten sjönk till en nivå som finner sin motsvarighet endast under mellankrigstidens allra svåraste år. Svårast drabbade blev varvs-, stål-, skogs- samt gruvindustrierna. I dessa branscher uppgick förlusterna till miljardbelopp. Men även i andra delar av industrin fanns åtskilliga förlustföretag. Företag med en

tillfredsställande lönsamhet var lätt räknade. Många företag blev tvungna att ta fram sina dolda reserver för att slippa redovisa förluster och tvingades därvid åderlåta sitt interna riskkapital.

Den trendmässiga försämring av industrins vinstmarginaler som inträffat under efterkrigstiden, inte bara i Sverige utan även i andra industriländer, återspeglar den försämring i de allmänna tillväxtbetingelserna i industriländerna som diskuterats i kapitel 3. För Sveriges del är det sannolikt att de felinvesteringar som man i efterhand kan säga har gjorts i några av våra mest kapitalintensiva branscher har bidragit till att lönsamheten har sjunkit. En av orsakerna bakom felinvesteringarna har i sin tur varit de "inlåsningseffekter" vad gäller företagsvinster, bl a via skattesystemet, som diskuterats ovan. Härigenom har räntabilitetskraven kommit att bli olika dels mellan branscher, dels mellan företag i samma bransch. Från figur 10.4 a och f framgår att vinstmarginalen i t ex varven sedan mitten av 1960-talet legat långt under genomsnittet för industrin medan den i verkstadsindustrin legat över genomsnittet.

Som påpekats i kapitel 7 är det nödvändigt att industrins lönsamhetsförutsättningar förbättras kraftigt. Annars är det stor risk att de investeringar som krävs för att återställa konkurrenskraften inte kommer till stånd. Men det är också klart att innan en sådan vinstförbättring kan komma till stånd och resultera i en kapacitetsutbyggnad, kommer det att gå en ganska lång tid. Sviterna efter 70-talskrisen har sannolikt medfört att företagens tilltro till det ekonomiska systemets stabilitet har minskat. Företagen kommer därför att försöka bygga upp sin finansiella ställning och kommer sannolikt att fordra en högre riskpremie vid investeringar än tidigare.

Till vilken nivå lönsamheten måste öka kan dock inte sägas med säkerhet. I våra kalkyler (referensfallet) har vi räknat med att kapitalersättningens andel av industrins förädlingsvärde 1985 skall ligga på ungefär samma nivå som under 60-talets senare hälft, dvs 30 %. Med den produktionstillväxt som kalkylen implicerar innebär detta att ca 45 % av den totala tillväxten i industrin skall tillföras företagssektorn. Återstoden tillförs de anställda. Den anpassningsprocess som krävs är sannolikt inte problemfri. Kommer löntagarna att acceptera att inkomstfördelningen mellan löneinkomster och kapitalinkomster kommer att jämfört med dagsläget omfördelas till förmån för kapitalinkomsten?

10.5 Den aktuella situationen och framtidsutsikterna i några krisbranscher

I detta avsnitt diskuteras utvecklingen i några av de branscher som drabbats värst av 1970-talets industriella kris. Avsikten är att få ett grepp om hur stora problemen egentligen är i dessa sektorer. En mer heltäckande bedömning som inkluderar även s k framtidsbranscher får anstå till den rapport som IUI avser publicera våren 1980.

10.5.1 Klarar järnmalmsindustrin krisen?

För gruvindustrin var situationen under 50-talets början extremt gynnsam. Lönsamhetsmarginalen var mer än 7 gånger högre i gruvindustrin än i övrig industri (fig 10.4 e). Sverige dominerade världsmarknaden och hade en prisledande roll.

I slutet av 50-talet började den internationella konkurrensen hårdna successivt. Nya kustbelägna dagbrott öppnades i exempelvis Kanada, Brasilien, Australien och Afrika. Framväxten av en konkurrenskraftig gruvindustri i dessa länder blev explosionsartad. En starkt bidragande orsak var den kraftiga sänkningen av sjötransportkostnaderna. Som en följd härav sjönk de nominella priserna på järnmalm ända fram till 70-talets början. Därefter steg de fram till 1976 men har under 1977 och 1978 åter sjunkit. Självfallet har också prisutvecklingen inom gruvindustrin i förhållande till prisutvecklingen för övriga industriprodukter varit än mer nedåtriktad. Det finns inte någon annan bransch där pristrenden varit så entydig. Att svensk järnmalmsindustri framstår och hela tiden framstått som tekniskt ledande på underjordsbrytning har inte kunnat förhindra att jordräntan eroderats. Detta har medfört att lönsamheten sjunkit i en dramatisk takt (fig 10.4. e). Det gynnsamma utgångsläget gjorde dock att lönsamheten länge kunde upprätthållas på en mycket hög nivå. Först under de allra sista åren har gruvindustrin kommit att tillhöra de minst lönsamma branscherna. Verksamheten har t o m kommit att bli kraftigt förlustbringande.

Den kris svensk gruvindustri för närvarande upplever borde alltså inte ha kommit helt oväntat, även om den långvariga och djupa internationella recessionen kraftigt förstärkt krisens allvar. Vilka förutsättningar har svensk gruvindustri att överleva?

En första restriktion sätts av marknadspotentialens tillväxt. Stålindustrin i Västeuropa är de svenska gruvornas helt dominerande avnämare och kommer så att förbli även i framtiden. Sedan 1975 har den europeiska stålindustrin gått på sparlåga. Även om Europamarknaden kommer att minska i betydelse i framtiden, då stålexpansionen främst sker på andra kontinenter, kommer tveklöst en uppgång fram till 1985. Det är emellertid svårt att säga hur snabb denna uppgång blir. En optimistisk bedömning som presenterades under 1977 anger en produktion 1985 på 180 miljoner ton råstål för EG-länderna, att jämföra med ca 132 miljoner ton 1978. Siffrorna motsvarar en årlig tillväxt på 4,5 %. Detta kan jämföras med att den genomsnittliga tillväxten 1960–70 var 3,5 % per år. Om denna optimistiska prognos skulle slå in, skulle de svenska järnmalmsgruvorna, dvs egentligen LKAB, kunna utnyttja sin nuvarande produktionskapacitet på ca 30 miljoner ton 1985, under förutsättning att 1976 års marknadsandel kan bibehållas. I kalkylen förutsätts en oförändrad avsättning på övriga marknader (tabell 10.2). Detta skall då ses mot bakgrund av att LKAB kontinuerligt under efterkrigstiden förlorat andelar av EG-marknaden (se tabell 10.3).

Tabell 10.2 *LKAB:s marknadspotential 1985*
Miljoner ton

	Alt 1	Alt 2	Alt 3
EG-länderna			
Råstålsproduktion 1985	180	154	144
Malmbehov	216	185	173
varav			
inhemsk malm	50	50	50
import	166	135	123
LKAB:s marknadspotential			
Leveranser till EG, givet 1976 års marknadsandel på 15 %	25	20	18
Leveranser till övriga marknader	6	6	6
Totalt	31	26	24
Marknadsandel på EG, givet en export på 24 miljoner ton	14,5	17,7	19,5

Källor: Råstålsprognoser: Alt 1: Mitsui, mars 1977
Alt 2 och 3: EG:s ståldirektorat
EG:s inhemska malmproduktion och LKAB:s leveranser till övriga marknader: Johansson, Sven: Föredrag vid Svenska Gruvföreningens årsmöte 1977-11-25

Tabell 10.3 *LKAB:s andelar av EG:s järnmalmsimport 1950–1978*

	1950	1960	1970	1974	1976	1977	1978
Total import, miljoner ton	16	52	108	136	116	106	110
varav i % från Sverige	58	35	24	20	15	14	16

Källa: Malmexport

Till en början var andelsförlusten oundviklig då LKAB:s kapacitet ej var tillräcklig för att tillgodose den ökande efterfrågan. Däremot kan andelsförlusten efter 1974 icke tillskrivas kapacitetsrestriktioner, utan det är i stället konkurrenskraften som sviktat. En viss andelsökning kan noteras 1978. Detta måste dock till mycket stor del ses mot bakgrund av att det då var omfattande strejker i de kanadensiska gruvorna.

Senare bedömningar än den nyss angivna pekar på en klart lägre råstålsproduktion 1985. EG-kommissionens ståldirektorat angav sommaren 1978 att en optimistisk bedömning för 1985 är en produktion på 154 miljoner ton och en pessimistisk på 144 miljoner ton. Givet en sådan utveckling måste LKAB endera planera för en lägre produktion än 30 miljoner ton eller öka sina leveranser till övriga marknader eller öka andelen på EG-marknaden, vilket framgår av tabellen.

Oavsett vilka restriktioner marknadstillväxten sätter är järnmalmsgruvornas huvudproblem att få kostnadstäckning för sina produkter. LKAB:s kostnadsstruktur är mycket oförmånlig i förhållande till konkurrenternas. Per ton malm var exempelvis de rörliga produktionskostnaderna 1976 i LKAB ca 70 % högre än i Brasilien och ca 20 % högre än i Australien och Västafrika. Därtill kommer också att LKAB:s kapitalkostnader genom underjordsbrytningen är högre än konkurrentföretagens.

Den enda kostnadspost som är lägre för LKAB är sjötransportkostnaderna. Dock var skillnaden 1978 mellan transporter från Narvik och Brasilien vid leverans i Västeuropa endast ca $1,30 per ton malm, dvs ca 10 % av priset på styckmalm. För framtiden finns det anledning förmoda att denna transportkostnadsfördel skall öka något. En reducering av tonnageöverskottet i världens rederinäringar, vilket förr eller senare kommer till stånd, kommer sannolikt att resultera i fraktsatser som är mer kostnadsanpassade, dvs högre än de är för närvarande. En sådan anpassning påbörjades under slutet av 1978.

Stigande sjötransportkostnader räcker dock inte för att åter göra svensk gruvindustri lönsam. Det råder knappast någon tvekan om att malmpriserna

för närvarande är mycket pressade. Även ett bolag som det brasilianska CVRD (Compania Valle do Rio Doce) har vissa lönsamhetsproblem, dock inte alls av samma storleksordning som LKAB:s. Därför finns det också förhoppningar om att malmpriserna skall stiga, åtminstone till en nivå som gör de utomeuropeiska gruvorna lönsamma. För att svensk järnmalmsindustri åter skall bli lönsam krävs en i ett historiskt perspektiv mycket kraftig prisuppgång, förutsatt att inget exceptionellt händer på kostnadssidan. I figur 10.5 redovisas några enkla kalkyler för vilka olika krav som ställs på pris- och produktivitetsutvecklingen 1977–85 för olika lönsamhetsnivåer 1985 för hela den svenska gruvindustrin (dvs inte bara järnmalmsgruvorna).

De olika lönsamhetsnivåerna avspeglar den faktiskt uppnådda kapitalandelen, dvs bruttoöverskottet i förhållande till förädlingsvärdet för 1970, 1974, 1975 och 1976. Om kapitalproduktiviteten, dvs förädlingsvärdet i förhållande till kapitalstocken, antas vara densamma 1985 som de olika historiska åren, representerar identiska kapitalandelar också en identisk bruttoräntabilitet.[1]

Figur 10.5 *Produktivitets- och prisutveckling 1977–1985 för gruvindustrin givet olika lönsamhetsnivåer 1985*



Anm.: Prisutvecklingen avser förädlingsvärdet.

[1] $\text{Bruttoräntabilitet} = \frac{\text{Bruttoöverskott}}{\text{Kapitalstock}} = \frac{\text{Bruttoöverskott}}{\text{Förädlingsvärde}} \times \frac{\text{Förädlingsvärde}}{\text{Kapitalstock}}$

Den erforderliga prisutvecklingen avser förädlingsvärdepriset, dvs en sammanvägning av prisutvecklingen på slutprodukten och prisutvecklingen på insatsvarorna.[1] I kalkylerna förutsätts att lönen per timme ökar med 7,8 % per år i genomsnitt, vilket ansluter sig till våra modellkalkyler.

Löneutvecklingen i förhållande till produktivitetsutvecklingen anger utvecklingen av lönekostnaden per producerad enhet. Givet lönekostnadsutvecklingen och kapitalets andel av förädlingsvärdet, erhålls den erforderliga prisutvecklingen.

År 1976 redovisade branschen i stort sett nollresultat (efter planenliga avskrivningar). Men även för att 1985 kunna komma upp till en så låg lönsamhetsnivå ställs krav på pris- och produktivitetsutvecklingen som i historiskt perspektiv framstår som mycket hårda. Även om den historiska produktivitetsökningstakten på 6,5 % per år 1950–74 skulle komma att upprepas, skulle priserna årligen behöva öka med 6 %. 1985 års priser skulle därför behöva vara 60 % högre än 1977 års. Detta kan jämföras med att den genomsnittliga prisökningen mellan 1950 och 1974 var 2,1 % per år. Vid en långsammare produktivitetsökning än 6 % krävs en ännu snabbare prisuppgång.

En lönsamhet 1985 som motsvarar 1975 års nivå, vilken var tillräcklig för att täcka även de kalkylmässiga avskrivningarna, skulle ställa ännu hårdare krav. En årlig produktivitetsökning på exempelvis 6 % skulle behöva kombineras med en prisökning på ca 10 %, medan en ökning av produktiviteten på hela 11 % skulle kräva en årlig prisökning på 5 %. För att komma upp till 1970 års lönsamhetsnivå, vilket i stort sett motsvarade genomsnittet för hela industrin, ter sig kraven i det närmaste ouppnåeliga. Även om dessa kalkyler är mycket schablonmässiga, vittnar de om att problemen inom branschen är mycket stora och att enorma kraftansträngningar måste till om inte förutsättningarna av någon oförutsedd anledning skulle förbättras radikalt.

10.5.2 Stålindustrins anpassningsproblem

Vid en diskussion av stålindustrins produktionsförutsättningar är det viktigt att skilja på handels- och specialstål. Tyvärr medger dock inte tillgängliga data att sådan åtskillnad görs i det historiska material som redovisats.

[1] Förädlingsvärdeprisindex = (produktionsvärdet/förädlingsvärdet) x prisindex för färdigvaror – (kostnader för insatsvaror/förädlingsvärde) x prisindex för insatsvaror.

Produktionsvolymen (mätt i förädlingsvärde i fasta priser) ökade mellan 1950 och 1977 snabbare i stålindustrin än i någon annan industribransch.[1] Detta beror framför allt på utvecklingen under första hälften av perioden då branschens kapacitet byggdes ut kraftigt. Som tidigare nämnts var förutsättningarna goda under denna period och lönsamheten steg i förhållande till övrig industri. Det var också vid slutet av denna period som Sveriges nettoimport av stål övergick till nettoexport. Framför allt var det exporten av handelsstål, vilket tidigare nästan inte alls exporterats, som låg bakom denna utveckling.

Under 1960-talets första år började emellertid förutsättningarna att gradvis försämras, vilket avspeglar sig i att lönsamheten sedan dess sjunkit trendmässigt. Mest påtaglig har försvagningen av konkurrenskraften varit för handelsstålindustrin.

Den svenska stålindustrins försämrade konkurrenskraft, främst vad gäller standardprodukter, får ses mot bakgrund av att nya konkurrentländer börjat göra sig alltmer gällande. Till en början rörde det sig främst om Japan, som under 1960-talet kom att bli världens störste stålexportör. Japans andel av den totala världsexporten av stål ökade från endast omkring 2 % 1960 till ungefär 20 % ett decennium senare. Sedermera har andra länder, såsom Sydkorea och Brasilien etc, blivit viktiga konkurrenter.

Handelsstål

När det gäller handelsstål har den svenska konkurrenssituationen som nämnts ovan försämrats sedan 1960-talets mitt, särskilt under 1970-talet. Bland de viktigaste orsakerna märks följande:

1. Sverige har bibehållit en framskjuten ställning vad gäller tekniskt kunnande, men ökade skalfördelar har gjort att den minsta optimala produktionsskalan i de flesta processled har vuxit ifrån den svenska marknadens totala storlek.

2. Tekniken har med ökad lätthet kunnat överföras till nya konkurrentländer inklusive u-länder. Därmed har de teknologiska skillnaderna mellan länder minskat, och den ekonomiska fördelen av en framskjuten teknisk ställning urholkats. I stället har pris- och kostnadsfaktorer trätt i förgrunden på ett helt annat sätt än tidigare.

[1] Jämförelsen omfattar 12 industribranscher.

3. De ökade kostnaderna vid inhemsk malmbrytning under jord har medfört att den närbelägna mellansvenska malmen blivit för dyr. Därmed har en konkurrensfördel försvunnit. Samtidigt har de sänkta kostnaderna för långa sjötransporter gynnat våra kontinentala konkurrenter, så att råvarukostnaderna nu är ungefär desamma i Sverige som på kontinenten.
4. De svenska stålverken har i högre grad än andra varit inriktade på leveranser till varven (ca 25 % i Sverige jämfört med uppskattningsvis 5 % i världen i övrigt). Nerdragningen av produktionen vid varven världen över har därför träffat den svenska stålindustrin särskilt hårt.

För att finna vägar att komma till rätta med dessa problem tillsattes år 1976 den s k handelsstålsutredningen som 1977 avlämnade sitt betänkande.[1] Den lösning som föreslogs var i huvudsak att slå samman de tre stora handelsstålverken för att därmed frigöra en del personal, samtidigt som produktionen och marknadsföringen skulle inriktas på hemmamarknaden i syfte att minska importen.

Vilka förutsättningar har denna strategi att lyckas? För det första kan konstateras att det mesta talar för att de ovannämnda faktorer som har lett till förlorad konkurrenskraft för den svenska handelsstålindustrin är irreversibla. Det är t ex svårt att tänka sig att trenden mot ökade skalfördelar på grund av teknologiska förändringar skulle vändas så att småskalig produktion får konkurrensfördelar framför storskalig. Detta innebär att i den mån den valda strategin lyckas, måste det ändå i frånvaro av radikalt ny teknik där skalan inte är av betydelse så småningom bli fråga om en nedläggning av en stor del av den svenska stålindustrin. Tillgängliga uppgifter tyder på att malmbaserad stålproduktion är konkurrenskraftig endast vid produktionsvolymer som överstiger den svenska marknadens storlek. De nu existerande svenska masugnarna kan under dessa omständigheter inte generera tillräckliga driftsöverskott för att finansiera nyinvesteringar utan måste läggas ned när de rörliga kostnaderna inte längre kan täckas. Hur snabbt detta kommer att ske beror på pris- och kostnadsutvecklingen på världsmarknaden. Denna utveckling är i sin tur beroende av dels i vilken takt den nuvarande överkapaciteten kommer att avvecklas genom nedläggning av gammal kapacitet inom OECD-området, dels i vilken utsträckning statliga satsningar görs i såväl nya som gamla industriländer för att erhålla eller bibehålla en inhemsk stålindustri till nästan vilket pris som helst. Ju längre överkapaciteten varar, desto längre kommer lönsamheten i branschen att vara pressad så att det är svårt att få nyinvesteringar att bli räntabla.

[1] Handelsstålindustrin inför 1980-talet. SOU 1977:15.

För att en nedläggning av de svenska masugnarna skall kunna ske långsamt och gradvis samt utan subventioner krävs emellertid mycket betydande ansträngningar att ersätta de relativt bulkbetonade produkter som tidigare levererats till bl a varven med andra produkter avsedda att konkurrera ut import på den svenska marknaden. Detta kräver i sin tur inte bara omfattande omläggningar av produktionen utan även en väsentligt ändrad inriktning på och ökad omfattning av marknadsföringen. De konkurrensfördelar som den svenska stålindustrin därvid kan utnyttja är korta leveranstider och -avstånd, nära kundkontakter och därmed god kundservice. I den mån det går att finna specialprodukter vars världsefterfrågan är för liten för att kunna produceras rationellt i större verk (där täta omställningar av produktionen vid korta serier blir alltför dyrbara), är det också tänkbart att en viss export kan åstadkommas. Konkurrensen blir dock förmodligen mycket hård från utländska stålverk med samma problem som de svenska.

Den svenska handelsstålindustrins möjligheter att överleva på längre sikt (bortom 1980-talet) är i hög grad beroende av i vilken utsträckning en sådan marknadsanpassning kan äga rum. Men för att handelsstålsutredningens målsättningar skall kunna förverkligas utan omfattande subventioner måste denna omställning komma till stånd redan de närmaste åren. I den mån så sker, skapas förutsättningar för en fortsatt svensk handelsstålindustri även på längre sikt, även om den inte skulle kunna baseras på inhemskt råjärn utan på inhemskt skrot och importerade ämnen.

Specialstål

När det gäller specialstål är situationen radikalt annorlunda. Den svenska specialstålproduktionen baseras redan i dag i mycket stor utsträckning på skrot. Ungefär hälften av produktionen utgörs dock för närvarande av rostfritt stål, vars konkurrenssituation för många produkter liknar handelsstålets: den svenska produktionstekniken är inte längre unik, och produktionen av framför allt rostfri plåt sker ofta i mycket stora verk utomlands.

Den övriga specialstålproduktionen, ca 700–800 tusen ton, är av internationellt mycket hög klass. Exempelvis tillverkas i Söderfors bruk (med en produktionskapacitet på ca 50 000 ton) 30–40 % av världsproduktionen av snabbstål. Uddeholm är en av världens största leverantörer av verktygsstål (ca 20 % av världstonnaget). Fagersta är världens överlägset största leveran-

tör av kallvalsade snabbstålsband. De problem som finns i denna del av specialstålindustrin hänger snarast samman med att även dessa på respektive område mycket stora företag i vissa fall är alltför små för att kunna bedriva den internationella marknadsföring som behövs. När det gäller dessa produkter torde marknadsföringskostnaderna klart överstiga produktionskostnaderna. En viss samordning av de svenska specialstålföretagens internationella marknadsföring förefaller vara lönsam men även på produktionssidan finns vissa rationaliseringsvinster att hämta.

De svenska specialstålverken är sålunda i hög grad inriktade på att utnyttja skalfördelar i små verk. Det är knappast rimligt att förvänta sig ökade marknadsandelar i framtiden. I den mån den framtida produktionen skall kunna växa fortare än marknaden, måste den inriktas på nya produkter. Den svenska stålindustrin är också en av de mest forskningsintensiva i världen. Denna forskning är grundläggande för att bibehålla konkurrenskraften, men det är tveksamt i vilken grad den kan skapa tillräckligt många nya produkter som kan fylla mer än en bråkdel av den produktionskapacitet för handelsstål och rostfritt stål som sannolikt kommer att falla bort.

En ytterligare omständighet som kraftigt har påverkat den svenska specialstålindustrins konkurrenskraft är den tendens mot ökad protektionism som på senare år gjort sig gällande i form av kvoteringar i flera länder. Om denna tendens blir bestående, uppstår stora svårigheter för de starkt specialiserade och exportinriktade svenska specialstålverken.

Implikationer för framtiden

Om resonemanget ovan är riktigt, är implikationerna följande. Den svenska stålindustrin skulle i framtiden till mycket stor del behöva baseras på skrot och importerade ämnen. Det inhemska skrotfallet kan beräknas till högst 800 000 ton per år. På grund av gällande exportrestriktioner i de flesta länder i dag är det svårt att tänka sig någon mera betydande skrotimport som bas för den svenska stålindustrin. Det inhemska skrotfallet täcker ungefär behovet för den mest konkurrenskraftiga delen av den svenska stålindustrin, nämligen den icke rostfria specialstålproduktionen. De svenska specialstålverken har dock redan i dag problem med sin råvaruförsörjning, eftersom mer än hälften av det inhemska skrotet används till handelsståltillverkning (främst armeringsjärn), och eftersom den egna råjärnstillverkningen i stor utsträckning faller för åldersstrecket. Möjligheterna att

försörja de svenska specialstålverken med ämnen från svenska handelsstålverk undersöks för närvarande. Även om de tekniska problem som är förknippade med detta kommer att lösas, uppstår problemet på sikt hur råvaruförsörjningen skall tryggas när de svenska masugnarna måste läggas ned. I den mån den svenska rostfria ståltillverkningen och handelsståltillverkningen då fortfarande är konkurrenskraftiga, måste de i stor utsträckning baseras på importerade ämnen.

Vilka skulle då sysselsättningseffekterna bli av den här skisserade utvecklingen? I sämsta fall skulle större delen av de ca 50 000 jobben i stålindustrin försvinna. Vissa beräkningar visar att en framtida svensk stålindustri baserad helt och hållet på inhemskt skrot skulle kräva endast ett par tusen anställda. Hur många det därutöver kan bli fråga om, beror på hur vi löser de problem som tagits upp här, hur teknologin förändras särskilt med avseende på stordriftsfördelar, hur beredda vi är att acceptera en sådan nedskärning i stället för att subventionera inhemsk stålproduktion, samt vilka andra möjligheter till sysselsättning som kan skapas i internationellt konkurrenskraftig verksamhet.

Det bör understrykas att det resonemang som förts ovan är hypotetiskt. Dess syfte är att påvisa hur dagens problem i stålindustrin hänger samman med den mera långsiktiga utvecklingen. Utvecklingen fram till 1980-talets mitt beror i hög grad på vilka bedömningar som görs och vilka beslut som fattas i branschen rörande ett längre tidsperspektiv. Det är angeläget att de frågor som tagits upp här inte bara diskuteras under den kommande sjuårsperioden utan även kommer en god bit på väg mot sin lösning.

10.5.3 Kan varvsindustrin överleva?

I ett mer långsiktigt historiskt perspektiv kan konstateras att den svenska varvsindustrin under Andra världskriget fick erfara en kraftig produktionsminskning. Efter krigsslutet följde en period av relativt god tillväxt. I samband med Korea-konjunkturen 1951 och Suez-krisen 1956 ökade orderingången särskilt markant. Expansionen fortsatte under hela 50-talet. Därefter inträdde en period med starkt pressade konkurrensförhållanden, i stor utsträckning beroende på den japanska varvsindustrins starka framväxt.

Trots att efterfrågan på nytt tonnage ökade starkt även på 60-talet blev situationen svår för hela den europeiska varvsindustrin. Bakom detta

förhållande låg den explosionsartade framväxten av en mycket konkurrenskraftig varvsindustri i Japan, som bidrog till att de internationella priserna pressades. Härigenom fick västvärlden liksom den svenska varvsindustrin lönsamhetsproblem. Japan ökade sin andel av världsproduktionen från ca 20 % 1960 till närmare 50 % 1970.

I början av 70-talet tycktes läget ljusna. En högkonjunktur rådde inom rederinäringen och vinsterna var där höga. Efterfrågan på tonnage i världen ökade mycket snabbt. Inte minst bidrog USA:s starkt stigande importbehov av olja till denna utveckling. Orderingången till varven började öka i slutet av 1972 och steg sedan kraftigt under 1973 och 1974. Orderstockarna ansågs då ha en tillfredsställande nivå för fyra år framåt i tiden. Lönsamheten inom varvsindustrin började också stiga. Kapaciteten byggdes ut, inte bara i svensk varvsindustri utan också i övriga världen. Förhoppningar om en gynnsam framtidsutveckling tändes.

Oljekrisen och den därefter långsamma utvecklingen av den internationella handeln grusade dessa förhoppningar. Den inneliggande orderstocken i världens varvsindustri reducerades snabbt. 1977 uppgick den till endast en fjärdedel av 1974 års nivå.

Krisen inom varvsindustrin hänger intimt samman med den internationella sjöfartskrisen. Den kan karakteriseras som en internationell överkapacitetskris och rymmer också betydande strukturella inslag. Det finns nämligen klara tendenser att varvsindustrins lokalisering håller på att flyttas från de traditionella varvsnationerna till andra områden såsom Östeuropa och vissa utvecklingsländer. Förutom att där finns en växande marknad är det en officiell strategi att bygga ut denna bransch. Detta sker i betydande utsträckning med hjälp av statliga medel. Den svenska varvskrisen kan inte lösas isolerat från den i övriga världen. Grundläggande för en lösning är att den internationella överkapaciteten försvinner. Innan så skett kommer marknaden inte att fungera. Priser och lönsamhet kommer för alla varv att vara mycket pressade och framtiden ser mycket dyster ut. Sannolikt kommer det att dröja ända fram till 80-talets mitt innan marknaden globalt sett åter är i balans. Orsakerna härtill är flera. För det första måste den internationella sjöfartsnäringen komma i balans för att orderingången till varven skall komma igång, vilket sannolikt dröjer några år. Efterfrågan på frakttonnage väntas öka klart långsammare under den kommande 5–10-års perioden än tidigare. Historiskt har de internationella siötransporterna ökat med i grova tal 8 % per år. Klart mest expansiva har oljetransporterna varit. För perioden fram till 1985 anger en OECD-prognos en årlig tillväxttakt för sjötransporter

på 4 %. Argumenten härför är bl a att den internationella handelstillväxten har mycket små utsikter att nå 1950- och 60-talstrenderna. Det behöver knappast nämnas att detta i högsta grad gäller oljehandeln.

Samtidigt kommer sjötransporterna till och från Japan att få en klart lägre tillväxt, vilket påverkar efterfrågans tillväxt i negativ riktning. Hittills har nämligen Japans allt större betydelse i det internationella handelsutbytet bidragit till att förklara tre fjärdedelar av tillväxten för råvarutransporterna och nästan hälften av tillväxten för torrlasttransporterna.

Vidare kommer strukturella förändringar i handeln att göra sig gällande. Utvecklingsländerna kommer att själva vilja ta hand om en stor del av råvaruförädlingen. Härigenom kommer handeln delvis att ersättas av lokal produktion.

De traditionella varvsnationerna är väl medvetna om att deras varvskapacitet måste reduceras. Men vi har redan sett hur detta kan komma i konflikt med politiska och sociala mål. Subventioner i olika former förekommer i riklig omfattning, inte bara i Sverige utan även i andra länder. En sådan politik löser dock på intet sätt krisen utan förlänger den bara, vilket samtidigt innebär att dess strukturella problem ökar.

Medan varvsindustrin i de industrialiserade länderna hålls vid liv genom konstgjord andning, fortsätter de nya varvsnationerna att bygga ut sin kapacitet och får därigenom en allt modernare anläggningsstruktur jämfört med de traditionella varvsnationerna. Samtidigt får dessa nya varvsnationer tid på sig att lära sig den mest effektiva tekniken. Redan nu är i-ländernas tekniska försprång inom båtbyggeri mycket litet. En tillbakagående varvsindustri i de traditionella varvsnationerna, där på sin höjd vissa ersättningsinvesteringar görs, innebär också en stagnation i tekniskt kunnande. I en tid med snabb teknisk utveckling förefaller en övervintringsperiod på uppemot 10 år, vilket det förefaller bli fråga om, vara alltför lång.

En typ av produkter som i första hand kan tänkas produceras i de traditionella varvsnationerna är mycket högteknologiska specialfartyg, som dock har en begränsad marknad. Möjligtvis kommer också vissa länder att lyckas med en alternativ produktion, såsom flytande fabriker o dyl. Om Sverige kommer att vara ett av dessa länder kan bara framtiden utvisa. Men det är viktigt att komma ihåg att det är en allmän strategi att satsa på alternativ produktion och högteknologiska fartyg. Konkurrensen om de små marknadssegment som är tillgängliga för de industrialiserade länderna kommer att bli mycket hård.

För Sveriges del är en kraftig reduktion av branschen oundviklig. Sysselsättningen måste skäras ned radikalt, sannolikt med uppemot 20–25 000 personer. Genom att konjunkturen för närvarande är uppåtgående erbjuds ett mycket bra tillfälle att genomföra en sådan strukturrationalisering så smärtfritt som det är möjligt.

För närvarande bedrivs en politik som syftar till att försöka behålla de gamla finansiella enheterna genom att med subventioner försöka tränga in på nya områden, som kanske på sikt kan ge vissa positiva effekter. Men risken är att man bara överför problemen inom varvsindustrin till andra företag som redan är verksamma inom dessa nya områden och som kanske har bättre förutsättningar än varven på denna typ av produktion. Några sådana fall finns redan.

10.5.4 Svensk sjöfart i kris[1]

Den internationella sjöfartsscenen präglas sedan flera år tillbaka av ett massivt tonnageöverskott, som i första hand avser tank- och andra masslastfartyg. Återgången till balans på fraktmarknaden försvåras och fördröjs av att världens varvsindustri är överdimensionerad och av att regeringarna i flertalet varvsländer försöker hålla varvens sysselsättning uppe med hjälp av nybyggnadssubventioner i olika former. En betydande del av världens masslastfartygsflotta ligger upplagd, och de fartyg som är i trafik får inte täckning för sina kapitalkostnader. Åtskilliga av de rederier som äger masslastfartyg har därigenom råkat i ekonomiska svårigheter. I flertalet sjöfartsländer har regeringarna ställt upp med mer eller mindre omfattande stöd åt rederierna för att göra det möjligt för dessa att överleva krisen.

Under efterkrigstiden har bekvämlighetsregistreringen av fartyg fått en allt större omfattning. Det är främst masslastfartyg som satts under bekvämlighetsflagg men även äldre fartyg av andra typer som utrangerats ur de "traditionella" sjöfartsländernas flottor. Många försök har gjorts, inte minst från fackligt håll, att motarbeta bekvämlighetsregistreringen. Systemet synes dock numera vara så utbrett att man får räkna med dess fortsatta existens under överskådlig tid i åtminstone nuvarande omfattning.

Inbrytningar har under senare år gjorts inom industrivarutransporterna av fartyg från olika statshandelsländer, i första hand Sovjet. Detta uppfattas inom sjöfartsnäringen som ett hot mot den organiserade linjefarten. Allt fler

[1] Detta avsnitt har skrivits av Olle Renck och ingår i en specialstudie om svensk sjöfartsnäring som kommer att publiceras i *Specialstudier för IUI:s långtidsbedömning 1979*, Del III.

länder inför beredskapslagstiftning, med vars hjälp man avser att kunna hejda denna konkurrens när eller om detta befinnes vara nödvändigt. Det förefaller dock sannolikt att man på sikt når fram till någon form av samlevnad, eventuellt inom konferenssystemets ram, och att därvid de västerländska linjerederierna får släppa en del av sin marknad till statshandelsländernas fartyg.

U-länderna reser sedan flera år tillbaka krav på att själva få ombesörja en större del av sina sjötransporter. Man inriktar sig därvid främst på linjetrafiken och kräver i den s k UNCTAD-koden att linjegodset skall fördelas mellan exportör, importör och cross-traders i proportionerna 40:40:20. Det förefaller sannolikt att koden kommer att ratificeras av EG-länderna och Sverige vid UNCTAD-konferensen i Manila våren 1979, vilket skulle innebära att den fått tillräcklig anslutning för att träda i kraft. De praktiska konsekvenserna härav blir beroende av bl a huruvida EG-länderna och övriga OECD-länder kommer att betraktas som ett block eller som separata enheter. Den vanligaste uppfattningen synes vara att koden inte kommer att medföra några drastiska förändringar inom de närmaste åren. På senare tid har u-länderna med de råvaruproducerande länderna i spetsen rest krav på att även få ombesörja en betydande del av råvarutransporterna, dvs bulktransporterna. Även på denna punkt torde gälla att kraven kommer att kunna genomdrivas på längre sikt, men att aspirationerna knappast får några snabba och drastiska förändringar till resultat.

Den expansion och offensiv som konstaterats och kan emotses från såväl bekvämlighetsländer som statshandelsländer och u-länder får helt säkert till följd att de traditionella sjöfartsländerna kommer att förlora marknadsandelar inom sjöfarten. Huruvida denna relativa tillbakagång även kommer att innebära en absolut tillbakagång blir givetvis beroende av hur snabbt marknadsandelarna förändras och av hur snabbt den totala sjötransportvolymen växer. En rimlig bedömning synes dock vara att vi kan vänta oss även en absolut minskning av handelsflottorna i de traditionella sjöfartsländerna. Främst torde detta gälla de länder där fartygens driftskostnader är högst, dvs bland annat Sverige, och de fartygstyper för vilka priset är det främsta konkurrensmedlet, dvs bland annat masslastfartygen. Något gynnsammare synes situationen vara för de sjöfartssektorer som kräver ett betydande know-how och/eller en omfattande landorganisation, dvs olika specialfarter och linjefart. Dock får man sannolikt även inom dessa sektorer räkna med att de traditionella sjöfartsländernas kunnande i växande omfattning kommer att kombineras med utnyttjande av fartyg under andra flaggor.

Inom den svenska ekonomin är sjöfartsnäringen en av de sektorer som är mest utsatta för internationell konkurrens. Inte ens den relativt obetydliga del av dess verksamhet som utgörs av svenska inrikes transporter är helt skyddad från utländska konkurrenter. Sett i ett historiskt perspektiv har den svenska sjöfartsnäringen lyckats hävda sig väl i denna konkurrens. Sverige räknas till de traditionella sjöfartsländerna, och vad tonnaget beträffar har den svenska handelsflottan på senare år legat på tionde à femtonde plats i världen.

En betydande del av den svenska handelsflottan sysselsätts huvudsakligen i trafik som inte berör Sverige. Detta gäller såväl de stora masslastfartygen som kyl- och andra specialfartyg. Av linjefartygen är däremot flertalet sysselsatta i trafik där de anlöper svenska hamnar. Fjärrlinjefartygen anlöper dock även hamnar i flera andra länder, och transporterna till och från Sverige utgör endast en del av deras transportarbete. Sjöfartsnäringen är en av de största svenska exportbranscherna, och dess bruttointäkter i främmande valutor har de senaste åren varit av storleksordningen 7 miljarder kronor per år. Till följd av verksamhetens internationella karaktär utgår dock en betydande del av de löpande kostnaderna i utländska valutor, och handelsflottans nettoinsegling i främmande valutor uppgår till ca 2 miljarder kronor.

Den svenska handelsflottan befinner sig för närvarande mitt uppe i en kraftig strukturomvandling. Under den första hälften av 1970-talet skedde en kraftig inriktning på mycket stora masslastfartyg, som då till en början hade goda konjunkturer. Detta resulterade i en kraftig ökning av det totala tonnaget, samtidigt som den tidigare minskningen av antalet handelsfartyg under svensk flagg fortsatte. Efter 1975 har en betydande del av masslastfartygen sålts till utlandet till priser som varit pressade av det rådande tonnageöverskottet och inneburit kraftiga kapitalförluster för de säljande rederierna. Investeringarna har i stor utsträckning inriktats på fartygstyper och storlekar som är avsedda och lämpade för trafik på Sverige: roll-on-roll-off-fartyg för såväl linjefart som systemtransporter av skogsprodukter, kombinerade last- och passagerarfärjor av roll-on-roll-off-typ, mindre tankfartyg för distribution av oljeprodukter etc.

En viss fortsättning av denna tendens till ökad hemmamarknadsinriktning torde kunna förväntas under prognosperioden och synes även vara rationell mot bakgrund av att den internationella konkurrensen torde vara något mindre kännbar här än i tredje-lands-trafik. Även i ett annat avseende har den svenska handelsflottan under senare år fått ökad anknytning till det

övriga svenska näringslivet, nämligen som avnämare till varvens produktion. Varvens sviktande internationella konkurrenskraft har föranlett staten att ge dem stöd för att förhindra nedläggningar. Av internationella näringspolitiska skäl har i Sverige liksom i andra europeiska varvsländer med analoga förhållanden detta varvsstöd till stor del utformats som ett stöd till den inhemska handelsflottan. Det förefaller sannolikt att denna situation kommer att fortvara så länge man anser sig ha skäl att stödja varvsindustrin.

10.5.5 Skogsindustrins produktionsförutsättningar

Efter Andra världskrigets slut skapades gynnsamma förutsättningar för svensk skogsindustri. Kulmen nåddes 1951, då lönsamheten var extremt hög (figur 10.4 d). Redan året därpå föll priserna och vinstmarginalerna. Nu inleddes också en period som varade fram till mitten av 60-talet då förutsättningarna gradvis försämrades. Konkurrensen hårdnade och relativpriserna och lönsamheten föll. Under denna tid förlorade också den svenska skogsindustrin andelar av den västeuropeiska marknaden, främst på massa- och trävarusidan. Under trycket härav inleddes en omfattande strukturrationalisering av branschen. Anläggningar som hade svårt att klara av konkurrensen lades ner. Främst gällde detta äldre sulfitanläggningar och mindre sågverk. Mot slutet av 60-talet började lönsamheten återigen att stiga. Kulmen nåddes i den inflationistiska högkonjunkturen 1973–74. Därefter följde fyra år då utvecklingen var starkt nedåtriktad och en krissituation kom att utvecklas inom skogsindustrin. Krisen utlöstes av ett flertal faktorer.

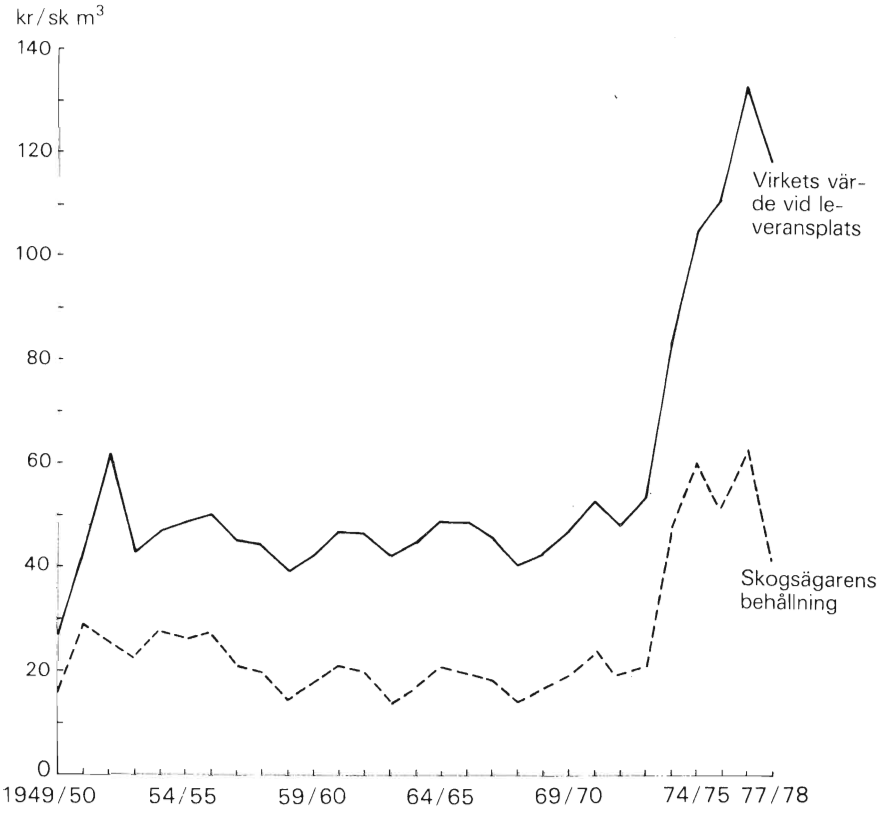
En av dessa är att dollarkursen sjunkit kraftigt under 1970-talet. Efter 1949 års devalvering på 30 % gentemot dollarn låg dollarkursen konstant på 5:17 kr per dollar under både 1950- och 60-talen. Under 1970-talet har kursen legat på i genomsnitt 4:30 – 4:40 kr per dollar. Eftersom den svenska skogsindustrins främsta konkurrenter är USA och Kanada, har den sjunkande dollarkursen i sig inneburit att svensk skogsindustri ökat sina kostnader i förhållande till dessa konkurrenter med 15–20 %.

En annan faktor är att lönekostnadena under 70-talet även i lokal valuta ökat klart snabbare i Sverige än i USA och Kanada. Fram till ungefär 1972 kunde detta kompenseras med en snabbare produktivitetsökning, men icke därefter. Räknat i lokal valuta har lönekostnaden per producerad enhet stigit ungefär 10 % snabbare i Sverige än i USA mellan 1970 och 1976 och i enhetlig valuta med ca 30 %.

En tredje faktor är att priset på skogsråvaran har stigit kraftigt. Mellan 1973 och 1977 ökade priset på skogsråvaran i Sverige med ungefär 150 %. Detta kan utläsas av figur 10.6, som visar genomsnittsvärdet 1950–78 på avverkad skog, dvs både massaved och sågtimmer. Stigande priser på skogsråvaran var visserligen ett internationellt fenomen, men i USA och Kanada stannade prisökningen 1973–77 på ca 50 %.

Priset på massaved har alltid legat högre i Sverige än i Nordamerika. Under 60-talet var denna skillnad omkring 30 skr/m^3 f ub. Detta kunde då kompenseras genom lägre andra kostnader, främst transportkostnader till den europeiska kontinenten. 1977 uppgick kostnadsskillnaden för massaved mellan Sverige och Nordamerika till ca 100 skr/m^3 f ub.

Figur 10.6 *Prisutveckling för skogsråvaran samt skogsägarens behållning 1950–1978*



Anm.: Uppgifterna för 1977 och 1978 är preliminära.
Källa: Skogsstyrelsen; Skogsstatistisk Årsbok.

Innebörden av detta blev att en svensk massaproducent som köpte sin massaved fick en virkeskostnad som per ton massa var ca 450 skr högre än vad motsvarande producent i USA fick. Eftersom virkesförbrukningen är klart lägre vid exempelvis produktion av tidningspapper och trähaltiga tryckpapper än vid massaproduktion, blev råvaruprisökningen inte lika kännbar för producenter av dessa produkter. Detta kan utläsas av figur 10.7 som visar tillverkningskostnaden 1976 i nya fabriker för några olika skogsprodukter i Sverige och Nordamerika.

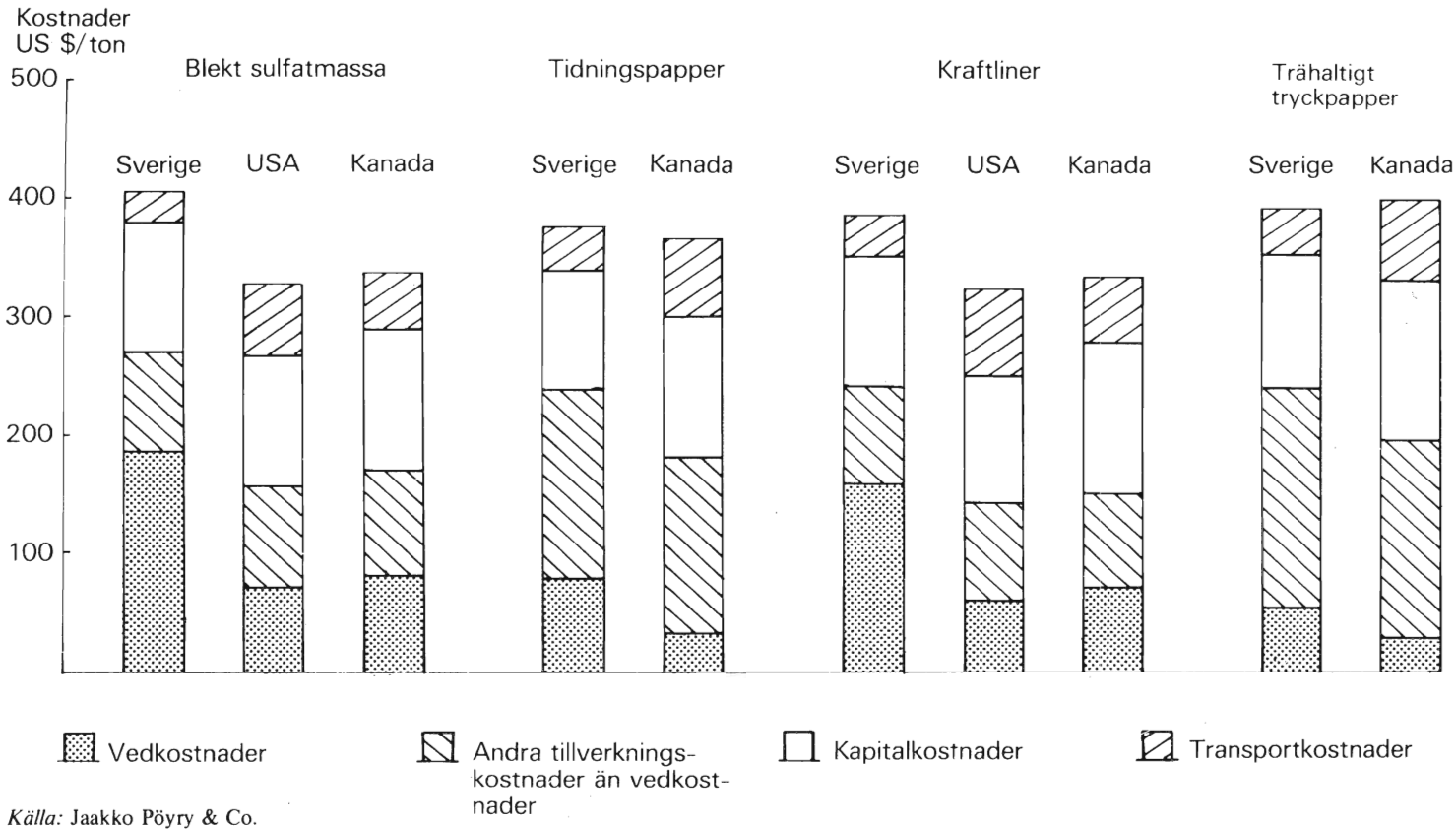
Om man till dessa faktorer också lägger att den internationella efterfrågan på massa och papper varit starkt pressad sedan 1975 samt att de kostnadsfördelar framför de nordamerikanska konkurrenterna som svensk skogsindustri tidigare haft i form av lägre energi- och transportkostnader till den europeiska kontinenten också reducerats under senare år, är det inte svårt att förstå varför situationen blev så allvarlig i den svenska skogsindustrin. Hårdast drabbades företag med små egna skogstillgångar och med stor andel massa i sin produktion.

Krisen kulminerade under 1:a halvåret 1978. Sedan dess har en viss ljusning inträtt. Virkespriserna har sjunkit med ca 20 % sedan 1977. Samtidigt har priserna på massa och papper ökat kraftigt sedan sommaren 1978. Den tillgängliga kapaciteten utnyttjas och vinsterna för 1979 väntas bli mycket goda.

En mycket grov kalkyl som redovisas i figur 10.8 indikerar att t o m i den mest konkurrensutsatta delen av svensk skogsindustri, nämligen fristående massafabriker, kommer sannolikt samtliga anläggningar att kunna täcka sina rörliga kostnader under 1979.

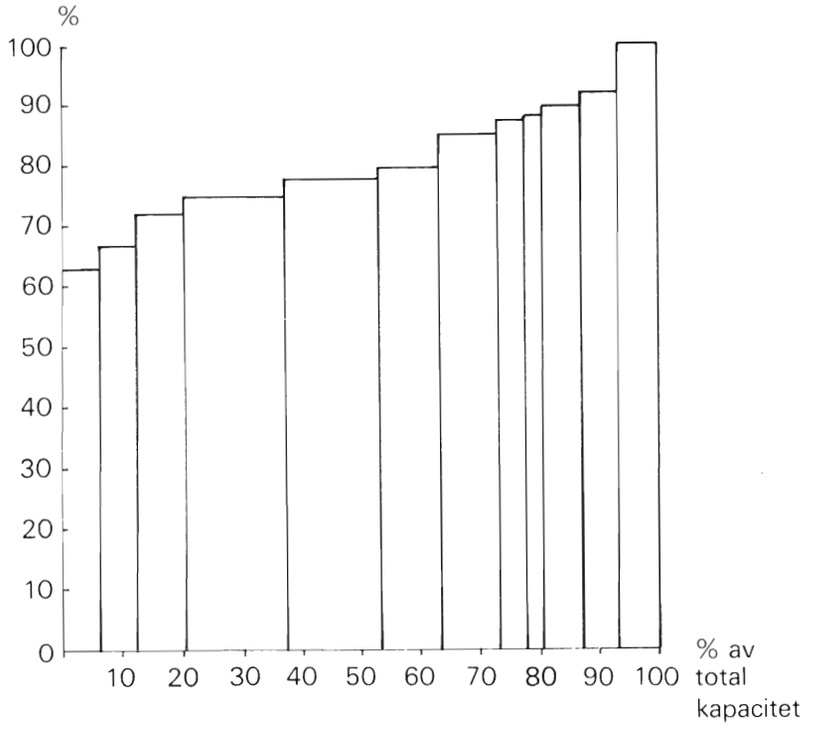
Kalkylen har dock baserats på den anläggningsstruktur som gällde 1973 och de åtgångstal för råvaror, energi och arbetskraft som de olika anläggningarna då hade. Tillverkningskostnaden 1979 har sedan beräknats genom att dessa åtgångstal multiplicerats med prisnivån våren 1979. Åtgångstalen för arbetskraft har dock justerats med den för närvarande kända produktivitetsutvecklingen för branschen i genomsnitt. En grov uppskattning har också gjorts av effekterna av att vissa anläggningar som fanns 1973 lagts ned. Resultatet redovisas i figur 10.8. Anläggningarna har rangordnats efter rörliga tillverkningskostnader i procent av produktionens saluvärde. Varje stapel representerar ett genomsnitt av tre à fyra anläggningar. I de bästa anläggningarna (längst till vänster i figuren) uppgår de rörliga kostnaderna till drygt 60 % av intäkterna. I de sämsta anläggningarna (längst till höger i figuren) uppgår de rörliga kostnaderna till samma storlek som intäkterna.

Figur 10.7 *Tillverkningskostnader i nya fabriker för olika skogsprodukter i olika länder 1976*



Källa: Jaakko Pöyry & Co.

Figur 10.8 *Beräknade rörliga tillverkningskostnader i procent av saluvärdet för fristående massafabriker 1979*



Även med hänsyn tagen till kalkylens schematiska karaktär antyder figuren att problemen i svensk skogsindustri inte har försvunnit. Trots att kalkylen baserar sig på en förhållandevis mycket gynnsam prisnivå skulle anläggningar som representerar ca 35 % av kapaciteten lämna ett bidrag till kapitalkostnaderna på mindre än 15 % av bruttointäkterna. En tillfredsställande lönsamhet kräver en kapitalkostnadsandel på 25–30 %.Det gynnsamma pris- och efterfrågeläge som f n råder får inte överskyla de långsiktiga, strukturella problem som svensk skogsindustri har. För att branschen på egen hand skall kunna möta nästa lågkonjunktur, måste konkurrenskraften stärkas. Kostnadsnivån i Sverige måste anpassas till konkurrentländernas. Även om lönsamheten i skogsindustrin under 1979 kan förutses komma att ligga klart högre än under de senaste åren, är kostnadsnivån högre än i den nordamerikanska skogsindustrin, som upplever rekordvinster under 1978

och 1979. Lönsamheten har beräknats ligga klart över den föregående rekordnoteringen från 1974. Lönsamhetsskillnader mellan den svenska och nordamerikanska skogsindustrin kan bara delvis förklaras av skillnader i konjunkturutvecklingen. Det står klart att kostnadsskillnaderna fortfarande är betydande.

En avmattning av konjunkturen i USA, vilken många nu väntar sig, kan lätt leda till att den nordamerikanska skogsindustrin i syfte att upprätthålla kapacitetsutnyttjandet blir mer intresserad av att exportera marginella kvantiteter till den europeiska marknaden. Detta kan också ske till lägre priser än vad svensk skogsindustri kan klara av.

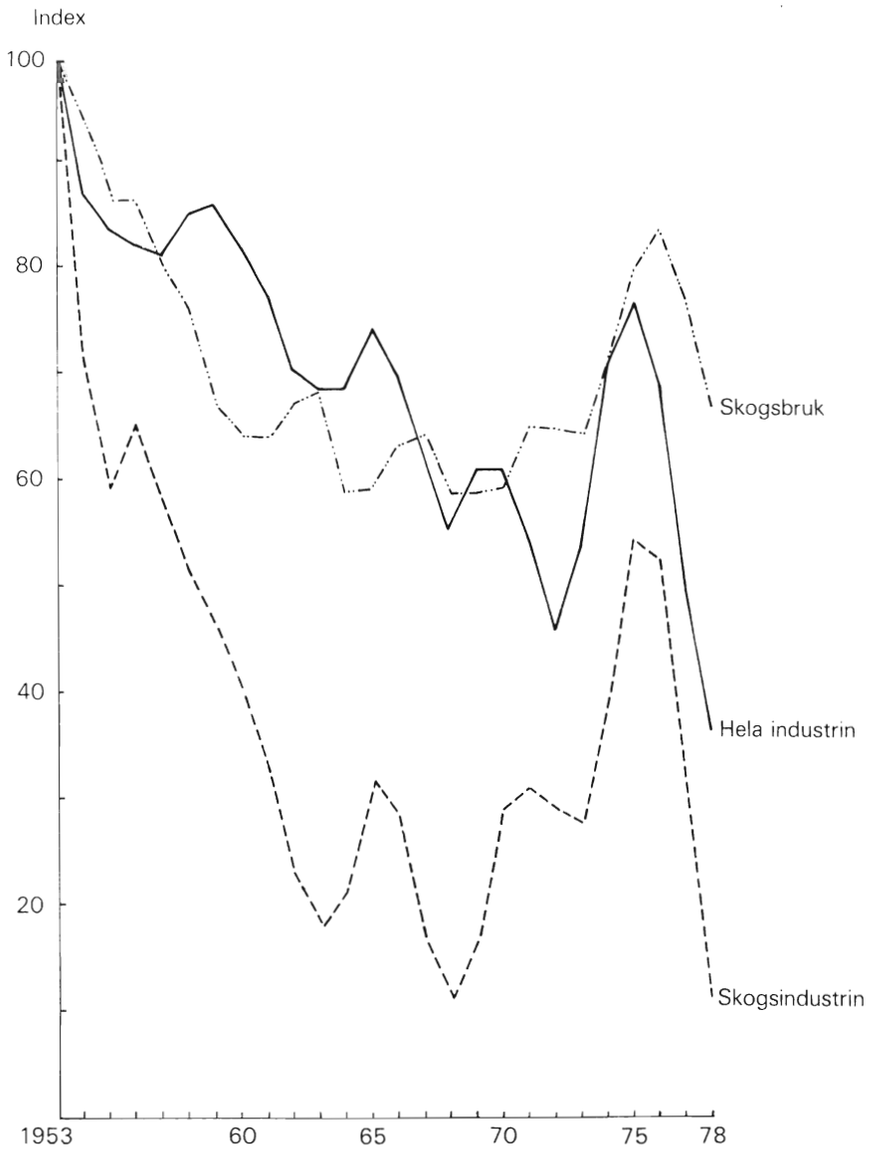
Vare sig vi vill det eller ej måste svensk skogsindustri förr eller senare anpassa sig till konkurrenternas kostnadsnivå. En sådan anpassningsprocess kan ta olika former. En höjning av dollarkursen skulle givetvis stärka den svenska skogsindustrins konkurrenskraft. Detta är emellertid ingenting svensk skogsindustri kan påverka. Vad som kan åtgärdas av den svenska skogsindustrin är dels att anpassa kostnadsnivån, dels att anpassa produktionsstrukturen. Priset på arbetskraft, energi och kapital kan skogsindustrin inte ensam göra mycket åt. För att påverka dessa kostnadsslag måste man gå vägen via en ökad produktivitet. Däremot kan skogsindustrin oberoende av övrig industri påverka priset på skogsråvara.

Skogsbruket och virkespriserna

Att priset på skogsråvaran stigit kraftigt sedan 1973 får delvis ses mot bakgrund av att skogsägarnas förväntningar om framtida högre virkespriser ökade i det konjunkturläge som rådde 1973–74. Utöver att den allmänna inflationen påverkade förväntningsbilden kan man också peka på andra faktorer. Efterfrågan på skogsindustrins produkter steg kraftigt under den internationella högkonjunkturen med en kraftig nominell vinstökning som följd. Beslut togs om stora utbyggnadsprojekt, vilket gav ytterligare näring till talet om att svensk skogsindustri skulle slå i råvarutaket.

Självfallet var prisökningen också föranledd av att avverkningskostnaderna steg kraftigt. Inkluderas även kostnaderna för återväxtåtgärder och underhåll steg kostnaderna i genomsnitt från 33 kr/m^3 sk 1973 till 70 kr/m^3 sk 1977, dvs kostnadsökningen var 100 %. Som tidigare nämnts steg priserna under samma period med 150 %. Resultatet blev att skogsägarnas behållning trefaldigades, vilket framgår av figur 10.9. Sedan 1977 har priserna på skogsråvaran sjunkit, hittills med ca 20 %. Samtidigt har skogsbrukets

Figur 10.9 *Vinstmarginaler för skogsbruket, hela industrin samt skogsindustrin 1953–1978*
Glidande 3-års medelvärden. Index 1953 = 100



kostnader fortsatt att öka. Lönsamheten har således sjunkit. Dock har lönsamhetsnedgången inte alls varit lika påtaglig som i skogsindustrin och i industrisektorn som helhet, vilket framgår av figur 10.10 som visar bruttomarginalen 1951–78.

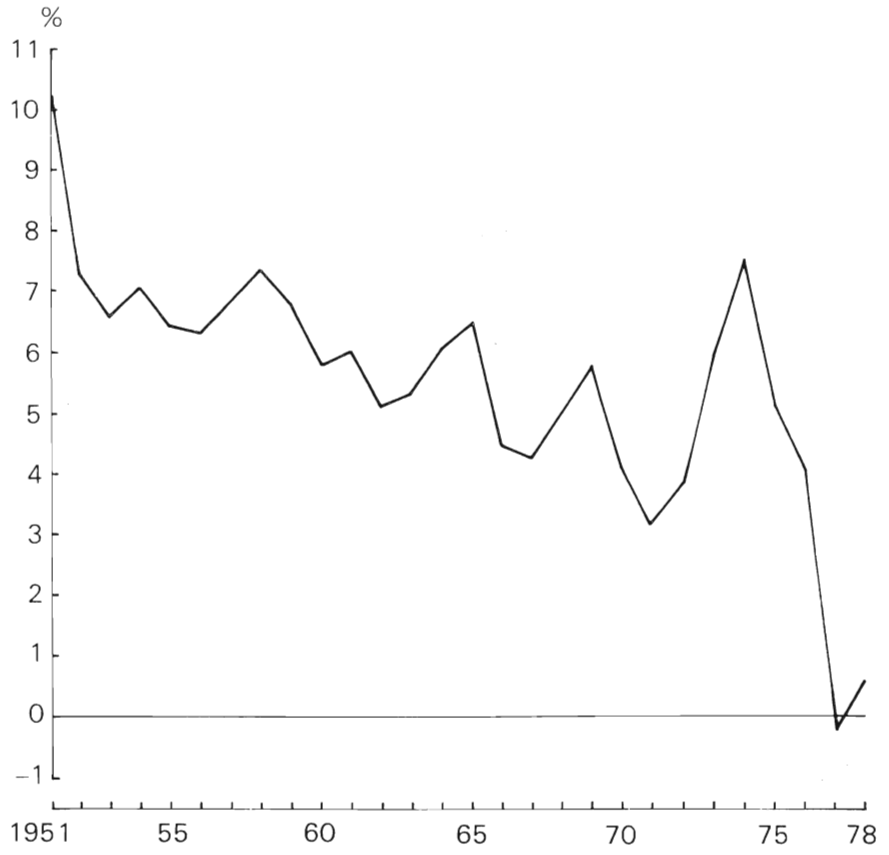
Om priset på skogsråvaran ensamt skall bära hela anpassningen till de förändrade konkurrensförutsättningarna för den svenska skogsindustrin måste det till ytterligare prissänkningar på ca 10–20 %.[1] Om inte produktiviteten i skogsbruket förbättras avsevärt skulle en sådan prissänkning resultera i att rotnettot skulle försvinna helt i stora delar av det svenska skogsbruket. Vi har redan noterat att utbudet av skogsråvara minskat. Avverkningsnivån är för närvarande helt otillräcklig för att kunna förse hela den svenska skogsindustrin när denna utnyttjar sin kapacitet fullt ut. Under innevarande år finns det därför en viss risk för prisökningar på vedråvaran. Skulle priserna stiga, kan konsekvenserna för skogsindustrin lätt bli förödande. Vad som behövs är en ytterligare prissänkning. Det är dock helt klart att om priserna på skogsråvaran sjunker ytterligare, minskar skogsägarnas incitament till att avverka än mer.

Från skogsägarhåll framhålls att det är den bristande lönsamheten som är ett hinder för avverkningen. Även om figurerna 10.6 och 10.9 inte ger helt stöd för detta påstående, eftersom de endast visar genomsnitt för sektorn, är det sannolikt att vissa avverkningar inte ger en fullgod kostnadstäckning. Särskilt gäller detta gallringsavverkningar. Man kan dock hävda att denna typ av avverkningar inte nödvändigtvis behöver ge full kostnadstäckning. Gallringsavverkningar kan nämligen ses som en kostnad för att uppnå bättre resultat vid slutavverkningen.

En annan faktor som sannolikt påverkat utbudet av skogsråvara är de kraftigt ökade marginalskatterna. Skogsägarna kan visserligen fördela sina inkomster över tiden med hjälp av skogskonton. Förr eller senare drabbas de dock liksom övriga inkomsttagare av höga marginalskatter. Detta påverkar självfallet inte utbudet i positiv riktning. Skogsbrukets lönsamhetsutveckling efter skatt har varit klart ogynnsammare än vad figurerna 10.6 och 10.9 indikerar. Dilemmat är således att medan skogsbruket anser sig behöva en prisökning på skogsråvaran för att säkerställa leveranserna till skogsindustrin, behöver skogsindustrin en prissänkning för att bevara konkurrenskraften.

[1] Svensk massaindustri hade (1976) en transportkostnadsfördel gentemot USA på ca 160 skr/ton. Omräknat på virkespriset under antagande om 4,5 m^3 f ub ved per ton massa, skulle detta innebära att svenska producenter kan betala ca 35 skr/m^3 f ub mer än producenterna i USA. 1977 skulle detta ha inneburit ett fabrikspris på 100 skr jämfört med faktiska 170.

Figur 10.10 *Vinstmarginal i svensk industri 1951–1978*



Anm.: Vinstmarginalen har beräknats såsom vinst efter bokföringsmässiga avskrivningar och efter korrigering för lagerreservförändringar i förhållande till omsättningen.
Källa: SOS Företagen olika årgångar. 1977 och 1978 har uppskattats på basis av preliminärt material.

Det finns många skäl till att kostnaden för råvaran från skogen till fabriken är högre i Sverige än i USA. Hit hör exempelvis klimat, topografiska förhållanden och kostnadsnivån i allmänhet. Men i internationell konkurrens är det produktionskostnaden som blir avgörande.

Det är helt klart att svensk skogsindustri inte i längden kan bära råvarukostnader som överstiger konkurrentländernas med mer än vad som kan kompenseras av lägre andra kostnader, främst transportkostnader. Vare sig vi vill det eller ej tvingas vi förr eller senare anpassa oss till detta. Så länge svensk skogsindustri har en kapacitet som innebär att hela den fysiskt tänkbara vedmängden måste utnyttjas, och så länge de allra mest kostnadskrävande avverkningarna är vägledande för prissättningen på all skogsråvara,

är utsikterna små att det etableras ett pris på skogsråvaran som säkerställer den råvaruförädlande industrins konkurrenskraft, förutsatt att inget drastiskt sker med valutakurserna.

Svenskt skogsbruk och svensk skogsindustri måste nöja sig med att ta ut den ekonomiskt användbara skogen. Detta innebär att en kraftig strukturomvandling måste till. Den framtida expansionen inom skogsindustrin måste ske genom att skogsråvaran förädlas mer samtidigt som förbrukningen av skogsråvaran minskar. Detta innebär t ex att flera av de fristående massafabrikerna måste avvecklas. Verksamheten måste i stället koncentreras till sådana produkter för vilka branschens internationella konkurrenskraft är störst. Dessa produkter är framför allt dels sådana som har en låg virkesförbrukning, dels sådana som har en förhållandevis stor transportkostnadsfördel framför de nordamerikanska konkurrenterna. Ju snabbare en sådan strukturomvandling kan genomföras, desto större är utsikterna att lyckas.

Dock föreligger här vissa problem. Förutom sysselsättningskonsekvenserna fordras betydande kapitalresurser som branschen f n inte har. Vidare är det osäkert hur pass omfattande integrering framåt som EG är villig att acceptera. Vidare finns det tecken som tyder på att även andra länder ämnar driva integreringen framåt. Den kanadensiska skogsindustrin har t ex uttalat ett sådant mål. Argumentet är i detta fall inte höga råvarukostnader utan främst att man vill minska det starka konjunkturberoendet som är kännetecknande för avsalumassa.

10.6 Kapacitetsutnyttjandet i industrin

Den kris som den svenska ekonomin för närvarande är på väg att ta sig ur berör i första hand industrin. Som nämnts ovan har krisen för industrins del tagit sig uttryck bl a i kraftigt sänkt lönsamhet, stora produktionsinskränkningar och risk för utslagning av hela branscher. Den utdragna lågkonjunkturen har berört de flesta branscher, men de strukturellt svagaste har givetvis drabbats värst. För att kunna säga något om utsikterna på medellång sikt måste vi få ett gott grepp om kapacitetssituationen vid starttidpunkten. Detta är särskilt betydelsefullt i det ojämviktstillstånd svensk industri för närvarande befinner sig i.

En följd av en utdragen lågkonjunktur och stora strukturella problem är att

det är mycket svårt att bedöma kapacitetsutnyttjandegraden i olika branscher. Hur stor är t ex produktionskapaciteten i varvsindustrin i dag, och hur mycket utnyttjas därav? I de värst drabbade branscherna – varven, järn- och stålindustrin, gruvindustrin, tekoindustrin och delar av skogsindustrin – har en betydande del av den produktionskapacitet som existerade 1974 slagits ut eller *borde* ha slagits ut. Detta innebär att redan fastställandet av produktionskapacitetens storlek i olika företag är en svår bedömningsfråga. Generellt torde dock kunna sägas att ju längre tid produktionsutrustningen stått oanvänd, desto mera sannolikt är det att den överhuvudtaget inte är användbar.

Till detta rent definitionsmässiga problem kommer att den information som finns är både osäker och svår att tolka. Den statistik som går längst tillbaka i tiden är Konjunkturinstitutets Konjunkturbarometer. Huvudproblemet med den statistiken är att den är av typen "Hur stor andel av företagen i en viss sektor rapporterar fullt kapacitetsutnyttjande för en viss period?" Däremot ges ingen information om hur stort underutnyttjandet är i de företag som rapporterar mindre än fullt kapacitetsutnyttjande.

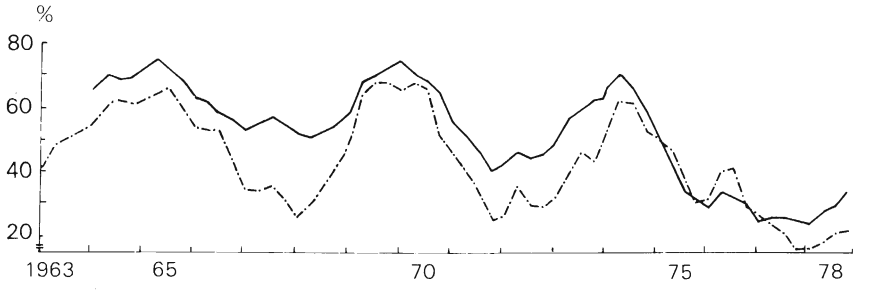
För åren 1975–79 finns även information från Industriförbundets s k planenkät, vilken de senaste åren genomförts i samarbete med IUI.[1] Denna innehåller mer tillförlitliga kvantifieringar än Konjunkturbarometern, men eftersom den täcker en alltför kort period (som dessutom inte innehåller något verkligt högkonjunkturår), saknas fortfarande tillräcklig erfarenhet för att tolka kapacitetsutnyttjandetalen. Det har också visat sig vara svårt att koppla samman dessa tal bakåt i tiden med barometerdata. Trots detta redovisas nedan ett försök att göra just detta.

I figur 10.11 visas barometerdata som anger den andel företag i hela industrin som vid olika tidpunkter angivit fullt kapacitetsutnyttjande och brist på yrkesarbetare. Av figuren framgår att andelen företag med fullt kapacitetsutnyttjande varit betydligt mindre under den nuvarande lågkonjunkturen än under de tidigare, samtidigt som lågkonjunkturen varit mera utdragen i tiden.

I figur 10.12 redovisas ett försök att länka samman barometerdata från åren 1964–75 med planenkätdata för 1975–78. Som redan framhållits råder betydande problem med att erhålla konsistens mellan planenkätens och Konjunkturbarometerns uppgifter för de senaste åren, vilket gör att figurerna bör tolkas med stor försiktighet. På några viktiga punkter överensstämmer

[1] Se Albrecht [1979].

Figur 10.11 *Kapacitetsutnyttjandet i industrin 1963–1978*



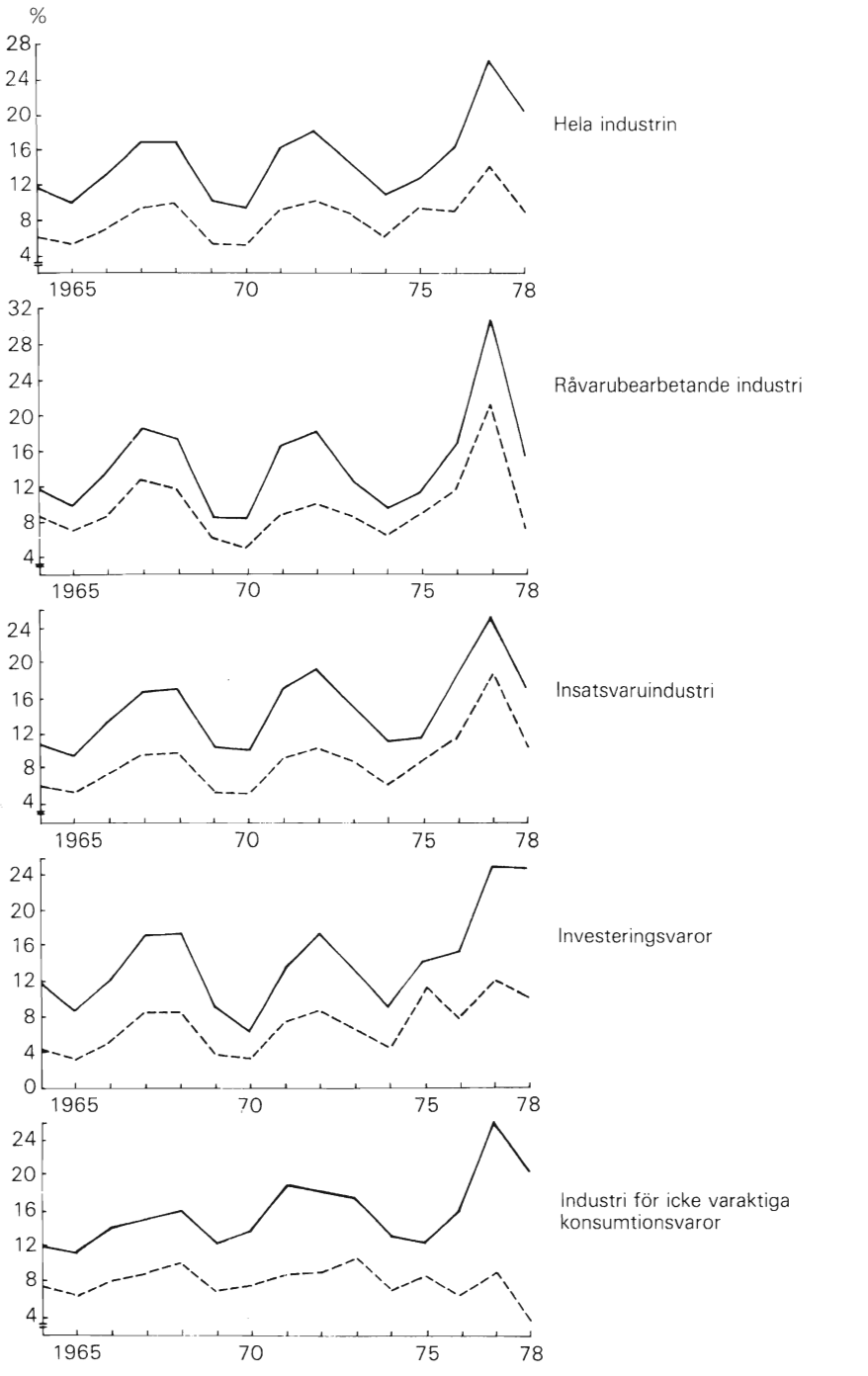
Anm.: Heldragen linje avser den andel företag (%) i hela industrin som angivit fullt kapacitetsutnyttjande. Streckad linje avser den andel företag (%) i hela industrin som angivit brist på yrkesarbetare.
Källa: Konjunkturinstitutet, *Konjunkturbarometern,* December 1978.

dock figur 10.11 med figur 10.12: Den lediga kapaciteten var särskilt stor 1977 men sjönk under 1978 vad avser arbetskraftsutnyttjandet till samma nivå som under tidigare lågkonjunkturer, dvs 10–11 %. Däremot var enligt figuren utnyttjandegraden av kapitalet historiskt sett fortfarande mycket lågt 1978, trots en avsevärd förbättring sedan 1977.

Som framgår av figur 10.12 har emellertid tidigare en viss kapacitetsreserv funnits även under högkonjunkturer, varför inte hela den lediga kapaciteten kan betraktas som reserv. Enligt figuren har en produktivitetsreserv på 5–6 % funnits i tidigare högkonjunkturer. Med hänsyn härtill har en produktivitetsreserv med avseende på arbetskraften på 6 % för hela industrin lagts in i de modellkörningar som presenteras i kapitel 6 och i Holmlund [1979]. Vad gäller kapitalet antyder figuren att en ledig kapacitet på 13–14 % (beräknad på motsvarande sätt, dvs efter avdrag för normalt underutnyttjande under högkonjunkturförhållanden) skulle ha funnits i hela industrin 1978. Figuren visar också att den lediga kapaciteten var särskilt stor i de kapitalintensiva, råvarunära branscherna (råvarubearbetande och insatsvaruproducerande industri). Med hänsyn till att det är just dessa som fått strukturella problem och till det som ovan anförts om sannolikheten för att kapaciteten överskattas när kapitalet stått oanvänt länge, är det troligt att den i figuren redovisade lediga produktivitetsreserven med avseende på kapital utgör en överskattning.

Det bör dock understrykas att dessa siffror är mycket osäkra. Icke desto mindre är de centrala för den antagna produktivitetsutvecklingen i de modellkalkyler som gjorts. Det kan påpekas att de skiljer sig från de

Figur 10.12 *Arbetskraftsreserv och total kapacitetsreserv i industrin 1964–1978*



Källa: Se texten.

antaganden som gjorts i LU78 både i att de hänför sig till 1978 (och inte 1977) och i att i motsats till LU78 hänsyn tagits till det underutnyttjande av produktionsresurserna som gäller även under högkonjunkturår.

10.7 Sammanfattning och slutsatser

I inledningen till detta kapitel slogs fast att industrin utgör den centrala drivkraften i ekonomin. Hur vi tar till vara industrins utvecklingsmöjligheter blir därför helt avgörande för hela ekonomin och i slutändan också vår levnadsstandard. De slutsatser som kan dras av analysen i detta kapitel är följande.

Den svenska industrins inriktning på inhemska råvaror har minskat kraftigt under efterkrigstiden. Mycket tyder ändå på att förskjutningen mot nya expansiva sektorer har gått för långsamt. Lönsamhetsutvecklingen har varit svag och akuta svårigheter har drabbat stora delar av den råvarubearbetande industrin.

I själva verket förefaller betydande felinvesteringar ha ägt rum i råvarusektorerna. Deras andel av industrins investeringar och sysselsättning har varit konstant (ca 40 % resp 26 %) under hela efterkrigstiden, medan deras andel av industrins produktion och vinster minskat (från 30 till 25 % resp från 40 till mindre än 30 %). Mycket tyder alltså på att de signaler som marknaden givit i form av sjunkande priser och lönsamhet i mindre grad än önskvärt påverkat resursallokeringen. En bidragande orsak härtill är de trögheter som skapats såväl via skattesystemets s k inlåsningseffekter som via de på senare år ofta förekommande subventionerna och liknande åtgärder för att stödja sysselsättningen i krisdrabbade företag.

Vinstmarginalerna i industrin har under efterkrigstiden trendmässigt sjunkit från en historiskt sett mycket hög nivå vid 1950-talets början till en nivå som under de senaste åren varit helt otillfredsställande. Ett undantag utgörs av 1974 års extremt höga vinster, vilka hade karaktären av tillfälliga "windfall profits". Företagen har i stor utsträckning tvingats tära på sina reserver, varvid deras motståndskraft mot ytterligare påfrestningar och följaktligen även deras förmåga att finansiera nya satsningar minskat kraftigt. Samtidigt har avkastningen på kapital sjunkit till en nivå som i många fall är otillräcklig för att få till stånd nya investeringar. Detta visas bl a av investeringsutvecklingen: industriinvesteringarna minskade fyra år i följd

(1975–78) och väntas trots en uppgång 1979 inte ens nå upp till 1968 års nivå.

Analysen har visat att problemen i vissa krisdrabbade branscher är av långsiktig natur. I järnmalmsgruvorna, stålindustrin, varven och sjöfarten är problemen så stora att man allvarligt kan ifrågasätta om det på lång sikt är möjligt att vidmakthålla produktion i Sverige vid dagens nivå, förutsatt att verksamheten skall drivas efter normala lönsamhetsprinciper. Inom skogsindustrin synes dock utsikterna vara avgjort ljusare än i de övriga branscher som studerats här. En förutsättning är dock att de svenska virkespriserna anpassas till den nivå som massa-, pappers- och trävaruindustrin kan bära i internationell konkurrens. De råvarubearbetande delsektorernas kapacitet måste också anpassas till den virkesvolym som med långsiktig lönsamhet kan utvinnas i Sverige (ev kompletterad med viss råvaruimport).

En grov uppskattning av problemens storlek kan erhållas genom följande enkla beräkning. I tabell 10.4 anges sysselsättningen 1976 i de studerade branscherna samt en grov beräkning av det antal jobb inom respektive sektor som hotas under de närmaste 10–15 åren. Att jobben är hotade innebär givetvis inte att de nödvändigtvis går förlorade utan "bara" att en betydande anpassning krävs. En stor del av arbetstillfällena kommer sannolikt att försvinna, medan andra fylls med nya arbetsuppgifter, ibland på nya orter.

Som framgår av tabellen kan samtliga jobb i järnmalmsgruvorna och handelsstålverken betraktas som hotade under denna period. I

Tabell 10.4 *Antal hotade jobb i krisdrabbade branscher* (tusental)

	Totalt antal anställda 1976	Antal hotade jobb
Järnmalmsgruvor	9	9
Järn- och stålverk		
Handelsstålverk	18	18
Specialstålverk	32	20
Varv	35	25
Sjöfart	20	15
Skogsindustri		
Skogsbruk	59	20
Trävaruindustri	75	10
Massa- o pappersindustri	62	20
Summa	310	137

Källor: SOS Industri 1976, samt Renck [1979].

specialstålverken, varven och sjöfarten är de flesta jobben i farozonen. Däremot klarar sig sannolikt skogsindustrin lindrigare undan, men även där lär det bli frågan om betydande sysselsättningsminskningar. Dessutom tillkommer de jobb som är hotade även i andra branscher, t ex tekoindustrin och tung kemisk industri. Totalt rör sig antalet hotade jobb inom industri och sjöfart om 100–150 000, vilket motsvarar 10–15 % av den totala industrisysselsättningen i Sverige.

Dessa siffror kan synas höga, särskilt med hänsyn till de senaste årens omfattande sysselsättningsbevarande åtgärder som många gånger siktat till att bevara något hundratal arbetstillfällen. Även i ett historiskt perspektiv framstår de som mycket stora i förhållande till den strukturomvandling som ägt rum inom industrin men samtidigt väsentligt mindre än den omställning som jordbrukets strukturrationalisering inneburit. Antalet anställda i tekoindustrin minskade från 1950 till 1970-talets slut med ca 100 000, medan antalet anställda i verkstadsindustrin ökade ungefär lika mycket. Minskningen av antalet anställda i jordbruket under samma period var dock betydligt större än de nu aktuella siffrorna, nämligen ca 450 000. Eftersom antalet anställda inom industrin samtidigt ökade med endast ca 50 000, skedde nettoöverföringen från jordbruket i första hand till andra sektorer, främst tjänstesektorn.

Det bör dock påpekas att denna strukturomvandling ägde rum under ett av de mest expansiva skedena någonsin i den svenska ekonomins historia. De yttre omständigheterna i den nuvarande situationen är väsentligt mindre gynnsamma.

Det bör också påpekas att även om sysselsättningen i de nämnda sektorerna skulle minska med 100–150 000 personer, betyder inte detta att arbetslösheten kommer att öka lika mycket. Det är t ex möjligt att en betydande del av det tekniska kunnandet inom järnmalmsindustrin kan överföras till annan gruvverksamhet såväl inom landet som utomlands. Men för att detta skall kunna ske krävs en betydande rörlighet hos arbetskraften, både geografiskt och yrkesmässigt. Dessutom är det inte givet att de nya verksamheter som kan bli aktuella lämpligast drives inom ramen för redan existerande företag eller finansiella enheter. Detta gäller i hög grad alla de nämnda branscherna, inte bara järnmalmsgruvorna.

En omständighet som är av väsentlig betydelse är att samtliga krisbranscher tillhör ryggraden i den svenska exporten, medan minskningen av sysselsättningen i jordbruket kunde ske utan att jordbruksproduktionen minskade, dvs utan biverkningar på importen. Att omdirigera sysselsättning-

en från de nu krisdrabbade branscherna till den offentliga sektorn är därför inget realistiskt alternativ, såvida vi inte är villiga att drastiskt förändra våra konsumtionsvanor eller dra ner vår privata konsumtion. De nya jobben måste i stället producera sådana varor och tjänster som är internationellt konkurrenskraftiga vid normala lönsamhetskrav.

En nedåtgående trend har kunnat konstateras för vinstmarginalerna i industrin under efterkrigstiden, särskilt under 1970-talets andra hälft, då en helt otillfredsställande nivå nåtts. Detta gör att en kraftig förbättring av företagens förväntningar om den framtida avkastningen på investerat kapital framstår som det mest centrala problemet i svensk industri idag. Den förväntade avkastningen måste åter bli tillräcklig för att stimulera till nya satsningar och för att ge företagen möjligheter att dra till sig nytt ägarkapital.

I den mån den nedåtgående trenden för vinstmarginalerna beror på de allmänt försämrade yttre tillväxtförutsättningarna i de flesta industriländer under efterkrigstiden (jfr kapitel 3), är inte mycket att göra åt detta utöver att vi anpassar våra krav på standardhöjning vad gäller såväl privat som offentlig konsumtion. I den mån den har andra orsaker, finns dock en hel del att göra. En sådan faktor är den starka inflationen under 1970-talet, vilken medfört stora problem för resursallokeringen (jfr kapitel 4). Ju högre inflationstakt, desto större osäkerhet i de ekonomiska kalkylerna. I alla investeringskalkyler måste stora riskpremier inräknas. Investeringsprojekt blir då ointressanta, vilka vid lägre inflation skulle ha givit tillfredsställande förväntad avkastning. En låg inflationstakt är därför nödvändig för att förbättra lönsamhetsförutsättningarna och underlätta den strukturella anpassning som krävs.

Dessa faktorer har generellt påverkat lönsamhetsförutsättningarna. Därutöver kan också nämnas några som är av särskild betydelse för industrin. Dessa är framför allt den minskade flexibilitet som höga sociala ambitioner och skattesystemens utformning medfört i olika länder, särskilt Sverige, samt de felinvesteringar som i Sverige gjorts i råvarusektorerna och som medfört en alltför långsam överföring av resurser till andra områden.

En av de viktigaste åtgärderna för att öka flexibiliteten och underlätta strukturomvandlingen i industrin är att så snabbt som möjligt under den nu pågående konjunkturuppgången avveckla subventionerna till industriföretagen. Under 70-talets krisår har de förhindrat en socialt oacceptabel utslagning av företag. Risken är emellertid att de nu permanentar de enheter som av marknaden förklarats sakna livskraft. Det finns flera exempel på att konkursmässiga företag med hjälp av massiva statliga subventioner slår ut

livskraftiga företag som inte får några subventioner. Därigenom sätts marknadens fundamentala spelregler ur spel, vilket på sikt kan få ödesdigra konsekvenser för marknadens funktionsduglighet långt utanför det enskilda fallet. Följderna blir ineffektivt resutsutnyttjande och minskad konkurrenskraft.

Exempel på andra angelägna åtgärder för att underlätta strukturomvandlingen och åstadkomma en mer marknadsmässig resursallokering är att stimulera till ökad rörlighet på investeringsresurserna, exempelvis genom att minska de inlåsningseffekter som nämnts ovan. Genom ändrade senioritetsregler och genom ökade möjligheter till provanställning etc kan rörligheten på arbetsmarknaden ökas.

Om Sverige på sikt skall kunna behålla en plats bland de främsta industrinationerna krävs en stark omorientering av det svenska näringslivet för att ersätta det bortfall av produktion och export som blir resultatet av en drastisk krympning av våra råvarusektorer. Tyngdpunkten i investeringarna bör förskjutas från råvarubearbetande, kapitalintensiv produktion till sådan som kräver kunskap snarare än maskiner. Det bör dock starkt betonas att denna omorientering måste ske inom näringslivet och följa marknadens signaler. Staten kan underlätta anpassningen genom generell ekonomisk politik inriktad på att hålla inflationstakten nere, anpassa den svenska valutan så att de svenska kostnaderna inte utvecklas ogynnsamt i förhållande till utlandets etc. Eftersom en stor del av den krisdrabbade industrin är belägen på orter med ensidigt näringsliv, kommer de regionala problemen att fördjupas och stora krav att ställas på regionalpolitiken för att underlätta den omställning som behövs. Men massiva statliga satsningar på enskilda sektorer eller produktionsområden löper stora risker att bli felinvesteringar, dels därför att de lätt blir i alltför hög grad inriktade på traditionella områden där våra komparativa fördelar avtar, dels därför att det är svårt att hitta nya områden där inte också andra länders regeringar gör liknande satsningar, dels därför att nya områden sällan är lämpade för satsningar i stor skala. Det är inte investeringsvolymen det kommer an på utan på inriktningen, "kvalitén", hos investeringarna.

För att den svenska industrin skall kunna förnya sig och omorientera sig mot nya verksamheter behöver den tekniska kompetensen stärkas på mycket bred front i såväl exportinriktade som importkonkurrerande verksamheter. Men den måste även utvidgas till nya områden. Detta betyder inte att svensk industri skulle ha halkat efter i tekniskt avseende. Tvärtom ligger vi tekniskt

väl framme även i de branscher där vi har konkurrensproblem i dag,[1] och på många områden spenderar svenska företag mera resurser på FoU än sina utländska konkurrenter. Men när nu av *andra skäl* råvaruindustrierna vacklar, måste deras produktion, export och sysselsättning ersättas med nya aktiviteter. För att utvidga sin tekniska kompetens även till nya områden behöver industrin väsentligt öka sina satsningar på FoU. Det staten kan och bör göra är att stärka vår baskompetens på nya områden genom att förbättra kvalitén på utbildning och forskning vid våra universitet och högskolor och se till att vi inte halkar efter när det gäller baskunskaper på olika områden.[2]

Även om svensk industri i betydande utsträckning har byggts upp på svenska innovationer, är det mest typiska ändå att industrin har nått en internationellt sett hög teknologisk nivå främst genom att snabbt fånga upp, anpassa, vidareutveckla och tillämpa utländsk teknologi. Så måste det också förbli i ett litet land som svarar för endast ca 1 % av världens satsningar på industriell FoU. Men då är det viktigt att svenska företags förmåga att inhämta och tillämpa ny teknik stärks.

Det är uppenbart att den omorientering som krävs kommer att ta lång tid. För de närmaste åren är vi i stort sett hänvisade till de verksamheter som finns i dag. Det gäller nu för svensk industri att utnyttja sin starka tekniska ställning till att snabbt förnya sig. Om så sker, finns det mycket som talar för att Sverige kan bibehålla en ställning bland de främsta industrinationerna. Men om vi genom en illa genomtänkt politik de närmaste åren skjuter problemen framför oss, är det stor risk att den kunskapsbas undergrävs på vilken den framtida utvecklingen måste vila.

[1] Se Carlsson et al [1979] kapitel 6.

[2] Några sådana områden anges i IVA:s studie "Kunskap och konkurrenskraft – tekniskt industriella utvecklingsproblem i internationellt perspektiv", IVA-Meddelande nr 223, Stockholm 1979.

DEL VI
FÖRLOPPSANALYS

Kapitel 11

Total ekonomisk balans 1985?

11.1 Två sätt att studera framtiden

Det finns två sätt att betrakta framtiden. Man kan gå framlänges eller baklänges.

Den balansanalys som presenterades i kapitel 6 och som utnyttjades som referens i de följande kapitlen, exemplifierar närmast baklängesgången – den traditionella i långtidsutredningssammanhang. Detta betyder inte att vi gått blint tillväga. Vi startade analysen genom att formulera vissa balanskrav för 1985 och framåt och sökte sedan finna utvecklingsvägar som förband balansläget 1985 med dagens ekonomiska situation.

Det finns ytterligare ett skäl för att kalla metoden en balansanalys. Att göra en balansanalys för ett företag innebär att man studerar ett eller flera års facit för att se efter vilka handlingsmöjligheter och begränsningar för företagets framtida transaktioner som utvecklingen medfört. Man kan däremot inte från balanserna avläsa *varför, hur* och *i vilken ordning* de beslut fattats som lett fram till de redovisade resultaten. När vi använder den nationalräkenskapsorienterade LB-modellen för våra framtidskalkyler kan vi, förenklat uttryckt, sägas på motsvarande sätt analysera balans- och resultatredovisningarna för konungariket Sverige under ett antal framtidsår. De grundläggande produktions- och efterfrågesamband som finns inbyggda i modellen sorterar fram de scenarios som är principiellt tänkbara. Vi kan därmed också ge en översiktlig bild av vad som behövs för att nå balans, givet att den ekonomiska miljön förändras på visst sätt. Balansanalysen som sådan ger dock föga insikt i de dynamiska mekanismer som måste fungera för att utvecklingen skall följa den så utstakade vägen.

I en *förloppsanalys* försöker man i stället gå framlänges. Man utgår från en noggrann bestämning av utgångsläget och dess balansbrister, förändringstendenser och förväntningar. Man söker sedan stega sig framåt i tiden med hjälp av erfarenheterna av hur företagens och hushållens marknadsbeteende påverkas av faktiska och förväntade ojämvikter, givet en prognos för i första hand omvärlden.

Nu är dessvärre våra kunskaper bristfälliga både när det gäller bestämningen av utgångsläget och det ekonomiska systemets rörelseriktning samt ifråga om möjligheterna att förutsäga vilket marknadsbeteende som kommer att uppstå som ett resultat av alla de faktorer som påverkar förloppet. Det är därför det är så svårt att spå om konjunkturerna. Ju mer man förskjuter tidshorisonten framåt, desto flera och desto mer olikartade utvecklingsvägar blir möjliga. Att diskutera konjunkturutvecklingen fram till 1985 är en uppgift som man vanligtvis aktar sig för och framförallt inte ger beteckningen prognos. Vad denna diskussion framförallt handlar om är att vi släpper kravet på balans både under perioden och på horisonten 1985. I den resonemangsmodell (eller teori)[1] som vi utnyttjar tillåter vi graden av obalans påverka långtidsutvecklingen. En kritisk fråga i detta kapitel är vad den ekonomiska politiken i dag får för långsiktseffekter. Avvägningen mellan effekterna på lång och kort sikt har vi – åtminstone vid detta tillfälle – funnit central i långtidsbedömningen.

Även om vi av pedagogiska skäl valt att hålla förloppsanalysen skild från den traditionella balansanalysen i tidigare kapitel, har de resultat som här kommer att rapporteras funnits med från början i det "trial and error"-arbete som så småningom ledde fram till det något optimistiska *referensfall* som presenterades i kapitel 6. Man kan säga att referensfallet representerar en maximalt möjlig tillväxtlösning när hänsyn tagits *även* till inflation och marknadsstörningar.

Kanhända kommer vi i framtiden att ha utvecklat metoder och modeller som gör det möjligt att samtidigt kvantifiera de strukturproblem balansanalysen avser och det konjunkturella och kortsiktiga marknadsbeteende som förloppsanalysen gäller.[1] Till dess får vi nöja oss med att som här utnyttja de bägge ansatserna parallellt. Det är däremot sannolikt en både meningslös och omöjlig ambition i dag såväl som i framtiden med bättre metoder att göra kvantifierade konjunkturprognoser på lång sikt. Kvantifieringar på 5 års sikt har alltid, liksom genomgående i denna skrift, ett helt annat syfte än prognosens. Redan arbetet med de enkla dynamiska modeller som kommit till användning i detta kapitel (den monetära och den mikro-baserade) har lärt oss att det är svårt att ekonomisk-politiskt kontrollera ens enkla modellsys-

[1] Ett exempel på en sådan modell utgör institutets företagsbaserade mikro- och makromodell. I denna kombinerade konjunktur- och tillväxtmodell med explicita marknadsprocesser får ojämvikten långsiktiga tillväxtkonsekvenser via investeringarna. Modellen har dessvärre icke ännu i full utsträckning kunnat användas för kvantifierade analyser av långtidsbedömningens problem.

tem över tiden. Detta anger att blygsamhet och försiktighet är det rätta anslaget både när man föreslår och när man för ekonomisk politik.

Det är i sammanhanget viktigt att ha möjligheten att kunna kontrollera rimligheten av de utvecklingsvägar som skisserats i balansanalysen i de föregående kapitlen. Vad betyder utvecklingen under 1979–81 för hur och om vi närmar oss balans under de fortsatta åren fram till 1985, som alternativen föreskriver? För att göra detta måste vi först gå tillbaka till utgångsläget.

11.2 Utgångsläget

Att riskerna för inflation och andra störningar i marknadsprisbildningen under de närmaste åren är av avgörande betydelse för vilket tillstånd den svenska ekonomin kan befinna sig i kring mitten av 80-talet är en huvudtes i denna långstidsbedömning.

Ekonomin var i stark ojämvikt fram till 1978, och det konjunkturuppsving som för närvarande pågår kan, om det får en inflationistisk vändning, omöjliggöra en lösning som innebär balanserad tillväxt enligt det s k referensfallet från 1985. Risken för obalanser accentueras av att en utveckling motsvarande referensfallet ligger mycket nära ett fullt eller överfullt utnyttjande av framförallt arbetskraften samt av det senaste halvårets händelser på oljemarknaderna.

En tillfredsställande statistisk beskrivning av ekonomins position i utgångsläget är avgörande för vår syn på framtiden. God statistik når oss emellertid med lång tidsfördröjning. Vår positionsbestämning gäller därför åren 1977–79, även om våra kalkyler framåt egentligen börjar med 1979.

På industrisidan ger tabell 11.1, hämtad från en specialstudie för denna LB[1], en relativt koncis beskrivning av läget. Situationen är den att medan utnyttjandet av maskinkapaciteten inte är så högt att det ger någon antydan om en nära förestående investeringsboom, är arbetskraften utomordentligt ojämnt utnyttjad i nuläget. Även om branscherna överlag kännetecknas av betydande överskottsarbetskraft gäller samtidigt fläckvis att företag med expansiva tillväxtplaner för 1979 befinner sig i en situation där nyanställningsbehoven är akuta. Det skall även nämnas att företagens egna produktionsplaner för 1979, som anger en ökning för hela industrin med 6,5 %, ligger mycket nära de 7 % som referensfallet visade sig medföra.

[1] Albrecht [1979].

Tabell 11.1 *Arbetskraftssituationen i industrin 1979 enligt planenkäten*
Procent

	Benägenhet att ny-anställa[a]	Överskotts-arbetskraft[b]
Järn- och stålindustri	5,5	7,6
Annan metallindustri	5,6	1,8
Skogsindustri exkl papper	4,2	4,7
Kemiindustri exkl läkemedel	2,1	9,2
Metallindustri	4,3	9,5
Pappersindustri	2,3	8,8
Maskinindustri	4,5	6,9
Elektromekanisk industri	1,0	11,2
Livsmedelsindustri	0,8	5,5
Läkemedelsindustri	6,9	9,6
Varaktiga konsumtionsvaror	3,8	4,0
Hela industrin	3,1	7,6

[a] Procentuell ökning av arbetsstyrkan i företag som enligt kalkylen 1979 kommer att öka sysselsättningen.
[b] Procentuell andel av arbetskraften som enligt kalkylen kan permitteras utan att produktionen behöver minskas.
Källa: Albrecht [1979].

I medeltal behöver industrin 1979, enligt redovisade planer, öka sysselsättningen via nyanställningar med 3,1 %, varvid de stora ökningarna gäller råvarusektorn (såväl stål- som skogsindustrierna), maskinindustrin, produktionen av varaktiga konsumtionsvaror samt läkemedelsindustrin. Uppenbarligen har industrierna på grund av stagnerande efterfrågan och dålig lönsamhet trimmat ned såväl bemanning som investeringar så att brist på arbetskraft lätt kan uppstå under 1979/80, om efterfrågeuppsvinget går för snabbt.

En annan viktig aspekt av utgångsläget gäller likviditeten. Likviditetseffekterna av de stora och ökande statliga budgetunderskotten har tidigare motverkats av stora bytesbalansunderskott och därutöver kunnat neutraliseras genom Riksbankens marknadsoperationer. De mycket stora underskott som kan förutses för innevarande och nästkommande budgetår kan, i synnerhet om de inte längre balanseras av en stor nettoutströmning av kapital till utlandet, visa sig svåra att hantera utan ytterligare likviditetspåspädning i ekonomin. De inflationsrisker detta i sin tur kan medföra skall vi illustrera nedan.

11.3 Pengar, marknader och priser

Vad som framför allt ännu fattas i balansanalysen är pengar och marknadsbestämda priser. Sambanden mellan kassaflöden och kortsiktigt ekonomiskt beteende har därför inte explicit beaktats i tidigare kapitel. Inflationsrisker och prisstabiliseringsproblem får med denna teknik diskuteras utanför modellen, vilket bl a kan leda till att man överskattar sin valfrihet ifråga om alternativa utvecklingsvägar. Avsaknaden av explicita mekanismer för marknadsanpassning via pris- och volymförändringar medför samtidigt risk för att man både över- och underskattar flexibiliteten i ekonomin och därmed de framtida handlingsmöjligheterna.

Om man vill använda en förloppsanalys som test på realismen i balansanalysen finns det många olika typer av konjunkturmodeller att välja på. De monetärt inriktade modellerna lägger tonvikten vid penningtillgångens variationer och dessas konsekvenser för prisförväntningar, marknadsbeteende, aktivitetsutveckling och inflationsförlopp. Mera traditionellt keynesianska modeller utgår i stället i sin analys från de kortsiktiga verkningarna av efterfrågegap eller obalanser på enskilda marknader, på förväntningar och beteende på övriga marknader. I mikro-makro-analysen kommer alla dessa obalansfenomen till direkt uttryck som störningar i marknadernas informations- och konkurrensfunktioner.

Olika ansatser kan, som vi skall se i det följande, ge ganska olika utvecklingsförlopp till resultat. I första hand gäller detta de närmaste åren och *hur snabbt* ekonomin reagerar på olika faktorers förändringar. Detta får illustrera de svårigheter som fortfarande råder när det gäller att förutsäga konjunkturen. Den avslutande presentationen av olika variationer kring referensfallet får närmast ses som en utvärdering av resultaten från flera parallella ansatser i denna studie – något som ligger helt i linje med långtidsbedömningens grundidé.

Vi skall här närmast redovisa vissa resultat av förloppssimuleringar med en monetär modell. De förloppsresonemang i direkt anslutning till referensfallet som vi sedan övergår till kommer däremot att mera exemplifiera den traditionella typen av konjunkturanalyser.

11.3.1 *Förloppet i en monetär ansats*

Institutets monetära modell utgår bl a från följande typer av antagna samband. Den relativa penningtillgången bestämmer, med en genomsnittlig

fördröjning på drygt två år, utvecklingen av den allmänna prisnivån. Den faktiska prisutvecklingen föder prisförväntningar, vars förhållande till den aktuella prisförändringstakten har ett avgörande inflytande på hushållens och företagens köp- och säljbeteende på olika marknader. Härigenom styrs också aktivitetsutveckling och resursutnyttjande indirekt genom den historiska utvecklingen av penningtillgången.[1]

Vi har genomfört simuleringar i syfte att åskådliggöra den betydelse penningpolitiken under det närmaste året kan ha för den ekonomiska utvecklingen under prognosperioden. Kapacitetsutvecklingen har antagits exogent. Den har satts lika med den i referensfallet. Detta betyder till exempel att vi i detta modellsystem inte direkt kan studera möjligheten av att en inflationsvåg ändrar den långsiktiga tillväxttrenden.[2] Penningpolitik och inflation så att säga ändrar konjunkturförloppet utan att påverka den långsiktiga tillväxttrenden.

De två politiska alternativ som prövats är följande: I det expansiva fallet leder de stora statliga budgetunderskotten till kraftigt ökad likviditet. Denna likviditetseffekt eller penningpolitiska handlingsparameter mäts här som den kvartalsvisa förändringen i Riksbankens innehav av statsobligationer och skattkammarväxlar plus statens nettoupplåning i utlandet. Den expansiva politiken gäller från och med andra kvartalet 1979 till och med andra kvartalet 1980.[3]

I det kontraktiva fallet antas Riksbanken föra en extrem åtstramningspolitik som inte bara lyckas neutralisera de nya budgetunderskotten utan därtill placera ut en del av det tidigare statspappersinnehavet på den öppna marknaden.[4]

Det bör understrykas att det här rör sig om en kortsiktig konjunkturmodell, vilket innebär att simuleringsresultaten mot slutet av perioden 1979–85 har ett mycket begränsat värde som prognoser. Resultaten kan tolkas eller utnyttjas på två sätt.

För det första kan de ses som prognoser för ekonomins utveckling, i betydelsen sannolik utveckling vid de antagna värdena på de exogena variablerna. Som sådana prognoser skall i första hand betraktas simulerings-

[1] I det fullständiga modellsystemet bestäms även utbytet med omvärlden via import- och exportfunktioner. För en närmare redogörelse se Axell [1979].

[2] Denna möjlighet diskuteras ingående i kapitel 4.

[3] Under denna period antas likviditetseffekten ha värdet 2 miljarder och efter andra kvartalet 1980 1/2 miljard kronor.

[4] Likviditetseffekten blir nu –6 för de ovan nämnda fem kvartalen för att därefter följa samma utveckling som i det första fallet.

utfallen de närmaste två till tre åren, dvs perioden fram till 1981 – och eventuellt 1982.

För det andra kan simuleringsresultaten ses som illustration av verkningarna av förändringar i antagandena om den ekonomiska politiken. Då kan utfallen ända fram till 1985 vara av intresse, men i detta fall är det bara *skillnaden* mellan utfallen vid olika politiska antaganden som bör beaktas.

11.3.2 *En oundviklig inflationsvåg?*

Simuleringsresultaten sammanfattas i figurerna 11.1 och 11.2 som visar utvecklingen av inflation och resursutnyttjande 1979–85.

Man ser att ekonomin går mot en positiv utveckling under den allra närmaste framtiden, både i det kontraktiva och i det expansiva fallet – sänkt inflation och förbättrat resursutnyttjande. Om ett par år kan man sedan förvänta sig en stark inflationsvåg, speciellt om inga motåtgärder sätts in. Detta är en följd av den stora penningmängdsökning som ägt rum under 1978 och början av 1979. Denna inflationsvåg kan väntas få negativa konsekvenser på ekonomins tillväxt i efterföljande perioder.

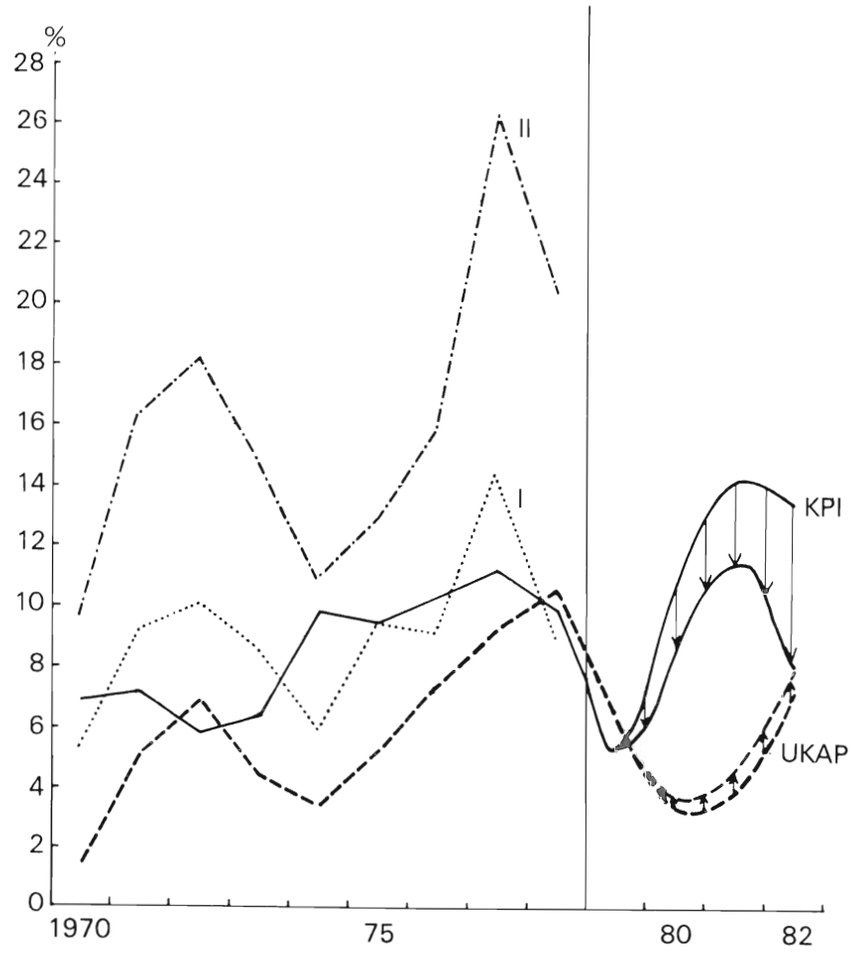
Vi kan konstatera att utvecklingen den närmaste framtiden, dvs fram till slutet av 1980, är i stort sett densamma för de två fallen, trots den stora skillnaden i penningpolitik – först nedgång i inflation och därefter uppgång.

Detta beror på att effekterna av politiken uppträder med relativt stor eftersläpning. Nedgången i inflation 1978–79 beror på den mycket långsamma tillväxten av penningmängden 1977. Uppgången i inflation fr o m 1980 beror i sin tur på den stora ökning av penningmängden som kom till stånd 1978 och som har fortsatt under 1979.

Den stora inflationsvågen i det expansiva fallet beror också i mycket stor utsträckning på den förbättring i handelsbalansen som inträffat redan 1978 och som ytterligare kraftigt förstärks 1979 och framåt, för att mycket snabbt falla mot slutet av perioden.

Vi kan observera att inflationens ökningstakt i det kontraktiva fallet avtar i början av 1981 för att nå ett maximum tredje kvartalet 1981. Därefter sjunker inflationen till strax över 4 % i slutet av 1983 och vänder därefter långsamt upp igen.

Figur 11.1 *Inflation och resursutnyttjande 1970–1982*



Figuren visar simuleringar på den monetära modellen fram till och med 1982 under ett expansivt och ett kontraktivt antagande om den ekonomiska politiken.

KPI representerar konsumentprisindex. UKAP är ett kapacitetsutnyttjandemått, konstruerat som ett vägt medelvärde av den öppna arbetslösheten och avståndet mellan faktiskt möjlig totalproduktion enligt den s. k. Wharton-metoden.[1] För jämförelsens skull visas även två andra kapacitetsutnyttjandemått från IUI:s och Industriförbundets gemensamma s. k. planenkät. Individuella företagsdata av denna typ utnyttjas direkt i mikro-makro-modellen. Dessa mått bygger direkt på enkäten för 1975 t. o. m. 1978, men har kedjats bakåt i tiden med hjälp av konjunkturbarometerdata.[2]

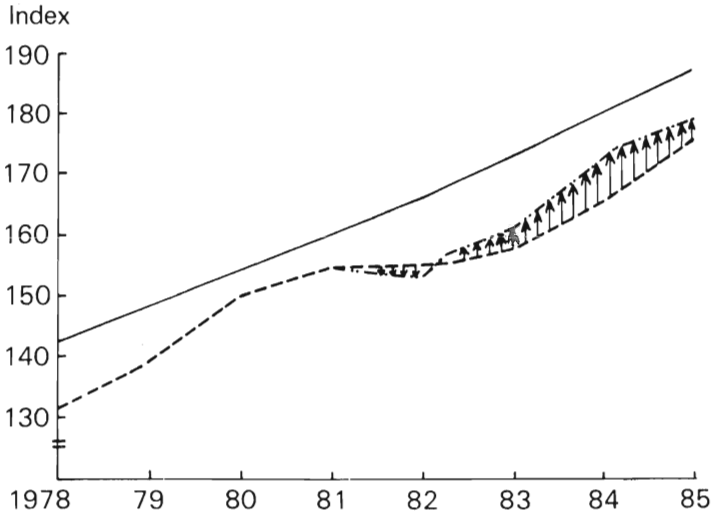
(I) representerar graden av utnyttjande av anställd arbetskraft.

(II) representerar graden av utnyttjande av maskinkapaciteten.

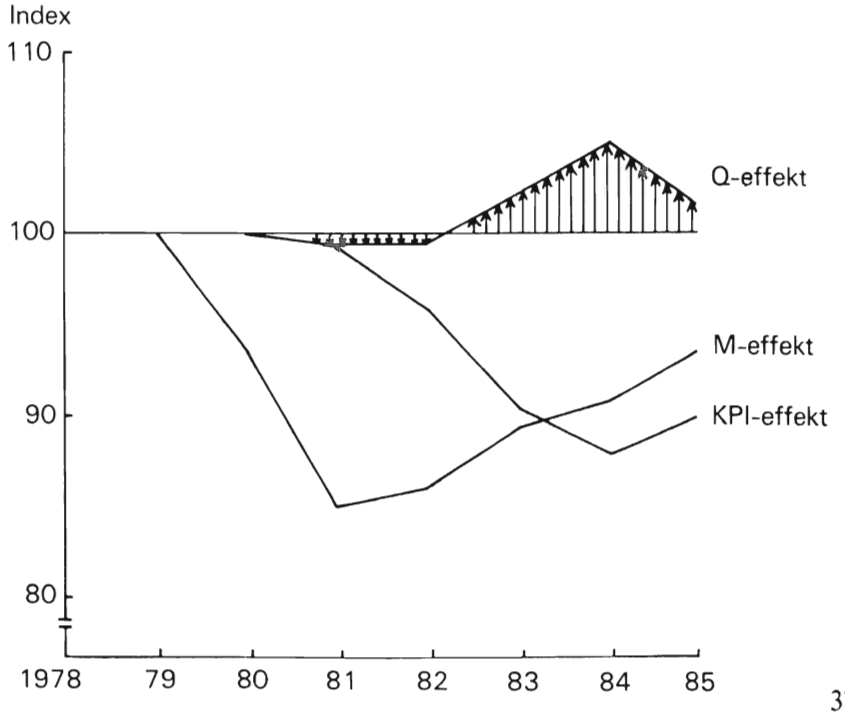
[1] Se Axell [1979].

[2] Se Albrecht [1979] samt figur 10.12.

Figur 11.2A *Industriproduktionen 1978–1985 i fallet med expansiv politik (streckad) och kontraktiv politik (streckprickad).* Heldragen linje anger exogent antagen kapacitetstillväxt i industrin
Index 1968 = 100



Figur 11.2B *Effekter på penningmängd (M), inflation (KPI) och industriproduktion (Q) 1979–1985 i fallet med kontraktiv politik jämfört med fallet med expansiv politik*



Utvecklingen av ekonomins resursutnyttjande[1] får också olika förlopp i de två fallen. Skillnaden är även här mindre under de första åren men växer snabbt efter 1982.

Vi ser från figur 11.2 att politiken i det expansiva fallet leder till en mindre förbättring av resursutnyttjandet från och med 1981. Den avsevärt större och långvarigare inflationsvåg som uppstår i det expansiva fallet har dock negativa effekter på sikt. Den höga inflationen kring 1982 sänker kapacitetsutnyttjandet kraftigt från och med 1983 i det expansiva fallet. Figur 11.2 illustrerar ytterligare penningmängds(M)-, inflations(KPI)- och produktions(Q)-effekternas tidsmönster. De expansiva och de kontraktiva fallen ställs mot varandra.

11.4 Konjunkturvariationer kring referensfallet

11.4.1 *Förloppet i referensfallet*

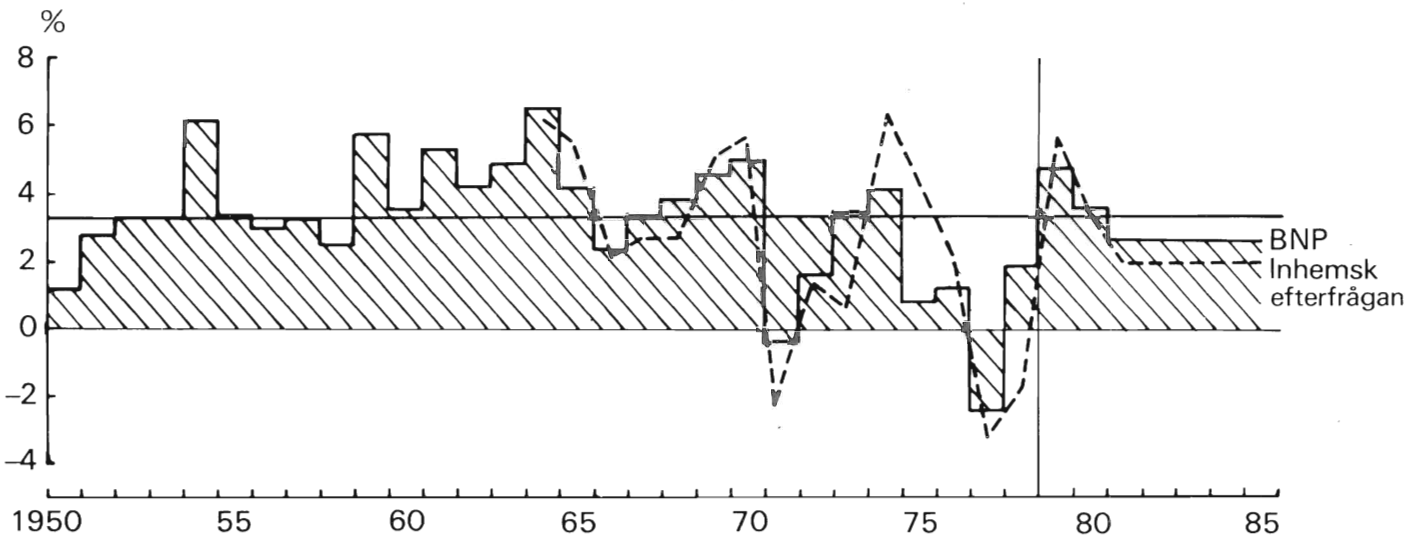
Referensfallet kan sägas innebära en insvängning från 1977 års extrema recession mot en antagen real tillväxt i BNP på 2,6 % från och med 1982 samt en gradvis eliminering av balansproblemen till mitten av 80-talet. Inflationen, mätt med ökningen av konsumentprisindex, förutsätts då ha sjunkit till strax under 5 % per år. Bytesbalansen är approximativt nollställd kring 1985 och det konsoliderade offentliga saldot ger inte längre anledning till inflationistiska farhågor inför framtiden.

Figur 11.3 sammanfattar förloppet på BNP-nivå. Det är intressant att notera att den inhemska efterfrågeutvecklingen visat större svängningar än BNP både uppåt och nedåt. Observera att denna destabiliserande effekt även förutsatts för 1979.

Referensfallet innebär en anpassning nedåt under prognosperioden till en tillväxttakt under 80-talet som ligger ca 1/2 procentenhet under efterkrigstrenden. Anpassningen speglas i en lönsamhet något under medeltalet för hela efterkrigstiden och en låg investeringsverksamhet i industrin i ett historiskt perspektiv. På produktivitetssidan innebär detta för industrin en fortsättning av 70-talets trend eller en återgång till de lägre ökningstalen från 50-talet. Här spelar det en ganska stor roll att vi antagit en relativt långsam utsortering av ekonomiskt obsolet kapacitet under hela anpassningen fram till 1985. Detta innebär bl a att industrin, trots den sänkta tillväxten,

[1] Resursutnyttjandegapet utgör ett vägt medelvärde mellan öppen arbetslöshet och industrins kapacitetsutnyttjande.

Figur 11.3 *Svensk ekonomisk tillväxt och konjunktur 1950–1985, fr o m 1979 enligt referensfallet*



Figuren visar förändringar hos den svenska bruttonationalprodukten (BNP = heldragen linje) och den totala inhemska efterfrågan (streckad linje) 1950–85; från 1979 enligt referensfallet. Ökningstakten för BNP är:

1978	1979	1980	1981	1981/85
2,8 %	4,9 %	3,3 %	2,7 %	2,6 %

Den horisontella linjen anger förändringen i BNP i medeltal per år för hela perioden 1950–70 (= 3,2 %).

efterfrågar rätt mycket arbetskraft. Bristsituationer kan lätt uppstå särskilt under perioden 1979–81, men även 1982–85, vilket innebär att vi redan här vill sätta upp ett varnande utropstecken för det optimistiska inflationsantagandet i referensfallet.

Referensfallet innebär alltså att vi klart lämnat 60-talets snabba tillväxt och gått in i ett skede av relativ stagnation som präglas av betydande balansproblem under anpassningen.

Två olika slag av analys har legat bakom utformningen av referensfallet. En konjunkturbedömning eller förloppsanalys har gett utgångspunkten för antagandena gällande "insvängningsfasen" 1979–81. En mera långsiktig trendbedömning har sedan styrt antagandena om den fortsatta tillväxten fram till 1985.

De två slagen av antaganden kan inte göras oberoende av varandra. Vilka långsiktiga tillväxtmöjligheter som står oss till buds 1981 är i hög grad avhängiga av konjunkturutvecklingen och den ekonomiska politiken de närmaste åren. Att undersöka rimligheten av referensfallet innebär därför bl a att pröva hur det möjliga utfallet under prognosperioden förändras om utvecklingen de närmaste åren får ett väsentligt annat förlopp. Detta är vad vi i det följande skall exemplifiera.

•

11.4.2 *Om löneutvecklingen blir annorlunda . . .*

Referensfallets beskrivning av utvecklingen 1978–80 bygger bl a på förutsättningen av att lönerörelsen 1979–80 blir mycket dämpad, trots stagnerande privat konsumtionsutveckling och stigande bruttovinster. Lönekostnaderna antas stiga 7 1/2 % 1978–79 och 7 % 1979–80, samtidigt som konsumentpriserna stiger 6,1 % respektive 5,4 %.

Dessa antaganden skulle säkert av många bedömare betecknas som orealistiska. Detsamma gäller troligen också ifråga om den relativt återhållsamma utgiftspolitik som kommunerna, trots en för närvarande god likviditetsställning, förutsatts föra under de närmaste åren.

Hur förändras förutsättningarna för en balanserad tillväxt under 80-talet i förhållande till referensfallet om den inhemska efterfrågan expanderar snabbare än beräknat under det pågående konjunkturuppsvinget? Låt oss som exempel närmare undersöka effekterna av en något ökad lönestegringstakt 1978–80.

Vi ökar den förutsatta lönestegringen med 1 1/2 % 1978–79 och med 3 %

1979–80 och antar vidare att exportföretagen söker övervältra hälften av denna merkostnad på sina utlandskunder till priset av marknadsandelsförluster, som emellertid uppträder med viss eftersläpning. Om vi i övrigt behåller referensfallets antaganden oförändrade, förändras därmed utgångsläget 1980 och 1981 på det sätt som redovisas i tabell 11.2.

Vi ser där att förutom att exportvolymutvecklingen dämpas 1980 minskar ökningstakten i den privata konsumtionen – via inflationseffekten på realinkomsterna och eftersläpningen i skatteskalornas indexkompensation – så att resultatet blir en nedgång i sysselsättningen med ca 30 000 personer. Samtidigt förstärks bytesbalansen något genom att dämpningen i ökningstakt till en början blir mer markant för importen än för exporten.

Under 1981 förstärks effekterna på exporten. Bl a en förutsatt prisstabilisering medför en viss ytterligare ökning av privatkonsumtionen, som emellertid fortfarande ligger på en lägre nivå än i referensfallet till följd av den långsammare ökningen 1980. Följden blir ännu större sysselsättningsproblem – en nedgång i sysselsättningen med drygt 50 000 personer. Samtidigt har företagens vinstmarginaler under bägge åren pressats ned något genom lönekostnadsstegringarna.

Redan av detta enkla räkneexempel framgår att en oväntat snabb inhemsk kostnadsinflation under de närmaste åren väsentligt skulle kunna förändra tillväxtförutsättningarna för resten av 80-talet. I stället för att som i referensfallet kunna utgå från en åtminstone kortsiktigt balanserad inhemsk situation 1981 skulle vi i vissa avseenden vara tillbaka i en situation med stagflationstendenser påminnande om 1978 och därmed också tvingas delvis "börja om igen" med ansträngningarna att återföra ekonomin till ett mera balanserat läge.

Tabell 11.2 *Lägesförändringar 1980–81 som följd av ökad lönestegring 1978–80*

	Avvikelser från referensfallet	
	1980	1981
KPI (% ökning/år)	+1,9	–
Exportpriser (% ökning/år)	+2,0	–
Bruttovinstandel (%)	–1,0	–1,0
Bytesbalanssaldo (miljarder kr)	+1,2	–1,8
Offentligt finansiellt sparande (miljarder kr)	+2,3	+0,2
Exportvolym (% ökning/år)	–1,4	–2,0
Privat konsumtion (% ökning/år)	–0,4	+0,1
Sysselsättning (1 000-tal)	–28	–53

11.4.3 *Om även omvärldsutvecklingen blir annorlunda. . .*

Det är inte bara i Sverige en inflationistisk utveckling under de närmaste åren kan realiseras. Våra omvärldsantaganden i referensfallet kan sägas vara relativt optimistiska ifråga om både inflationen och den därmed sammanhängande världshandelstillväxten.

Det kan därför vara av intresse att här avslutningsvis diskutera, i anslutning till särskilda simuleringar på LB-modellen, hur en mera inflationistisk omvärldsutveckling påverkar våra långsiktiga utvecklingsvägar och vilka politikalternativ som då blir aktuella.

Vid dessa simuleringar har den internationella konjunkturens förlopp matats in exogent i modellen. I förhållande till referensfallet antas följande ske i omvärlden:

a) konjunkturuppsvinget blir mer inflationistiskt,
b) världshandelstillväxten sjunker som en följd därav med ca 1 procentenhet per år.

På hemmaplan kan de ekonomisk-politiskt ansvariga myndigheterna tänkas reagera på två olika sätt. I termer av vad som redan skett 1973/77 skulle man kunna tala om den västtyska och den svenska lösningen. I det ena fallet – fortsättningsvis kallat *plusfallet* – hejdas omvärldsinflationen vid gränsen via en stram inhemsk efterfrågepolitik och en avsevärt hårdare utgallring av kapacitet i krisbranscherna än i referenskalkylen, vilket förmodligen tvingar den svenska kronan uppåt redan något innan vinstmarginalen i industrin hunnit stiga till den nivå som var normal under högkonjunkturerna på 60-talet. Detta medför en automatisk broms på löneglidningen. De exogena förutsättningarna återges i figur 11.4. Bl a sänks den offentliga sektorns expansion åren 1979–81 men höjs i gengäld därefter. Samma sak gäller bostadsbyggandet, men i bägge fallen bibehålls referensalternativets antaganden i övrigt för hela perioden 1981–85.

I det andra fallet – i fortsättningen kallat *minusfallet* – får världsinflationen spridas fritt i den svenska ekonomin och referensfallets policy-antagande om inhemsk efterfrågan bibehålls. Lönerna släpar på traditionellt sätt efter de första åren men stiger därefter häftigt. Den lönehöjning som analyserades partiellt i föregående avsnitt kommer nu som en konsekvens av den extra exportprishöjningen ett år tidigare. De första årens mycket goda vinstkonjunktur i exportindustrin bryts därmed i en ny nedgång 1981 och framöver.

En central fråga är hur exporten reagerar på prisutvecklingen i omvärlden.

Vi har antagit en exportpriselasticitet på ca 1,5, vilket ligger nära vad som konventionellt brukar antas även om det är tveksamt vad dessa elasticiteter mäter.[1]

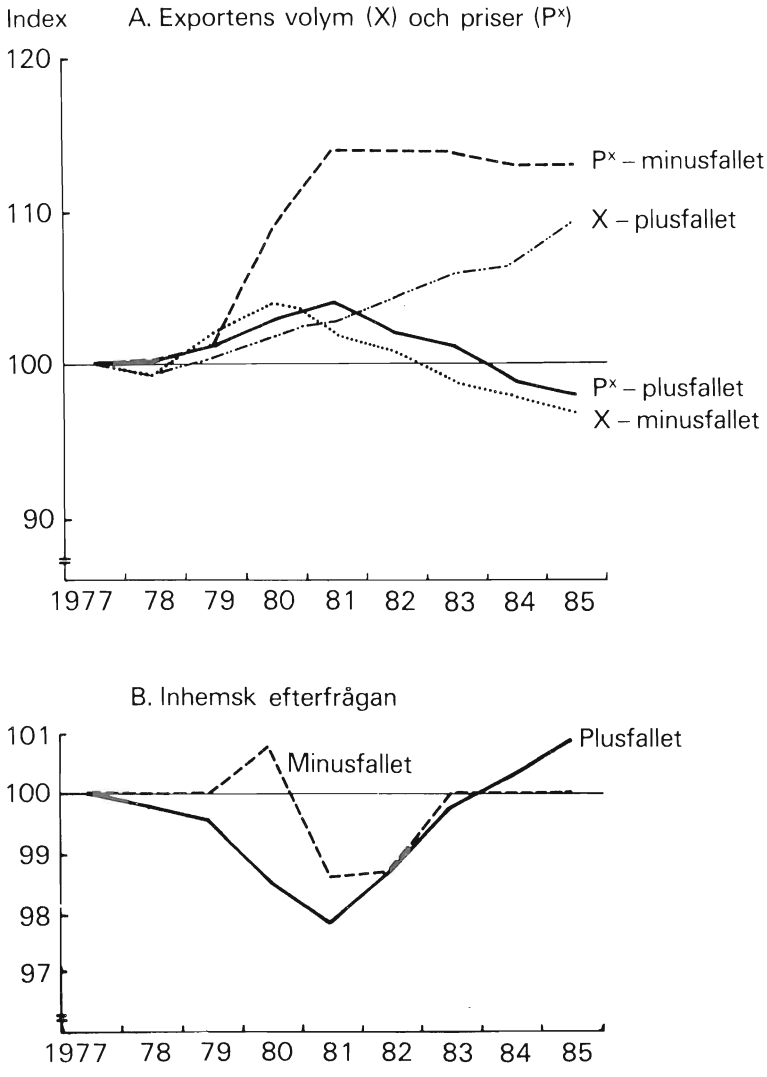
Skillnaderna i real BNP-tillväxt, som återges i figur 11.5, kan synas små, men de döljer väsentliga avvikelser i utvecklingen. Plusfallet representerar ett skickligt utnyttjande av den internationella inflationen till att föra upp den svenska industrins vinstnivå till någorlunda normala tal. Skillnaden i konsumentprisutvecklingen är betydande, som framgår av den nedre figuren. På 80-talet kan man vänta en investeringsboom, som bygger upp en kapacitet tillräcklig för att vidmakthålla den goda exportkonjunktur som konkurrensförutsättningarna och en disciplinerad inhemsk kostnadsutveckling möjliggör. Det externa saldot blir balanserat mot slutet av prognosperioden. Näringslivet lånar för att investera och hushåll och offentlig sektor svarar för sparandet.

Det skall i sammanhanget påpekas att kalkylen för plusfallet innebär att råvaruindustrierna får tillgodoräkna sig ytterligare en god konjunkturuppgång, men att vinstmarginalerna i råvarusektorn via valutapolitiken endast i mindre utsträckning tillåts överstiga den långsiktiga trenden under efterkrigstiden, och att de finansiella resurser som denna gång skapas via vinsterna förutsätts komma till användning för kapacitetsutvidgningar inom andra, mindre kapitalintensiva och mer lönsamma branscher,[2] och att en ordnad men effektiv neddragning av obsolet kapacitet för råvaruproduktion åstadkommes. Denna strukturella omvandling bör vara praktiskt möjlig under de högkonjunkturella förhållanden som råder de första åren i plusfallet. Svårare blir det förmodligen att klara de resursöverföringar till andra sektorer som krävs. Detta torde bl a förutsätta en förändring av bolagsskattesystemet som minskar de inlåsningseffekter som för närvarande försvårar en effektiv allokering av investeringarna när resurser skall byta företag. Ett önskat resultat utan inflation kan även komma att kräva någon form av stimulans som får arbetskraften att röra sig mot de arbetstillfällen som finns utanför problemindustrierna. Annorlunda uttryckt skulle man kunna säga att den internationella inflationen i både plus- och minusfallen till en början innebär en gynnsammare utveckling för industrin än i referensfallet. Ett betydande överhäng av olönsam produktionskapacitet i referens-

[1] Se Horwitz [1979]. Det kan i sammanhanget nämnas att man i WEFA-modellen, på vilken specialkörningar gjorts för denna LB,funnit ovanligt höga priselasticiteter för svensk export och import. Se Sarma-Miovic, kommande IUI-studie.

[2] Detta innebär bl a att vinstmarginalerna i plusfallet sjunker under referensfallets, som innefattar en långsammare nedtrappning av kapaciteten i bl a råvarusektorn under 80-talet.

Figur 11.4 *Vissa av förloppsanalysens förutsättningar angående den ekonomiska politiken 1977–1985*
Index 100 = referensfallet



De två figurerna anger två viktiga antaganden för förloppsanalysen. Kurvorna gäller genomgående index, där basen 100 är motsvarande värde i referensfallet.

I den övre figuren visas hur exportpriset ökar mer i *plusfallet* än i referensfallet fram till 1981. Som är normalt under ett snabbt konjunkturuppsving, ger detta upphov till en svagt positiv exporteffekt. I plusfallet hejdas den internationella prisökningen i svenska kronor av en stram inhemsk politik som förmodligen kommer att speglas i en anpassning uppåt av kronkursen, och en mycket återhållsam intern löneutveckling antas följa på grund av det åtstramade vinstläget.

Exemplet har byggts upp så att företagen från och med 1981 till och med 1985 kan sänka sina relativa kostnader och sina exportpriser vid någorlunda bibehållna vinstmarginaler (jfr figur 1.2). Framför allt innebär exportprisantagandet en stadig relativ prissänkning på svenska produkter på världsmarknaden till 1980. Den konjunkturellt betingade exportökningen fortsätter. Företagen vinner marknadsandelar och exporten ökar i förhållande till referensfallet. På detta sätt permanentas devalveringens kostnadssänkande verkningar. Det samlade resultatet av dessa antaganden blir, som illustreras i figur 1.5, att svensk ekonomi lyfts upp på en högre tillväxtbana kring mitten av 80-talet.

I den nedre figuren illustreras hur en återhållsam intern kostnadsutveckling kan åstadkommas bl a med hjälp av en sänkt inhemsk efterfrågan under högkonjunkturen. I viss utsträckning illustrerar detta den ekonomiska politiken under 1971 och under 1977 och 1978.

Det s k *minusfallet* är i allt väsentligt det omvända. Den internationella inflationen släpps in i Sverige utan hinder. Den inhemska efterfrågan dämpas inte utan späds på mot konjunkturens topp. Exportökningen blir i början något snabbare än i plusfallet. Totalresultatet blir dock brist på arbetskraft. Löneökningarna kommer igång snabbt och bryter vinstuppgången. Företagen tvingas följa med i priserna för att få kostnadstäckning, och den stora exportprishöjningen innebär en snabb höjning av de svenska relativpriserna från och med 1980. Exporten börjar därför vända nedåt i förhållande till referensfallet.

fallet försämrar industrins prestanda på makronivå under praktiskt taget hela perioden fram till 1985 och låser framför allt fast arbetskraft.

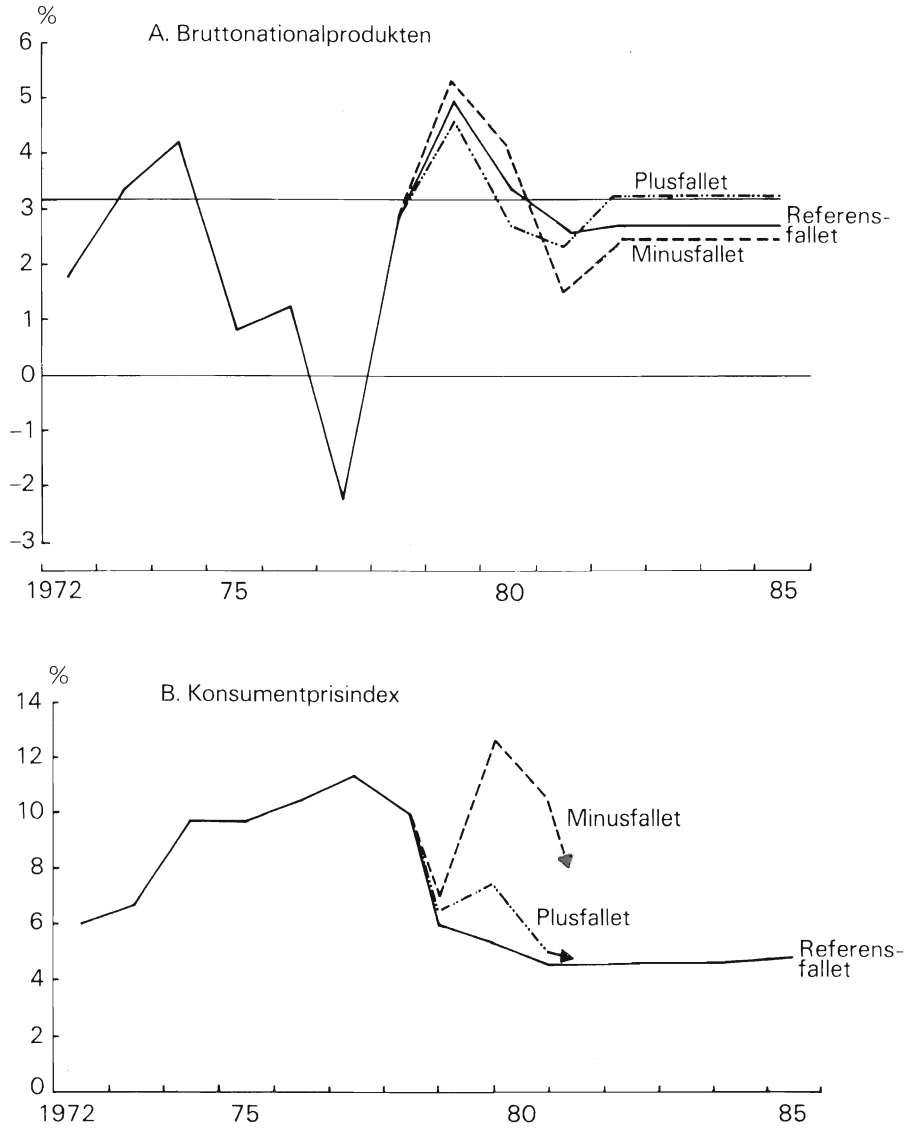
I plusfallet underlättas denna strukturomvandling genom att den möjliggör en snabbare tillväxt i de lönsamma, expansiva industribranscherna. I minusfallet missar man denna chans till en mjuk men effektiv strukturomvandling av 60-talstyp och får en rejäl inflation på köpet. Som en konsekvens etablerar sig hela ekonomin kring mitten av 80-talet på en tillväxttrend som ligger under den redan låga trenden i referensfallet.

Medan erfarenhet och bedömning sätter etiketten osannolik på plusalternativet, talar utvecklingen under första halvåret 1979 för att vi är på väg mot minuslösningen vad gäller de första scenarioåren. Den pågående högkonjunkturen synes för närvarande vara snabb, samtidigt som beredskapen med reservkapacitet vad gäller både arbetskraft och maskinkapacitet i de expansiva företagen är begränsad.[1] Det bästa för den svenska ekonomin vore om exportuppsvinget inklusive prisökningarna på världsmarknaden tog lång tid och endast sakta höjde vinstnivån i näringslivet utan att generera alltför snabba lönestegringar. Den effektivaste ekonomisk-politiska metoden att styra en minusutveckling mot plusalternativets utveckling är förmodligen att redan mot slutet av 1979 låta växelkursen röra sig sakta uppåt allteftersom bytesbalansen förbättras.

I minusfallet växer underskotten i bytesbalansen snabbt under hela perioden. Någon form av kontrollerande åtgärder måste sättas in redan tidigt

[1] Se tabell 11.1 och Albrecht [1979].

Figur 11.5 *Konjunktur, tillväxt och ekonomisk politik 1979–1985*
Procentuell förändring



Denna förloppsanalys har gjorts för att illustrera vad olika ekonomisk politik kan åstadkomma om den internationella inflationen blir mycket högre 1979–81 än i referensfallet. Givet de antaganden som gjorts och som återgivits i figur 11.4 illustrerar den övre delen av figuren att en stram (och impopulär) ekonomisk politik, som dämpar konjunkturuppsvinget, kan ge långsiktiga tillväxteffekter och en rejäl inflationsdämpning. Dessa resultat stöds av simuleringsexperiment på såväl mikro-makromodellen som den monetära modellen.

Några nyckeltal från de olika projektionerna (årliga procentuella förändringar)

	Referensfallet				Minusfallet				Plusfallet			
	1979	80	81	82/85	1979	80	81	82/85	1979	80	81	82/85
Privat konsumtion	3,2	1,5	2	2	3,3	3	−1	2	2,8	0,5	1,5	2,5
Offentlig konsumtion	2,7	2	2	2,1	2,7	3	2,5	2,5	2,7	1	1,5	3
Export	6,7	6	6	5,9	7,8	6,5	3,5	4,5	6,7	6	6	7
BNP	4,9	3,3	2,6	2,7	5,2	4	1,5	2,3	4,7	2,5	2,5	3,3
Industriproduktion	7	5	3	3,3	8,4	7	2	3,3	7,8	5,5	4	4,7
Konsumentprisindex	6	5,5	4,5	4,7	7	12,5	10,5	4,5	6,5	7	5	4

under 80-talet för att stävja denna utveckling. En möjlighet är devalvering, som dock ger mer inflation och så småningom förnyade problem av samma slag. En annan är skattehöjningar och/eller en dämpad ökning av den offentliga sektorn. Alldeles oavsett hur det går till, innebär detta att minusfallet resulterar i en utveckling som redan under prognosperioden kommer att driva ned tillväxten ytterligare. Från dessa exempel framgår att svenska beslutsfattare fortfarande har relativt stora möjligheter att välja 80-tal.

Litteratur och källor

Abramovitz, M., 1977, *Rapid Growth Potential and Its Realization: The Experience of Capitalist Economies in the Postwar Period.* Stanford University, Stencil 1977.

Albrecht, J.W., 1979, "A Look at Capacity Utilization in Swedish Industry. *Industrikonjunkturen Våren 1979.* Sveriges Industriförbund. Stockholm.

Arbetsmarknadspolitik i förändring, *SOU* 1978:60.

Artus, J., 1977, Measures of Potential Output in Manufacturing for Eight Industrial Countries, 1955–78. *IMF Staff Papers,* March 1977.

Axell, B., 1979, "Inflation och resursutnyttjande"; i *Utrikeshandel, inflation och arbetsmarknad,* Specialstudier Del I till IUI:s långtidsbedömning 1979. IUI. Stockholm.

Bentzel, R, 1978, "A Vintage Model of Swedish Economic Growth from 1870 to 1975"; i Carlsson, B., Eliasson, G., Nadiri, I. (eds), *The Importance of Technology and the Permanence of Structure in Industrial Growth.* IUI Conference Reports 1978:2. IUI. Stockholm.

Blandekonomi i kris (eds. Grassman-Lundberg-Ståhl-Ysander). SNS. 1978. Stockholm.

Bohm, P., 1977, Trafikpolitik och samhällsekonomi. *SOU* 1979:9.

Bröms, J., 1974, Räntabilitet, skatter och förräntningsanspråk. *Ekonomiska Utredningsrapporter* B 8. Sveriges Industriförbund. Maj 1974.

Cagan, Ph. & Lipsey, P.E., 1978, *The Effects of Inflation.* NBER. Cambridge, Mass.

Carlsson, B., 1977, Energipriser, branschstruktur och teknologival: en internationell jämförelse. *Ekonomisk Debatt* nr 7, 1977.

Carlsson, B., Dahmén, E., Grufman, A., Josefsson, M., Örtengren, J., 1979, *Teknik och industristruktur - 70-talets ekonomiska kris i historisk belysning.* IUI, IVA. Stockholm.

Carlsson, B., Eliasson, G., & Nadiri, I. (eds), 1978, *The Importance of Technology and the Permanence of Structure in Industrial Growth.* IUI Conference Reports 1978:2. IUI. Stockholm.

Carlsson, B., & Ohlsson, L., 1976, Structural Determinants of Swedish Foreign Trade: A Test of the Conventional Wisdom". *European Economic Review,* No. 2, 1976.

Carlsson, B. & Olavi, G., 1978, "Technical Change and Longevity of Capital in a Swedish Simulation Model", i *A Micro-to-Macro Model of the Swedish Economy.* IUI Conference Reports 1978:1. IUI Stockholm.

Carlsson, B. & Sundström, Å., 1973, *Den svenska importen av industrivaror från låglöneländer.* IUI. Stockholm.

Dahlman, C.J. & Klevmarken, A., 1971, *Den privata konsumtionen 1931–1975.* IUI. Stockholm.

Denison, E.F., 1962, *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before US.* Supplementary Paper No. 13. Committee for Economic Development. New York.

–, 1967, *Why Growth Rates Differ.* The Brookings Institution. Washington D.C.

Drewnowski, J., 1961, The Economic Theory of Socialism: A Suggestion for Reconsideration. *Journal of Political Economy.* August 1961.

Eliasson, G., 1967, *Kreditmarknaden och industrins investeringar.* IUI. Stockholm.

–, 1971, *Diagnos på 70-talet.* Katrineholm.

–,1972, Capital Transfers, Taxes and International Corporate Operations. *Economic Research Reports B2.* Sveriges Industriförbund. Stockholm.

, 1975, Oljan, dess pris och OECD-ländernas ekonomi – en skiss fram till 1980. *Industrikonjunkturen Våren 1975.* Sveriges Industriförbund. Stockholm.

–, 1976a, *Business Economic Planning.* Wiley & Sons. London-New York-Sidney-Toronto.

–, 1976b, Profit Performance in Swedish Industry. *Industrikonjunkturen Hösten 1976.* Sveriges Industriförbund. Stockholm.

–, 1977, Exchange Rate, Experiments on a Micro Based Simulation Model. *Industrikonjunkturen Våren 1977.* Sveriges Industriförbund. Stockholm.

–, (ed.), 1978, *A Micro-to-Macro Model of the Swedish Economy.* IUI Conference Reports 1978:1. IUI. Stockholm.

Eriksson, G & Lindörn, B., 1977, "Industrins finansiering 1974–1980 – en kvantitativ analys"; i IUI:s långtidsbedömning 1976. Bilagor. IUI. Stockholm.

Eriksson, G & Södersten, J., 1979, "Industrins finansiering och tillgångsstruktur"; i *Kalkyler för 80-talet.* Specialstudier Del II till IUI:s långtidsbedömning 1979. IUI. Stockholm (Utkommer i slutet av 1979)

Foster, E., 1978, The Variability of Inflation. *Review of Economics and Statistics.* August 1978.

Genberg, H., 1965, *World Inflation in a Small Open Economy.* Stockholm.

Grassman, S., Lundberg, E., Ståhl, I., Ysander, B.-C., 1978, *Blandekonomi i kris.* SNS. Stockholm.

Gustafsson, S., 1979, "Arbetskraftsutbud och jämställdhet mellan kvinnor och män"; i *Utrikeshandel, inflation och arbetsmarknad,* Specialstudier Del I till IUI:s långtidsbedömning 1979. IUI. Stockholm.

Handelsstålindustrin inför 1980-talet. *SOU* 1977:15.

Herin, J., 1979, "Den internationella konjunkturutvecklingen och strukturomvandlingen"; i *Vägar till ökad välfärd,* Expertbilaga 1 (Ds Ju 1979:2) till Ds Ju 1979:1.

Holmlund, B., 1978, *Arbetslöshet och lönebildning i ett regionalt perspektiv.* Småtryck nr 92. IUI. Stockholm.

–, 1979, "Perspektiv på arbetsutbudets utveckling"; i *Utrikeshandel, inflation och arbetsmarknad,* Specialstudier Del I till IUI:s långtidsbedömning 1979. IUI. Stockholm.

Hooper, P., & Kohlhagen, S.W., 1978, The Effect of Exchange Rate Uncertainty on Prices and Volume of International Trade. *Journal of International Economy.* No. 8, 1978.

Horwitz, E. Ch., 1979, "Världsmarknadens marknadsandelar och svensk kostnadsutveckling"; i *Utrikeshandel, inflation och arbetsmarknad,* Specialstudier Del I till IUI:s långtidsbedömning 1979. IUI. Stockholm.

Höök, E., 1962, *Den offentliga sektorns expansion. En studie av de offentliga civila utgifternas utveckling åren 1913–58.* IUI. Stockholm.

Information i prognosfrågor, 1978:5. SCB. Stockholm.

IUI:s långtidsbedömning 1976. Bilagor. IUI. Stockholm.

Jakobsson, U & Normann, G., 1974, *Inkomstbeskattningen i den ekonomiska politiken.* IUI. Stockholm.

Jansson, L., Nordström, T. & Ysander, B.-C., 1979, *Kalkyler för 80-talet,* Specialstudier Del II till IUI:s långtidsbedömning 1979. IUI. Stockholm. (Utkommer i slutet av 1979.)

Johansson, Ö., 1967, *The Gross Domestic Product of Sweden and Its Composition 1861–1955.* Stockholm Economic Studies. New Series VIII. Stockholm.

Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4.E. *SOU* 1978:13.

Kjellman, H. & Nordling, D., 1972. *Industrins finansiering 1955–1975.* Sveriges Industriförbund. Stockholm.

Kommunerna – Utbyggnad, utjämning, finansiering. *SOU* 1977:78

Kommunernas ekonomi 1960–1972. *SOU* 1976:45.

Kommunernas ekonomi 1975–1985. *SOU* 1977:20.

Konjunkturbarometern, 1978. Konjunkturinstitutet.

Kragh, B., 1967, Finansiella långtidsperspektiv. *SOU* 1967:6.

Kunskap och konkurrenskraft – tekniskt industriella utvecklingsproblem i internationellt perspektiv. IVA-Meddelande nr 223, 1979. IVA. Stockholm.

Lange, O., 1938, "On the Economic Theory of Socialism"; i Lippincott, B.E., *On the Economic Theory of Socialism.*

Lindström, B., 1979, "Sveriges finansiella relationer med utlandet"; i *Kalkyler för 80-talet,* Specialstudier Del II till IUI:s långtidsbedömning 1979. IUI. Stockholm. (Utkommer i slutet av 1979)

Lundberg, E., 1953, *Konjunkturer och ekonomisk politik*. SNS. Stockholm
Långtidsutredningen 1978. *SOU* 1978:78.
Maddison, A., 1977, Phases of Capitalist Development. *Banka Nazionale del Lavoro*, No. 121. June 1977.
Maizels, A., 1965, *Industrial Growth and World Trade*. Cambridge.
Meyer, I. & Kuh, E., 1957, *The Investment Decision*. Cambridge, Mass.
Normann, G. & Södersten, J., 1978, *Skattepolitisk resursstyrning och inkomstutjämning*. IUI. Stockholm.
OECD Economic Outlook. December 1978.
OECD National Accounts.
Ohlsson, L., 1976, *Svensk verkstadsindustris internationella specialisering*. IUI. Stockholm.
Pousette, T., 1979, *Teletjänster – priser och investeringar*. IUI. Stockholm.
Pratten, C., 1976, Comparison of the Performance of Swedish and UK Companies. *Industrikonjunkturen Hösten 1976*. Sveriges Industriförbund. Stockholm.
Renck, O., 1979, "Svensk sjöfartsnäring"; i *Specialstudier Del III* till IUI:s långtidsbedömning 1979. IUI. Stockholm. (Utkommer i slutet av 1979.)
Samuelsson, H.-F., 1977, *Utländska direkta investeringar i Sverige*. IUI. Stockholm
Sarma, K. & Miovic, P., *The Impact of a Change in Fuel Prices Using a World Econometric Model*. IUI. Stockholm. (Utkommer 1980)
SCB, nationalräkenskaper.
Skandinaviska Enskilda Banken, 1976, *Erfarenheter av blandekonomin;* uppsatser och diskussioner vid Dahmén-symposiet om den svenska blandekonomin. Stockholm.
Skogsstatistisk Årsbok. Skogsstyrelsen.
Swedenborg, B., 1979a, "Industrins utlandsproduktion och export"; i *Vägar till ökad välfärd*, Expertbilaga 1 (Ds Ju 1979:2) till Ds Ju 1979:1.
–, 1976 b, *The Multinational Operation of Swedish Firms. An Analysis of Determinants and Effects*. IUI. Stockholm. (Utkommer i slutet av 1979.)
Svenskt långtidsprogram 1947–1952/53. *SOU* 1948:45.
Tinbergen, J., 1939, *Statistical Testing of Business Cycle Theories*. (League of Nations). Genève.
af Trolle, U., 1978. *Strategi för ny välfärd*. Kristianstad.
U.N. General Statistics; Yearbook of Industrial Statistics, 1975.
Vägar till ökad välfärd. Betänkande av Särskilda Näringspolitiska Delegationen. Ds Ju 1979:1.
Ysander, B.-C., 1979a, Fem avgiftsargument – några principiella synpunkter på finansieringsalternativ för den offentliga sektorn. *SOU* 1979:23.
–, 1979b, Vägen till treprocentsekonomin – en kommentar till långtidsutredningen. *Ekonomisk Debatt* 1979:1.
–, 1979c, "Inkomstbildning i en blandekonomi"; i Bergström-Rydén (utg.), *Sverige inför åttiotalet*. SNS. Stockholm.
–, 1979d, *Offentlig marknadsstyrning och ekonomisk tillväxt;* Specialstudier Del IV till IUI:s långtidsbedömning 1979. IUI. Stockholm. (Utkommer i slutet av 1979)
Öhman, B., 1979, Löntagare och kapitaltillväxten 1. *SOU* 1979:8.
Önsketänkande eller prognos. Kommentarer till långtidsutredningen 1978. 1979. Sveriges Industriförbund. Stockholm.

Utgivna publikationer

Fullständig förteckning över utgivna skrifter kan erhållas på begäran.

Publikationer på engelska
1979

A Look at Capacity Utilization in Swedish Industry. Jim W. Albrecht. Booklet No. 95. 13 pp.

1978

The Interaction of Migration, Income, and Employment in Sweden. Åke Dahlberg and Bertil Holmlund. Booklet No. 93. 8 pp.

The Importance of Technology and the Permanence of Structure in Industrial Growth. (Eds G. Eliasson, B. Carlsson, I. Nadiri). IUI Conference Reports 1978:2. 237 pp.

A Micro-to-Macro Model of the Swedish Economy (ed G. Eliasson). IUI Conference Reports 1978:1. 240 pp.

Publikationer på svenska
1979

Att välja 80-tal. IUI:s långtidsbedömning 1979. G. Eliasson, B. Carlsson, B.-C. Ysander m. fl. 393 s.

Fem avgiftsargument. Några principiella synpunkter på finansieringsalternativ för den offentliga sektorn. Bengt-Christer Ysander. Småtryck nr 98. 40 s.

Om kvantitativa markomodellers roll i skatteforskningen. Göran Normann. Småtryck nr 97. 31 s.

Våra skatter 1950–2000. – Ett långsiktigt perspektiv på offentliga finansieringsproblem och skatteforskningsuppgifter. Bengt-Christer Ysander. Småtryck nr 96. 41 s.

Om behovet av en allmän produktionsfaktorskatt. Göran Normann. Småtryck nr 94. 10 s.

Teletjänster – priser och investeringar. En samhällsekonomisk studie. Tomas Pousette. 172 s.

Teknik och industristruktur – 70-talets ekonomiska kris i historisk belysning. Bo Carlsson m fl. IUI, IVA. 194 s.

ATT VÄLJA 80-TAL

IUIs långtidsbedömning 1979

Under 1970-talet har den svenska ekonomiska utvecklingen bromsats upp. Hur ser denna utveckling ut i längre historiskt perspektiv? Hur stor är egentligen den strukturella anpassning som krävs i den svenska ekonomin? Vad betyder det nu pågående konjunkturuppsvinget i detta sammanhang?

Kommer det att bli arbetslöshet eller brist på folk under 80-talet? Hur går det med inflationen? Kommer den att störa tillväxten i framtiden?

Hur ser lönsamheten i industrin ut, och vad kan vi vänta oss framöver? Har industrin investerat fel under efterkrigstiden?

I vilken utsträckning kan vi skylla dagens problem på den offentliga sektorns tillväxt? Hur kommer denna sektor att utvecklas i framtiden? Hur ser ett finansieringssystem för den offentliga sektorn som befrämjar ekonomisk tillväxt ut?

I vilka avseenden påverkas utvecklingen under 80-talet av de närmaste årens val av ekonomisk politik?

Dessa och många andra frågor diskuteras i IUIs nya långtidsbedömning.

Almqvist & Wiksell International, Stockholm
i distribution

ISBN 91-7204-097-1