SOU 1982:14

Tillväxt eller stagnation?

Avstämning av 1980 års långtidsutredning

SOU 1982:14

Tillväxt eller stagnation?

Avstämning av 1980 års långtidsutredning

Statens offentliga utredningar
1982:14
Ekonomidepartementet

Tillväxt eller stagnation

Avstämning av 1980 års Långtidsutredning

Stockholm 1982

Omslag Håkan Lindström
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06810-9
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1982

Förord

Föreliggande rapport med titeln "Tillväxt eller stagnation" är en avstämning av 1980 års långtidsutredning. Den har utarbetats inom ekonomidepartementet där arbetet letts av planeringschefen Ulf Jakobsson och departementsrådet Jan Herin. Arbetet med den finansiella analysen har letts av departementsrådet Björn Jonsson. Planerings- och utredningsråden har hörts. Dess ledamöter bär dock inget ansvar för de bedömningar som redovisas i utredningen.

Regeringens syn på de ekonomiska problem som behandlas i utredningen kommer att redovisas i 1982 års reviderade finansplan.

Utredningsarbetet avslutades i februari 1982.

Innehåll

Tabeller 9
Diagram 13

Del I

1 *Tillväxt eller stagnation – sammanfattning och slutsatser* . . . 19
1.1 Inledning 19
1.2 Den internationella bakgrunden 21
1.3 Den svenska utvecklingen. Strukturproblem och balansbrister 25
1.3.1 Bristande strukturanpassning 26
1.3.2 Offentliga sektorns tillväxt 37
1.3.3 Strukturproblem och växande budgetunderskott . . 40
1.4 Utsikterna inför 1980-talet 43
1.4.1 LU 80:s balansalternativ 43
1.4.2 Utvecklingen efter LU 80 44
1.4.3 Tre alternativa utvecklingsvägar 1981–1985 47
1.4.4 Ett finansiellt perspektiv för alternativ I och III . . 50
1.4.5 Realräntan och AP-fonderna 57
1.5 Kritiska punkter i alternativ I 60
1.5.1 Kan svensk industri växa? 60
1.5.2 Låg inflation 66
1.5.3 Den offentliga sektorns utgifter och budgetunderskotten 68
1.6 Slutsatser 70

2 *Allmänna tendenser i den ekonomiska utvecklingen 1979–1981* . 73
2.1 Syfte och uppläggning 73
2.2 LU 80 – två huvudalternativ 73
2.3 Den internationella utvecklingen 74
2.4 Produktionsutvecklingen 75
2.4.1 Den totala produktionen och produktiviteten . . . 75
2.4.2 Industrins produktion, produktivitet och sysselsättning 76
2.4.3 Sysselsättningsutvecklingen inom övriga sektorer . . 77
2.5 Efterfrågeutvecklingen 78
2.5.1 Privat konsumtion 78
2.5.2 Kommunal konsumtion 79

2.5.3 Statlig konsumtion 80
2.5.4 Totala investeringar 81
2.5.5 Offentliga investeringar 82
2.5.6 Industriinvesteringar 82
2.5.7 Bostadsinvesteringar 84
2.5.8 Export av varor och tjänster 85
2.5.9 Import av varor och tjänster 86
2.5.10 Relativpriser och marknadsandelar 87
2.6 Energianvändningen 88
2.7 Sammanfattning 93

3 *Tre alternativa utvecklingsvägar för svensk ekonomi 1981–1985* . 97
3.1 Syftet med kalkylerna och dess uppläggning 97
3.2 Tre alternativ – huvuddragen 97
3.3 Den internationella utvecklingen 99
3.4 Arbetskraftsutbudet 102
3.5 Produktionskapaciteten och produktivitetsutvecklingen . . 105
3.6 Alternativ I 107
3.6.1 Export, import och bytesbalans 107
3.6.2 Industrins utveckling 109
3.6.3 Byggnadsverksamheten 110
3.6.4 Konsumtionsutrymmet 112
3.6.5 Sysselsättningsutvecklingen 115
3.6.6 Ökad skogsexport samt höjd oljeskatt 116
3.7 Alternativ II 119
3.8 Alternativ III 121

4 *Den finansiella utvecklingen* 125
4.1 Den finansiella utvecklingen t o m 1981 125
4.2 Den finansiella analysens allmänna förutsättningar . . . 131
4.3 Utvecklingen för priser, löner och vinster fram till 1985 . . 132
4.4 Utvecklingen för inkomster, utgifter och sparande fram till 1985 135
4.4.1 Det totala sparandets utveckling 135
4.4.2 Den offentliga sektorns finansiella utveckling . . . 136
4.4.3 Den privata sektorns finansiella utveckling 142
4.5 Effekter av skatteomläggningen 147
4.6 Utvecklingen på kreditmarknaden 150

Del II

1 *Den internationella utvecklingen samt Sveriges utrikeshandel och bytesbalans* 161
1.1 Världsekonomin fram till 1985 161
1.1.1 Allmänna förutsättningar 161
1.1.2 Utvecklingen sedan 1979 162
1.1.3 De närmaste konjunkturutsikterna 165
1.1.4 Utvecklingen fram till 1985 168

1.2 Sveriges utrikeshandel och bytesbalans 173
1.2.1 Utvecklingen 1979–1981 och sammanfattning 1981–1985 173
1.2.2 Indelningsgrunder för analysen av utrikeshandeln . 174
1.2.3 Världsmarknadstillväxten för svensk export . . . 175
1.2.4 Prisutvecklingen på världsmarknaden 177
1.2.5 Svensk export och import 179
1.2.6 Transfereringarna 184

2 *Industrin* 187
2.1 LU 80:s kalkyler och utvecklingen 1979–1981 187
2.2 Reviderade industrikalkyler för perioden 1981–1985 . . . 191
2.3 Industrins strukturomvandling 195
2.3.1 Strukturomvandlingen och industristödspolitiken . . 195
2.3.2 Strukturomvandlingen och kostnadsutvecklingen . . 198
2.4 Skogsindustrin och råvaruförsörjningen 199
2.4.1 Minskad avverkning 200
2.4.2 Virkesbehovet 202
2.4.3 Tillgängligt virkesutbud 202
2.4.4 Orsaker till virkesbrist 203
2.4.4.1 Ägar- och fastighetsstruktur 203
2.4.4.2 Lönsamhet och priser 203
2.4.5 Skogsindustrins lönsamhet 205
2.4.6 Konjunkturläget 206
2.4.7 Sammanfattande synpunkter 208
2.5 Devalveringen och industrins expansion 208
2.5.1 Stora krav på exporten 209
2.5.2 Den internationella valutautvecklingen 210
2.5.3 Den inhemska efterfrågan 211
2.5.4 Små volymeffekter efter förra devalveringen . . . 212
2.5.5 Vinstutvecklingen 213
2.5.6 Latenta marknadsandelsförluster 215
2.5.7 Strukturell obalans 215
2.5.8 Sammanfattning och slutsatser 217

3 *Byggnadsverksamhet och bostadsefterfrågan* 219
3.1 Byggnadsverksamhet och bostdsbyggande under 1970-talet . 220
3.2 Kostnader, priser och subventioner i bostadssektorn . . . 225
3.3 Bostadsefterfrågans och bostadsbyggandets utveckling 1981–1985 230
3.4 Bostadsinvesteringar och byggnadsverksamhet 1981–1985 . 232
3.5 Avslutande synpunkter angående utrymmet för investeringar 237

4 *Den offentliga sektorn* 239
4.1 LU:s kalkyler och utveckling 1979–1981 239
4.2 Utvecklingen 1981–1985 241
4.2.1 Begränsad konsumtionstillväxt 242
4.2.2 Snabb konsumtionstillväxt 249

5 *ATP-systemet och AP-fonden* 251
5.1 Inledning 251
5.2 Utvecklingen fram till 1981 253
5.3 ATP-systemets reala utveckling fram till år 2000 254
5.3.1 Problemställningar 254
5.3.2 Pensionerna 255
5.3.3 Avgiftsuttaget 258
5.4 AP-fonden och sparandet 259

6 *De institutionella sektorernas finansiella utveckling* 261
6.1 Staten 261
6.2 Kommunerna 265
6.3 Socialförsäkringssektorn 267
6.4 Företagssektorn 269
6.5 Hushållssektorn 273
6.6 Bostadssektorn 276

Appendix 1 Subventioner, transfereringar samt övriga stöd till livsmedel, industrin, bostäder och övrigt 293
Appendix 2 Subventioner på jordbrukets område 1980 fördelade på olika poster 295

Tabeller

Del I

1.1 BNP-utvecklingen i OECD-länderna samt pris- och volymutvecklingen för världshandeln med varor och tjänster . . . 24
1.2 Antalet personer i offentlig produktion och offentlig försäkring samt antalet helårsarbeten i Sverige 37
1.3 Tre alternativ 1981–1985, allmänna karakteristika 50
1.4 Nyckeltal för prisutvecklingen 1981–1985 52
1.5 Konsumentpriser och löner 1981–1985. Alternativ I . . . 52
1.6 Skillnader i antaganden vad gäller offentliga utgifter mellan alt I och III 55
1.7 Utveckling av löner, produktivitet och lönekostnad per producerad enhet 1950–1985 66

2.1 Antal sysselsatta i olika näringsgrenar 1970–1985 78
2.2 Sveriges oljeimport 1970–1981 93

3.1 BNP-utvecklingen i OECD-länderna samt pris- och volymutvecklingen för världshandeln med varor och tjänster . . . 100
3.2 Sysselsättningens utveckling 1965–1985 104
3.3 Produktiviteten inom olika näringsgrenar 1965–1985 . . . 106
3.4 Exportens och importens utveckling 1965–1985 108
3.5 Bytesbalansens utveckling 1981–1985 109
3.6 Industrins utveckling 1965–1985 110
3.7 Sysselsättningens utveckling 1970–1985 115
3.8 Försörjningsbalansens utveckling 1965–1985, alternativ I . . 116
3.9 Försörjningsbalansens utveckling 1965–1985, alternativ II . 119
3.10 Försörjningsbalansens utveckling 1965–1985, alternativ III . 122

4.1 Bruttosparande, bruttoinvesteringar och finansiellt sparande 1970–1985 125
4.2 Den reala offentliga utgiftsexpansionen samt de offentliga utgifternas och inkomsternas andel av BNP 1970–1981 . . 127
4.3 Pris- och löneutvecklingen 1981–1985 132
4.4 Utveckling av löne-, kapitalförslitnings- och nettovinstandelar i den konkurrensutsatta sektorn 1970–1985 133

4.5 Utveckling av löne-, kapitalförslitnings- och nettovinstandelar i den skyddade sektorn 1970–1985 133
4.6 Prisutveckling för olika komponenter i försörjningsbalansen 1981–1985 134
4.7 Bruttosparande, bruttoinvesteringar och finansiellt sparande 1970–1985 135
4.8 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter i reala termer 1970–1985 139
4.9 Den totala skattekvotens utveckling 1979–1985 139
4.10 Bruttosparande, bruttoinvesteringar och finansiellt sparande i privat sektor 1970–1985 143
4.11 Bruttosparande, bruttoinvesteringar och finansiellt sparande 1970–1985 144
4.12 Realinkomstutvecklingen efter skatt för olika inkomsttyper 1981–1985 147
4.13 Löneutveckling med och utan skatteomläggning 148
4.14 Skillnad i skatteuttag med och utan skatteomläggning, totalt samt för löntagare och pensionärer, 1985 148
4.15 Penningmängden 1979–1985 151
4.16 Bankernas likviditetsutveckling under 1985 152
4.17 Finansiering av statens budgetunderskott 155

Del II

1.1 OECD-sekretariatets BNP-prognos för de sju största OECD-länderna 1982 uppdelad på förklarande efterfrågekomponenter 162
1.2 Faktisk och antagen BNP-utveckling i skilda ländergrupper . 172
1.3 Bytesbalansen i sammandrag 1970–1985 175
1.4 Världsmarknadens tillväxt för varor och tjänster i svensk export 1965–1985 176
1.5 Världsmarknadspriser för varor och tjänster i svensk utrikeshandel 1965–1985 179
1.6 Utvecklingen av export och import 1981–1985 180
1.7 Bytesbalansens utveckling 1979–1985 184
1.8 Utländska tillgångar och skulder samt räntebetalningar till och från utlandet 1979–1985 185

2.1 Industriutvecklingen 1965–1981 samt 1979–1985 enligt LU 80 190
2.2 Industriutvecklingen 1981–1985 191
2.3 Statliga stödåtgärder till krisdrabbade industribranscher 1975–1979 195

3.1 Bruttoproduktionen i byggnadsverksamhet mätt som summan av byggnadsinvesteringar och reparationer och underhåll 1970–1982 221
3.2 Pris- och kostnadsutvecklingen i produktionen av flerbostadshus 1970–1981 225

3.3 Bostadsbidrag, räntebidrag och skattesubventioner till egnahemsägare 1975–1980 227
3.4 Den relativa utvecklingen av kostnader och hyror i flerbostadshus 1970–1981 227
3.5 Bostadsefterfrågans och bostadsbyggandets förändring fram till 1985 – En modellkalkyl 231
3.6 Investeringar samt reparationer och underhåll i bostadssektorn 1981–1985 233
3.7 Bruttoproduktionen i byggnadsverksamhet 1981–1985 . . . 235

4.1 Offentlig konsumtion 1979–1985 240
4.2 Offentliga investeringar 1979–1985 241
4.3 Statlig konsumtionsutveckling inom olika ändamål 1970–1985 243
4.4 Kommunal konsumtionsutveckling inom olika ändamål 1970–1985 244

5.1 ATP. Faktorer bakom avgiftsinkomsterna och pensionsutbetalningarnas utveckling 253
5.2 ATP-systemets finansiella sparande 254
5.3 Avkastningen på AP-fonden 255
5.4 Några nyckeltal för ATP-systemets utveckling 256
5.5 Pensionsutbetalningarna fram till 2000 256

6.1 Bruttosparande, bruttoinvesteringar samt finansiellt sparande 1970–1985 262
6.2 Statens finansiella konto 1970–1985 263
6.3 Budgetunderskottet 1979–1985 264
6.4 Kommunernas finansiella konto 1970–1985 265
6.5 Socialförsäkringssektorns finansiella konto 1970–1985 . . . 268
6.6 De icke-finansiella företagens konto 270
6.7 De finansiella företagens konto 271
6.8 Privata industriföretags räntabilitet, kapitaltillväxt och soliditetsutveckling 272
6.9 Hushållens direkta skatter 1979–1985 275
6.10 Hushållens realt disponibla inkomster uppdelade på olika inkomsttyper före skatt 275
6.11 Realinkomsutvecklingen efter skatt för olika inkomsttyper . 276
6.12 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och finansiellt sparande i bostadssektorn 1979–1985 277

Del III

1 Sektorindelning och sektordefinitioner 281
2 Försörjningsbalansens utveckling 1970–1981 282
3 Försörjningsbalansens utveckling 1965–1985 283
4 Resursernas fördelning 1965–1985 284
5 Konsumtion och investering inom privat och offentlig sektor 1965–1985 285

6 Export från olika näringsgrenar 1965–1985 285
7 Importen av varor och tjänster fördelad efter produktionssektorer 1965–1985 286
8 Förädlingsvärde inom olika näringsgrenar 1965–1985 . . . 286
9 Näringsgrenarnas andelar av den totala produktionen 1965–1985 287
10 Antal arbetstimmar inom olika näringsgrenar 1965–1985 . . 287
11 Antal sysselsatta inom olika näringsgrenar 1965–1985 . . . 288
12 Produktiviteten inom olika näringsgrenar 1965–1985 . . . 288
13 Inkomstbildning och finansiellt sparande 1981 289
14 Inkomstbildning och finansiellt sparande 1985. Alternativ I . 290
15 Inkomstbildning och finansiellt sparande 1985. Alternativ III 291
16 Penningutbudet 1979–1985 291

Diagram

Del I

1.1 Inflation och arbetslöshet i OECD-området 23
1.2 Reallönegapet för Sverige 1970–1980 26
1.3 BNI, total konsumtion, bruttoinvesteringar samt bytesbalansens saldo 1970–1982 27
1.4 Industriproduktionen i Sverige och OECD 1972–1981 . . . 29
1.5 Reala avkastningen på börsnoterade aktier 1956–1980 . . . 28
1.6 Avkastningen efter skatt på eget kapital i olika branscher . 29
1.7 Subventioner till näringslivet från offentlig sektor i % av BNP 1970, 1975 och 1980 30
1.8 Räntabiliteten i finansbolagen och industrin 1971–1980 . . 32
1.9 Det finansiella kapitalets bidrag till totalräntabiliteten 1970–1980. Industrin 32
1.10 Reala oljeproduktpriset och specifika oljeförbrukningen i Sverige 1973–1981 33
1.11 Öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder jämfört med vakanser 1965–1981 34
1.12 Fullt kapacitetsutnyttjande samt brist på yrkesarbetare inom olika branscher 1974–1981 36
1.13 Överflyttning av produktion av tjänster mellan olika sektorer i ekonomin 38
1.14 Finanspolitikens bidrag till BNP-ökning efter 1970 41
1.15 Sysselsättning och arbetslöshet 1 000-tal personer samt industristöd och AMS-budget i % av BNP 42
1.16 BNP, konsumtion, investeringar och bytesbalans 1970–1985 . 45
1.17 Statens utgifter 1970–1981 samt 1981–1985 enligt alt I i jämförelse med långtidsbudgeten 53
1.18 De totala skatteintäkterna och offentliga utgifterna i Sverige 1970–1985 56
1.19 ATP-avgiften i procent av egentliga lönesumman 58
1.20 Industriproduktionen, faktisk och enligt långtidsutredningarna 61
1.21 Sveriges relativa exportpris samt den svenska exportens marknadsandel för bearbetade varor i OECD-området 1970–1980 62
1.22 Marknadsandelar för olika branscher 1971–1979 63

2.1 Bruttonationalproduktens utveckling 1970–1985 75
2.2 Industriproduktionen 1970–1985 77
2.3 Privat konsumtion 1970–1985 79
2.4 Kommunal konsumtion 1970–1985 80
2.5 Statlig konsumtion 1970–1985 81
2.6 Bruttoinvesteringar 1970–1985 81
2.7 Statliga och kommunala bruttoinvesteringar 1965–1985 . . 83
2.8 Industriinvesteringar 1970–1985 84
2.9 Investeringar samt reparationer och underhåll i bostadssektorn 1970–1985 85
2.10 Export av varor och tjänster 1970-1985 86
2.11 Import av varor och tjänster 1970–1985 87
2.12 Marknadsandelar och relativa priser för Sveriges export av bearbetade varor till OECD-länderna 1970–1985 88
2.13 Slutlig energianvändning fördelad på användargrupper och på energislag 1973–1985 89
2.14 Specifik energiförbrukning 1973–1985 90
2.15 Reala oljeproduktpriset och specifika oljeförbrukningen i Sverige 1973–1981 91
2.16 Total oljeförbrukning, oljeimport och lagernivå 1973–1981 . 92
2.17 BNP, konsumtion, investeringar och bytesbalans 1970–1985 . 94

3.1 Realpriset på olja 1970–1985 102
3.2 Sysselsättningen 1965–1985 103
3.3 Bruttoproduktionen i byggnadsverksamheten fördelad på investeringar samt reparationer och underhåll 1970–1985 . . . 111
3.4 Investeringar samt reparationer och underhåll i bostadssektorn 1970–1985 111
3.5 BNP-ökningen 1981–1985 och dess användning enligt alternativ I 113

4.1 Finansiellt sparande i privat och offentlig sektor 1970–1981 samt prognos för 1985 enligt LU 80 126
4.2 Sveriges relativa exportpris för bearbetade varor 128
4.3 Utländska tillgångar och skulder 129
4.4 De totala skatteintäkterna och offentliga utgifterna i Sverige 1970–1985 136
4.5 Statens utgifter 137
4.6 Budgetunderskottet resp budgetunderskottet exkl statsskuldsräntor 1970–1985 141
4.7 Utveckling av räntabiliteten på eget kapital före skatt i tillverkningsindustrin samt ränta på 5-åriga reverser med bankgaranti 144
4.8 Nyemissioner för privata industriföretag 1970–1985 145
4.9 Utveckling av hushållens sparkvot 146
4.10 Real likviditetskvot 152
4.11 Finansieringen av statens budgetunderskott 1970–1981 samt prognos till 1985 alternativ I 154

Del II

1.1 OECD-områdets BNP-utveckling 1961–1985 165
1.2 Inflation och arbetslöshet i OECD-området 163
1.3 Utvecklingen av internationella priser 164
1.4 Världsexporten av färdigvaror 1966–1981 166
1.5 Genomsnittlig ränta i de sju största OECD-länderna . . . 167
1.6 Oljemarknaden – utbud, efterfrågan och priser 1970–1981 . 169
1.7 Bytesförhållandets utveckling 1969–1981 174
1.8 Realpris för importen av olja samt exporten av skogsindustriprodukter 178
1.9 Svensk export av bearbetade varor, relativpris och marknadsandel 1970–1981 samt 1981–1985 enligt alternativ I 181
1.10 Oljeimportens andel av BNP 1970–1985 183

2.1 Investeringskvoten i industrin, verkstadsindustrin och skogsindustrin 1963–1985 189
2.2 Kapacitetsutnyttjandet i industrin 1970–1981 192
2.3 Industrisysselsättningen 1970–1985 193
2.4 Lönsamhet och strukturomvandling i industrin 199
2.5 Bruttoavverkning inom skogsbruket 1959–1981 200
2.6 Import och export av rundvirke 1971–1981 201
2.7 Skogsbrukets lönsamhet 1950–1981 204
2.8 Prisutveckling på massaved och pappersmassa samt avverkning av massaved 1970–1981 205
2.9 Marknadsandelar för skogsindustrin, volym 1971–1979 . . 206
2.10 Sambandet mellan lönsamhet och relativ prisutveckling inom massaindustrin 1970–1981 207
2.11 Bytesbalans i OECD och Sverige i % av BNP 1975–1982 . . 209
2.12 Växelkurser 210
2.13 Relativ inhemsk efterfrågan Sverige/OECD 1970–1982 . . 211
2.14 Relativ arbetskraftskostnad per enhet samt marknadsandelar och relativpriser för Sveriges export av bearbetade varor till OECD-länderna 1970–1982 213
2.15 Företagens vinster 1970–1982 214
2.16 Marknadsandelar för olika branscher 1971–1979 216

3.1 Varu- och tjänsteflödet i byggandet 1980 220
3.2 Bruttoproduktion i byggverksamheten fördelad på investeringar samt reparationer och underhåll 1970–1985 222
3.3 Investeringar samt reparationer och underhåll i bostadssektorn 1970–1985 224
3.4 Antal sysselsatta i byggnadsverksamhet 1970–1985 224
3.5 Relativa byggnadspriser 1968–1981 226
3.6 Subventioner till nybyggda lägenheter 228
3.7 Boendets relativpris 1950–1981 229
3.8 Antal färdigställda lägenheter 1949–1985 234

4.1 Statlig och kommunal konsumtion 1970–1982 samt LU:s kalkyler 1979–1985 240
4.2 Långtidsutredningarnas bedömningar av den kommunala konsumtionen och faktisk utveckling 245
4.3 Medelfolkmängd i olika åldrar 1970–1990 246

5.1 ATP. Avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar 1960–1982 252
5.2 AP-fondens placeringar 254
5.3 ATP-avgiften i procent av totala lönesumman 257

Del I

Bakgrund och sammanfattning
Svensk ekonomi 1981–1985

1 Tillväxt eller stagnation – sammanfattning och slutsatser

1.1 Inledning

Sverige dras liksom de flesta industriländer med djupgående ekonomiska balansbrister. Det krävs betydande strukturella förändringar i ekonomin för att åter nå balans. Återgången till balans kommer att ta flera år i anspråk. Det är därför naturligt att analysera balansproblemen inom ramen för det tidsperspektiv som anläggs i långtidsutredningarna.

De växande balansbristerna under 1970-talet har inneburit att den ekonomiska utvecklingen blivit alltmer oregelbunden och svårförutsägbar. Framtidsperspektiven i utredningen kan därför inte göra anspråk på att vara obetingade prognoser utan är i stället scenarier avsedda att belysa centrala frågeställningar kring den ekonomiska politikens uppläggning. För att kunna tjäna som ett underlag för den ekonomiska politiken är det nödvändigt att såväl den historiska analysen som analysen av den kommande femårsperioden så långt möjligt ges en preciserad kvantitativ utformning. Det är ur den angivna synpunkten också viktigt att analysen av ekonomins olika delar inordnas i en helhetsbild av ekonomins utveckling. För att uppfylla dessa krav måste de ekonomiska framtidsperspektiven vara genomarbetade kalkyler över den totala ekonomins utveckling.

Den ökade föränderligheten i den ekonomiska utvecklingen gör det naturligt att pröva en mera rullande LU-verksamhet med tätare rapporter från utredningen. Föreliggande rapport har sin utgångspunkt i 1980 års långtidsutredning (LU 80) och kan betraktas som en avstämning av denna.[1] Syftet med rapporten är att granska och analysera kalkylerna i LU 80 i ljuset av de senaste årens utveckling samt att mot denna bakgrund göra nya bedömningar av den svenska ekonomins utveckling 1981–1985.

LU 80 pekade på den fundamentala obalanssituation den svenska ekonomin befann sig i vid ingången av 1980-talet. Utredningen angav i sitt *alternativ 1* en väg till balans vid 1980-talets slut. Alternativet underströk kravet på ett brott med 1970-talets trender. Konsumtionstillväxten måste brytas och stagnationen på produktionssidan måste avlösas av en markant ökning av tillväxttakten i ekonomin. Bytesbalanskravet medför att denna tillväxt måste vara exportledd, vilket gör att det bland produktionssektorerna måste vara industrin som växer snabbast. Utredningen underströk att en vändning av utvecklingen till alternativ 1 krävde en snabb och kraftfull omläggning av den ekonomiska politiken.

Alternativ 2 i utredningen byggde på ett antagande om en fortsatt

[1] Långtidsutredningen LU 80 (SOU 1980:52).

utveckling i enlighet med 1970-talets trendlinjer. Detta innebar en fortsatt snabb konsumtionstillväxt och en fortsatt stagnation i produktionsutvecklingen. I detta fall förstärktes balansbristerna i ekonomin kraftigt.

Den efterföljande debatten har, liksom remissomgången, visat att det råder en bred enighet om att *problembeskrivningen* i långtidsutredningen är riktig. Den ekonomiska politiken har också inriktats på att understödja en utveckling i enlighet med alternativ 1 i LU 80. Detta i förening med en allmänt ökad medvetenhet om allvaret i vårt ekonomiska läge skapar grund för optimism när det gäller våra möjligheter att åter nå balans.

Samtidigt kan man konstatera att den faktiska ekonomiska utvecklingen ger anledning till oro. Den internationella ekonomiska utvecklingen är fortfarande svag och osäker. När det gäller den svenska utvecklingen sker nu en åtstramning på konsumtionssidan, men stagnationen på produktionssidan består. Det senare gäller i särskilt hög grad industrisektorn, som i LU:s alternativ 1 spelade rollen av motor i ekonomin.

Mot denna bakgrund söker vi i denna rapport besvara frågan vilken utveckling som nu krävs för att nå balansmålen samt vilka krav detta ställer på den ekonomiska politiken. I termer av tillväxttal framkommer, som senare redovisas, en bild som är relativt lik alternativ 1 i LU 80. Det krävs alltså fortsatt återhållsamhet på konsumtionssidan med en snabb ökning av industriproduktionen för att vi skall kunna nå de uppställda balansmålen.

Under senare delen av 1970-talet har industriproduktionen stagnerat. Trovärdigheten av en stark industriell expansion är därför en kritisk fråga som tas upp i denna rapport. Rapporten söker besvara frågan under vilka förutsättningar en sådan utveckling är möjlig och ringa in osäkerheterna kring utvecklingen.

I LU 80 förutsattes att de offentliga utgifterna i alternativ 1 1985 skulle uppgå till 60 % av BNP och budgetunderskottet till 6,7 % av BNP. Såväl utgiftsandelen som budgetunderskottet har vuxit kraftigt sedan LU-kalkylen gjordes. År 1982 väntas sålunda utgiftsandelen uppgå till ca 66 % av BNP och budgetunderskott till 13 %. Detta reser frågan om vad som krävs för att vända utvecklingen vad gäller offentliga utgifter och budgetunderskott. En viktig fråga i detta sammanhang är också huruvida de stora utgifter och underskott i den offentliga sektorn som vi nu har över huvud taget är förenliga med en stabil ekonomisk tillväxt.

Full sysselsättning och låg inflationstakt är de viktigaste målen för den ekonomiska politiken. Inflationsmålets centrala roll har understrukits av den konstruktion med indexklausul som 1981 års löneavtal fått. I denna uppgörelse om en reform av inkomstbeskattningen som nyligen träffats så förutsätts också att det skall vara möjligt att fr o m 1983 nedbringa inflationstakten till 5,5 % per år. Kalkylen i avstämningens huvudalternativ har konstruerats med utgångspunkt i detta inflationsmål. En huvudfråga i rapporten är under vilka förutsättningar det är möjligt att nå låg inflationstakt och full sysselsättning under första hälften av 1980-talet.

Rapporten innehåller också en genomgång av hur utvecklingen av de olika sektorerna i den svenska ekonomin ter sig i ett femårsperspektiv.

1.2 Den internationella bakgrunden

De nuvarande balansbristerna i den svenska ekonomin är ett resultat av 1970-talets utveckling. Detta årtionde blev i ekonomiskt avseende en besvikelse också för många andra industriländer. I de allra flesta länder i västvärlden har arbetslöshet och inflation stigit samtidigt som tillväxten minskat. Denna utveckling har flera orsaker. En av de viktigaste är de mycket kraftiga prisstegringar på olja och råvaror som ägde rum under 1970-talet. Prisstegringarna kom i anslutning till slutfasen av var sin konjunkturuppgång. De brukar benämnas OPEC I (1973–1974) och OPEC II (1979–1980). Dessa prisexplosioner bidrog till att strypa konjunkturuppsvingen och de har försatt industriländerna i ett fundamentalt stabiliseringspolitiskt dilemma. För industriländerna innebär oljeprisstegringarna dels en kraftig *inflationsimpuls,* dels ett ökat *bytesbalansunderskott* på grund av den därmed sammanhängande terms-of-tradeförlusten.

Terms-of-tradeförlusten ger också upphov till sjunkande realinkomster, vilket sänker den effektiva efterfrågan och därigenom verkar neddragande på sysselsättningen. Stabiliseringspolitiskt kommer industriländerna på kort sikt i valet mellan att bekämpa prisstegringar och bytesbalansunderskott med en restriktiv finans- och penningpolitik och därmed löpa risk att arbetslösheten ökar, eller att söka hålla uppe kapacitetsutnyttjande och sysselsättning med en expansiv politik och därmed riskera att inflationen inte kan dämpas. Vid OPEC I valde de flesta länder att söka bedriva en relativt restriktiv politik, medan några länder, däribland Sverige, följde OECD:s rekommendation och bedrev en expansiv ekonomisk politik (överbryggningspolitik).

De dåliga erfarenheterna av överbryggningspolitiken och den kvardröjande relativt höga inflationstakten i OECD-området ledde vid OPEC II till att nära nog alla länder valde att föra en restriktiv politik, trots en redan i utgångsläget hög arbetslöshet i de flesta OECD-länderna.

Den förändring i relativpriserna på energi som oljeprishöjningarna innebär ställer också krav på djupgående strukturella förändringar vad gäller energiproduktion och energianvändning. Den produktionsapparat och den kapitalutrustning som industriländerna förfogade över i början av 1970-talet var anpassad för 1960-talets relativpriser på energi och olja. En omställning av de nya priserna vid fullt kapacitetsutnyttjande kräver omfattande nyinvesteringar och omflyttningar från gamla till nya produktionsprocesser. Det var en utveckling av detta slag många ekonomer förväntade sig vid den första oljeprisstegringen 1973–1974. Industriländernas ekonomier visade sig emellertid inte ha den nödvändiga flexibiliteten. Den nödvändiga omställningen har också försvårats av det depressiva ekonomiska klimat som oljeprisstegringarna bidragit till att skapa.

Kraven på anpassning och förändring i industriländerna ökade också genom den snabba industrialisering som genomfördes i vissa av utvecklingsländerna, de s k nya industriländerna. Dessa länder kan genom låga priser konkurrera ut motsvarande verksamhet i industriländerna.

Slutresultatet av detta har blivit kvarstående strukturella problem inom de traditionella industriländerna med låg eller ingen lönsamhet inom vissa branscher. Samtidigt har subventioner och/eller protektionistiska åtgärder satts in för att skydda branscherna från internationell konkurrens. Därmed

har en på lång sikt nödvändig anpassning till nya relativpris- och konkurrensförhållande förhindrats eller i varje fall fördröjts.

Ett viktigt element i 1970-talets internationella utveckling har varit en låg produktivitetstillväxt i industriländerna. Det är emellertid svårt att avgöra i vilken utsträckning denna är ett resultat av att den underliggande produktivitets- och kapacitetstillväxten förändrats eller i vilken utsträckning den beror på att den potentiella tillväxten inte kunnat utnyttjas. Det är under alla omständigheter mycket som talar för att produktivitetsnedgången har ett nära samband med de förändringar i världsekonomin som inträffade under 1970-talets första år. Det är framför allt det faktum att brottet i produktivitetsutvecklingen för de flesta länder kan dateras till 1973 (se LU 80 s 35 ff) som understöder en sådan tolkning. Förutom det låga kapacitetsutnyttjandet skulle den låga produktivitetstillväxten under 1970-talet i huvudsak bero på industriländernas oförmåga att genomföra de strukturella förändringar som de nya relativpriserna krävde.

Sänkningen av produktivitetstillväxten har inte följts av någon motsvarande anpassning av den nominella löneutvecklingen, vilket har drivit upp kostnaden per producerad enhet och därmed den underliggande inflationstakten. Detta sammantaget med de strukturella problemen i industriländernas ekonomier har bidragit till att skärpa den stabiliseringspolitiska problematik som skisserades inledningsvis. Därmed har såväl arbetslöshet som inflation sedan 1970-talets början stigit mycket kraftigt och vi har i dessa avseenden fått en fortgående försämring, vilket framgår av diagram 1.1.

I vissa avseenden har industriländernas anpassning till OPEC II förlöpt bättre än vid OPEC I. Sålunda har genomslaget på reallönerna av de höjda oljepriserna accepterats relativt snabbt, vilket har inneburit att uppgången i inflationstakt denna gång blivit mindre än 1973–1974. Också vinstmarginalerna har denna gång påverkats betydligt mindre än vid OPEC I. När LU 80 gjordes föreföll detta kunna ge anledning till en relativt optimistisk syn på möjligheten för industriländerna att snabbt komma in i en stabil ekonomisk återhämtning.

Detta har emellertid förhindrats dels av att inflationen dröjt sig kvar på en hög nivå även sedan oljeprishöjningarna klingat av, men också av en kraftig turbulens på de finansiella marknaderna. Såväl räntor som växelkurser i de stora ekonomierna har svängt kraftigt. När inflationstakterna börjat gå ned har realräntorna under lång tid legat kvar på mycket höga nivåer, vilket förhindrat en konjunkturuppgång. Av särskilt stor betydelse har den amerikanska utvecklingen varit. Där har konflikten mellan en stram och konsekvent penningpolitik å ena sidan och ett stort och växande budgetunderskott å den andra sidan blivit ett centralt ekonomiskt-politiskt problem. Denna situation skapar en hög kreditefterfrågan från staten, vilket tenderar att driva upp realräntan.

Vilken genomsnittlig tillväxt industriländerna kommer att få under perioden 1981–1985 förefaller i hög grad bero på när den försenade konjunkturuppgången kommer igång. Det finns därför anledning att något beröra denna fråga.

Den angivna konflikten mellan penningpolitik och budgetunderskottsutveckling förefaller ha skärpts av den budget som nyligen presenterats av Reagan-administrationen. Även vid optimistiska prognoser om BNP-

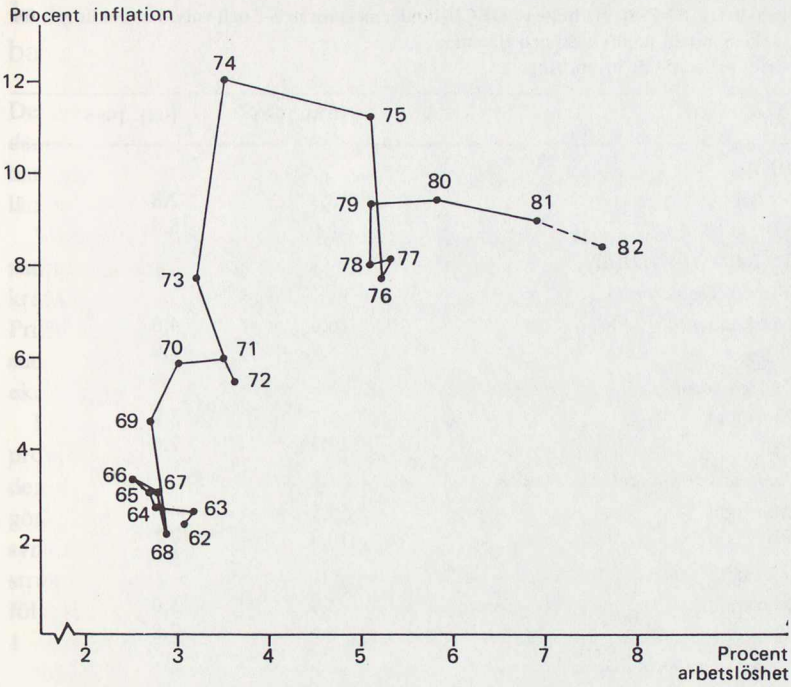


Diagram 1.1 Inflation och arbetslöshet i OECD-området

Anm. Inflationen mäts med BNP-deflatorn och arbetslösheten med standardiserade definitioner för 15 OECD-länder.

Källa: OECD

tillväxten så kan de amerikanska budgetunderskotten förväntas förbli mycket stora. Detta håller uppe inflationsförväntningarna i Förenta staterna trots att den aktuella inflationstakten f n sjunker där. Förväntningar om stigande inflationstakt och framtida stor statlig kreditefterfrågan motverkar en nedgång av räntan till mera normala nivåer.

De flesta reala faktorer har sedan en tid talat för en konjunkturuppgång i industriländerna. Bilden när det gäller lager, vinster, investeringar och inte minst sysselsättning har pekat i denna riktning. Därtill kommer en avtagande inflationstakt, vilket kan bädda för en uppgång i den privata konsumtionen. Dessa faktorer motverkas emellertid av den finansiella problembilden. De höga räntorna bromsar effektivt en uppgång i såväl privat konsumtion som investeringar och lager. Realräntorna måste sålunda ner innan industriländerna kan komma in i en ekonomisk uppsvingsfas. Osäkerheten om ränteutvecklingen är emellertid mycket stor. Därmed blir också bedömningen av den närmaste tidens internationella konjunkturutveckling osäker. Till osäkerheten bidrar också de politiska spänningar som skapas av den nu mycket höga och ökande arbetslösheten i industriländerna.

Ett ytterligare orosmoment är de betalningssvårigheter som östekonomierna visat i samband med Polenkrisen. Detta tenderar att strypa kreditgivningen till östländerna från västekonomierna, vilket verkar depressivt på

Tabell 1.1 BNP-utvecklingen i OECD-länderna samt pris-[a] och volymutvecklingen för världshandeln med varor och tjänster
Årlig procentuell förändring

	1970–1980	1981–1985
BNP		
Volym	3,3	2,8
Pris	8,6	8,0
VÄRLDSHANDELN		
Bearbetade varor		
Marknad	6,6	4,6
Pris	8,7	7,0
Övriga varor		
Marknad	4,7	3,9
Pris	13,3	7,6
Summa varuhandel		
Marknad	5,5	4,4
Pris	10,9	7,1
Tjänster[b]		
Marknad	3,9	5,0
Pris	8,6	7,8
Varor och tjänster		
Marknad	5,3	4,5
Pris	10,6	7,3

[a] Enhetsvärde i SDR.
[b] OECD-ländernas export av varor och tjänster, 1970–1980 deflaterad med aggregerad BNP-deflator.

Källa: GATT, prognos enligt ekonomidepartementet.

utvecklingen i båda områdena.

Sammanfattningsvis är den internationella ekonomiska situationen djupt oroande. Många länder har arbetslöshetstal som inte upplevts sedan 1930-talet. Samtidigt talar det mesta för att arbetslösheten även vid en relativt positiv konjunkturutveckling kommer att stiga ytterligare.

Kalkylerna i denna avstämning har emellertid baserats på förutsättningen att det under 1982 kommer att ske en fortsatt nedgång i internationell inflation och att det internationella ränteläget skall normaliseras. En positiv faktor härvidlag är den konjunkturmässiga nedgången av oljepriserna. Därmed skulle en konjunkturuppgång kunna ta sin början mot slutet av 1982 eller början av 1983. Med tanke på den kvardröjande risken för att räntan och inflation åter skall öka så är det rimligt att anta att uppgången kommer att få ett relativt försiktigt förlopp. En mer utförlig analys av den internationella utvecklingen ges i kapitel 1 i del II. En sammanfattning av kalkylen ges i tabell 1.1.

1.3 Den svenska utvecklingen. Strukturproblem och balansbrister

De svenska problemen under 1970-talet har i många avseenden varit desamma som i övriga industriländer. Sett ur det svenska perspektivet har naturligtvis den svaga och oregelbundna utvecklingen i de övriga industriländerna bidragit till att skärpa problembilden.

Vi pekade i det föregående avsnittet på att olje- och råvaruprisstegringarna ställt industriländerna inför ett stabiliseringspolitiskt dilemma genom de kraftiga terms-of-tradeförlusterna som prisstegringarna givit upphov till. Prisförändringarna tillsammans med övriga förändringar i världsekonomin ställer också krav på en strukturell anpassning av industriländernas ekonomier.

Det börjar stå klart att en betydande del av förklaringen till de bestående problemen i industriländerna är oförmågan i ekonomierna att genomföra den nödvändiga strukturella anpassningen. Det finns därför anledning att göra en kort rekapitulation av den svenska 1970-talsutvecklingen ur denna synvinkel. Den internationella utvecklingen under 1970-talet har rest krav på strukturell anpassning i industriländerna och därmed också Sverige i bl a följande viktiga avseenden.

1 Terms-of-tradeförsämringar nödvändiggör en relativ *anpassning nedåt av reallöner och total inhemsk konsumtion*
2 För att på lång sikt nå balans i utrikesbetalningarna krävs en *förskjutning av produktionen från skyddad till konkurrensutsatt sektor*
3 För att denna förändring skall kunna ske inom ramen för en marknadsekonomi är det nödvändigt att det inom ekonomin sker en *förskjutning av relativa löner och relativ lönsamhet till förmån för den konkurrensutsatta sektorn. Med andra ord måste vinster och löner upp i industrin i förhållande till andra sektorer*
4 Relativprisförändringarna nödvändiggör också en *omstrukturering inom industrin.* Vi har tidigare pekat på de försämrade förutsättningarna för varvsindustri och för järn- och stålindustri, men kraven på omstrukturering begränsar sig inte bara till dessa branscher.
5 De nya relativpriserna innebär att en betydande del av den existerande kapitalstocken blivit ekonomiskt föråldrad. För att bibehålla tillväxtkapaciteten i ekonomin krävs därför *omfattande nyinvesteringar*
6 De höjda priserna på olja och energi innebär att *den relativa energi- och oljeanvändningen måste nedbringas*
7 De ovanstående punkerna är listade med utgångspunkt i de krav på förändringar som uppkommer i huvudsak till följd av höjda olje- och energipriser samt nya konkurrensförhållanden. Detta får inte undanskymma att strukturell omvandling är ett naturligt led i en fortgående ekonomisk utveckling, där inte minst införandet av ny teknik är en motor i omvandlingsprocessen. De angivna kraven har tillkommit varför det sammantaget finns mycket som talar för att *kraven på flexibilitet i ekonomin* ökat under 1970-talet.

Ser vi till 1970-talet som helhet kan vi konstatera att den svenska ekonomin inte klarat de angivna omstruktureringskraven särskilt bra. I själva verket är

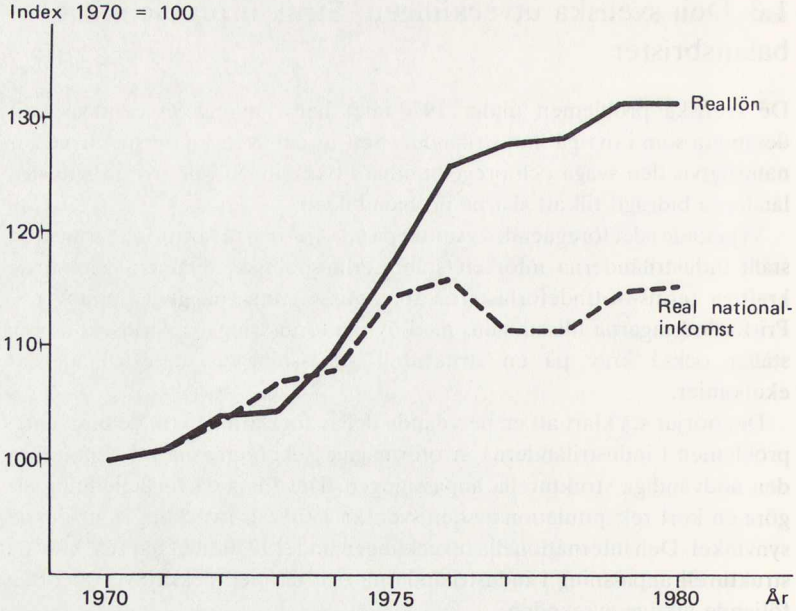


Diagram 1.2 Reallönegapet för Sverige 1970–1980.

Källa: OECD.

det endast på en punkt som utvecklingen gått i rätt riktning. Den relativa energianvändningen och den relativa oljeanvändningen har gått ned i ekonomin. På alla de övriga punkterna har anpassningen varit otillräcklig eller gått i motsatt riktning mot den önskade.

1.3.1 Bristande strukturanpassning

Vi kan konstatera att de svenska reallönerna efter första oljekrisen i stället för att minska ökade mycket kraftigt för att stagnera på en i förhållande till produktivitetsutvecklingen hög nivå. Detta illustreras av diagram 1.2 som visar det av OECD-sekretariatet beräknade *reallönegapet.*

Samma brist på anpassning framträder när man som i diagram 1.3 ställer den totala konsumtionens utveckling mot bruttonationalinkomsten (BNI). Genom att konsumtionen ökat i förhållande till BNI har den svenska ekonomin fått en relativ nedgång i investeringarna och en försämring i bytesbalansen. Den mycket snabba uppgången i reallöner och konsumtion i mitten av 1970-talet hänger samman med kostnadskrisen och överbryggningspolitiken under dessa år.

Ser vi till produktionssidan har stagnationen och nedgången i industrisektorn blivit ett huvudproblem i den svenska ekonomin. Denna stagnation kan delvis förklaras av en svag internationell utveckling. Till mycket stor del är det emellertid fråga om ett konkurrenskraftproblem i vidaste mening. Detta belyses tydligt av diagram 1.4 som visar industriproduktionens utveckling i Sverige och i OECD-länderna.

Den förlorade konkurrenskraften för svensk industri kan till viss del tillskrivas kostnadskrisen 1975 och 1976, då relativpriserna på svenska industrivaror steg kraftigt samtidigt som vinstnivån sjönk dramatiskt.

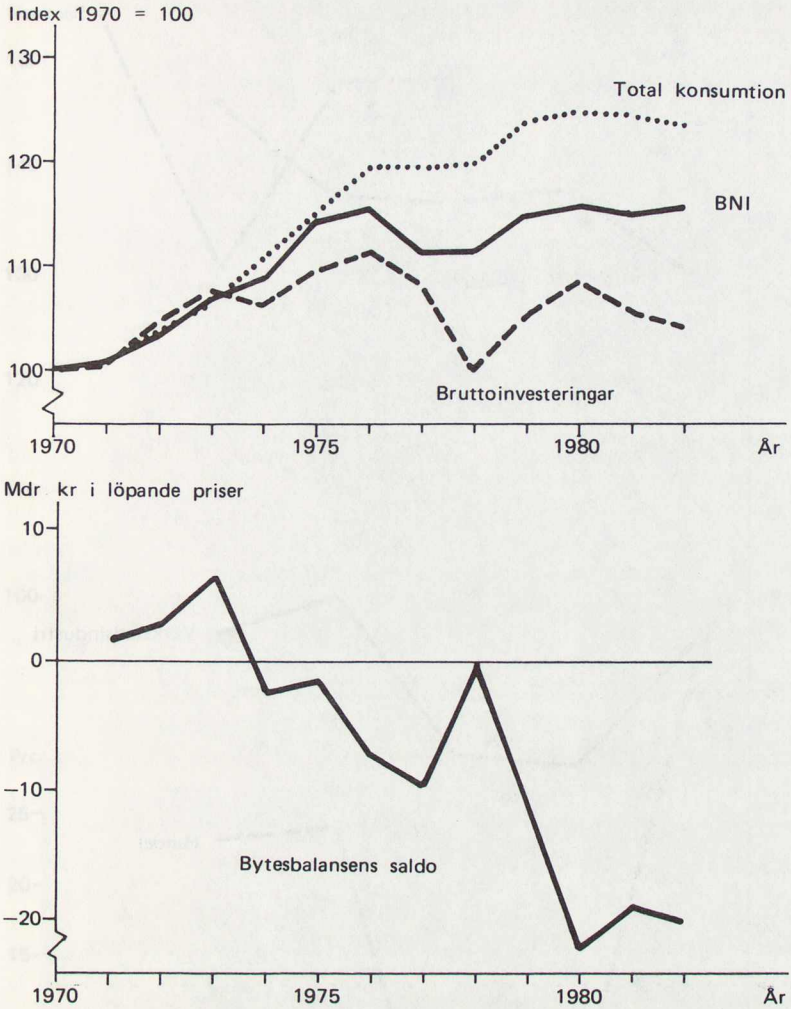


Diagram 1.3 BNI, total konsumtion och bruttoinvesteringar (1975 års priser) samt bytesbalansens saldo (löpande priser) 1970–1982

Förutom det externa kostnadsproblemet har industrin också haft ett internt konkurrensproblem på de inhemska faktormarknaderna. Den vridning av lönerelationerna till industrins fördel som skulle ha krävts har inte kommit till stånd. Samtidigt har arbetskraftsefterfrågan från den offentliga sektorn stigit mycket kraftigt under hela 1970-talet. Medan *lönsamheten* sjunkit i industrin under 1970-talet har den hållit sig uppe relativt väl i övriga sektorer, där den t o m kan ha ökat. Detta belyses av diagram 1.5 som anger lönsamhetsutvecklingen för industrin och för några sektorer i den skyddade sektorn. En annan aspekt på denna utveckling ges av diagram 1.6 som visar den reala effektiva avkastningen i aktier i börsföretagen inom de olika sektorerna. Av detta framgår att den reala avkastningen på verkstadsindustrins aktier varit negativ under 1970-talets senare del medan den varit positiv och växande inom banker, fastighets- och byggnadsföretag 1965–1980.

Ett viktigt element i denna utveckling är den växande subventioneringen

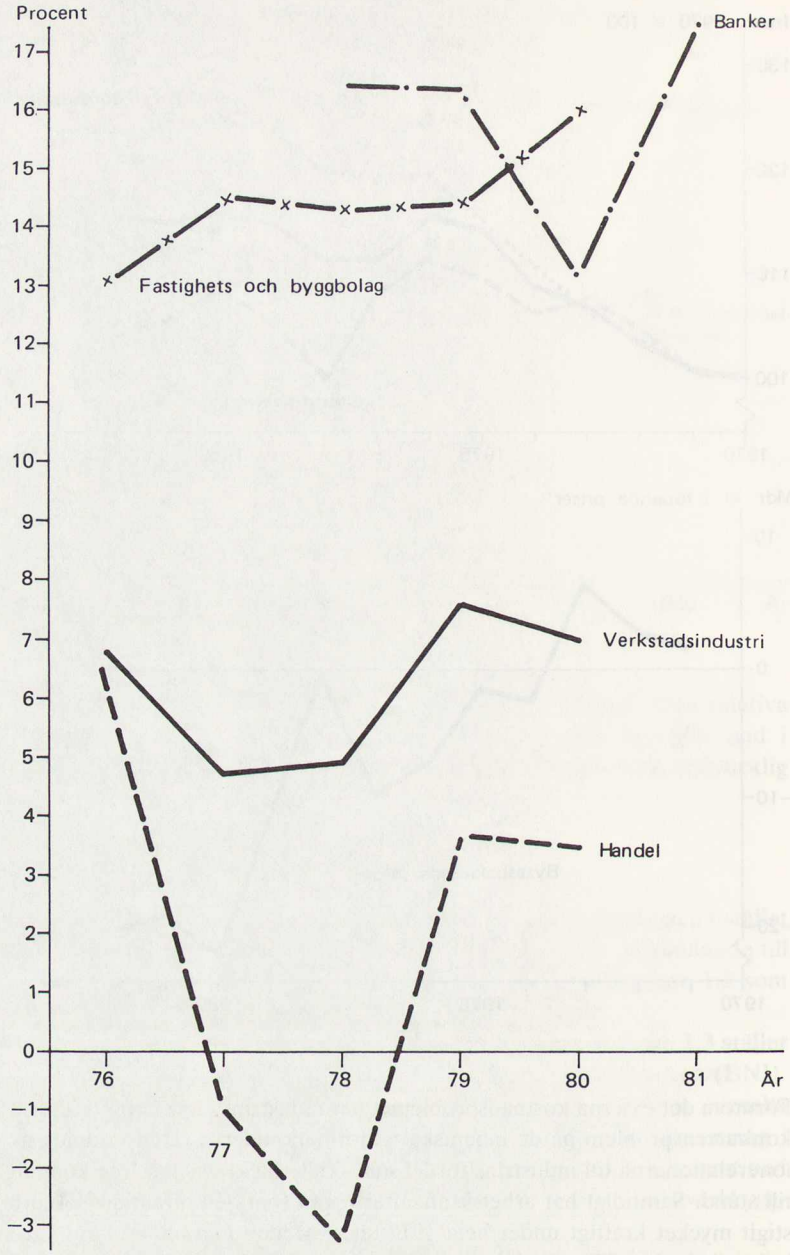


Diagram 1.5 Avkastningen efter skatt på eget kapital (börsbolag) i olika branscher.

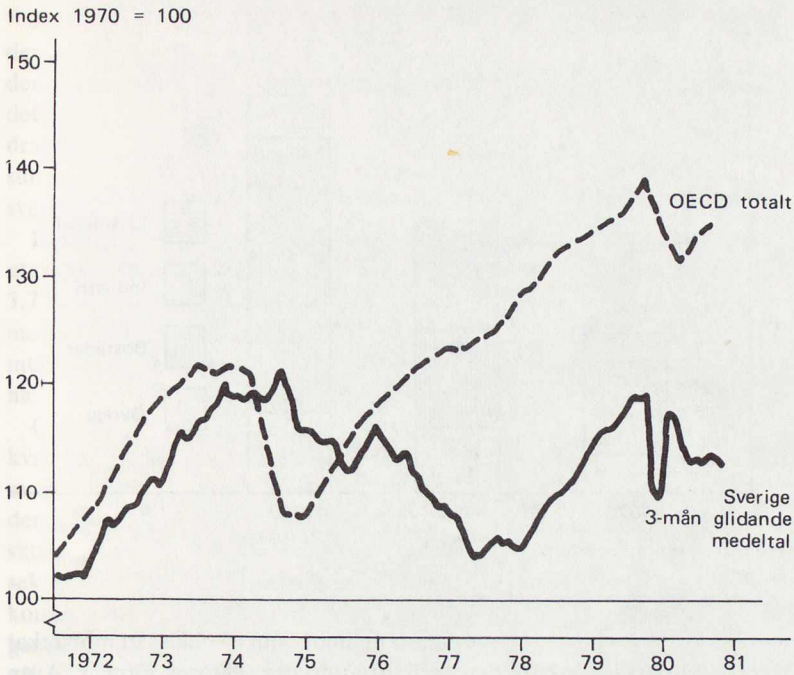
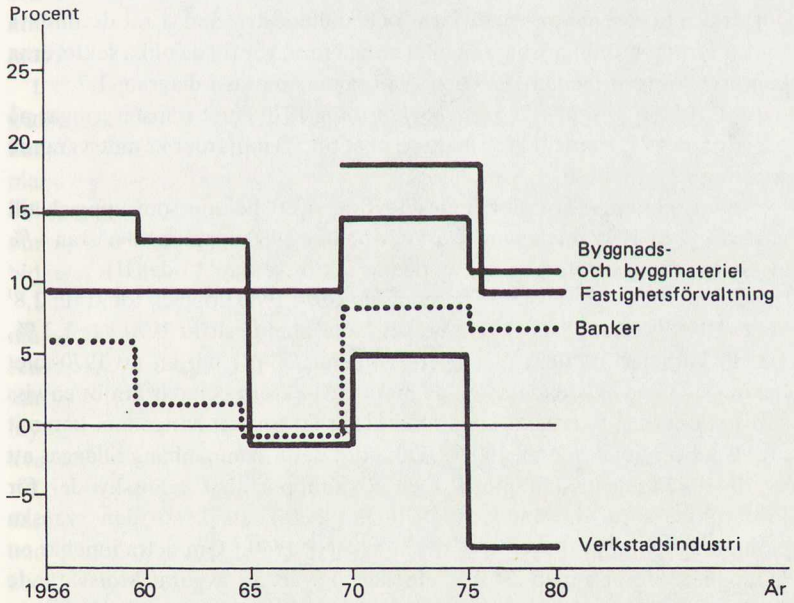


Diagram 1.4 Industriproduktionen i Sverige och OECD 1972–1981. Säsongkorrigerade siffror.

Källa: SCB och OECD



Anm. Diagrammet visar den sammanlagda kursförändringen och utdelningen under året i % av det placerade kapitalet med hänsyn till fond- och nyemissioner. Teckningsrätter och utdelningar har antagits reinvesterade. Den nominella avkastningen har räknats ned med konsumentpris.

Källa: Aktiv Placering och Svenska Bankföreningen.

Diagram 1.6 Reala avkastningen på börsnoterade akteier 1956–1980. Genomsnitt per år.

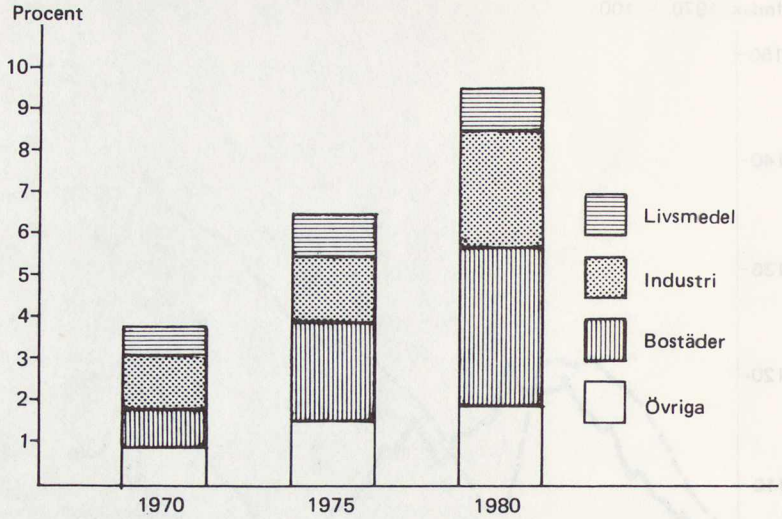


Diagram 1.7 Subventioner till näringslivet från offentlig sektor i % av BNP.

Anm. För dokumentation se appendix 1.

av vissa av de skyddade sektorerna i ekonomin, som på olika sätt motverkat en strukturomvandling till den konkurrensutsatta sektorns förmån. Även subventionerna till industrisektorn har ökat kraftigt under 1970-talet. Dessa subventioner har emellertid huvudsakligen gått till de delar av industrin som bör dras ned såsom varv samt järn- och stålindustri. Ser vi till de direkta transfereringsströmmar som i en eller annan form går till de olika sektorerna kan utvecklingen mellan 1970 och 1980 sammanfattas i diagram 1.7.

Jordbrukssektorn och livsmedelssektorn tog 1970 emot transfereringar på 1,2 miljarder kr, fram till 1980 hade de ökat till 5,3 miljarder kr motsvarande omkring 1 % av BNP.

Bostadssektorn subventionerades 1970 med ett belopp som uppgick till nästan 1 % av BNP medan motsvarande belopp 1980 uppgick till nästan 4 % av BNP (för en utförlig analys av denna sektor se kap 3 i del II).

Subventioner och stödinsatser inom *industrin* 1980 uppgick totalt till 2,8[1] % av BNP (se kap. 2 i del II), medan motsvarande siffra 1970 var 1,3 %. Därtill kommer att flera olika verksamheter, som i början av 1970-talet befann sig i den skyddade delen av marknadssektorn och där åtnjöt en viss subventionering, flyttats in i den offentliga sektorn och därigenom kommit att bli subventionerade till 100 %. Det bör i detta sammanhang tilläggas att av de beräkningar som gjorts i en SNS-rapport har gränsskyddet för jordbrukssektorn vid slutet av 1970-talet beräknats kosta den svenska ekonomin 8,4 miljarder kr, dvs 1,6 % av BNP 1980.[2] Om detta innebär en ökning i jämförelse med 1970 är emellertid svårt att avgöra. Motsvarande beräkningar för teko-industrin innebär att gränsskyddet för teko-industrin vid slutet av 1970-talet motsvarar en kostnad som uppgår till 0,6 % av BNP. Till detta skall läggas den relativa diskriminering av industrin som organisationen av den svenska kredit- och kapitalmarknaden innebär. Den fortgående uppgången i det allmänna ränteläget har skärpt kapitalmarknadens diskriminering av de oprioriterade sektorerna, till vilka industrin hör.

[1] Enligt Industristödsutredningens definitioner var siffran 3,5 %.

[2] Se appendix 2.

Ser man dessa förhållanden i ett kortsiktigt perspektiv är det lättare att se den relativa fördel som subventioneringen ger de mottagande sektorerna än den relativa nackdelen för de övriga sektorerna. I ett längre perspektiv står det emellertid klart att den resursöverföring som transfereringarna ger måste drabba någon annan verksamhet. Det är nämligen svårt att hävda att subventionspolitiken bidragit till att vidga det totala resursutrymmet i den svenska ekonomin.

Belastningen på övriga sektorer inkl industrin kan illustreras med utgångspunkt i diagram 1.6. Där framgår att subventionerna 1970 uppgår till 3,7 % av BNP, medan de totalt uppgår till 9,6 % av BNP 1980. År 1980 motsvarar skillnaden drygt 30 miljarder kr. Detta motsvarar drygt hälften av intäkterna från arbetsgivaravgiften eller närmare 90 % av momsintäkterna.

Om man hypotetiskt antar att subventioneringsgraden 1980 skulle legat kvar på 1970 års nivå skulle detta ge ett finansiellt utrymme för en halvering av arbetsgivaravgiften. Denna sänkning ger utrymme för både en höjning av den utbetalda lönen och en sänkning av lönekostnaden. Den första effekten skulle resulterat i en ökad konsumtionsandel för de icke-subventionerade sektorerna. Den andra effekten skulle leda till en relativ förbättring av konkurrenskraften i de icke-subventionerade sektorerna. Likartade överväganden kan naturligtvis göras när det gäller den snabba expansionen av offentlig verksamhet under 1970-talet.

När det gäller regleringen av kredit- och kapitalmarknad kan det vara svårare att se att denna skulle missgynnat industrin, eftersom man kan hävda att även räntan på oprioriterade lån genom kreditregleringen legat lägre än marknadsräntan.

Det står emellertid klart att den *relativa* lönsamheten på investeringar genom systemet förskjutits till de oprioriterade sektorernas nackdel. Därtill kommer att den låga räntan i de prioriterade sektorerna möjliggörs genom placeringstvång för bl a AP-fonden, övriga pensionsfonder och försäkringsbolag. Detta nödvändiggör ett högre avgiftsuttag för dessa institutioner än om de kunnat få en marknadsmässig förräntning på sina placeringar. Detta bidrar i sin tur till ett höjt kostnadsläge i hela ekonomin.

Under 1970-talet har också inflationen i kombination med stigande marginalskatter bidragit till att minska hushållens räntekänslighet. Under senare delen av 1970-talet har realräntan efter skatt på banklån för vanliga inkomsttagare kommit att ligga kring –6 à –7 %. Detta har tidvis lett till en mycket hög kreditefterfrågan för hushållen, som har fått mötas med kvantitativa regleringar av bankernas kreditutbud till hushållssektorn.

De under slutet av 1970-talet växande budgetunderskotten och den därmed sammanhängande likviditetsökningen bidrog till ett ökat kreditutbud utanför banksystemet. Förutsättningar hade alltså skapats för en grå kreditmarknad utanför banksystemet med en generellt sett högre ränta än i banksystemet. Denna marknad växte mycket snabbt under slutet av 1970-talet, där utlåningen i stor utsträckning kan antas ha gått till hushållskonsumtion och till fastighetsmarknaden. Den relativt höga räntabiliteten på den grå marknaden tenderar också att tränga ut investeringar i industrin. Det senare förhållandet belyses av diagram 1.8, som jämför räntabiliteten i finansbolagen och i industrin under 1970-talet.

En viktig tendens under 1970-talet, som speglar samma förhållande, är att

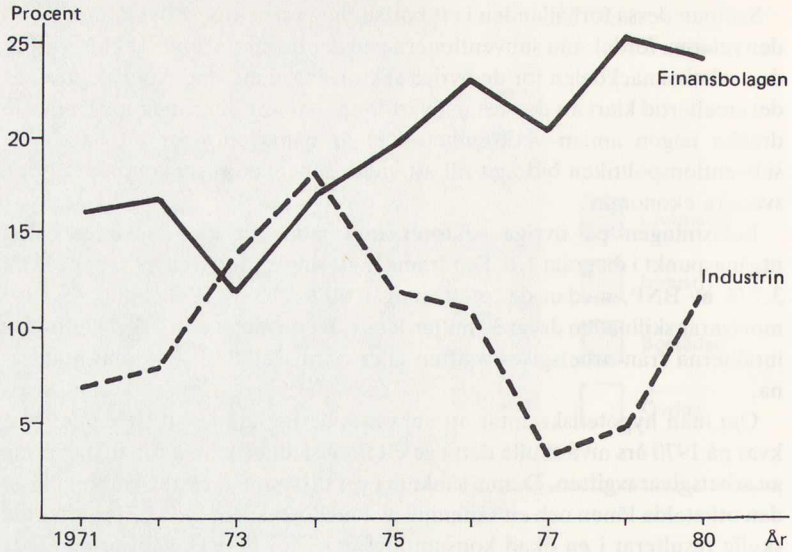


Diagram 1.8 Räntabiliteten i finansbolagen och industrin 1971–1980

den finansiella verksamheten kommit att spela en allt större roll även i industriföretagens verksamhet. Detta belyses av diagram 1.9 som visar den finansiella verksamhetens bidrag till den totala avkastningen i industriföretagen under 1970-talet. Det framgår att andelen stigit från 30 % i början av 1970-talet till 50 à 60 % vid slutet av 1970-talet. Avkastningen från industriföretagens reala verksamhet har sålunda försämrats kraftigt under 1970-talet.

Vi har här pekat på en rad faktorer som verkat för en undanträngning av industriell verksamhet under 1970-talet. När det gäller fastighetsmarknaden och de finansiella marknaderna finns det anledning att lägga till en kvalitativ aspekt. Den relativt höga lönsamheten på dessa områden har medfört att

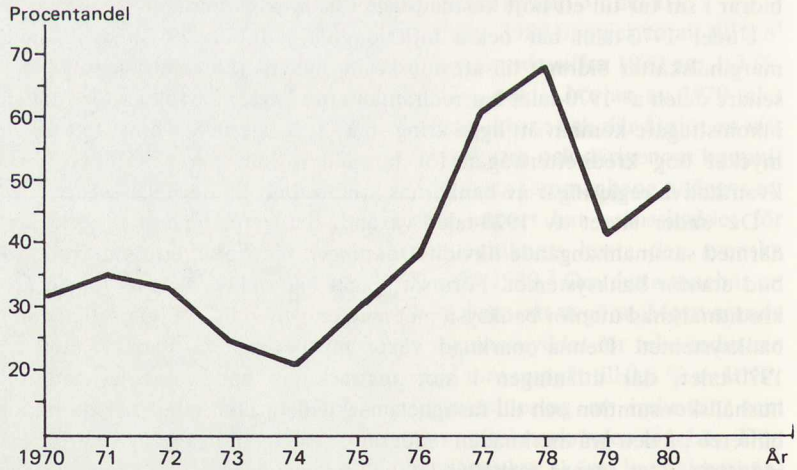
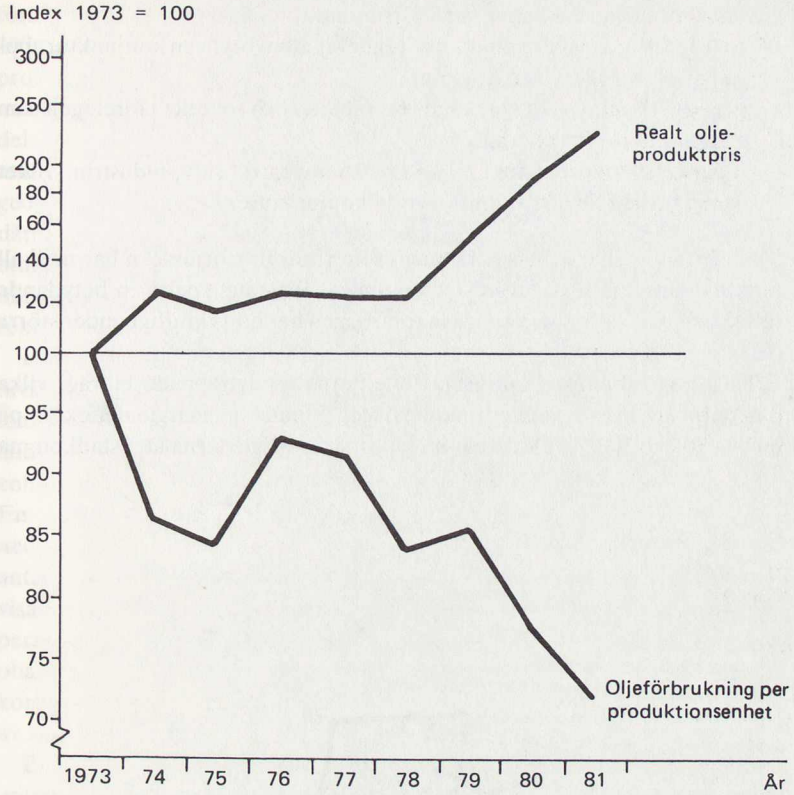


Diagram 1.9 Det finansiella kapitalets bidrag till totalräntabiliteten 1970–1980. Industrin

Källa: SCB



Källa: SIND

Diagram 1.10 Reala oljeproduktpriset och specifika oljeförbrukningen i Sverige 1973–1981

dessa sektorer blivit de mest vitala i den svenska ekonomin. Det är här som nytänkande och innovationsförmåga givit bäst utdelning i 1970-talets svenska ekonomi.

Vi pekade tidigare på att den enda av de ovannämnda punkterna där anpassningen under 1970-talet gått i rätt riktning är energisektorn. Under 1970-talet har såväl den relativa energianvändningen som den relativa oljeanvändningen gått ned. Detta framgår av diagram 1.10, som också visar att denna utveckling hänger ihop med en politik som låtit de utifrån kommande oljepriserna slå igenom också i användarledet. Prispolitiken har också kompletterats med en aktiv politik för att på olika områden stimulera energibesparande investeringar.

När det gäller kraven på ökad flexibilitet i ekonomin (punkt 7 ovan) kan vi konstatera att subventionspolitiken har verkat i motsatt riktning. Själva syftet med denna politik är ofta att skydda individen och produktionssektorn från en omställning som annars varit nödvändig. Även i övriga avseenden förefaller utvecklingen på detta område ha gått i motsatt riktning mot den önskvärda. LU 80 pekade på att antal trögheter på ekonomins utbudssida som vuxit i betydelse under 1970-talet och framför allt verkat hämmande på en industriell expansion.

Dessa utbudsrestriktioner var i första hand

- en trögrörlig arbetsmarknad som tenderar att avbryta en konjunkturuppgång i ett mycket tidigt stadium
- svag och trendmässigt sjunkande räntabilitet och soliditet i företagen som hämmar deras investeringsvilja
- stigande svårigheter med råvaruförsörjningen till skogsindustrin, vilket hämmat dess tillväxt i uppåtgående konjunkturer.

Såväl när det gäller arbetsmarknaden som råvaruförsörjningen har med all säkerhet marginalskatteutvecklingen under 1970-talet spelat en betydande roll. Marginalskatterna i vanliga inkomstlägen har höjts kraftigt under större delen av 1970-talet.

Till dessa höjningar kan läggas effekterna av avtrappade bidrag, vilka inneburit att man i vanliga inkomstlägen kunnat få marginaleffekter på mellan 90 och 100 %. Detta har inneburit att svårigheterna att åstadkomma

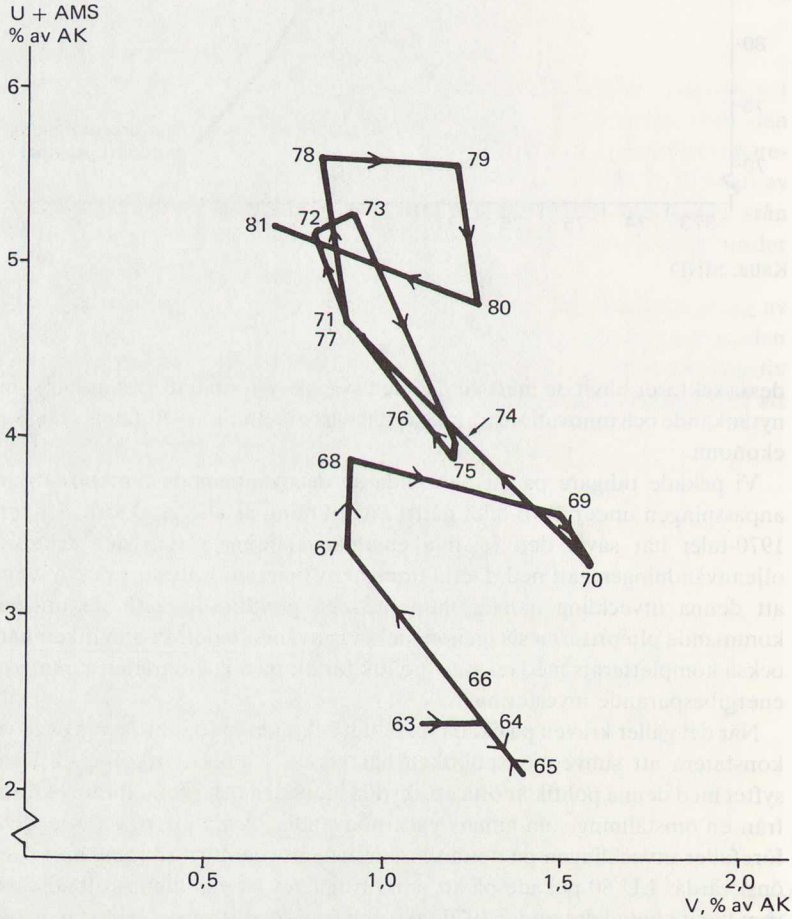


Diagram 1.11 Öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder jämfört med vakanser 1965–1981. Procent av arbetskraften. Årsgenomsnitt.

Källa: SCB:s arbetskraftsundersökningar och AMS arbetsmarknadsstatistik.

förändringar med hjälp av ekonomiska incitament har ökat kraftigt under 1970-talet. När det gäller virkesutbudet har det emellertid funnits även andra problem än växande marginalskatter. Vi återkommer i ett senare avsnitt till en mera utförlig analys av problemen när det gäller skogsråvaror (se kap 2 i del II). Vad arbetsmarknaden beträffar så har ändrade livsmönster och attityder säkerligen spelat en stor roll när det gäller den minskade geografiska rörligheten. Den ökade kvinnliga förvärvsfrekvensen och därmed en ökad andel dubbelarbetande familjer har med säkerhet också bidragit till en nedgång. Dessa frågor diskuterades utförligt i LU 80, där den minskade rörligheten framför allt sågs som ett problem när det gällde rekrytering till expanderande delar av industrin.

I den efterföljande debatten har man pekat på den stora roll efterfrågenivån spelar för rörligheten på arbetsmarknaden och hävdat att huvudförklaringen till den låga rörligheten under 1970-talet snarast skulle ligga i en allmän låg efterfrågenivå i ekonomin. Detta resonemang motsägs av att det, enligt de flesta rörlighetsmått, skett en trendmässig nedgång av rörligheten. En tydlig indikation på en fortgående och relativt konjunkturoberoende nedgång i rörligheten ger diagram 1.11, som ställer antalet arbetslösa plus antalet personer i AMS-åtgärder i relation till antalet vakanser. Diagrammet visar att ett givet antal vakanser har kommit att bli förknippat med fler personer som står till arbetsmarknadens förfogande utan att få jobb. Denna obalans är en indikation på att arbetsmarknaden oberoende av efterfrågeläge kommit att fungera sämre när det gäller att passa ihop utbud och efterfrågan av arbetskraft.

En annan fråga som har rests är i vilken mån arbetsmarknaden faktiskt har utgjort en restriktion för tillväxten i industrin. Utgångspunkten för kritiken mot LU 80 har på denna punkt varit konjunkturinstitutets konjunkturbarometerdata som anger andelen företag inom hela industrin som anger brist på arbetskraft som främsta tillväxthämmande faktor. Denna andel har enligt konjunkturinstitutets barometer varit sjunkande under 1970-talet och den har varit särskilt låg under den senaste konjunkturuppgången.

Frågan är emellertid i vilken utsträckning arbetsmarknaden utgjort en restriktion för de *expansiva* delarna av den svenska industrin. Som framgår av kapitel 2 i del II så har under 1970-talet en betydande andel av den svenska industrin kommit in i en permanent stagnation som förefaller vara av strukturell natur. Denna del av industrin, där varvsindustrin och delar av järn- och stålindustrin är extrema exempel, berörs inte i någon större utsträckning av en generell konjunkturuppgång. Det förklarar varför en växande andel av industrin under 1970-talets konjunkturtoppar angivit efterfrågan på dess produkter som den främsta tillväxtbegränsningen. Delvis kan detta ses som ett kostnadsproblem. Vid ett mera förmånligt kostnadsläge skulle en större andel av industrin bli konkurrenskraftig och kunna växa med marknaden i en konjunkturuppgång. I detta fall skulle faktormarknaderna och inte avsättningsmarknaderna komma att begränsa tillväxten.

Delvis måste emellertid den svaga efterfrågan på svenska industriprodukter ses som ett strukturellt problem som endast kan lösas genom att det sker en överföring av resurser från den stagnerande delen av industrin till mer expansiva delar. Frågan är i vilken utsträckning stelheter på arbetsmarknaden hindrat denna process.

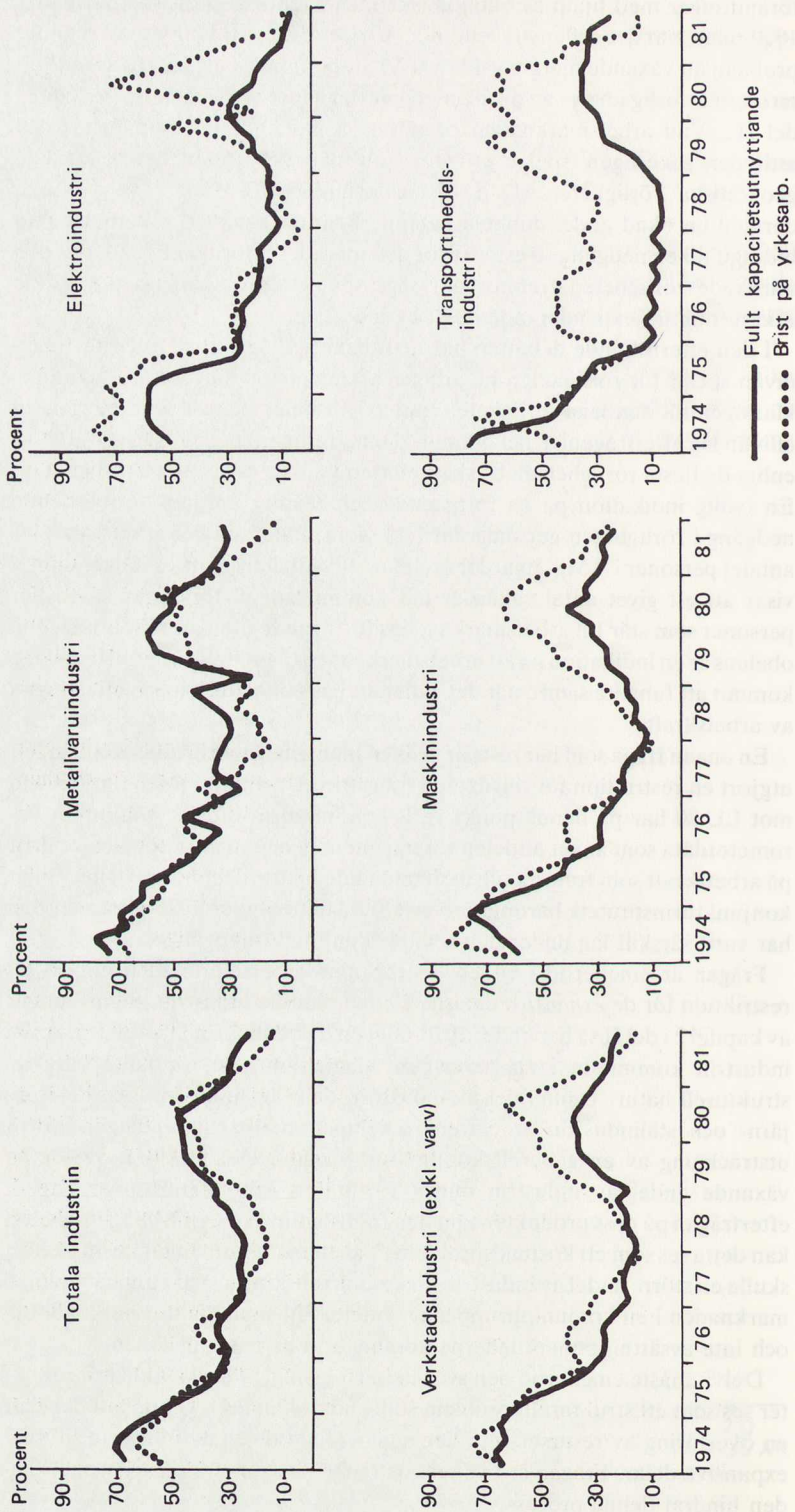


Diagram 1.12 Fullt kapacitetsutnyttjande samt brist på yrkesarbetare inom olika branscher 1974–1981.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 1.2 Antalet personer i offentlig produktion och offentlig försäkring samt antalet helårsarbeten i Sverige
1 000-tal personer

	1965	1970	1975	1980
1 Sysselsatta i offentlig sektor[a]	572	854	893	1 042
2 Ålderspensionärer	827	947	1 062	1 362
3 Arbetslösa	44	59	68	84
4 Sysselsatta i AMS-verksamhet	30	66	86	122
5 Förtidspensionerade	161	188	289	281
6 Sjukskrivna[b]	203	262	288	274
7 Föräldralediga[c]	26	28	46	75
8 Totalt antal sysselsatta[a]	4 207	4 090	3 950	3 879
9 Sysselsatta i privata näringslivet[a]	3 634	3 335	3 056	2 814
10 Summa 1–7	1 863	2 404	2 732	3 240
11 Summa 1–7/8	0,44	0,59	0,69	0,84
12 Summa 1–7/9	0,51	0,72	0,89	1,15

[a] Arbetsdagar i timmar omräknat till "manår"
[b] Genomsnitt antal personer per dag som fått sjukpenning
[c] Genomsnitt antal personer som uppburit föräldrapenning (för 1965 och 1970 antal förvärvsarbetande kvinnor som uppburit moderskapspenning)

Som framhölls i LU 80 finns det mycket som tyder på att 1970-talets svenska arbetsmarknad inte fungerat tillfredsställande i detta avseende. De angivna barometerdata som hänför sig till hela industrin är alltför aggregerade för att kunna ge något besked om huruvida långtidsutredningens synsätt är riktigt eller inte.

Ett sätt att belysa den angivna frågeställningen är att studera utvecklingen inom de delbranscher av industrin som kan väntas vara mest expansiva. Ser vi sålunda till verkstadsindustrin finner vi att andelen företag med fullt kapacitetsutnyttjande även där sjunkit under 1970-talet enligt konjunkturinstitutets barometrar. Av diagram 1.12 framgår att andelen vid konjunkturtoppen 1974 låg på ca 65 %, medan den 1980 nådde endast 30 %. Trots det avsevärt lägre kapacitetsutnyttjandet 1980 anger en nära nog lika hög andel av företagen brist på yrkesarbetare. Detta tyder på att arbetsmarknaden för verkstadsindustrins del kommit att utgöra en flaskhals redan vid ett mycket lågt generellt kapacitetsutnyttjande. Denna bild förstärks när man ser på delbranscher inom verkstadsindustrin. Transportmedelsindustrin har sålunda under hela 1970-talet haft stor brist på yrkesarbetare trots att kapacitetsutnyttjandet vid vissa tillfällen varit mycket lågt. Ett genomgående drag är att mot en given andel företag med fullt kapacitetsutnyttjande svarar mot slutet av 1970-talet en betydligt högre andel som anger brist på yrkesarbetare än vid början av 1970-talet. Ett likartat mönster framträder också när man studerar andra branscher.

1.3.2 Offentliga sektorns tillväxt

De anpassningskrav den internationella utvecklingen har lagt på den svenska ekonomin har sålunda inte kunnat uppfyllas. Utvecklingen har i stället

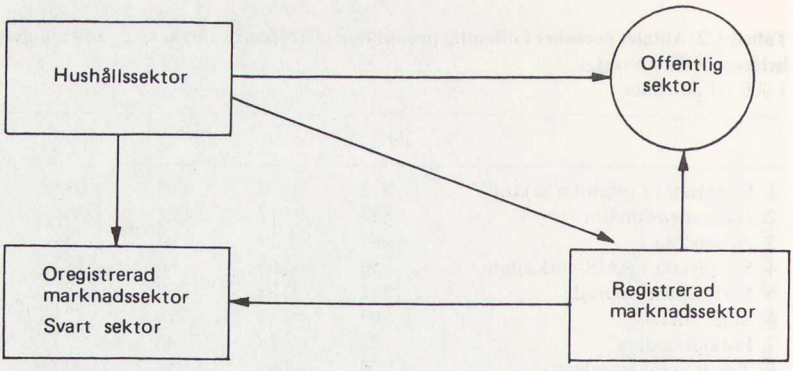


Diagram 1.13 Överflyttning av produktion av tjänster mellan olika sektorer i ekonomin.

nästan genomgående gått i motsatt riktning mot den önskvärda. De svårigheter detta skapat för den svenska ekonomin har understrukit de problem som skapats av den snabba tillväxten i offentlig konsumtion och offentliga utgifter i Sverige under 1970-talet. Detta område fick en utförlig behandling i LU 80. Det kan emellertid finnas anledning att understryka att den offentliga utgiftstillväxten hänger ihop med en djupgående strukturell förändring i den svenska ekonomin, innebärande att den offentliga sektorn kommit att spela en växande roll i nära nog alla delar av den svenska ekonomin.

Detta förhållande har tidigare i detta kapitel avspeglats i siffrorna över kraftigt växande subventioner till olika sektorer i den svenska ekonomin. Förhållandet belyses också av att antalet personer som i en eller annan form får sin försörjning direkt från den offentliga sektorn har ökat markant sedan 1965. Detta framgår av tabell 1.2. Tabellen visar, uppdelat på transfereringsslag, dels antalet personer per år som genom transfereringar har sin huvudsakliga försörjning från den offentliga sektorn (kategorierna 2–7) och dels antalet utförda årsarbeten i den offentliga sektorn (kategori 1). Som jämförelse anges också det totala antalet årsarbeten som utförs i den privata sektorn (9). Antalet personer som har sin försörjning från den offentliga sektorn har i förhållande till det totala antalet årsarbeten i det närmaste fördubblats mellan 1965 och 1980.

Därtill kommer att den relativa standarden för de personer som befinner sig i den offentliga sektorns försäkringsdel fortgående har höjts efter 1965. Den kvantitativt sett mest betydande höjningen ligger på pensionssidan, där folkpensionens realvärde har höjts kraftigt samtidigt som ATP-systemet befunnit sig i en tillväxtfas. Antalet ATP-pensionärer uppgår 1981 till 750 000. När systemet är fullt genomfört omkring 1990 kommer detta antal att uppgå till över 1,3 miljoner.

Tabell 1.2 täcker utvecklingen i marknadssektorn och i den offentliga sektorn. För att fånga in den strukturförändring som ligger bakom siffrorna och de problem de rymmer bör man ta in i bilden också produktion i hushållssektorn och i den oregistrerade markandssektorn (den svarta sektorn). Några viktiga drag i utvecklingen kan illustreras med utgångspunkt i diagram 1.13.

Ett grunddrag i den ekonomiska utvecklingen under 1900-talet är den

starkt ökade specialiseringen i alla delar av ekonomin. Detta har bl a inneburit att hushållet fått en allt mindre roll som produktionsenhet. Medan industrialiseringen och avvecklingen av bondesamhället i första hand innebar en utflyttning av varuproduktionen till marknadssektorn, så har utvecklingen under efterkrigstiden med en viss generalisering framför allt inneburit en utflyttning av tjänsteproduktion till marknadssektorn och den offentliga sektorn. Sjukvård, åldringsvård, barnavård och barntillsyn är viktiga exempel på detta. I hemmen sköttes dessa uppgifter främst av kvinnor. Utflyttningen av tjänsterna har därför på arbetskraftssidan gått hand i hand med en kraftig ökning av den kvinnliga förvärvsfrekvensen.

Den internationella specialiseringen har bidragit till att driva fram en betydligt snabbare produktivitetsökning i industrin än i övriga sektorer av ekonomin. Därmed sjunker också det relativa priset på industrivaror. Detta kan också uttryckas så att det relativa priset på arbetsintensiva tjänster stiger. Viss tjänsteproduktion i marknadssektorn har därmed slagits ut, medan andra har subventionerats av det offentliga för att motverka de höjda relativpriserna. I många fall har produktionen i ett senare stadium helt överförts till den offentliga sektorn. En sådan utveckling har vi haft exempelvis inom den öppna sjukvården, tandvården och apoteksväsendet. Betydande delar av tillväxten i den primärkommunala sektorn kan också sägas falla in i detta mönster.

Att en tjänst överförs till den offentliga sektorn har ofta inneburit att den erbjuds kostnadsfritt till medborgarna. Detta har skapat en hög efterfrågan på dessa tjänster. I en introduktionsfas kommer därför nästan med nödvändighet efterfrågan att överstiga den tillgängliga kapaciteten. Det synliga uttrycket för detta är betydande köer. Detta spänningsförhållande har varit och är en stark drivkraft i den offentliga sektorns tillväxt.

Att den offentliga sektorn har övertagit viss verksamhet har därför inte enbart inneburit att en verksamhet med viss omfattning flyttats över från en sektor till en annan. Det har också medfört en kraftig kvantitativ expansion av verksamheten.

Den kraftiga utbyggnaden av socialförsäkringssektorn under 1960- och 1970-talen har inneburit att den ekonomiska tryggheten för medborgarna vid arbetslöshet, sjukdom och ålderdom har höjts väsentligt. Samtidigt är det även här fråga om en överflyttning av verksamhet från hushållssektorn och marknadssektorn till den offentliga sektorn. Privat sparande, privata försäkringar samt transfereringar inom släkt och familj har ersatts av motsvarande skattefinansierad verksamhet i den offentliga sektorn.

Den demografiska utvecklingen har samverkat med övriga faktorer för en snabb tillväxt av den offentliga sektorn. Samtidigt som pensionssystemen byggts ut och det offentliga tagit ett ökat ansvar för sjukvård och åldringsvård, så har antalet pensionärer ökat kraftigt både absolut och som andel av den totala befolkningen.

I takt med att den offentliga sektorn ökat har under 1970-talet finansieringen av dess verksamhet blivit ett växande problem. Den växande skattekvot som utvecklingen för med sig tenderar att underminera en av förutsättningarna för en stor offentlig sektor, nämligen att det finns en stark och vital marknadssektor att beskatta. De negativa effekterna på marknadssektorn uppkommer dels därigenom att ett högt skattetryck tenderar att ge

negativa effekter på produktivitetsutvecklingen i ekonomin. Denna effekt är svår att uppskatta till sin storlek, men har otvivelaktigt medverkat till den svaga produktivitetsutvecklingen i den svenska ekonomin under 1970-talet.

En annan påtaglig men likväl svårkvantifierbar effekt är att skattemoralen luckras upp och att vi får en ökad produktion i ekonomins svarta sektor. Detta i kombination med den allmänna stagnation som präglat marknadssektorn under 1970-talet har gjort det allt svårare att finansiera tillväxten i den offentliga sektorn med fortsatta skattehöjningar. Den offentliga utgiftstillväxten har därför i allt större utsträckning kommit att bli lånefinansierad. Resonemanget belyser det faktum att den snabba offentliga utgiftstillväxten under 1970-talet hänger samman med djupgående strukturell förändring i ekonomin.

För att på ett avgörande sätt bryta den offentliga utgiftsutvecklingen krävs också ett brott i den strukturella utvecklingen. Det ter sig knappast möjligt eller önskvärt att i någon större omfattning åstadkomma detta genom att återgå till 1960-talets struktur att återföra offentlig produktion till hushållssektorn. Den framkomliga vägen inom ramen för en fortsatt hög specialisering i ekonomin är att öka det privata inslaget när det gäller delar av tjänste- och försäkringssektorn och att tjänster inom den offentliga sektorn i högre grad än nu avgiftsfinansieras.

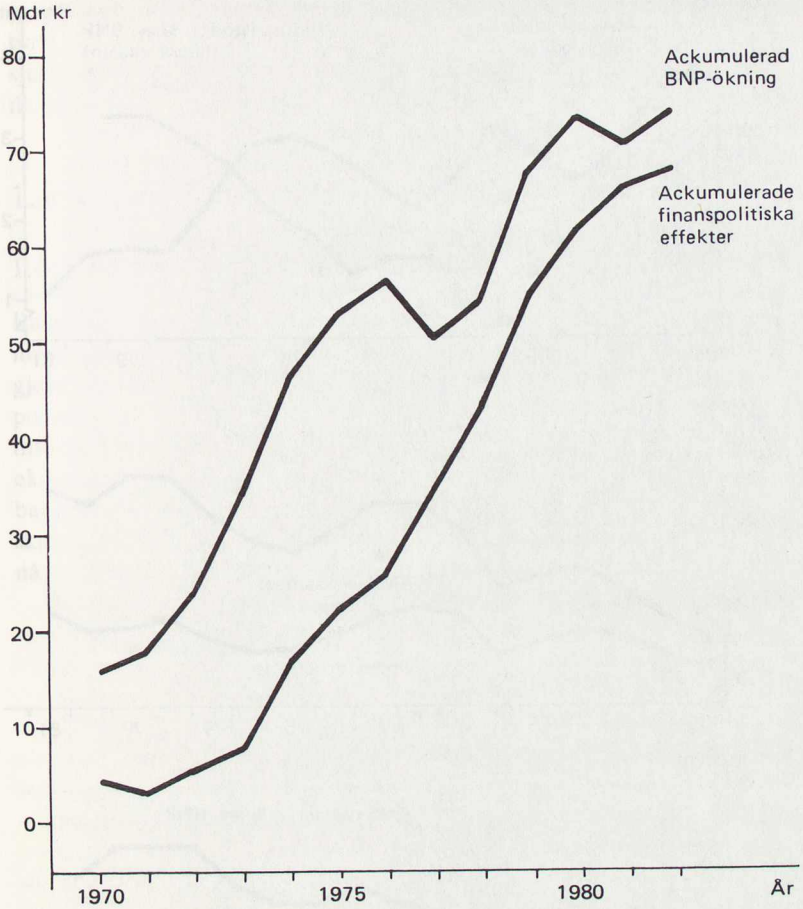
1.3.3 Strukturproblem och växande budgetunderskott

Under 1950- och 1960-talen följdes tillväxten av de offentliga utgifterna av en tillväxt i beskattningen. I lågkonjunkturer kunde en svag inhemsk och internationell efterfrågan motverkas av en expansiv finanspolitik och ett försvagat budgetsaldo. I högkonjunkturer motverkades en stark inhemsk och internationell efterfrågan av en stram finanspolitik och därmed ett förbättrat budgetsaldo. Eftersom tillväxten i de offentliga utgifterna var snabb och stabil blev det i stor utsträckning tidsförläggningen av skattehöjningarna som bestämde konjunkturpolitiken.

Under 1970-talet har i stället en strukturellt betingad nedgång i främst internationell efterfrågan och inhemsk investeringsvaruefterfrågan motverkats av ett ständigt växande budgetunderskott. Mätt med de metoder som etablerades under 1960-talet har sålunda finanspolitiken varit expansiv varje år utom ett under 1970-talet. Detta framgår av de mätningar av budgetens finanspolitiska effekter som årligen redovisas i nationalbudgeten.

Den finanspolitiska effekten ett givet år definieras som den nettoförändring i den totala efterfrågan i ekonomin som förändringarna på budgetens inkomst- och utgiftssida ger upphov till. Effekten anges i procent av föregående års BNP. Eftersom utgångspunkten hela tiden är föregående års budget är det möjligt att kumulera effekten för en följd av år. Detta har gjorts i diagram 1.14 som visar BNP-ökningen under 1970-talet och det bidrag från efterfrågesidan som finanspolitiken givit till denna tillväxt. Det framgår att finanspolitiken sett över hela 1970-talet bidragit till efterfrågan med ca 90 % av den totala BNP-tillväxten.

Detta avspeglar en utveckling där finanspolitiken vissa år blivit för expansiv i den meningen att den drivit fram ett kapacitetsutnyttjande som



Källa: SCB

Diagram 1.14 Finanspolitikens bidrag till BNP-ökning 1970–1982. Miljarder kr 1975 års priser.

verkat inflationsdrivande. Men framför allt avspeglar utvecklingen en bristande strukturell anpassning i ekonomin. Finanspolitiken spelar inte längre rollen av konjunkturregulator i ekonomin utan den har i stället inriktats på att permanent försöka hålla uppe efterfrågan och sysselsättning i en ekonomi som inte är anpassad till dagens relativpriser och efterfrågeförhållanden. Vikande efterfrågan och bristande konkurrenskraft i enskilda sektorer har motverkats med subventioner. Den osubventionerade delen av ekonomin har till sist inte kunnat bära upp några mera omfattande skattehöjningar. Följden har blivit en snabb lånefinansierad utgiftsexpansion i den offentliga sektorn.

Samtidigt som de statsfinansiella kostnaderna för att motverka en strukturell anpassning i ekonomin stigit, har vitaliteten i ekonomin sjunkit och det har blivit allt svårare att hålla uppe efterfrågan, produktion och sysselsättning. Problemen på produktionssidan framstår tydligast i den stagnerande industrisektorn som mot bakgrund av de externa anpassningskraven skulle behövt vara den mest snabbväxande delen i den svenska

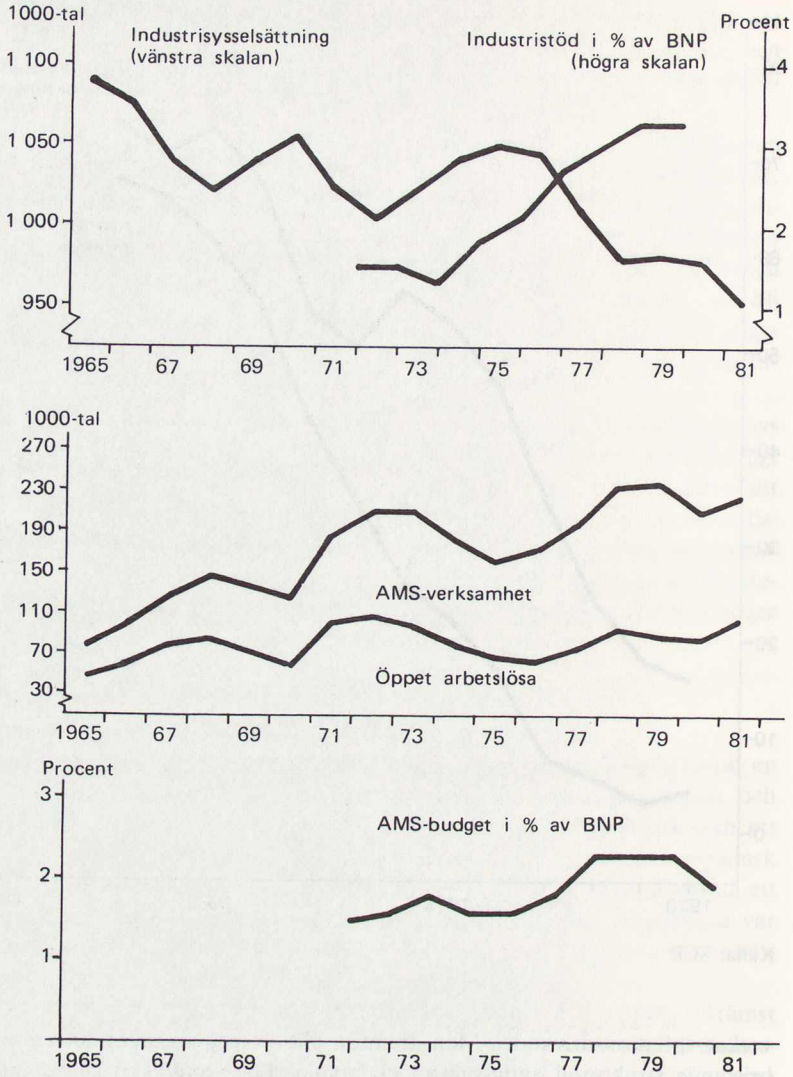


Diagram 1.15 Sysselsättning och arbetslöshet 1 000-tal personer samt industristöd och AMS-budget i % av BNP.

Anm. För dokumentation se appendix 1.
Källa: Industristödsutredningen.

ekonomin. Av diagram 1.15 framgår att subventionerna till de svaga delarna av industrisektorn stigit och industrisysselsättningen sjunkit. Det framgår också att arbetsmarknadspolitiken fått det svårare att hantera den allt kraftigare sysselsättningsnedgång som drabbar industrisektorn i lågkonjunkturer. För varje konjunkturnedgång har antalet öppet arbetslösa och antalet personer i AMS-åtgärder varit högre än i den närmast föregående nedgången. Detta har i sin tur ytterligare ökat de offentliga utgifterna.

1970-talets ständiga finanspolitiska expansion har inneburit en försvagning av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn. Någon motsvarande uppgång på den privata sidan har inte ägt rum. Därmed har också sparande

och kapitalbildning sjunkit kraftigt i hela den svenska ekonomin. Konsumtionsandelen i ekonomin har vuxit kraftigt samtidigt som investeringskvoten sjunkit och bytesbalansunderskottet ökat. Detta har tidigare i detta kapitel illustrerats av diagram 1.3.

1.4 Utsikterna inför 1980-talet

1.4.1 LU 80:s balansalternativ

Balansbristerna i ekonomin – bristande strukturell anpassning, sjunkande investeringar och växande underskott i statsbudget och bytesbalans – har gjort det allt svårare att uppfylla de centrala målen för den ekonomiska politiken – full sysselsättning, stabila priser, god tillväxt och rättvis inkomstfördelning. I LU 80 bedömdes det därför som nödvändigt att den ekonomiska politiken lades om, med sikte på att återföra ekonomin till balans. I långtidsutredningens alternativ 1 angavs på vilka punkter det måste ske trendbrott i den ekonomiska utvecklingen för att ekonomin skulle kunna nå balans.

De viktigaste punkterna summerades i utredningen på följande sätt:

- Efter en lång period av stagnation måste industriproduktionen öka med ca 5 % per år. Industriinvesteringarna måste öka med ca 6 % om året. Industrin måste vinna marknadsandelar hemma och utomlands. Sysselsättningen i industrin måste under den närmaste femårsperioden öka med ca 60 000 personer
- Oljeberoendet måste minskas
- Privat konsumtion får endast öka med 0,5 % per år under hela första hälften av 1980-talet
- Utgiftsökningen i offentlig sektor måste ned från 6 à 7 % om året mätt i fasta priser till 1 à 2 % per år
- Tillväxten i statlig och kommunal konsumtion måste begränsas kraftigt, kommunernas konsumtionstillväxt måste begränsas till ca 1 % om året

Utredningen konstaterade att de angivna trendbrotten endast kan ske om det genomförs en omfattande omläggning av politiken. Kraven på politiken kan delas upp i utbudsinriktade åtgärder och efterfrågeinriktade åtgärder.

På *efterfrågesidan* angav utredningen de angivna målsättningarna beträffande utvecklingen i den offentliga sektorn som en central punkt.

När det gäller *utbudssidan* konstaterade utredningen att det finns en rad restriktioner för ökad industriell tillväxt. Dessa har angivits tidigare i detta kapitel. Här måste enligt utredningen den ekonomiska politiken aktivt verka för förändringar om det skall vara möjligt att åstadkomma de angivna trendbrotten.

Utredningen konstaterade också att den industriella utveckling som krävs för att nå balans inte kan komma till stånd med mindre än att olika relativpriser i ekonomin ändras.

- För att vinna marknadsandelar krävs att priser och löner i den svenska industrin minskar i förhållande till omvärlden. LU 80 uppskattade behovet av relativprisnedgång i exportindustrin till 6 % mellan 1980 och

1985. För lönerna krävdes enligt utredningen en ännu större förskjutning eftersom vinsterna måste öka.

- Den önskvärda industriella sysselsättningsexpansionen krävde att löneläget i industrin höjs i förhållande till andra sektorer i den svenska ekonomin.
- Det var också enligt utredningen av central betydelse att industrins lönsamhet i förhållande till andra sektorer i den svenska ekonomin förbättrades. En stabil investeringstillväxt i industrin kräver, förutom lönsamhetshöjning, att avkastningen på olika former av icke produktiva placeringar minskar. Ett sätt att åstadkomma detta var att minska de ränteuppdrivande underskotten i budgeten och bytesbalansen. Det var emellertid också nödvändigt att öka räntekänsligheten i hushållssektorn. Utredningen konstaterade att en förändring på detta område skulle kräva förändringar i skattereglerna.

1.4.2 Utvecklingen efter LU 80

Man kan konstatera att på de flesta punkter som angavs i LU 80 har ekonomisk-politiska åtgärder vidtagits som gått i den av långtidsutredningen angivna riktningen.

På *efterfrågesidan* har den offentliga utgiftsutvecklingen bromsats upp dels genom en hård budgetbehandling men också genom upprepade besparingsprogram. Dessa avser inte endast den statliga sektorn utan även socialförsäkringssektorn och kommunerna. Genom att begränsa kommunernas finansiella utrymme avser statsmakterna att nedbringa den kommunala konsumtionstillväxten till 1 % om året, vilket var den tillväxttakt som angavs i LU 80.

På *utbudssidan* har ett flertal åtgärder vidtagits eller aviserats. Den mest genomgripande av dessa är den omläggning av inkomstbeskattningen som framkommer i skatteuppgörelsen mellan regeringspartierna och socialdemokraterna. Marginalskattesänkningen förbättrar generellt sett de ekonomiska incitamenten för omställning och produktivitetsökning i ekonomin. Den luckrar därmed upp flera av de restriktioner för ökad tillväxt som angavs i LU 80. De sänkta marginalskatterna i kombination med avdragsbegränsningen bidrar också till att öka räntekänsligheten i hushållssektorn. Detta bidrar till att minska balansbristerna på kreditmarknaden.

Även en rad andra åtgärder har vidtagits eller föreslagits för att förbättra näringslivets produktionsförmåga. Sålunda har aktiesparandet stimulerats, vilket medfört en mycket stark uppgång i nyemissionsaktiviteten. Aktiesparfonderna beräknas tillföra börsen ca 1 1/2 miljard kr per år i riskvilligt kapital. Detta motsvarar väl hushållens andel av det riskkapital som enligt LU 80 krävs för att finansiera den nödvändiga expansionen av näringslivets investeringar.

I syfte att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande arbetsmarknad har föreslagits vissa förändringar i lagen om anställningsskydd (LAS). Förslagen innebär rätt för arbetsgivare att provanställa personal under 6 månader och till tidsbegränsad extraanställning vid tillfälliga arbetstoppar.

Även när det gäller relativpriser och löner har utvecklingen på flera

punkter gått i den riktning som angavs i LU 80. 1981 års avtal på arbetsmarknaden innebar sålunda en stabilisering av vår inhemska kostnadsutveckling. Den innebar också en viss förbättring av det relativa löneläget i industrin i förhållande till andra sektorer i den svenska ekonomin.

Den devalvering som genomfördes i september 1981 innebar också en påtaglig förbättring av den svenska industrins internationella konkurrenskraft, vilket möjliggör en sänkning av de svenska exportpriserna och leder till ett visst återtagande av marknadsandelar.

Av stor vikt är också att uppbromsningen av den offentliga utgiftstillväxten har inneburit att ökningen av subventioner och stöd till olika delar av

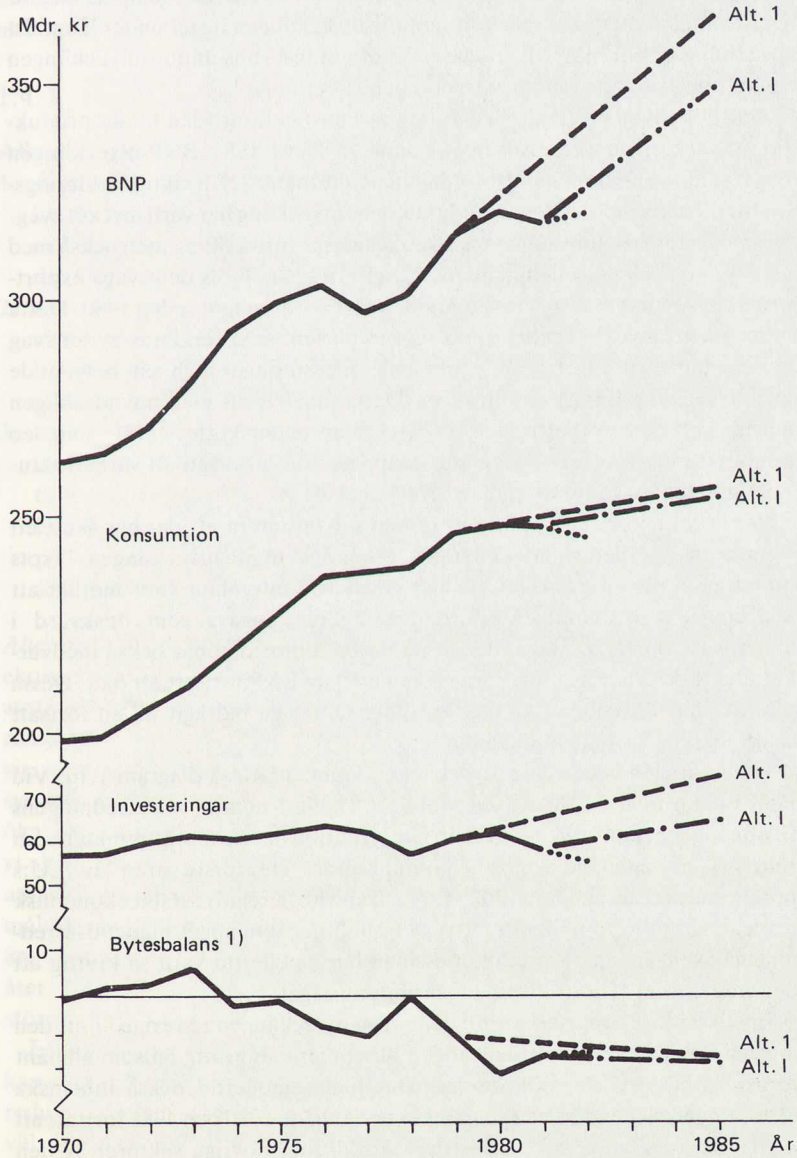


Diagram 1.16 BNP, konsumtion, investeringar och bytesbalans 1970–1985 (1979–1985 enligt LU 80). Miljarder kr 1975 års priser.

1) Löpande pris

ekonomin bromsats upp. Detta skapar förutsättningar för att höja den relativa lönsamheten i de livskraftiga och expansiva delarna av den svenska ekonomin.

På en rad punkter har sålunda den ekonomiska politiken lagts om i en riktning som möjliggör en strukturell anpassning. Detta är en positiv utveckling som ger anledning till viss optimism. Ser vi å andra sidan till den faktiska ekonomiska utvecklingen under 1980 och 1981 så förefaller skälen till optimism inte lika påtagliga. I nästa kapitel ges en detaljerad redogörelse för denna utveckling i jämförelse med långtidsutredningens båda huvudalternativ. En av slutsatserna av denna genomgång är att konsumtionsutvecklingen bromsats upp kraftigt genom en nedgång i den privata konsumtionen samtidigt som den offentliga konsumtionstillväxten har dämpats något. Detta innebär att den totala konsumtionsutvecklingen ligger under långtidsutredningens alternativ 1, medan den offentliga konsumtionsutvecklingen ligger i närheten av långtidsutredningens alternativ 2.

När det gäller produktionen kan man konstatera att den totala produktionsutvecklingen varit mycket svag under 1980 och 1981. BNP-utvecklingen ligger sålunda under långtidsutredningens alternativ 2. En viktig förklaringsfaktor till detta är att industriproduktionens utveckling har varit mycket svag. Detta hänger i sin tur samman med en svag exportutveckling men också med en svag utveckling av hemmamarknadsefterfrågan. Trots den svaga exportutvecklingen har bytesbalanssituationen förbättrats något sedan 1980. Detta beror på en mycket kraftig nedgång i importen, som förklaras av en svag hemmamarknadsefterfrågan, sjunkande investeringar och en betydande lageravveckling främst på oljesidan. Detta innebär att man huvudsakligen måste betrakta förbättringen i bytesbalansunderskottet 1981 som en konjunkturell företeelse. Man kan knappast dra slutsatsen att vårt strukturella underskott minskat mellan 1980 och 1981.

Ser vi till den finansiella sidan så kan vi konstatera att det har skett ett trendbrott när det gäller den reala offentliga utgiftsutvecklingen. Trots omfattande besparingspaket har det emellertid inte ännu varit möjligt att nedbringa utgiftsökningen till den takt som angavs som önskvärd i långtidsutredningen. Stagnationen på produktionssidan har också medverkat till att de offentliga utgifterna som andel av BNP fortsatt att öka. Dessa faktorer har i kombination med ett högt ränteläge bidragit till en fortsatt snabb ökning av budgetunderskottet.

Huvuddragen i den reala utvecklingen sammanfattas i diagram 1.16. Vid jämförelsen med LU 80 är det viktigt att hålla i minnet att utredningens siffror anger genomsnittstal över en femårsperiod där såväl startpunkten som slutpunkten antas vara normalkonjunkturår. De första åren av LU:s prognosperiod är lågkonjunkturår som även vid en relativt stabil ekonomisk utveckling bör ligga under den typ av trendlinjer som anges i långtidsutredningen. Nedgången på produktionssidan har emellertid varit så kraftig att den inte enbart kan förklaras av konjunkturläget.

En viktig förklaringsfaktor till den svaga utvecklingen i Sverige är att den internationella konjunkturnedgången blivit mera långvarig än som allmänt förutsågs när LU 80 publicerades. Det finns emellertid också inhemska förklaringar. Svensk industri har också under både 1980 och 1981 fortsatt att tappa marknadsandelar. I industrisektorn liksom i övriga sektorer av den

svenska ekonomin har produktivitetsutvecklingen fortsatt att vara mycket svag även under de båda senaste åren. Den problembild för 1970-talet som skisserats tidigare i kapitlet finns trots politikomläggningen i stor utsträckning kvar.

Det är mot bakgrund av denna utveckling naturligt att ställa frågan vilken ekonomisk utveckling som nu krävs för att den svenska ekonomin skall nå de balansmål som ställdes upp i LU 80. Det är också av intresse att undersöka vilka följderna blir av en fortsatt stagnation på produktionssidan. I denna avstämning av LU 80 har vi försökt besvara dessa frågeställningar genom att konstruera tre alternativa utvecklingsvägar för den svenska ekonomin för perioden 1981–1985. En utförlig presentation av dessa finns i kapitel 3 av avstämningen. I detta kapitel ges därför endast en kort sammanfattning av alternativen.

1.4.3 Tre alternativa utvecklingsvägar

Alla tre alternativen bygger på vissa gemensamma förutsättningar.

1. *Den internationella utvecklingen* har redan tidigare behandlats i detta kapitel. Den bild som där gavs är gemensam för alternativen. En mera utförlig diskussion av den internationella utvecklingen återfinns i kap 1, del II.
2. *Arbetsutbudet i Sverige* följer den trend som angavs i LU 80. Detta innebär att arbetskraften beräknas öka med 137 000 personer under hela kalkylperioden. Det potentiella antalet arbetade timmar antas vara nästan oförändrat.
3. Mot bakgrund av den fortsatt mycket svaga produktivitetsutvecklingen under 1980 och 1981 har produktivitetsantagandena även vad gäller tillväxttakt justerats ned något för näringslivssektorerna i jämförelse med LU 80. Detta innebär för industrin en produktivitetsökning med 4,2 % per år. För övriga näringslivet antas produktiviteten öka med ca 2,3 % per år 1981–1985.

Alternativ I i denna avstämning anger en väg till balans i den svenska ekonomin. Utgångsåret är i denna avstämning 1981 men i övrigt har avstämningens alternativ I byggts upp efter samma principer som motsvarande alternativ i LU 80. Alternativet bygger sålunda på förutsättningen att vissa centrala mål för den ekonomiska politiken uppnås. Sålunda antas full sysselsättning råda i den svenska ekonomin 1985. Sysselsättningen kan därför öka något snabbare än det tillgängliga arbetskraftsutbudet. Vidare antas att vi skall nå balans i utrikesbetalningarna 1990. Detta har liksom i LU 80 antagits innebära ett underskott motsvarande 2 % av BNP 1985. Den senare målsättningen innebär endast en mindre förbättring i jämförelse med 1981 års underskott. Detta uppgick till ca 2,5 % av BNP. Det måste emellertid åter betonas att det strukturella underskottet detta år var betydligt större.

Eftersom den svenska ekonomin i alternativ I förutsätts nå fullt kapacitetsutnyttjande 1985 innebär den angivna målsättningen en betydande reduktion av det strukturella bytesbalansunderskottet. Man kan om man så vill definiera alternativ I i avstämningen som en ekonomisk utveckling där

den svenska ekonomin når fullt kapacitetsutnyttjande utan att bytesbalansunderskottet försämras från 1981.

Naturligt nog framkommer ur de angivna förutsättningarna en utveckling som vad gäller tillväxttakter är relativt likartad den i alternativ 1 i LU 80. För att höja kapacitetsutnyttjandet utan att försämra bytesbalansunderskottet krävs en exportledd tillväxt. För att denna skall komma till stånd krävs i sin tur en förbättring av konkurrenskraften innebärande en sänkning av relativpriserna med ca 2 % per år räknat från 1981. Detta motsvarar en något större relativprissänkning än den som 1981 års devalvering beräknas ge upphov till. Den snabba exporttillväxten kräver i sin tur en snabb tillväxt i den konkurrensutsatta sektorn. Den genomsnittliga tillväxten i industrin uppgår sålunda till 5,8 % per år och antalet sysselsatta i industrin ökar med 19 000 personer i genomsnitt per år. För att bereda utrymme för denna tillväxt krävs fortsatt återhållsamhet i övriga delar av ekonomin. Den offentliga konsumtionen ökar sålunda endast med 0,6 % per år, medan den privata konsumtionen får öka med 0,7 % per år räknat från 1981.

I den sektorvisa utvecklingen har det skett en viktig revidering i jämförelse med LU 80. Av skäl som redovisas utförligt i kapitel 3 i del II i avstämningen kan bostadsefterfrågan väntas bli betydligt svagare under början av 1980-talet än vad som angavs i LU 80. Utredningen har nu bedömt att vid oförändrad subventionsgrad i bostadssektorn så kommer efterfrågan högst att kunna generera ett tillskott på 33 000 lägenheter per år. Vid en viss fortsatt ökning av produktionen i ROT-sektorn (Reparation, Ombyggnad, Tillbyggnad) så kan därmed den totala byggsektorn väntas få en oförändrad volym mellan 1981 och 1985. Detta innebär enligt kalkylerna att sysselsättningen i byggsektorn sjunker med sammantaget 25 000 personer under perioden 1981–1985. Denna utveckling ligger i linje med en omstrukturering från skyddad till konkurrensutsatt sektor.

Utvecklingen av exporten och av produktionen i industrisektorn i alternativ I innebär ett mycket drastiskt trendbrott i jämförelse med den stagnation i industriproduktion och export som rått under senare delen av 1970-talet. Att åstadkomma en sådan vändning är naturligtvis en mycket svår uppgift. Det har också i samband med debatten kring LU 80 hävdats att det är en orealistisk tanke att svensk industri skulle kunna vinna marknadsandelar över huvud taget. Vi kan konstatera att industrin under det senaste året i stället för att vinna marknadsandelar fortsatt att tappa andelar. Det finns därför anledning att studera alternativ som bygger på en mera modest utveckling av industrin än den som anges i det nyss presenterade alternativet.

Alternativ II har byggts upp från två utgångspunkter. För det första har exporten antagits växa i takt med den internationella marknadstillväxten, dvs vi varken återvinner eller förlorar marknadsandelar. För det andra har det antagits att den strama politiken vad gäller inhemsk efterfrågan som fördes i alternativ I också fullföljs i alternativ II.

Restriktionerna på ekonomins utbudssida har sålunda antagits bli bestående och en strukturomvandling mot potentiellt expansiva branscher kommer inte till stånd. Företagen kommer därmed inte att kunna utnyttja devalveringen. Industrins produktionstillväxt blir därmed lägre än i alt I vilket leder till en fortsatt nedgång i industrisysselsättningen. Mot bakgrund

av den strama politiken blir en kraftig ökning av arbetslösheten oundviklig i detta alternativ.

Också bytesbalansen försämras i förhållande till alternativ I genom att industriexpansionen uteblir. En åtstramning av konsumtionen leder sålunda i detta fall till en sänkning av den totala produktionstillväxten, ofullständigt kapacitetsutnyttjande, stigande arbetslöshet och växande bytesbalansunderskott.

Den oförmånliga utvecklingen i alternativ II understryker den centrala roll industriutvecklingen spelar när det gäller att nå balans i ekonomin. Mot bakgrund av den svaga utvecklingen i industrin under 1970-talet och de svårigheter man kan se att åstadkomma en kraftig vändning i industriutvecklingen är det naturligt att ställa frågan om det finns någon metod att skapa full sysselsättning i den svenska ekonomin vid den modesta industriutveckling som antagits i alternativ II.

I *alternativ III* har politiken antagits bli inriktad på att skapa full sysselsättning genom offentlig expansion och ökat bostadsbyggande. Utvecklingen av industrins produktivitet och industriexport har i övrigt antagits vara samma som alternativ II.

Några huvudresultat i alternativet är

- Strategin kräver en återgång av den offentliga expansionen till 1970-talets tillväxttakter.
- Bostadsbyggandet har antagits öka till 55 000 lägenheter per år. Detta kräver enligt kalkylerna att boendets relativpris sänks med 0,5 % per år, vilket är 2,5 procentenheter lägre än alternativ I. Detta motsvarar ca 11 miljarder kr av bostadskonsumtionen i löpande priser. Eftersom kostnadsutvecklingen inte är lägre i alternativ III än i alternativ I faller detta belopp ut som ett krav på ökade subventioner till sektorn.
- Trots den kraftiga ökningen av inhemsk efterfrågan i jämförelse med alternativ II växer industriproduktionen endast med 1/2 % mer per år i alternativ III än i alternativ II.
- Den relativt svaga exportutvecklingen i kombination med hög inhemsk efterfrågan leder till ett växande bytesbalansunderskott. Detta uppgår 1985 till ca 5,5 % av BNP.
- Den fortsatta ökningen av offentlig konsumtion och offentliga subventioner leder till ett växande budgetunderskott. Detta uppgår i kalkylen 1985 till 124 miljarder kr, vilket motsvarar 13,3 % av BNP.

De tre alternativen sammanfattas i sina huvuddrag i tabell 1.3. Sammanfattningsvis understryker alternativen nödvändigheten av en strukturell anpassning i den svenska ekonomin. En sådan sker i alternativ I men inte i alternativen II och III. Vid *oförändrad struktur* i den svenska ekonomin står valet på kort sikt mellan ökade underskott å ena sidan eller ökad arbetslöshet å den andra sidan. I ett något längre perspektiv är det inte möjligt att upprätthålla full sysselsättning genom växande underskott. En utveckling enligt alternativ III kommer att nå en punkt där underskotten inte längre blir hanterliga. Expansionen måste då avlösas av mycket hård åtstramning. Arbetslösheten kommer då också att öka kraftigt även i detta alternativ. En strukturanpassning är sålunda en förutsättning för en bestående full sysselsättning.

Tabell 1.3 Tre alternativ 1981–1985, allmänna karakteristika

	Alt I	Alt II	Alt III
BNP-tillväxt	God (2,4 %)	Svag (1,0 %)	Svag (2,2 %)
Arbetslöshet	Låg (2 %)	Hög (7 %)	Låg (2 %)
Kommunal konsumtionstillväxt	Låg (1,2 %)	Låg (1,2 %)	Hög (3,7 %)
Statlig konsumtionstillväxt	Låg (–1 %)	Låg (–1 %)	Hög (0 %)
Privat konsumtionstillväxt	Låg (0,7 %)	Låg (0,7 %)	Hög (1,8 %)
Produktionstillväxt i industrin	Hög (5,8 %)	Låg (3,3 %)	Låg (3,8 %)
Investeringstillväxt i industrin	God (8 %)	Svag (3,5 %)	Svag (3,5 %)
Exporttillväxt	God (7,5 %)	Svag (4,5 %)	Svag (4,5 %)
Bytesbalans	God (–2 %)	Svag (–4 %)	Mkt svag (–6 %)
Relativpris	Sänks (–2 %)	Oförändrade	Oförändrade

Trots den svaga internationella ekonomin är utvecklingen för ett litet land inte ödesbestämd. En utveckling i enlighet med alternativ I är sålunda inte omöjlig att åstadkomma i den internationella miljö som kännetecknat 1970-talet. Finlands utveckling under de senaste åren kan i viktiga avseenden utgöra exempel på detta. Exempel på en utveckling enligt alternativ II är olyckligtvis mera talrika. Två sådana ges av Belgien och Danmark. När det gäller alternativ III så påminner utvecklingen om den som svensk ekonomi uppvisade vid 1970-talets mitt i samband med överbryggningspolitiken. En viktig skillnad är att överbryggningspolitiken startades från ett relativt gott utgångsläge, medan startpunkten nu, bl a på grund av överbryggningspolitiken, är en svår obalanssituation.

1.4.4 Ett finansiellt perspektiv för alternativ I och III

Detaljerade finansiella kalkyler för alternativen I och III redovisas i kapitel 4 i del I. Här återges några av huvudpunkterna i detta kapitel. I de finansiella kalkylerna är osäkerheten i många avseenden än större än på det reala området. Många av de avgörande sambanden ter sig mindre stabila än på den reala sidan. Därför måste de finansiella kalkylerna tolkas och användas med stor försiktighet.

När det gäller *alternativ I* så har kalkylerna över löner, priser och vinster byggts upp från följande utgångspunkter.

- År 1983 t o m 1985 skall den genomsnittliga inhemska inflationstakten inte överstiga 5,5 % per år. Det är denna inflationstakt som har förutsatts i skatteuppgörelsen.
- Det krävs enligt de reala kalkylerna en sänkning av relativpriserna i den konkurrensutsatta sektorn i förhållande till priserna i våra konkurrentländer. Enligt kalkylerna skall denna sänkning 1981–1985 uppgå till sammanlagt ca 8,5 procentenheter.
- För att få igång expansion och investeringar i den konkurrensutsatta sektorn är det nödvändigt med en fortsatt uppgång i vinsterna i denna sektor. I denna avstämning har kravet på vinstuppgång i K-sektorn satts till 6 procentenheter av förädlingsvärdet. Detta motsvarar ungefär den vinstnivå sektorn hade 1973.

I EFO-modellen, såsom den tillämpades under slutet av 1960-talet, var den internationella prisökningen en fast punkt. Tillsammans med beräknad produktivitetsökning i K-sektorn bestämde den förväntade internationella prisökningen storleken av det inhemska löneutrymmet. Denna modell som i många avseenden fungerade bra under 1960-talet är inte längre tillämplig.

- Under 1960-talet var den internationella prisökningen stabil och förutsägbar. Därtill var växelkurserna i stort sett fasta. Ingen av dessa förutsättningar har förelegat under 1970-talet. De kan inte heller förväntas vara uppfyllda under den överblickbara delen av 1980-talet.
- Under huvuddelen av 1960-talet var ekonomin i balans. K-sektorns relativpriser och vinster var sådana att de möjliggjorde balans i utrikesbetalningarna på kort och lång sikt. Denna förutsättning gäller inte heller nu. Om vi skall komma till rätta med detta krävs som redan konstaterats en uppgång i vinstandelen och en nedgång i K-sektorns relativpriser. Den löneökning som är förenlig med balans i ekonomin låter sig därför inte bestämmas på samma enkla sätt som under 1960-talet.

En sådan fixpunkt kan i stället ges av en bestämd målsättning för den inhemska inflationstakten. Den målsättning på 5,5 % inflation för perioden 1982–1985 som varit utgångspunkt för skatteuppgörelsen hade om ekonomin varit i balans inneburit ett krav på att kostnaden per producerad enhet i näringslivet inte får öka med mer än 5,5 % 1982–1985. Tar vi också i beaktande en nödvändig vinstuppgång i K-sektorn samt den förlust av terms-of-trade som krävs för att vi skall kunna förbättra vår internationella konkurrenskraft måste den angivna kostnadsökningen vara ännu lägre. Produktivitetsökningen i den privata sektorn beräknas uppgå till 3 % per år. Den lönekostnadsökning på 7 % per år som ligger i kalkylen för alternativ I innebär därför att kostnaden per producerad enhet i näringslivet ökar med 4 % per år. För att kunna försvara dessa låga ökningstal för inhemska priser och löner är det nödvändigt att bedriva en apprecieringspolitik, dvs värdet på den svenska kronan måste skrivas upp i förhållande till valutakorgen. Storleken på dessa uppskrivningar bestäms dels av den internationella inflationstakten och dels av kravet på förbättrad konkurrenskraft genom sänkta relativpriser.

Den internationella prisökningen kan beräknas 1981–1985 uppgå till ca 7,3 % per år i nationell valuta. Beaktar vi den svenska devalveringen 1981 blir den genomsnittliga internationella prisökningen i svenska kronor 9,7 % per år under perioden 1981–1985. Kravet på anpassning av de svenska relativpriserna i förhållande till internationella priser uppgår som vi konstaterat till 2,1 % per år. Vi måste i detta sammanhang också beakta kravet på en ökad vinst i K-sektorn. Detta krav motsvarar en löneökning med 2 procentenheter per år i genomsnitt. Vid den lönekostnadökning som angivits och vid en produktivitetsökning i industrin med 4,2 % per år så skulle det krävas en uppskrivning av kronan med sammanlagt 9,5 % under hela perioden för att kalkylen skall gå ihop.

En sammanfattning av kalkylerna över priser och löner ges i tabellerna 1.4 och 1.5. Tabell 1.4 anger utvecklingen under hela perioden. Tabell 1.5 anger

Tabell 1.4 Nyckeltal för prisutvecklingen 1981–1985

	% per år
Internationell prisökning	
Bearbetade varor före revalvering (SEK)	9,5
Revalveringskrav	2,3
Internationell ökning	
Bearbetade varor (SEK)	7,2
Ökning av svenska exportpriser (SEK)	5,3
Vinstandelsförändring	2
Produktivitetsökning i K-sektorn	4,2
Lönekostnadsökning	7,1
KPI-ökning	6,2

Tabell 1.5 Konsumentpriser och löner 1981–1985. Alternativ I

	1982	1983	1984	1985	1981–1985
Utan skatteomläggning					
Timlön exkl koll. avg.	6,4	7,1	7,1	7,1	6,9
Utbetald lönesumma	6,1	7,4	7,4	7,4	7,1
KPI	8,5	5,5	5,5	5,5	6,2
Basenhet	6 900	7 500	7 800	8 200	
Med skatteomläggning					
Timlön exkl koll. avg. efter avräkning	6,4	5,4	5,4	5,4	
Utbetald lönesumma efter avräkning	6,1	5,7	5,7	5,7	
Basenhet efter skattereform	6 900	7 300	7 700	8 100	

genomsnittsutvecklingen för 1983 t o m 1985, dvs den tid som skatteuppgörelsen omfattar. I kalkylerna har antagits att inkomstskatten läggs om i enlighet med den modell som angavs i uppgörelsen. Det har också schablonmässigt antagits att hela det inkomstbortfall som skattesänkningen ger upphov till täcks av höjda arbetsgivaravgifter. Det skulle krävas en höjning av arbetsgivaravgiften med i genomsnitt 2,3 % per år. Timlönekostnaden skulle därmed kunna öka med ca 5,5 % per år i genomsnitt. Om vi räknar med en löneglidning på ca 3,5 % per år skulle det i kalkylen finnas ett utrymme för avtalsmässiga löneökningar på ca 2 % per år. Vi återkommer i ett senare avsnitt till frågan om vilka krav på lönebildningsprocessen en sådan utveckling ställer.

De *offentliga utgifterna* ökade under 1970-talet trendmässigt med ca 6 % realt per år. Därmed har deras andel av BNP stigit från 45 % 1970 till ca 63 % 1980. Det har inte varit möjligt att finansiera denna snabba utgiftstillväxt med skatteökningar. I stället har under senare delen av 1970-talet budgetunderskottet stigit dramatiskt. Detta uppgick 1980 till ca 10 % av BNP. I LU 80:s alternativ 1 uppgick den offentliga utgiftstillväxten till 1 %

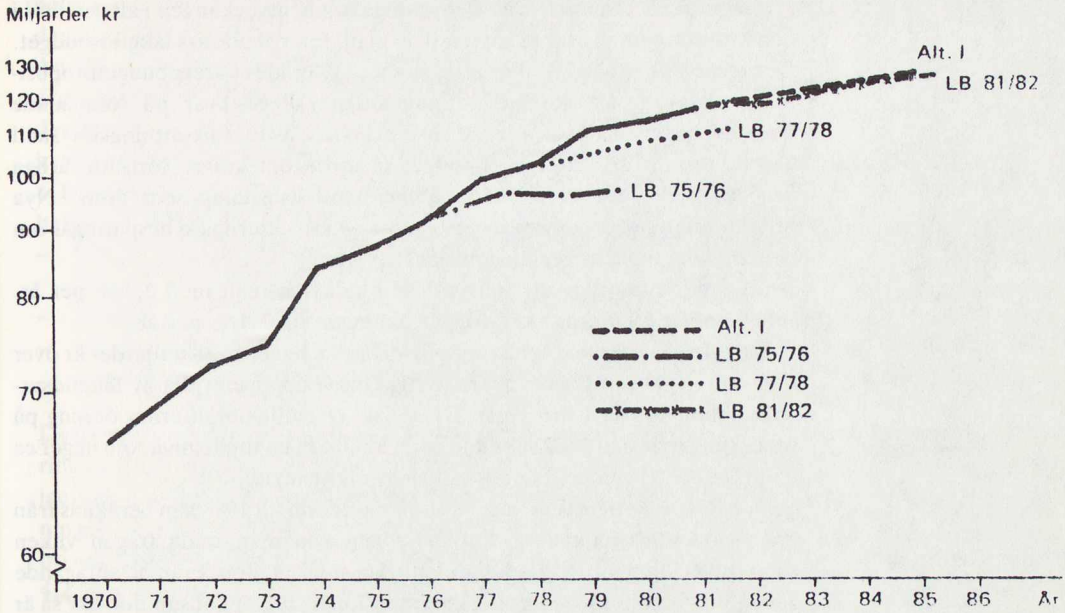


Diagram 1.17 Statens utgifter 1970–1981 samt 1981–1985 enligt alt I i jämförelse med långtidsbudgeten.
1975 års priser. Log skala.

per år fram till 1985. Detta möjliggjorde enligt kalkylen en neddragning av den offentliga sektorns utgiftsandel till 60 % av BNP. Budgetunderskottet reducerades i dessa kalkyler till 55 miljarder kr, dvs 6,7 % av BNP. Vi har redan konstaterat att utvecklingen mellan 1979 och 1981 inte ligger i linje med LU 80:s alternativ 1 på dessa punkter. Den offentliga sektorns utgiftsandel har stigit till ca 66 % och budgetunderskottets BNP-andel har stigit till ca 11,5 % av BNP.

Den fortsatta utgiftstillväxten för den offentliga sektorn är ett av de mest centrala avvägningsproblemen i den ekonomiska politiken under början av 1980-talet. I denna avstämning har långtidsutredningen inte tagit någon bestämd ställning i frågan vilken offentlig utgiftstillväxt som är förenlig med alternativ 1. Utredningen har i stället gjort en *referenskalkyl* för den offentliga utgiftstillväxten. Denna kalkyl är vad det gäller konsumtion och investeringar baserad på den reala utveckling som redan angivits i alternativ I. När det gäller övriga utgifter så har kalkylen gjorts utifrån antagandet att nu existerande regler fortsätter att gälla. De besparingar som aviserats i 1982 års budgetproposition har beaktats i kalkylen. Kalkylerna för transfereringsutgifterna har sålunda lagts upp på samma sätt som i långtidsbudgeten.

Innebörden av antagandet beträffande den statliga utgiftstillväxten kan illustreras av diagram 1.17. Diagrammet visar den reala utvecklingen av statens utgifter under 1970-talet. I diagrammet har också lagts in utgiftsutvecklingen i några av de senaste årens långtidsbudgetar. Där framgår att utgiftsutvecklingen historiskt legat markant över den som angivits i långtidsbudgetarna. Detta beror på att dessa endast innehåller de utgifter som är följden av redan fattade beslut. Eftersom tillkommande beslut inte har motvägts av besparingar har den realiserade utvecklingen kommit att bli mer expansiv än i långtidsbudgeten.

Diagrammet visar också att den statliga utgiftsutvecklingen i alternativ I i denna avstämning ansluter sig relativt väl till föregående års långtidsbudget. Detta betyder bl a att de besparingar som aviserades i årets budgetproposition har gjort det möjligt att ungefärligen ligga kvar på föregående långtidsbudgets kalkyl. För att utvecklingen även fortsättningsvis skall ansluta sig till denna långtidsbudget så torde det krävas fortsatta årliga besparingsprogram av ungefär samma storleksordning som årets. Nya utgifter tillkommer och dessa måste motvägas av ytterligare besparingar om den angivna utgiftsutvecklingen skall uppnås.

De totala offentliga utgifterna ökar i kalkylen realt med 2,3 % per år. Räknas ränteutgifterna bort uppgår ökningen till 1,4 % per år.

Kalkylen ger därmed 1985 en utgiftsnivå som ligger ca 38 miljarder kr över den som angavs i LU 80:s alternativ 1. Om vi applicerar det av långtidsutredningen angivna 1-procentsmålet för de offentliga utgifternas ökning på utvecklingen fr o m 1982 så skulle detta innebära en utgiftsnivå som ligger ca 25 miljarder kr under referenskalkylens utgiftsnivå.

Den totala skatteutvecklingen i ekonomin fram till 1985 kan beräknas från två skilda utgångspunkter. *För det första* kan man ställa frågan vilken skatteutveckling som krävs för att kalkylen skall gå ihop. Från de antagande som gjorts beträffande offentliga utgifter, löner, privat konsumtion osv så är det möjligt att härleda ett skattekrav. Detta skattekrav innebär för avstämningens alternativ I att den totala skattekvoten i ekonomin måste upp från 49,5 % av BNP 1981 till 51,3 % av BNP 1985.[1]

Eftersom de offentliga utgifterna i referenskalkylen utgör en oförändrad andel av BNP till 1985 så innebär uppgången i skattekvoten att budgetunderskottet reduceras som andel av BNP. Denna andel går sålunda ner från 11,6 % 1981 till 9,3 % 1985. Det budgetunderskott som framkommer 1985 balanserar ekonomin i den tekniska meningen att det motverkar de bortfall i total efterfrågan som bytesbalansunderskottet och det finansiella sparöverskottet genom låga investeringar i den privata sektorn utgör.

Det framräknade skattekravet kan ställas mot de skatteinkomster som genereras av existerande skattesystem. En sådan kalkyl har gjorts med existerande skatteregler och vad beträffar inkomstskatten de skatteomläggningar som aviserats i skatteuppgörelsen. Som redan tidigare nämnts så antas sänkningen i inkomstskatt bli finansierad med en höjning av arbetsgivaravgiften på 7 procentenheter. När det gäller oljeskatten så har antagits att denna kommer att höjas i takt med de internationella prisökningarna. Detta är liktydigt med att de procentuella höjningarna internationellt får ett lika stort genomslag i användarledet i Sverige. Man finner med dessa antaganden att skattesystemet 1985 kommer att generera något högre intäkter än vad som krävs enligt det framräknade skattekravet.

Också för *alternativ III* har en fullständig finansiell kalkyl gjorts. Alternativ III har konstruerats med utgångspunkt i antagandet att industrisektorn inte återvinner marknadsandelar under början av 1980-talet. En innebörd av detta antagande är att industrin på lite sikt inte kan utnyttja devalveringen till att sänka de internationella relativpriserna för att vinna marknadsandelar. Eftersom alternativet bygger på att full sysselsättning uppnås genom en expansiv inhemsk politik så ökar bytesbalansunderskottet kraftigt. Det blir därmed knappast möjligt att bedriva någon apprecierings-

[1] Siffrorna avser debiterad skatt.

politik. Därmed kommer såväl de internationella prisökningarna som devalveringen 1981 att slå igenom i inhemsk svensk inflation. Denna devalvering skulle därmed ansluta sig till en lång rad av internationella exempel på att det devalverande landet inte kunnat tillgodogöra sig devalveringen i form av förbättrad konkurrenskraft. I stället har den kvarstående effekten blivit ökad inflation.

I kalkylen över *priser, löner och vinster* för alternativ III har mot denna bakgrund följande antaganden varit utgångspunkter.

- Växelkursen för den svenska kronan blir oförändrad gentemot valutakorgen
- Vinstandelen i såväl K- som S-sektorn ligger kvar på 1981 års nivå
- Löneökningarna äter upp det utrymme för konkurrenskraftförbättring som devalveringen givit.

Detta innebär att hela den internationella prisökningen som efter devalveringen för perioden 1981–1985 ligger på ca 9 1/2 % i svenska kronor slår igenom i lönebildningen. Eftersom vinstandelen är oförändrad kan löneökningen beräknas med hjälp av en mekanisk EFO-kalkyl. Den internationella prisökningen i kombination med en produktivitetsökning i K-sektorn på 4,2 % ger sålunda en svensk löneökning på knappt 13 %.

Med de förutsättningar som angivits så kan den inhemska inflationstakten i detta alternativ beräknas till drygt 10 % per år under perioden.

Kalkylen över *offentliga utgifter, skatter och underskott* ser naturligt nog väsentligt annorlunda ut i alternativ III än i alternativ I. De viktigaste skillnaderna i antaganden sammanfattas i tabell 1.6.

Skillnaderna i kommunal och statlig konsumtion kan hänföras till de redan presenterade reala kalkylerna. Skillnaderna i basbeloppet kan hänföras till den politiska debatt som f n finns på denna punkt. Det förefaller naturligt att anknyta KPI-alternativet till det mera offentligexpansiva alternativet III. När det gäller övriga bidrag till hushåll så har i alternativ I gjorts samma mycket strikta antagande som i långtidsbudgeten, nämligen att dessa bidrag skall vara oförändrade i nominella termer. I alternativ III är det naturligt att i stället anta att bidragen förblir realt oförändrade. Bostadssubventionerna har i alternativ I antagits utgå efter de regler som gäller sedan det nu föreslagna besparingspaketet genomförts. Detta är förenligt med en nyproduktion av lägenheter på ca 33 000 per år. I alternativ III antas nyproduktionen av lägenheter uppgå till 55 000 per år. För att driva fram en

Tabell 1.6 Skillnader i antaganden vad gäller offentliga utgifter mellan alt I och III

	Alt I	Alt III
Kommunal konsumtion	+1,2 %	+3,7 %
Statlig konsumtion	−0,8 %	0 %
Basbeloppet	Enligt nuvarande regler	Enligt KPI fr o m 1983
Bidrag till hushåll	Nominellt oförändrade	Följer KPI
Extra bostadsstöd	0	11 miljarder kr

efterfrågan som motsvarar denna nyproduktion har det årliga bostadsstödet ökats med 11 miljarder kr fram till 1985.

I övriga avseenden präglas även alternativ III av en betydande stramhet vad gäller offentliga utgifter. Sålunda genomförs inga nya reformer med undantag för bostadsstödet samt att vissa transfereringsutgifter antas bli realt oförändrade.

Den svaga internationella efterfrågan på svenska varor och den svaga utvecklingen av osubventionerade investeringar gör att efterfrågan i ekonomin i huvudsak får upprätthållas genom fortsatt finanspolitisk expansion. Budgetunderskottet ökar sålunda till 124 miljarder kr 1985, vilket då motsvarar 13,3 % av BNP. Detta är liktydigt med att den offentliga utgiftsexpansionen i alternativ III inte i någon större utsträckning kan finansieras med höjda skatter. Skattekvoten kommer i detta alternativ endast att ligga något över den nivå som antas i alternativ I. Utvecklingen vad beträffar totala offentliga utgifter och skatter i de båda alternativen sammanfattas i diagram 1.18.

Trots den begränsade skillnaden vad gäller skattekvotens utveckling ter sig skattesituationen betydligt mera komplicerad i alternativ III än i alternativ I. Detta hänger ihop med dels kommunalskatteutvecklingen, dels utvecklingen av den statliga inkomstskatten vid hög inflation. Den kommunala expansion som ligger i alternativ III drar i jämförelse med alternativ I med sig ett extra finansieringsbehov på inemot 30 miljarder kr. I kalkylerna har detta antagits bli täckt till hälften av ökade statliga transfereringar till kommunerna. Därmed skulle de statliga bidragens andel av kommunernas utgifter i detta

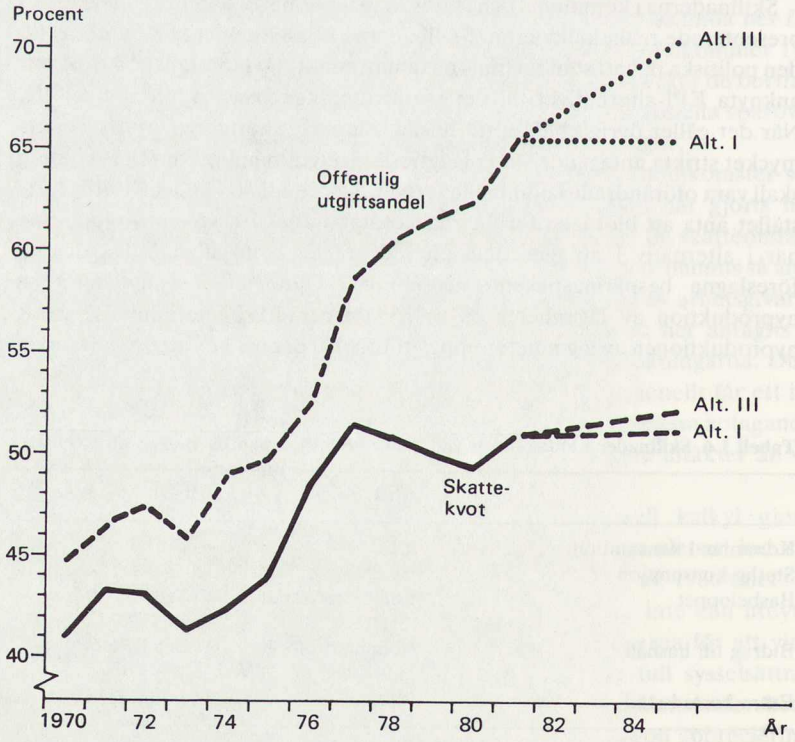


Diagram 1.18 De totala skatteintäkterna och offentliga utgifterna i Sverige 1970–1985. Procent av BNP.

alternativ stiga något räknat från 1981. Återstoden har antagits bli täckt genom höjningar av kommunalskatten. Denna skulle därmed höjas från 29 kr i genomsnitt till 34 kr i genomsnitt 1985. När det gäller den statliga inkomstbeskattningen så innebär det faktum att inflationstakten i alternativ III ligger ca 5 % över den inflationsnivå för vilken inkomstskatten är indexerad att det sker en automatisk skattehöjning utöver den som redan sker i alternativ I. Denna höjning kan beräknas motsvara ca 7 miljarder kr. Om skattekvoten inte skall stiga mer än som anges i diagram 1.17 måste kommunalskattehöjningarna och den automatiska höjningen i statsskatten motverkas av återkommande sänkningar i statsskatten. Vi skulle därmed få en likartad skatteutveckling som under mitten av 1970-talet.

1.4.5 Realräntan och AP-fonderna

I de finansiella kalkylerna har förutsatts att realräntan under perioden kommer att vara positiv och uppgå till 2 1/2 %. Detta innebär ett brott med 1970-talets utveckling då realräntan genomgående har varit negativ med ett par procent. Antagandet som gjorts här kan delvis ses som en prognos gjord med utgångspunkt i aktuella tendenser på kredit- och kapitalmarknad. Antagandet speglar emellertid också bedömningen att en balanserad ekonomisk utveckling kräver en positiv realränta.

I det korta perspektivet är det naturligt nog lättare att se de fördelar en negativ ränta ger låntagarna än de nackdelar som långivarna har av en sådan ränta. För Sveriges del är detta särskilt påtagligt eftersom de stora långivarna på kapitalmarknaden är institutioner som tillförs pengar genom kollektiva eller lagfästa avgifter. På placeringssidan är dessa institutioner också bundna av olika typer av placeringstvång.

Det kan i detta sammanhang vara av intresse att göra en jämförelse med Förenta staterna. Även där har realräntan varit negativ under stora delar av 1970-talet. Liksom i Sverige har den reala effektiva räntan på portföljer med innehav av långa obligationer dragits ned genom en fortgående stegring i inflationstakten. De fortgående förluster som placerare på obligationsmarknaden gjort i Förenta staterna under hela 1970-talet är en viktig förklaring till att utbudet på obligationsmarknaden i Förenta staterna nu är mycket begränsat. Lärdomarna från 1970-talet gör att långivarna vill ha en mycket hög nyplaceringsränta för att vara villiga att gå in på obligationsmarknaden. Detta är en viktig delförklaring till att den långa räntan i Förenta staterna håller sig kvar vid höga nivåer trots att inflationstakten går ned. Därtill kommer som tidigare påpekats att lånefterfrågan drivs upp genom kombinationen av höga budgetunderskott och hård penningpolitik.

I Sverige är situationen annorlunda delvis därför att institutionerna på den svenska kapitalmarknaden har mycket begränsade möjligheter att välja placeringsform. Därtill kommer att de genom avgifter och skatter i de flesta fall har en garanterad tillförsel av medel. De problem de negativa räntorna på obligationsportföljer skapat för dessa institutioner är emellertid betydande.

Detta belyses av den analys av AP-fondens utveckling som återfinns i del

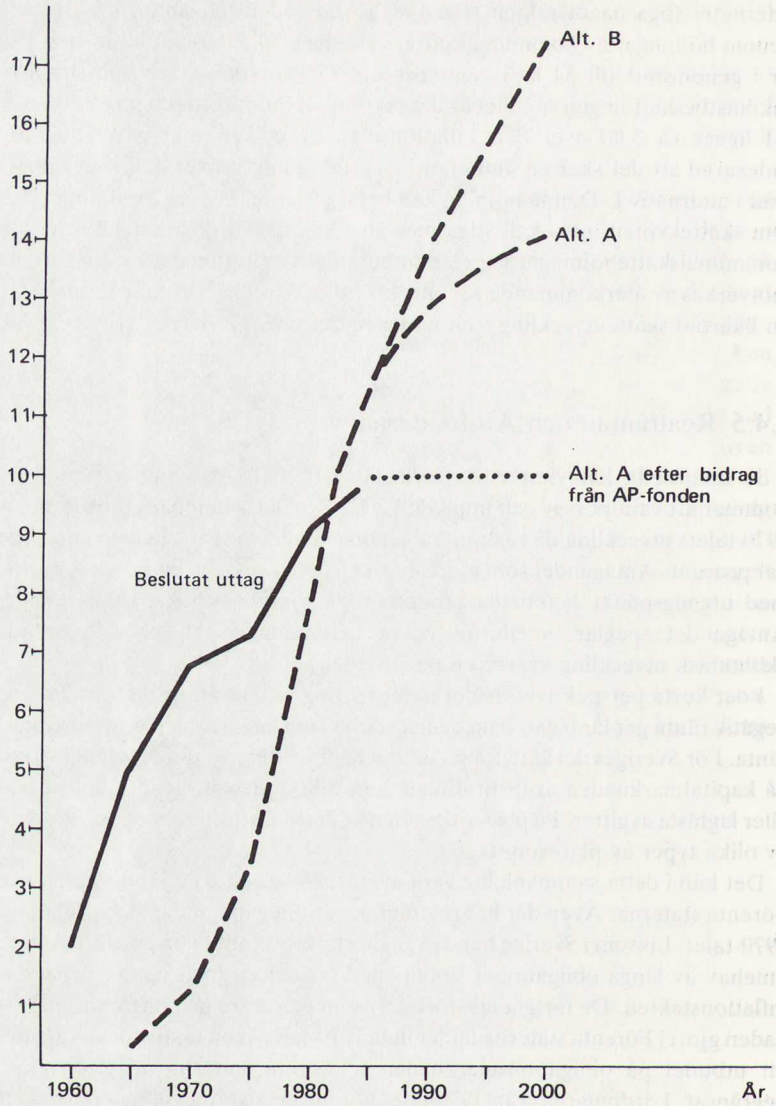


Diagram 1.19 ATP-avgiften i procent av egentliga lönesumman.

Anm. ——— Visar beslutad uttagsprocent 1960–1984.

– – – Visar uttagsprocenten enligt renodlad fördelningsprincip, dvs för att täcka pensionsutbetalningarna utan fonduppbyggnad. Efter 1985 antas reallönen stiga med 2 1/2 % per år i alternativ A och med 1 % i alternativ B.

••••• Anger den uttagsnivå som varit möjlig med 2 % realavkastning på AP-fonden och i övrigt samma förutsättning som i alternativ A.

II. Analysens huvudresultat kan sammanfattas i anslutning till diagram 1.19. Diagrammet täcker perioden 1965–2000. Detta är ett relativt kort perspektiv i detta sammanhang eftersom huvuddelen av dagens aktiva generation kommer att pensioneras efter år 2000. Tidsperspektivet räcker emellertid för att klargöra problembilden. Den streckade linjen i diagrammet visar fondens pensionsutbetalningar som andel av lönesumman. Om ATP varit ett renodlat fördelningssystem så skulle denna linje sammanfallit med avgiftsuttaget. Avgifter och utbetalningar hade då precis täckt varandra. I stället har fördelningssystemet kombinerats med en fond. För att bygga upp fonden har avgifterna före 1981 legat över den streckade linjen. Avgiftsuttagets utveckling framgår av den heldragna linjen. Linjerna skär varandra 1981. Detta innebär att avgifter och utbetalningar nu täcker varandra. Fondens utveckling bestäms därmed f n av dess genomsnittliga förräntning. Avgifterna är nu genom beslut av riksdagen låsta fram t o m 1984.

När det gäller de framtida utbetalningarna som andel av lönesumman har fram till 1985 antagits en löneutveckling enligt avstämningens alt I. Därefter har två alternativ lagts in. Båda anger fondens utbetalningar som andel av den prognosticerade lönesumman under perioden 1985–2000. Alternativ A har baserats på ett antagande om 2,5 % reallönetillväxt medan Alternativ B har baserats på ett antagande om 1 % reallönetillväxt. Om man antar att någon fortsatt fonduppbyggnad inte är möjlig samt att det inte är önskvärt att lösa upp fonderna för att kunna betala ut pensioner så blir Alternativ A respektive Alternativ B liktydig med avgiftsuttaget vid de båda antagna reallönetillväxterna. I båda fallen blir sålunda kraven på avgiftshöjningar betydande.

Under perioden fram till 1981 så har den reala genomsnittliga förräntningen på fondernas medel varit negativ. Om den reala förräntningen i stället varit +2 % så skulle fondens storlek allt annat lika 1981 varit 70 miljarder kr större än faktiska, vilket motsvarar en skillnad på 40 %.

Fondens storlek är sådan att man inte kan frikoppla dess utveckling från ekonomins i övrigt. Avgiftsprofilen och den negativa realräntan ansluter sig väl till bilden av den svenska ekonomins strukturella problem som angavs inledningsvis. Det höjda avgiftsuttaget har i någon mån bidragit till 1970-talets kostnadsproblem varigenom utslagningen ur industrisektorn ökat. Därmed har resurser förts över till den skyddade sektorn i ekonomin. Samtidigt har AP-fonden genom placeringstvånget i allt högre grad inriktat sin nyplacering mot bostadssektorn och mot finansieringen av budgetunderskotten. Avgiftshöjningarna, placeringstvånget och den negativa realräntan har sålunda bidragit till att skapa förutsättningar för dagens höga bostadsproduktion och dagens höga budgetunderskott.

ATP-systemet befinner sig nu i en situation där framtida stora avgiftshöjningar synes oundvikliga. Det kan vara intressant att ställa frågan vilka avgiftshöjningar som hade behövts om 1960- och 1970-talens fonduppbyggnad hade skett till en positiv realränta med 2 %. Om vi antar att ambitionerna beträffande fondens storlek år 2000 är densamma som i de kalkyler som tidigare presenterats och som svarar mot ett uttag efter renodlad fördelningsprincip fram till år 2000 så finner man att denna ambition hade kunnat uppfyllas vid i stort sett oförändrat avgiftsuttag fr o m i dag under förutsättning att realräntan även fortsättningsvis förblir 2 %. I jämförelse-

fallen har realräntan antagits förbli negativ även efter1981.

Det bör tilläggas att de problem som angivits här inte är begränsade till AP-fonden. Det gäller i viss utsträckning också övriga pensionsfonder som varit tvungna att placera sina pengar till negativ ränta. 1970-talets negativa realränta har alltså givit pensionsfonderna betydande problem att brottas med under återstoden av detta sekel. För att inte förvärra dessa problem ytterligare är det av yttersta vikt att förutsättningar skapas för en god tillväxt och en positiv realränta i den svenska ekonomin under 1980-talet. Sker inte detta är trovärdigheten i dagens pensionssystem i stor fara.

1.5 Kritiska punkter i alternativ I

Om den svenska ekonomin skall kunna återvända mot balans finns knappast något alternativ till en väg liknande den som skisseras i alternativ I. De kraftiga trendbrott som ligger i detta alternativ är emellertid mycket svåra att åstadkomma. Ett försök att nå en utveckling i linje med alternativ I kommer att ställa mycket hårda krav på den ekonomiska politiken och även på lönebildningsprocessen i samhället. För att ge utgångspunkt för en diskussion om hur detta krav skall se ut finns det anledning att närmare granska några av de mest kritiska punkterna i alternativ I. Den första av de punkter vi tar upp är industrins tillväxt.

1.5.1 Kan svensk industri växa?

Under 1970-talet har den svenska ekonomin levt med ett yttre krav på industriell expansion som inte har infriats. Vi pekade inledningsvis på att subventionspolitiken faktiskt motverkat en sådan utveckling. Situationen kan i detta avseende sammanfattas av diagram 1.20 som visar industriproduktionens utveckling under 1970-talet samt den industriproduktion som förutsatts äga rum i de långtidsutredningar som publicerats under samma period. Långtidsutredningarnas krav på industriell expansion har inte infriats.

Det är mycket viktigt att lägga märke till att dessa krav sett i ett internationellt perspektiv varit relativt modesta. I de flesta fall har det varit fråga om att följa tillväxttakten i övriga industriländer. Det är också av central betydelse att de tillväxttakter som framkommit i långtidsutredningarna varit krav på att industrin skall expandera för att ekonomin skall behålla eller uppnå balans. Kraven har inte uppfyllts. Därmed har balansbristerna ökat. Sverige har nu kommit i en situation där stagnationen i industrisektorn är ett ekonomiskt huvudproblem. I denna negativa mening har långtidsutredningarnas analys besannats.

Mot bakgrund av den fundamentala roll en industriell expansion spelar i även denna avstämning är det nödvändigt att granska förutsättningarna för att en sådan verkligen skall kunna komma till stånd. Den historiska utvecklingen ger klart besked om att detta inte kan ske vid oförändrad politik. För att kunna diskutera vilka åtgärder som krävs för att förverkliga alternativ I är det lämpligt att först kartlägga vilka faktorer som drivit fram

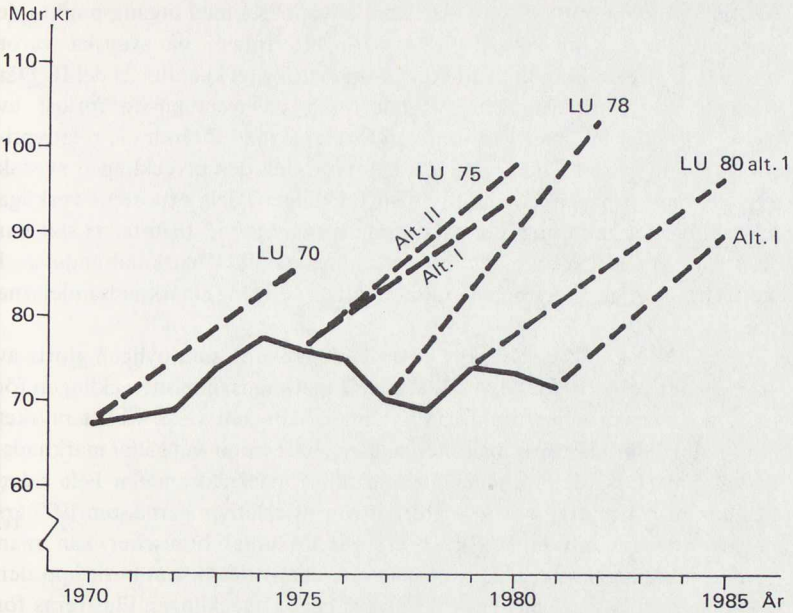


Diagram 1.20 Industriproduktionen faktisk och enligt långtidsutredningarna. Miljarder kr, fasta priser.

Källa: SCB, ekonomidepartementet.

den industriella stagnation vi nu har i Sverige.

Två faktorer som inte kan påverkas genom åtgärder i Sverige är den svaga internationella tillväxten under 1970-talet och den relativprisförskjutning som missgynnat främst varvsindustri samt järn- och stålindustri. Dessa faktorer är givna utifrån och kan inte önskas bort. Betydelsen av dessa faktorer får emellertid inte överdrivas. Den svenska industriproduktionen har under 1970-talet helt stagnerat, medan den i de flesta övriga industriländer fortsatt att öka relativt kraftigt. Denna skillnad mellan omvärlden och Sverige kan inte förklaras av de i och för sig allvarliga branschkriserna i järn- och stålindustrin samt varvsindustrin. Man måste för det första hålla i minnet att dessa branscher spelar en betydelsefull roll också i andra länders ekonomier. Därtill kommer att utvecklingen i dessa branscher endast i begränsad utsträckning påverkat totalsiffran för industriutvecklingen. För perioden 1974 till 1979 minskade sålunda den totala industriproduktionen med 1 % per år. Rensas siffran för utvecklingen i krisbranscher modifieras siffran med så litet som 1/2 procentenhet per år till 0,5 %. Ser vi till sysselsättningen ger en rensning för krisbranscherna ännu mindre effekt.

En inhemsk faktor av stor betydelse för den svaga svenska industriutvecklingen under 1970-talet har varit kostnadskrisen i 1970-talets mitt. Denna ledde till en kraftig uppgång i den svenska industrins relativpriser och en kraftig nedgång i dess vinster. Detta påverkade svensk industris konkurrenskraft negativt och ledde till att Sverige tappade marknadsandelar. Det står emellertid klart att förlusten av marknadsandelar dessa år var större än vad som enbart kan förklaras av det höjda kostnadsläget. När kostnadsläget rättades till genom 1977 års devalvering blev inte heller återtagandet av

marknadsandelar så stort som man kunnat vänta sig med utgångspunkt i de priselasticiteter som kunnat skattas för efterfrågan på svenska varor utomlands. Dessa förhållanden belyses mera utförligt i kapitel 2 i del II. Där framgår att Sverige under 1970-talet haft en trendmässig förlust av marknadsandelar utöver vad som kan förklaras med förändrade relativpriser. Detta illustreras i diagram 1.21. Där visas dels den utveckling av svensk export som borde följt av relativprisutvecklingen, dels exportens verkliga utveckling. De nära nog återställda relativpriserna vid 1970-talets slut har som framgår av diagrammet inte lett till återställda marknadsandelar. I stället har Sverige under hela 1970-talet fått en nedgång i marknadsandelarna med ca 14 %.

Denna bild kan kompletteras av en undersökning som nyligen gjorts av statens industriverk. Man har där studerat marknadsandelsutvecklingen för enskilda svenska industribranscher. Undersökningen visar att ett mycket stort antal delbranscher uppvisar en nedåtgående trend vad gäller marknadsandelarna. Dessa delbranscher förlorar alltså marknadsandelar hela tiden och har inte förmått utnyttja den förbättring av relativpriserna som 1977 års devalvering gav utrymme för. I ett mindre antal branscher kan man emellertid iaktta mycket klara omslag och det är dessa som burit upp den uppgång som vi ändå fått efter devalveringen. Utvecklingen illustreras för några branscher i diagram 1.22. Bilden är likartad för övriga branscher. Sett i detta perspektiv hänger sålunda den trendmässiga nedgången i marknads-

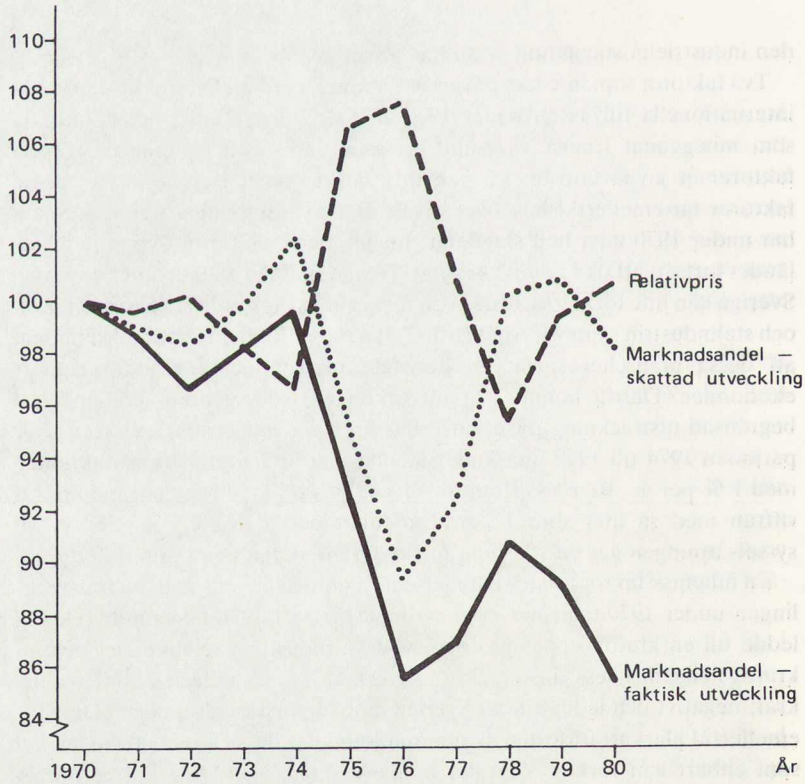


Diagram 1.21 Sveriges relativa exportpris samt den svenska exportens marknadsandel för bearbetade varor i OECD-området 1970–1980.

Källa: Konjunkturinstitutet.

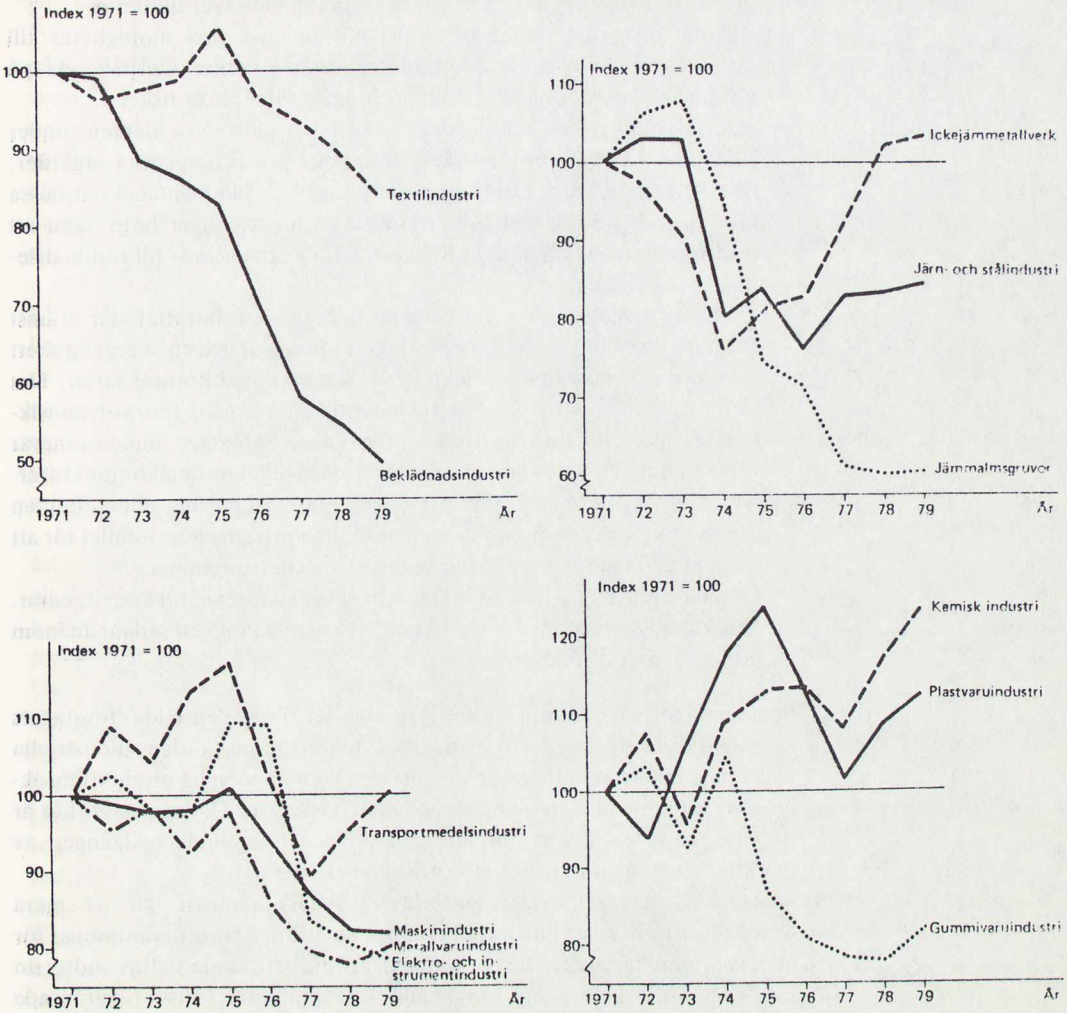


Diagram 1.22 Marknadsandelar för olika branscher 1971–1979. Löpande priser.

andelar för hela industrin ihop med en utveckling där vissa industribranscher reagerar relativt symmetriskt på förbättrat respektive försämrat kostnadsläge, medan en stor grupp branscher uppvisar en fortgående marknadsandelsförlust även när kostnadsläget och relativpriser förbättras. Denna autonoma nedgång av marknadsandelar har i mycket liten utsträckning sin motsvarighet i en autonom uppgång av marknadsandelar i andra delbranscher.

Den bild som givits här kan förefalla stå i motsats till vissa resultat från studien "Industrin inför 80-talet" som nyligen publicerats av Industriens Utredningsinstitut. Institutet konstaterade i denna studie att en betydande del av den svenska industrin går relativt bra och har en investeringsvolym som är förhållandevis väl avpassad till produktionsvolymen. Denna ljusare bild går ihop med den tidigare därigenom att man också kan konstatera att den mera framgångsrika delen av industriföretagen inte längre är särskilt tillväxtinriktad. De framgångsrika företagen förefaller ha övergått från att satsa på tillväxt som under 1960-talet och i någon mån i början av 1970-talet

till att satsa på överlevnad. Det går att finna många skäl till detta.

- Relativt svag lönsamhet och tills helt nyligen små möjligheter till nyemissioner har minskat soliditeten. Detta verkar återhållande på företagens investeringsutveckling och deras vilja att ta risker.
- Samtidigt har risken i industriell verksamhet ökat. Nya element under 1970-talet har varit valutarisker, risker för protektionistiska åtgärder, plötsliga energikriser samt oljeprishöjningarna. Sammantaget har dessa faktorer lett till att räntabilitetskraven på investeringar höjts samt att investeringarnas tyngdpunkt förskjutits från expansions- till rationaliseringsinvesteringar.
- Snabbare utslagning av förlustverksamheter har inträffat där främst enklare och billigare långserieprodukter rensats ut och en övergång skett mot mer prisokänsliga produkter (s k nischer) med kortare serier. Det förefaller rimligt att anta att detta leder till en övergång från volyminriktad till mer lönsamhetsinriktad prispolitik. Företagen dimensionerar verksamheten för att klara efterfrågan vid låg- eller normalkonjunkturer. När efterfrågan stiger kraftigt i en konjunkturuppgång eller efter en devalvering kan inte produktionen växa utan priserna höjs i stället för att hålla efterfrågan inom det tillgängliga kapacitetsutrymmet.
- Det har även skett en ökad sammanslagning av företag till konglomerat. Ett skäl till detta är att det går lättare att krympa inom ett sådant än inom ett specialiserat företag.

Sammantaget har samtliga dessa företeelser i det enskilda företagets agerande för att överleva medverkat till att minska den industriella verksamheten samt bidragit till att försvåra en mer påtaglig produktionsökning vid en uppgång i den internationella efterfrågan. Det som sagts här är därmed också en del av förklaringen till den fortgående nedgången av marknadsandelar för svensk industri under 1970-talet.

Sammantaget framträder en bild av svensk industri där de mera framgångsrika delarna inte har tillräckliga långsiktiga vinstförväntningar för att satsa på expansion. Därtill kommer att en betydande del av industrin förefaller vara inne i en fortgående krympningsfas. Vissa avgränsade branscher som varv, järn- och stål- samt gruvindustri har dessutom i stor utsträckning blivit beroende av statliga subventioner för att över huvud taget kunna fortsätta produktionen.

Om stagnationen i industrisektorn skall kunna brytas så krävs att den industriella utvecklingen ges högsta prioritet i den ekonomiska politiken och löneförhandlingar.

När det gäller frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att åstadkomma ett trendbrott på industrins område så är det viktigt att beakta de tidsperspektiv i vilka olika åtgärder verkar. Med en schematisering så kan man säga att industrisektorn har en kostnadsstruktur och en produktionsstruktur som inte är avpassade till varandra. På lång sikt måste vår strävan vara att nå en industristruktur som är förenlig med de ambitioner vi har när det gäller reallöneutvecklingen i Sverige. Denna strukturella anpassning är emellertid en mycket tidskrävande process särskilt i det internationella ekonomiska klimat vi nu verkar i. I det korta och det medellånga perspektivet är det därför nödvändigt att det sker en kostnadsanpassning som

ger den industrisektor vi redan har möjlighet att konkurrera och utvecklas. För att kostnadsanpassningen också skall kunna resultera i ökad efterfrågan på svenska industriprodukter är det nödvändigt att också relativpriserna på svenska produkter sänks. Utvecklingen hittills under 1970-talet tyder på att det på dessa punkter måste till relativt kraftiga förändringar för att en vändning skall komma till stånd. Det står också klart att industrins lönsamhet i förhållande till andra sektorer i ekonomin måste vara hög. I annat fall kan man förvänta sig att de vinster som genereras i industrin investeras i sektorer där lönsamheten är högre.

Det är också nödvändigt att de restriktioner på utbudssidan som angavs i LU 80 hävs. För att industrin skall kunna utnyttja ett förbättrat konkurrensläge är det nödvändigt att den får en sådan finansiell styrka att företagen kan ta de risker som är förknippade med ökad industriell expansion. Vidare måste arbetsmarknaden få en sådan flexibilitet att nyrekrytering i de expansiva delarna av industrin kan ske utan att löneuppdrivande flaskhalsar uppstår. Detta kräver bl a att övriga sektorer håller tillbaka sin efterfrågan på arbetskraft.

Den ekonomiska politiken har under de senaste åren inriktats på att åstadkomma en förändring efter de linjer som angivits här. Kalkylen i alternativ I bygger också på förutsättningen att denna politik fullföljs. Man kan emellertid ställa frågan om de antaganden beträffande vinstuppgång, förbättring av relativt kostnadsläge osv som gjorts i alternativ I är tillräckliga. Denna fråga kan inte besvaras med säkerhet. Ser vi exempelvis till vinstutvecklingen förutsätter kalkylen en vinstnivå i industrin som ungefärligen är i paritet med den vi hade 1973. Med tanke på den långa mellanliggande perioden av dåliga vinster och med tanke på höjningen av ränteläget måste den angivna vinstnivån i kalkylen för alternativ I betraktas som ett absolut minimum om de angivna målsättningarna beträffande industriell tillväxt skall nås. Det är också nödvändigt att den vinstförbättring som uppnås kommer att betraktas som bestående under en längre tidsperiod. Endast då kan den ligga till grund för beslut om långsiktig expansion inom industrisektorn. Det står därmed klart att kommande avtalsrörelse spelar en central roll för frågan om de angivna villkoren skall kunna bli uppfyllda.

Det finns anledning att peka på den speciella ställning som skogsindustrin intar i det medelfristiga perspektivet. I LU 80 framhölls virkesbristen för skogsindustrin som en av de viktigaste hindren för industriell expansion. Som framgår av kapitel 2 i del II förefaller dessa hinder i stort sett finnas kvar. Risken är därmed stor att svensk skogsindustri inte kan nå fullt kapacitetsutnyttjande i nästa konjunkturuppgång. Den industriella expansion som ligger i alternativ I skulle därmed inte kunna nås.

En helhjärtad satsning på alternativ I kommer att ställa krav på alla grupper i det svenska samhället. Det borde mot denna bakgrund vara möjligt att vidta de åtgärder som krävs för att under den kommande femårsperioden åstadkomma det virkesutbud som möjliggör att industrins kapacitet utnyttjas fullt ut.

1.5.2 Låg inflation

Ett viktigt element i alternativ I är den kraftiga sänkningen av inflationstakten. Som redan angivits bygger den finansiella kalkylen på förutsättningen att inflationstakten kan nedbringas till 5,5 % per år. Man kan hävda att den reala bilden i övrigt är möjlig att förverkliga vid högre inflationstakter är denna. Det är emellertid i högsta grad önskvärt att inflationstakten kan nedbringas till de angivna nivåerna. Hög inflation har negativa fördelningseffekter och bidrar till att skapa ett klimat av osäkerhet och instabilitet i samhällsekonomin. Detta är något negativt i sig samtidigt som det motverkar en utveckling av den typ som ligger i alternativ I. Expansionen av industriproduktion och industriinvesteringar i alternativ I måste bygga på relativt säkra förväntningar om prisutveckling och avkastning.

Inflationstakten i alternativ I innebär ett brott med 1970-talsutvecklingen och en återgång mot de förhållanden som rådde under 1950- och 1960-talen. Detta belyses av tabell 1.7. Den lägre inflationstakten under de tidigare decennierna byggde på en lägre lönekostnadsökning per producerad enhet än vi haft under 1970-talet. Såväl lönekostnadsökningen per timme som produktivitetsökningen i ekonomin var ur inflationssynpunkt mera gynnsamma under 1950- och 1960-talen än de varit under 1970-talet. Den låga inflationen 1981–1985 i alternativ I bygger också på en kraftig neddragning av lönekostnadsökningen per timme och en viss uppgång i produktivitetsökningen i ekonomin. Den låga internationella inflationstakten under 1950- och 1960-talen var en viktig förutsättning för de låga prisökningarna i Sverige. Under 1970-talet har den internationella inflationen kommit upp på betydligt högre nivåer. Det sker nu en avmattning av den internationella inflationen. Det finns emellertid inte grund att tro att denna kommer ner till de låga takterna från 1950- och 1960-talen.

För att kunna nå en låg inflationstakt under början av 1980-talet är det som redan framgått av de finansiella kalkylerna nödvändigt att Sverige avskärmas från den internationella inflationen genom en apprecieringspolitik.

Vi kan alltså konstatera att den låga inflationstakten i alternativ I förutsätter låga löneökningar, en kraftigt förbättrad produktivitetsutveckling och en aktiv apprecieringspolitik. Förutom att lönerna måste anpassas

Tabell 1.7 Utveckling av löner, produktivitet och lönekostnad per producerad enhet 1950–1985
Genomsnittliga procentuella förändringar

	1950–1954	1955–1959	1960–1964	1965–1969	1970–1974	1975–1979	1979–1981	1981–1985 Alt I
Lönekostnad per timme	11,9	6,6	9,6	9,3	10,9	15,2	10,0	7,1
Produktivitetsökning[a]	3,4	3,3	4,8	4,8	3,9	1,5	1,8	3,0
Lönekostnad per producerad enhet	8,2	3,2	4,6	4,3	6,7	13,8	8,0	3,9
Inflation (KPI)	5,4	3,6	3,7	4,2	7,6	9,8	12,8	6,2

[a] Första femårsperioden omfattar 1951–1954.

till kravet på låg inflationstakt måste de också anpassas till kravet på vinstförbättringar och sänkningar av relativpriserna. Vi har i ett tidigare avsnitt visat hur denna ekvation rent mekaniskt går ihop. Svårigheterna att också realisera en sådan utveckling är betydande. Några av kärnpunkterna i det angivna scenariot är

1 Konflikten mellan kravet på konkurrenskraftsförbättring och vinstförbättring å ena sidan och kravet på appreciering å den andra sidan.
2 En snabb industriell expansion av den typ som ligger i alternativ I drar erfarenhetsmässigt med sig risker för en snabb löneglidning. De stelheter och flaskhalsar som kunnat observeras på arbetsmarknaden under 1970-talet understryker allvaret i denna risk. En snabb löneglidning står uppenbarligen i konflikt med kravet på en generellt sett låg kostnadsutveckling.
3 En snabb industriell expansion kan knappast äga rum med mindre än att relativlönerna förskjuts till industrins förmån. Svårigheterna att klara en sådan förskjutning inom ramen för en låg kostnadsutveckling totalt sett kan bli stora.
4 Regeringen och socialdemokraterna har framhållit att skatteuppgörelsen underlättar en lugn avtalsrörelse. Det är av stor vikt att parterna på arbetsmarknaden delar detta synsätt och att finansieringen av skatteomläggningen kan ske inom ramen för det i kalkylerna givna utrymmet.

Sverige har nyligen devalverat för att stärka industrins konkurrenskraft. Det är viktigt att industrin får tillfälle att utnyttja denna förstärkning så att tillväxtprocessen kan komma igång. En alltför tidig insatt appreciering kan därför äventyra både en industriell uppgång och den långsiktiga hållbarheten i en apprecieringspolitik.

Om industrisektorn förblir svag förbättras inte vårt strukturella bytesbalansunderskott. Därmed vinner heller inte en apprecieringspolitik trovärdighet. Alternativen blir då antingen att försvara valutan med åtstramningspolitik och högre räntor eller att överge politiken och acceptera den internationella inflationen. God industriell tillväxt är alltså ett nödvändigt villkor för att Sverige skall kunna nå låg inflation vid full sysselsättning.

Det sagda innebär att det inte är möjligt att följa upp ett lågt avtal med en apprecieringspolitik förrän tillväxtprocessen kommit igång och vunnit styrka i industrin. Den tabell med genomsnittliga tillväxttal per år över priser, löner och apprecieringar som tidigare presenterats får alltså inte tolkas på så sätt att regeringen varje år skall genomföra en appreciering av angiven storlek. Tidpunkten för apprecieringar får i stället väljas med tanke på bl a rådande vinstläge och konkurrenskraftsutvecklingen i industrin. Mera generellt så kan en apprecieringsprocess ej påbörjas förrän de interna förutsättningarna för en låg inflation föreligger. Därtill kommer att den internationella inflationsutvecklingen inte helt kan förutses. Det är sålunda inte möjligt att i förväg ange vare sig apprecieringarnas tidsförläggning eller deras totala storlek.

Vi har här pekat på några nödvändiga villkor för en lyckosam utveckling vad beträffar priser, konkurrenskraft och löner under början av 1980-talet. Det är inte långtidsutredningens uppgift att ange konkreta avtalsmodeller. Av det sagda står emellertid klart att en lyckosam utveckling förutsätter att

regeringen och arbetsmarknadens parter har en gemensam syn vad gäller inflationsmål och växelkurspolitik.

Trovärdigheten i en apprecieringspolitik är inte bara beroende på de faktorer vi tagit upp i det föregående. Det är också nödvändigt att storleken av bytesbalansunderskott och budgetunderskott begränsas genom en stram efterfrågepolitik. Stora bytesbalansunderskott kan ge upphov till devalveringsförväntningar som kan vara svåra att motverka. Stora budgetunderskott medför en latent risk för en för hög likviditet i ekonomin. En alltför hög likviditet leder till risk för valutautflöde som medför en press nedåt på växelkursen. Denna risk kan begränsas genom ett högt inhemskt ränteläge. Detta innebär å andra sidan en fara för att den industriella uppgång som är nödvändig stryps.

För budgetpolitiken är det väsentligt att så snabbt som möjligt nedbringa underskotten för att undanröja de risker som vi pekat på här. Denna utredning visar emellertid att även vid en mycket stram ekonomisk politik kan vi vänta oss att få relativt stora underskott under de första åren av 1980-talet. Därmed kommer under alla omständigheter stora krav att ställas på upplåningspolitiken. Denna måste få en inriktning så att såväl risken för överlikvidisering som risken för alltför höga räntor undviks. En närmare diskussion av dessa frågor ges i kapitel 4.

När det gäller punkt 2 ovan har vi tidigare pekat på de flaskhalsproblem som uppstått på arbetsmarknaden under 1970-talet även vid relativt lågt kapacitetsutnyttjande. Detta ökar givetvis risken för löneglidning. För att undvika detta måste arbetsmarknadspolitiken och skattepolitiken få en sådan inriktning att förutsättningar skapas för en flexibel arbetsmarknad. Erfarenheten visar också att risken för löneglidning minskar vid en stram ekonomisk politik.

När det gäller punkten 3 är det mycket som tyder på att den offentliga sektorn under 1970-talet drivit på löneutvecklingen. Detta har i sin tur hängt samman med den snabba expansionen av sysselsättningen i offentlig sektor. Det är naturligt att den sektor som har den snabbaste efterfrågeutvecklingen på arbetsmarknaden också är pådrivande på lönesidan. Om villkoret i punkt 3 skall kunna uppfyllas ter det sig därför nödvändigt att expansionen i offentlig sektor hålls tillbaka på det sätt som angivits i kalkylerna i alternativ I.

1.5.3 Den offentliga sektorns utgifter och budgetunderskotten

I LU 80 angavs ett mål för de offentliga utgifternas tillväxt på 1 % om året. Detta innebar en utgiftsandel på 60 % 1985. För budgetunderskottet kalkylerades med en nedskärning motsvarande 5 % av BNP, vilket innebar att underskottet i slutåret beräknades uppgå till 6 % av BNP i alternativ I. Sedan LU 80 publicerades har såväl utgiftsandel som budgetunderskott fortsatt att stiga. Utgiftsandelen ligger 1981 på 65 % av BNP och budgetunderskottet utgör ca 11 1/2 % av BNP samma år. För att nu nå ner till de utgiftsnivåer som angavs i LU 80 skulle mycket drastiska åtgärder erfordras på utgiftssidan. I stället för att lägga upp en kalkyl efter dessa linjer har i avstämningen utarbetats den referenskalkyl för de offentliga utgifterna som presenterades översiktligt i ovanstående. Denna innebär en utgiftstill-

växt på 2 1/2 % per år vilket vid den BNP-tillväxt av samma storlek som ligger i alternativ I innebär oförändrad utgiftsandel. Samtidigt höjs skattekvoten något varför budgetunderskottet reduceras från 11 % av BNP till 9,5 % av BNP.

Detta är ett brott mot 1970-talets utveckling då de offentliga utgifterna växte 6 à 7 % om året realt samtidigt som budgetunderskotten ökade. Många av problemen under 1970-talet har också förknippats med just *tillväxten* i den offentliga sektorn och budgetunderskotten. När nu denna tillväxt, som i alternativ I bryts, finns det anledning att ställa frågan om själva nivån vad gäller utgifter och budgetunderskott utgör ett hinder mot en expansiv ekonomisk utveckling i enlighet med alternativ I.

Två viktiga utgångspunkter vid besvarande av denna fråga är att det nu råder en bred enighet om att det inte är möjligt att åstadkomma några väsentliga höjningar av skattetrycket i den svenska ekonomin – det finns ett långsiktigt behov av att dra ner de statliga budgetunderskotten och därmed förbättra den offentliga sektorns finansiella sparande.

Med dessa utgångspunkter balanserar referenskalkylen i alternativ I på randen av vad som är möjligt. Reduktionen av budgetunderskottet är i alternativet relativt modest. Den sker dessutom genom en viss höjning av den aggregerade skattekvoten.

Det är i detta sammanhang väsentligt att kalkylerna i alternativ I vad beträffar utgiftsandel, skattekvot och budgetunderskott är baserade på relativt optimistiska antaganden beträffande tillväxt i BNP och skatteunderlag. Kalkylen bygger sålunda på ett antgande om en relativt snabb återhämtning från den nuvarande lågkonjunkturen. Den genomsnittliga BNP-tillväxten under fyraårsperioden uppgår till 2,5 % per år. Vid en 2-procentig BNP-tillväxt och i övrigt oförändrad utgiftstakt så stiger utgiftsandelen med 1 procentenhet, vilket motsvarar 5,5 miljarder kr 1981.

En annan osäkerhetsfaktor är ränteutvecklingen. Kalkylen bygger på att staten drar nytta av en successiv nedgång i räntenivån. Kalkylen har också räknat in den positiva effekten på räntebetalningarna till utlandet som apprecieringen ger. Ett något högre ränteläge och/eller senarelagda apprecieringar innebär allt annat lika högre utgiftsökningar än i kalkylen. Det finns sålunda en betydande risk att den utgiftsinriktning som referenskalkylen innebär kan medföra höjd skattekvot och oförändrade budgetunderskott från 1981. Det sagda understryker att utgiftsutvecklingen i referenskalkylen representerar ett absolut maximum för vad som är möjligt att förena med en kraftig ekonomisk expansion. Detta begränsar givetvis den ekonomiskpolitiska handlingsfriheten. Det borde därför vara en strävan att nedbringa utgiftsutvecklingen under vad som ligger i referenskalkylen.

Man kan närma sig frågan om den offentliga utgiftsutvecklingen från en annan utgångspunkt genom att anknyta till den diskussion om subventionspolitik och strukturell anpassning som fördes inledningsvis i detta kapitel. Där framgick att subventionspolitiken hade bidragit till att förhindra långsiktigt nödvändig strukturell anpassning. Subventionerna till olika sektorer har ökat kraftigt under hela 1970-talet. I alternativ I förblir subventionerna ungefär oförändrade nominellt, vilket innebär en mindre real neddragning. Eftersom ekonomin och branscherna sedan lång tid varit

inställda på en fortgående ökning innebär detta en betydande omställning. Man kan emellertid ställa frågan om denna neddragning, vilket kanske innebär en återgång till 1977 års subventionsnivå är tillräcklig för att ge en positiv ekonomisk utveckling. Det står utan vidare klart att en kraftigare neddragning av subventionerna kombinerad med sänkta skatter och eventuellt också reduktion av budgetunderskotten skulle ge en snabbare omställning av ekonomin mot en mera långsiktigt hållbar struktur. De kortsiktiga omställningsproblemen skulle emellertid också öka och läget på arbetsmarknaden skulle i kortare perspektiv försvåras.

Sysselsättningen skulle emellertid inte få bära hela omställningsbördan vid en sådan politik. Antalet konkurser inom de berörda branscherna skulle öka och i många fall kan man förvänta sig att existerande verksamhet skulle drivas vidare efter en finansiell rekonstruktion. Långivare och ägare skulle därmed få ta vissa förluster. Sett i de perspektiv som anläggs i de finansiella kalkylerna skulle detta innebära en bättre balans mellan finansiella företag å ena sidan och staten å den andra sidan, dvs mindre budgetunderskott och mindre vinster i de finansiella företagen.

Dilemmat för den ekonomiska politiken i detta avseende är att ju mer expansionskraft det finns i övriga delar av ekonomin desto lättare är det att avveckla stöden och subventionerna till svaga branscher. Man kan samtidigt med utgångspunkt i den inledande analysen hävda att ju allvarligare stagnationen är i de osubventionerade delarna av ekonomin desto större är behovet av att avveckla subventionspolitiken. Den politik som impliceras av referenskalkylen innebär en gradvis anpassning där behovet av omställning balanseras mot de omedelbara problem som en alltför snabb omställning ger upphov till.

Risken med denna politik är att den nödvändiga omställningen ej kommer till stånd på grund av att impulserna till omställning blir för svaga. I så fall hamnar vi relativt snart i en situation med hög strukturell arbetslöshet. Vid en mera drastisk politikomläggning är risken stor att den omedelbara omställningsarbetslösheten blir hög. Å andra sidan är riskerna för en strukturell arbetslöshet mindre vid en sådan strategi.

1.6 Slutsatser

Industriländernas ekonomier har under 1970-talet kommit in i djup obalans. Tillväxten har stagnerat samtidigt som inflation och arbetslöshet har stigit. I många länder är arbetslöshetstalen de högsta under efterkrigstiden. Traditionella stabiliseringspolitiska tumregler förefaller inte längre gångbara. Ekonomisk åtstramning tenderar att driva ner aktivitetsnivån medan inflationstakten förblir relativt opåverkad. En expansiv politik har å andra sidan visat sig driva upp inflationstakten samtidigt som effekterna på aktivitetsnivå och sysselsättning varit små. Industriländerna har därmed hamnat i en situation där manöverutrymmet för den ekonomiska politiken ter sig mycket begränsat. Osäkerheten i den internationella ekonomin har efter den senaste oljeprisökningen förstärkts genom ökad finansiell instabilitet. De mest påtagliga tecknen på detta är mycket kraftiga svängningar i växelkurser och räntor. Osäkerheten om vissa låntagarländers betalnings-

förmåga bidrar ytterligare till osäkerheten på den finansiella sidan.

En viktig orsak till den nuvarande situationen är de kraftiga olje- och råvaruprisstegringarna som ägt rum under 1970-talet. Dessa har tillsammans med övriga förändringar i världsekonomin ställt krav på strukturell anpassning av industriländernas ekonomier. Det börjar stå klart att en betydande del av förklaringen till de bestående problemen i industriländerna är oförmågan att genomföra den nödvändiga strukturella anpassningen.

Det senare gäller i hög grad också för Sverige. På de flesta punkter har anpassningen varit otillräcklig eller gått i motsatt riktning mot den önskade. En viktig förklaring till detta är att den ekonomiska politiken verkat strukturbevarande.

Ett viktigt led i en strukturell anpassning för Sveriges del hade varit en expansion av de livskraftiga delarna i konkurrensutsatt sektor. Detta har motverkats genom en snabbt växande subventionering till övriga delar av ekonomin över den offentliga budgeten. Strukturproblemen i förening med en snabb tillväxt också av övriga offentliga utgifter har försatt den svenska ekonomin i en situation där det inte längre är möjligt att finansiera den offentliga utgiftstillväxten med ökade skatter.

Den ständiga finanspolitiska expansionen under 1970-talet har inneburit en betydande försvagning av det finansiella sparandet i offentlig sektor. Denna försvagning har motverkat ett efterfrågebortfall genom nedgång av investeringar och bortfall av internationell efterfrågan. Därmed har också sparande och kapitalbildning sjunkit kraftigt i hela den svenska ekonomin. Det låga sparandet i kombination med våra demografiska problem kommer att skapa svårigheter i den svenska ekonomin under mycket lång tid framöver. Ett påtagligt tecken på detta är de problem AP-fonden står inför.

De snabbt växande underskotten har också skapat betydande problem på kredit- och kapitalmarknaden.

Existerande struktur och existerande sysselsättningsmönster har sålunda bevarats till priset av kraftigt växande underskott och därmed också en kraftig nedgång i sparandet. Vid oförändrad struktur och oförändrade sysselsättningsmönster i den svenska ekonomin står också valet på kort sikt mellan ökade underskott genom fortsatt finanspolitisk expansion å ena sidan eller ökad arbetslöshet å den andra sidan. Det är emellertid av många skäl inte möjligt att uthålligt fortsätta att öka underskotten. Vi kommer i så fall att relativt snabbt nå en punkt där underskotten inte längre blir hanterliga. Expansionen måste då avlösas av en mycket hård åtstramning med åtföljande arbetslöshet. En strukturell anpassning i den svenska ekonomin är sålunda en nödvändig förutsättning för bestående full sysselsättning.

På de sju punkter som angavs inledningsvis måste politiken uthålligt inriktas på en anpassning i rätt riktning. Den under lång tid felaktiga anpassningen kan till stor del förklaras av att kortsiktiga konjunkturpolitiska överväganden prioriteras högre än de strukturella anpassningskraven. För att en anpassning skall ske är det nödvändigt att denna ordning vänds. Konjunkturpolitiken måste underordnas de strukturella anpassningskraven. Sker inte detta kommer balansbristerna att fördjupas och rörelsefriheten för den ekonomiska politiken att bli allt mindre.

I det närmaste fyraårsperspektivet anges en väg mot balans av avstäm-

ningens alternativ I. Kärnpunkterna i detta alternativ är industriell tillväxt och låg inflation. Om den svenska ekonomin skall kunna nå balans och om vi långsiktigt skall kunna säkra den fulla sysselsättningen är det nödvändigt att dessa båda mål ges högsta prioritet. Vi har tidigare pekat på de krav detta kommer att ställa på den ekonomiska politiken och på arbetsmarknadens parter. För att nå en utveckling enligt alternativ I är det sålunda nödvändigt att:

- industrins vinster tillåts öka till minst 1973 års nivå
- det sker en fortgående sänkning av industrins relativpriser utöver vad som ges av 1981 års devalvering
- avtalen sluts på en mycket låg nivå
- löneglidningen kan begränsas till de sektorer av ekonomin som måste expandera för att möta anpassningskraven
- finanspolitiken ges en stram inriktning
- arbetsmarknadspolitiken och skattepolitiken får en sådan inriktning att förutsättningar skapas för en flexibel arbetsmarknad
- offentlig sysselsättning och offentlig löneutveckling hålls tillbaka
- subventionspolitiken bromsas upp
- virkesförsörjningen tryggas för att nå fullt kapacitetsutnyttjande i skogsindustrin

Alla de här nämnda punkterna tar sikte på att skapa förutsättningar på en låg inhemsk inflationsutveckling och en överföring av resurser till den konkurrensutsatta sektorn. För att kunna försvara en låg inhemsk inflation är det nödvändigt att statsmakterna har beredskap att bedriva en apprecieringspolitik. För att en sådan skall vinna långsiktig trovärdighet är det nödvändigt att nedbringa bytesbalansunderskott och budgetunderskott.

2 Allmänna tendenser i den ekonomiska utvecklingen 1979–1981

2.1 Syfte och uppläggning

Syftet med detta kapitel är att jämföra de bedömningar av den svenska ekonomins utveckling 1979–1985 som gjordes i 1980 års långtidsutredning (LU 80) med ekonomins verkliga utveckling under åren 1980 och 1981. I det följande ges först en kortfattad presentation av de båda huvudalternativen i LU 80. Därefter studeras den internationella utvecklingen samt utvecklingen i den svenska ekonomin vad avser produktion och efterfrågan. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av det ekonomiska läget 1981, som utgör startpunkt för de nya bedömningar av den svenska ekonomins utveckling 1981–1985, vilka presenteras i kapitel 3.

2.2 LU 80 – två huvudalternativ

I LU 80 analyseras balansbristerna i den svenska ekonomin och dess orsaker. De mest påtagliga tecknen på obalanserna i vår ekonomi är de stora underskotten i bytesbalansen och den offentliga budgeten samt den låga investeringsnivån. Underskotten är inflationsdrivande samtidigt som de beskär den ekonomisk-politiska handlingsfriheten. De försvårar den ekonomiska politikens strävan att upprätthålla full sysselsättning vid stabila priser. Den låga investeringsnivån medför också att möjligheterna till framtida ekonomisk tillväxt begränsas.

LU 80 såg det som en huvuduppgift att ange en väg till balans. Detta gjordes i utredningens *alternativ 1,* i vilket det skulle vara möjligt att uppnå de centrala målen för den ekonomiska politiken.

Enligt LU:s kalkyler krävdes härför en stark återhållsamhet i privat och offentlig konsumtionsökning, vilket innebar ett klart brott med utvecklingen under 1970-talet. Resurser skulle i stället föras över till den konkurrensutsatta sektorn vars konkurrenskraft och finansiella situation måste förbättras. Det ansågs vidare vara viktigt att olika andra restriktioner för industrins tillväxt undanröjdes. Den ökade realkapitalbildningen beräknades i detta alternativ kunna bära upp en långsiktig BNP-tillväxt på 2,5 % per år 1979–1985.

Även på produktionssidan innebar alternativet en förändring, främst när det gällde utvecklingen i industrin. Utredningen var medveten om att dessa trendbrott inte kunde väntas ske utan betydande förändringar i den

ekonomiska politiken och i lönebildningen. Svårigheterna att åstadkomma dessa förändringar ansågs vara mycket stora. Därför fann utredningen det angeläget att också analysera en utveckling där de rådande utvecklingstendenserna i den svenska ekonomin skulle bestå. Detta gjordes i anslutning till *alternativ 2*.

Enligt LU:s analyser skulle det vid en sådan utveckling inte vara möjligt att klara av de övergripande ekonomisk-politiska målen. Balansbristerna skulle förvärras och den svaga produktionstillväxten – en BNP-ökning på 1,3 % per år 1979–1985 – skulle leda till att den fulla sysselsättningen inte längre kunde upprätthållas.

I LU:s kalkyler över den svenska och internationella ekonomins utveckling beräknas den genomsnittliga tillväxttakten för perioden 1979–1985. Det konjunkturmässiga förloppet kring tillväxtbanan belyses inte. Vid en jämförelse mellan LU:s genomsnittliga tillväxt och den faktiska är det därmed inte onormalt att de registrerade tillväxttakterna enskilda år kan ligga under genomsnittet ifall ekonomin befinner sig i en lågkonjunktur. På motsvarande sätt kännetecknas en högkonjunktur av att de observerade tillväxttakterna överstiger genomsnittstalet. Eftersom LU:s bedömningsperiod spänner över en konjunkturcykel bör avvikelser från den genomsnittliga tillväxttakten i stort sett ta ut varandra. Om de faktiska utfallen under flera år ligger under eller över genomsnittet och det krävs onormalt kraftiga förändringar för att nå trenden tyder detta på att avvikelserna inte kan förklaras av konjunkturella faktorer utan att i stället strukturella förändringar krävs för att nå trendtillväxten.

2.3 Den internationella utvecklingen

Bedömningen i LU 80 av den internationella utvecklingen innebar bl a att den låga tillväxttakt som rått i industriländerna sedan den första oljekrisen 1973 i stort sett skulle bestå fram till 1985. För OECD-ländernas BNP sattes ökningstakten till 2,9 % per år 1979–1985. Jämfört med 1960-talets ekonomiska tillväxt innebar detta nära nog en halvering av ökningstakten. Bakgrunden till LU:s bedömning att det skulle ta tid att åter uppnå en snabb tillväxt var att inflationsbenägenheten ökat i industriländerna till följd av att olika flaskhalsar i ekonomin uppkommit under 1970-talet.

En fundamental sådan restriktion för tillväxten bedömdes vara industriländernas oljeberoende. Möjligheterna till substitution mot andra energislag är även på relativt lång sikt begränsade, varför kommande konjunkturuppgångar kunde brytas i förtid av brist på olja. De oljeproducerande ländernas prispolitik och politiska orosfaktorer talade vidare för att man kunde befara återkommande stora prisökningar på olja. Även för övriga råvaror hade riskerna för prisökning i samband med förbättrade konjunkturer i industriländerna tilltagit under 1970-talet till följd av otillräckliga investeringar i råvaruutvinningen. Flertalet industriländer kunde förväntas föra en stram ekonomisk politik i syfte att dämpa följdverkningarna av de utifrån kommande inflationsimpulserna. Därtill kom ökade interna flaskhalsproblem som ett resultat av små industriinvesteringar, låg produktivitetstillväxt, stelheter på faktormarknaderna etc, vilka ytterligare skulle begränsa

möjligheterna till snabba produktionsökningar. För världshandeln räknade LU med 5 % volymtillväxt per år 1979–1985.

Under 1980 och 1981 ökade BNP för OECD-länderna med i genomsnitt endast drygt 1 % per år. För 1982 förutses f n lika låg tillväxttakt. Även i de flesta andra delar av världen är tillväxten långsam och världshandeln ökar blott obetydligt snabbare än produktionen. Denna utdragna period med nära nog stagnation i industriländernas ekonomi har dock inte lett till någon mer betydande dämpning av inflationen. Konsumentpriserna stiger fortfarande i en årstakt om nära 10 % i genomsnitt för OECD-länderna. LU bedömde det som förenligt med sina antaganden om BNP-tillväxten att BNP-deflatorn, som främst mäter inhemska inflationsfaktorer, skulle komma att öka med ca 8 % per år 1979–1985. Under de två första åren av denna period var ökningen, trots produktionsstagnationen, över 9 % per år i genomsnitt. Inte heller 1982 förutses den inhemska inflationen i industriländerna komma ner till den takt LU räknade med.

2.4 Produktionsutvecklingen

2.4.1 Den totala produktionen och produktiviteten

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige – liksom i de flesta andra industriländerna – kom under 1970-talet att präglas av en påtaglig dämpning i den ekonomiska tillväxten. Som framgår av diagram 2.1 över den totala produktionens (BNP) utveckling var produktionstillväxten särskilt under 1970-talets senare hälft relativt låg.

Den totala produktionen ökade 1974–1981 med 1,1 % per år, vilket kan jämföras med 2,8 % per år 1970–1974 och med 4,1 % per år 1965–1970. Den dämpade produktionstillväxten hade emellertid ingen motsvarighet på

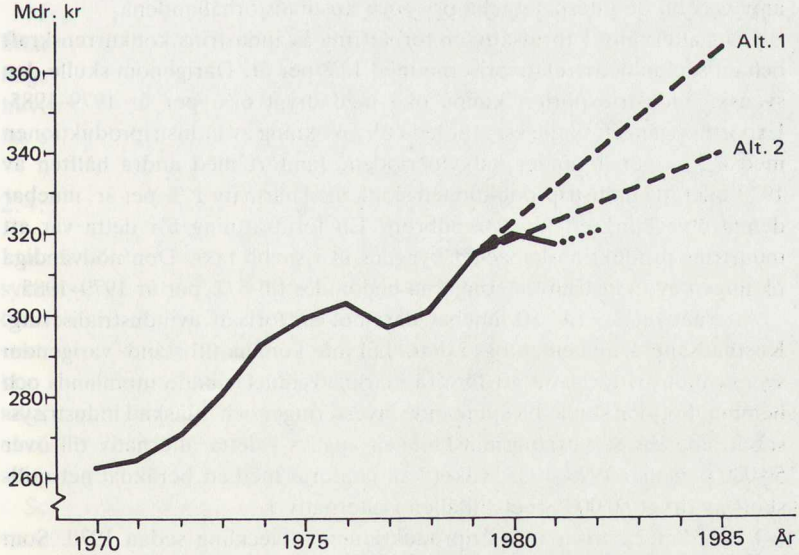


Diagram 2.1 Bruttonationalproduktens utveckling 1970–1985. Miljarder kr. 1975 års priser.

sysselsättningssidan. Den ekonomiska politiken har således varit mera framgångsrik när det gällt att upprätthålla den fulla sysselsättningen. Men detta har resulterat i en betydligt sämre produktivitetsutveckling. Uttryckt som förädlingsvärde per arbetad timme, sjönk den sålunda från 4,2 % per år 1970–1974 till 1,6 % per år 1974–1981.

Som nämnts beräknades den totala produktionsökningen i LU:s alternativ 1 till 2,5 % per år 1979–1985. Eftersom sysselsättningsvolymen i timmar beräknades öka med endast 0,1 % årligen innebar detta att produktiviteten förutsattes öka med 2,4 % årligen.

Den svenska utvecklingen under 1980 och 1981 har understrukit svårigheterna att vända utvecklingen och slå in på en bana liknande alternativ 1. Givetvis spelade härvid den svaga internationella utvecklingen, en betydande roll. Som framgår av den följande genomgången har emellertid också den inhemska utvecklingen på flera områden avvikit från de förutsättningar som alternativ 1 byggde på.

Resultatet blev att den totala produktionen, BNP, utvecklades svagare än vad som angavs i LU:s alternativ 2. Detta visas i diagram 2.1, där också den preliminära nationalbudgetens prognos för 1982 inritats med prickar.

Även produktivitetstillväxten har varit svag. Denna ökade med ca 1 % 1980 vid en i stort sett oförändrad sysselsättning mätt i antalet timmar. Under 1981 ökade den totala produktiviteten med 1,4 % samtidigt som den totala sysselsättningsvolymen, uttryckt i timmar, sjönk med närmare 1 %. Antalet sysselsatta personer beräknas ha minskat något under 1981 efter en ökning med drygt 50 000 personer mellan 1979 och 1980.

2.4.2 Industrins produktion, produktivitet och sysselsättning

LU:s alternativ 1 ställde mycket stora krav på industriutvecklingen. En förbättrad extern balans krävde en förstärkning av den konkurrensutsatta sektorn. För detta måste den svenska industrins konkurrenskraft och lönsamhet förbättras samt – på längre sikt – produktionsstrukturen bättre anpassas till de internationella pris- och kostnadsförhållandena.

LU:s alternativ 1 förutsatte en förbättring av industrins konkurrenskraft och en sänkning av relativpriserna med 1 % per år. Därigenom skulle den svenska industriexporten kunna öka med drygt 6 % per år 1979–1985. Exportuppgången skulle i sin tur leda till en ökning av industriproduktionen med 4,5 % per år under kalkylperioden. Jämfört med andra hälften av 1970-talet, då industriproduktionen sjönk med närmare 1 % per år, innebar denna utveckling ett klart trendbrott. En förutsättning för detta var att industrins produktionskapacitet byggdes ut i snabb takt. Den nödvändiga ökningen av industriinvesteringarna bedömdes till 8 % per år 1979–1985.

Alternativet 2 i LU 80 innebar däremot en fortsatt avindustrialisering. Kostnadsanpassningen antogs i detta fall inte komma till stånd, varigenom svensk industri fortsatte att förlora marknadsandelar både utomlands och hemma. Följden skulle bli sjunkande investeringar och minskad industrisysselsättning. Sysselsättningsminskningen angavs i detta alternativ till över 50 000 personer 1979–1985, vilket kan jämföras med ett beräknat nettotillskott av drygt 60 000 arbetstillfällen i alternativ 1.

I diagram 2.2 visas industriproduktionens utveckling sedan 1970. Som

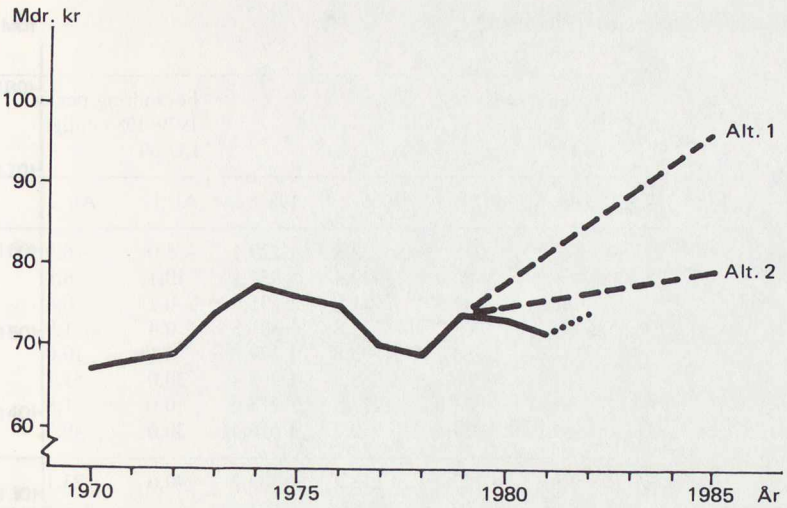


Diagram 2.2 Industriproduktionen 1970–1985. Miljarder kr. 1975 års priser.

synes har den förutsatta produktionsökningen efter 1979 uteblivit. Exportefterfrågan började svikta redan under 1980. Också arbetsmarknadskonflikterna under våren 1980 hämmade produktionen. Den nedåtgående tendensen fortsatte under 1981. Efterfrågan på industrivaror dämpades i första hand på hemmamarknaden. Men också produktionen för export minskade till följd av den försämrade konkurrenskraften. I september 1981 skrevs den svenska kronans värde ned med 10 % och enligt den preliminära nationalbudgeten väntas industriproduktionen åter öka 1982.

Den svaga produktionsutvecklingen ledde till att produktiviteten inom industrin ökade med endast 0,8 % per år 1979–1981. Samtidigt minskade sysselsättningen, mätt i antal timmar, med drygt 2 % per år. I antal personer var den årliga minskningen ca 14 000 personer. Industrin har därmed totalt tappat ca 120 000 arbetstillfällen sedan 1975.

Man kan således konstatera att industriutvecklingen under de två första åren av LU:s kalkylperiod har avvikit markant från den väg som i LU 80 angavs leda till balans i svensk ekonomi. Att vända denna utveckling blir en huvuduppgift för den ekonomiska politiken. Olika industriproblem behandlas utförligare i kapitel 2 i del II.

2.4.3 Sysselsättningsutvecklingen inom övriga sektorer

I tabell 2.1 anges sysselsättningsutvecklingen sedan 1970. Det totala antalet sysselsatta ökade under 1970-talet med i genomsnitt ca 35 000 per år. Den ökade sysselsättningen kom i huvudsak att sugas upp av den offentliga sektorn. Industrisysselsättningen minskade och i dag sysselsätts fler människor i offentlig sektor samt i privat tjänstesektor än i industrin. Trots att antalet sysselsatta totalt sett ökat har antalet utförda arbetstimmar i ekonomin gått ned. Det beror bl. a. på att deltidsarbete blivit vanligare samt att frånvaron från arbetet har ökat.

Som framgår av tabell 2.1 beräknades i LU:s alternativ 1 att den totala sysselsättningen skulle komma att öka med i genomsnitt 40 000 personer per

Tabell 2.1 Antal sysselsatta i olika näringsgrenar 1970–1985
1 000-tal

	Antal sysselsatta				Förändring per år 1979–1985 enligt LU 80	
	1970	1979	1980	1981[a]	Alt 1	Alt 2
Jordbruk, fiske och skogsbruk	327,6	238,5	232,8	229,1	- 5,0	- 6,9
Industrin	1 054,9	982,4	979,4	954,1	10,1	- 8,8
El-, gas-, värme- och vattenverk	27,9	31,9	31,9	31,9	- 0,1	- 0,4
Byggnadsverksamhet	369,6	308,2	315,8	321,5	- 0,4	- 1,9
Privata tjänster	1 327,6	1 388,2	1 393,8	1 379,2	6,1	-10,0
Offentliga tjänster	756,0	1 208,2	1 258,5	1 293,4	30,0	51,1
därav stat	195,9	274,0	277,8	277,0	0,0	1,8
kommun	560,1	934,2	980,7	1 016,4	30,0	49,3
Totalt	3 863,6	4 157,4	4 212,2	4 209,2	40,6	23,1

[a] Prognos

år 1979–1985. Av denna ökning skulle industrin svara för 10 000 och kommunerna för 30 000 personer. Också de privata tjänstesektorerna skulle öka sin sysselsättning något, medan nedgången inom jord- och skogsbruk skulle fortsätta.

Den faktiska utvecklingen under 1980 och 1981 visar en svagare utveckling. Visserligen ökade den totala sysselsättningen från 1979 till 1980 med över 50 000 personer, men 1981 beräknas det totala antalet sysselsatta ha minskat med ett par tusen. Den genomsnittliga ökningen 1979–1981 blir ca 26 000 personer per år.

Den i förhållande till alternativ 1 svagare uppgången hänförs praktiskt taget helt till industrin. Men också de privata tjänstesektorerna har under 1981 känt av en vikande sysselsättning. Däremot har den kommunala expansionen fortsatt i relativt snabb takt. Sålunda beräknas antalet kommunalt anställda ha ökat med 46 000 1979–1980 och med 36 000 1980–1981. Även inom byggnadsverksamheten har antalet sysselsatta ökat.

2.5 Efterfrågeutvecklingen

2.5.1 Privat konsumtion

I början på 1970-talet steg den privata konsumtionen regelmässigt med omkring 2 1/2 % om året. Denna trend bröts 1976 varefter den privata konsumtionen föll under två år. Efter en ny uppgång 1979 har den privata konsumtionen stagnerat och minskar nu åter (se diagram 2.3).

I alternativet 1 i LU 80 var det nödvändigt att även framledes hålla den privata konsumtionens tillväxt inom mycket snäva ramar. Utrymmet i alternativ 1 medgav endast en årlig ökningstakt på 0,6 % 1979–1985. Också i det konsumtionsexpansiva alternativet 2 räknades inte med snabbare ökningstakt än 1,5 % om året.

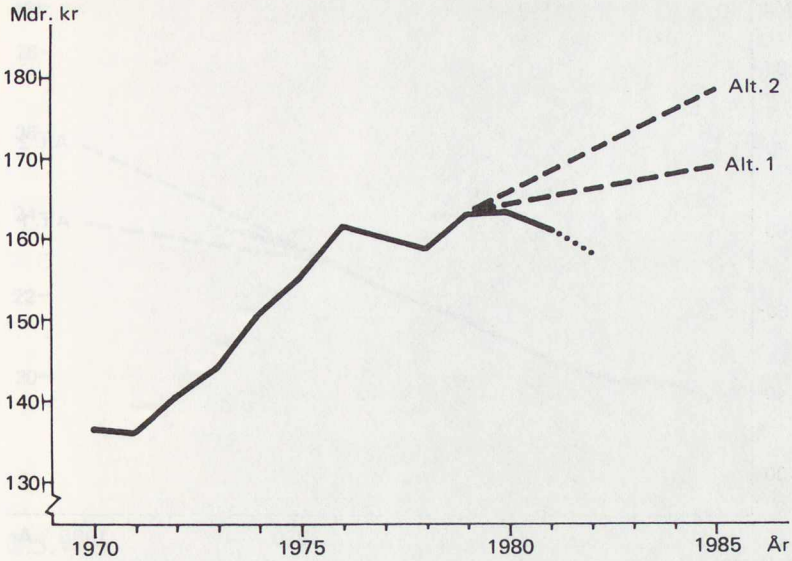


Diagram 2.3 Privat konsumtion 1970–1985. Miljarder kr. 1975 års priser.

Av diagram 2.3 framgår att åtstramningen av den privata konsumtionen hittills har varit mer omfattande än LU räknade med. Sålunda var den privata konsumtionen oförändrad 1979–1980, medan den 1980–1981 beräknas ha minskat med 1,3 %. Bakom denna utveckling ligger något större sänkningar av hushållens realinkomster än vad som ingick i LU:s kalkyler. Det bör dock observeras att samtidigt har också den väntade produktionsökningen i stort sett uteblivit. Nedgången i den privata konsumtionens andel av BNP har 1979–1981 legat ungefärligen i linje med LU:s alternativ 1.

2.5.2 Kommunal konsumtion

Den kommunala konsumtionens tillväxt med ca 4 % som årligt genomsnitt för 1970-talet har utgjort ett av de mest expansiva inslagen i svensk ekonomi. Denna tillväxt fortsatte oavbrutet även under decenniets senare hälft då den totala produktionen i stort sett stagnerade. Den kommunala sektorn kom därigenom att ta i anspråk en allt större del av landets produktionsresurser. Sålunda ökade den kommunala sysselsättningen 1970–1979 med 374 000 personer, medan den totala sysselsättningen i landet under samma tid steg med endast 294 000 personer.

Enligt LU 80 var en fortsatt snabb expansion av den kommunala sektorn oförenlig med de uppställda balansmålen. För att förverkliga alternativ 1 krävdes att den kommunala konsumtionens ökningstakt begränsades till 1,5 % per år 1979–1985. Det var således fråga om ett markant trendbrott (diagram 2.4). Den angivna tillväxttakten understeg t o m den ökning som beräknades vara intecknad som följd av befolkningsutvecklingen samt av redan fattade reformbeslut och åtaganden. Alternativ 1 krävde således en viss omprövning av utbyggnader och/eller neddragning av existerande verksamheter.

Som framgår av diagram 2.4 har en sådan avsaktning i den kommunala

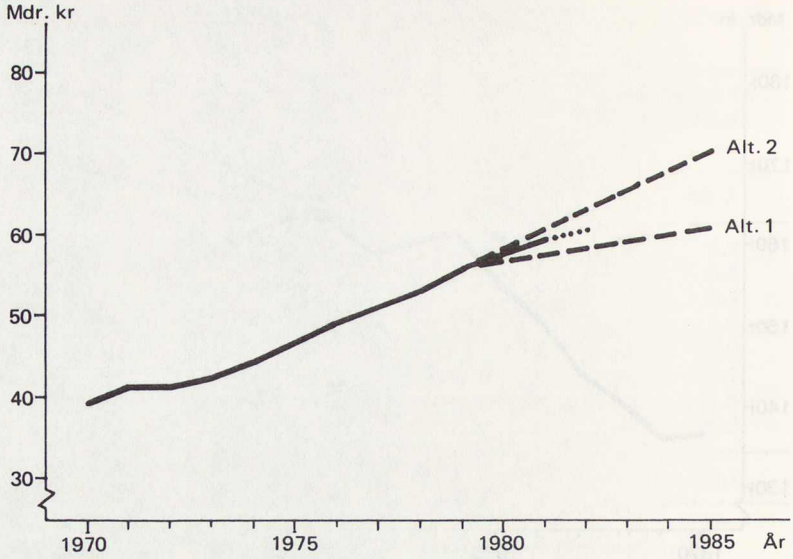


Diagram 2.4 Kommunal konsumtion 1970–1985. Miljarder kr. 1975 års priser.

verksamheten ännu inte kunnat realiseras. Den kommunala konsumtionen ökade med 3,0 % 1979–1980 och med 3,3 % 1980–1981. Därmed låg utvecklingen under dessa två år närmare LU:s alternativ 2, i vilket förutsattes en årlig ökningstakt på 3,8 %. Först under 1982 väntas den kommunala konsumtionens ökning avta som följd av de åtgärder som regeringen har vidtagit för att begränsa kommunernas finansiella utrymme. Den kommunala konsumtionen beräknas emellertid inte heller 1982 nå ner till det mål på högst 1 % årlig tillväxt som fastlagts av regering och riksdag.

2.5.3 Statlig konsumtion

Den statliga konsumtionen växte under 1970-talet långsammare än den kommunala. Den genomsnittliga ökningstakten var knappt 2 % per år. Ett utmärkande drag är vidare att den statliga konsumtionens ökningstakt har varierat förhållandevis kraftigt mellan enskilda år (diagram 2.5).

Också för den statliga konsumtionen innebar en utveckling i linje med LU:s alternativ 1 ett klart trendbrott. Det tillgängliga utrymmet i detta alternativ krävde nämligen en minskning av den statliga konsumtionen med i genomsnitt 0,5 % per år 1979–1985. I alternativ 2 förutsattes oförändrad konsumtionsvolym.

Som visas i diagram 2.5 har en viss begränsning av den statliga konsumtionen redan ägt rum. Visserligen ökade den med ca 1 1/2 % 1979–1980, men denna ökning var till övervägande del en effekt av försvarets ökade materielinköp i förhållande till den onormalt låga nivån 1979. Uppgången i statlig konsumtion 1980 följdes sedan av en ungefär lika stor nedgång 1981 och en ännu större nedgång förutses enligt den preliminära nationalbudgeten för 1982. Som effekt av den restriktiva statliga utgiftspolitiken kan den statliga konsumtionens utveckling hittills sägas i stort sett ligga inom det utrymme som angavs i LU:s alternativ 1.

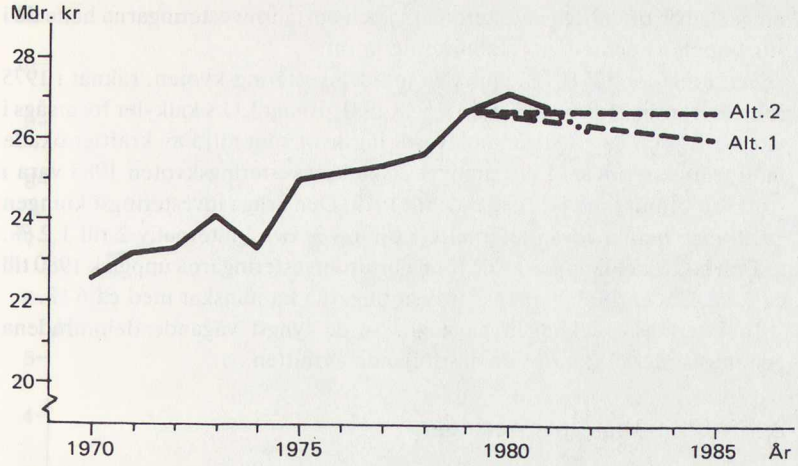


Diagram 2.5 Statlig konsumtion 1970–1985. Miljarder kr. 1975 års priser.

2.5.4 Totala investeringar

En ökad realkapitalbildning är nödvändig om det skall bli möjligt att öka produktionskapaciteten i framtiden. Den i förhållande till produktionen alltför snabbt ökande konsumtionen lämnade under 1970-talet inte mycket utrymme för investeringar. Den uppgång som ägde rum 1979 skedde till priset av en kraftig försämring av bytesbalansen.

De totala investeringarnas utveckling illustreras i diagram 2.6. Som synes kan man under 1970-talet särskilja två delperioder: en viss investeringsuppgång fram till 1976 och därefter en nedåtgående tendens. Härvid har investeringsutvecklingen i industrin, i den offentliga sektorn och i bostadsbyggandet spelat en betydande roll. Under första hälften av 1970-talet ökade industriinvesteringarna relativt kraftigt samtidigt som de offentliga investeringarna och bostadsinvesteringarna sjönk. Nedgången under andra hälften av 1970-talet kan till stor del hänföras till industriinvesteringarna. Minsk-

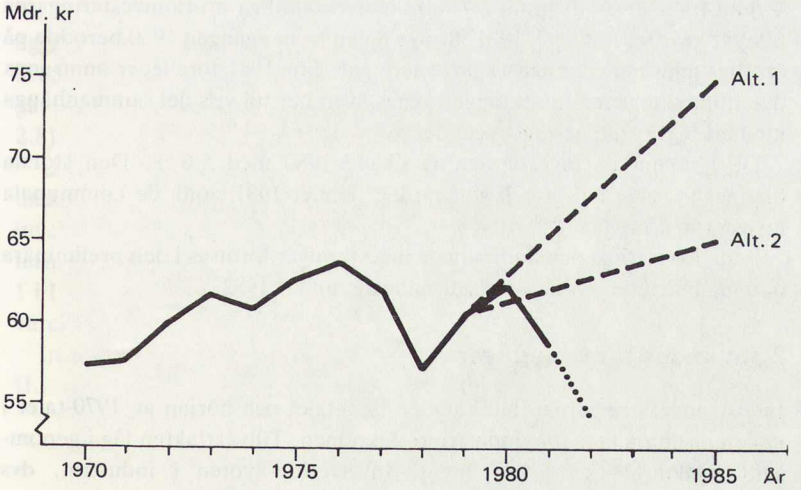


Diagram 2.6 Bruttoinvesteringar 1970–1985. Miljarder kr. 1975 års priser.

ningen av de offentliga investeringarna och bostadsinvesteringarna hade då i stort upphört och en viss stabilisering inträtt.

Sett i relation till BNP sjönk den totala investeringskvoten, räknat i 1975 års priser, från 21,9 % 1970 till 18,5 % 1981. Enligt LU:s kalkyler förutsågs i alternativ 1 en något stigande investeringskvot som följd av kraftigt ökade industriinvesteringar. I alternativet 2 skulle investeringskvoten 1985 vara i stort sett oförändrad i förhållande till 1979. Den årliga investeringsökningen 1979–1985 beräknades i alternativ 1 till 3,6 % och i alternativ 2 till 1,2 %.

Den faktiska ökningen av de totala bruttoinvesteringarna uppgick 1980 till ca 3 %. Under 1981 beräknas investeringarna ha minskat med ca 6 %.

Investeringsutvecklingen på några av de tyngst vägande delområdena genomgås mera i detalj i de nästföljande avsnitten.

2.5.5 Offentliga investeringar

Som framgår av diagram 2.7 har utvecklingen inte varit enhetlig för statliga och kommunala investeringar. De statliga investeringarna har legat på en förhållandevis oförändrad nivå alltsedan 1965. De kommunala investeringarna steg däremot kraftigt fram till 1970, varefter följde en i det närmaste lika stor nedgång fram till 1974. Därefter har investeringsnivån lyfts något, men den låg 1981 fortfarande 18 % under toppnivån 1970.

LU:s investeringskalkyl för stat och kommun baserades i huvudsak på bedömningar i anknytning till den statliga resp kommunala konsumtionens utveckling i de båda huvudalternativen. De statliga investeringarna beräknades i de båda alternativen minska med 2 % per år 1979–1985. Den mycket återhållsamma konsumtionsutvecklingen bedömdes inte föranleda några större utbyggnadsbehov. Återhållsamheten med de statliga utgifterna skulle gälla också investeringsverksamheten. De kommunala investeringarna skulle däremot öka med 1 % per år i alternativ 1 och med 3 % per år i alternativ 2. På den kommunala sidan tydde bedömningarna på att investeringarna under senare år blivit eftersatta i förhållande till den snabba ökningen av konsumtionen. Detta gällde i särskilt hög grad ombyggnadsinvesteringarna.

Som framgår av diagram 2.7 minskade de statliga bruttoinvesteringarna relativt kraftigt 1980 och 1981. Större delen av nedgången 1980 berodde på kraftigt minskade statliga väginvesteringar. För 1981 föreligger ännu inga detaljuppgifter men minskningen synes även här till viss del sammanhänga med ett lägre statligt vägbyggande.

De kommunala investeringarna ökade 1980 med 5,6 %. Den största ökningen visade hälso- och sjukvården. Under 1981 sjönk de kommunala investeringarna något.

Både för statliga och kommunala investeringar förutses i den preliminära nationalbudgeten en viss fortsatt nedgång under 1982.

2.5.6 Industriinvesteringar

Industriinvesteringarna ökade under 1960-talet och början av 1970-talet i ungefär samma takt som industriproduktionen. Tillväxttakten låg i genomsnitt mellan 4 och 5 % per år. Investeringskvoten i industrin, dvs

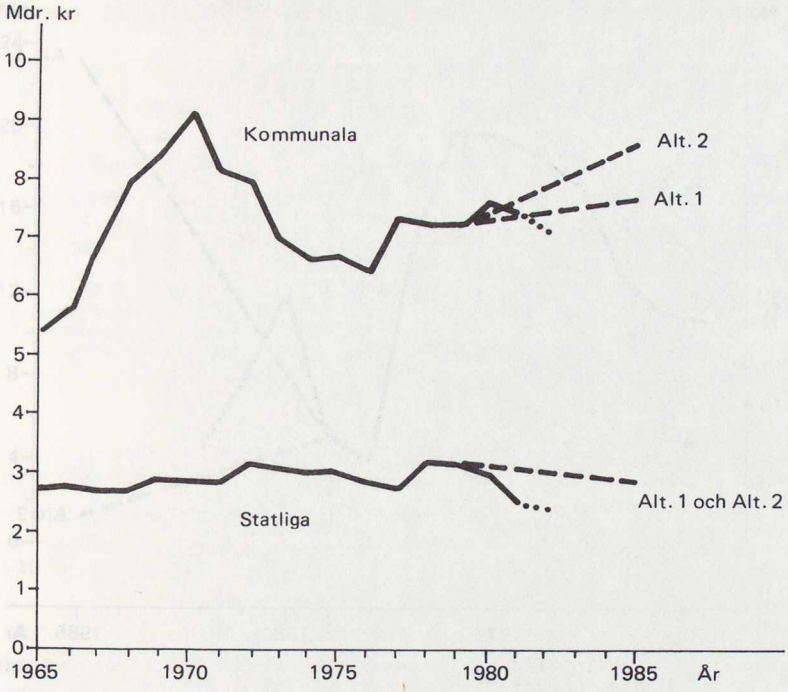


Diagram 2.7 Statliga och kommunala bruttoinvesteringar 1965–1985. Miljarder kr. 1975 års priser.

investeringarnas andel av förädlingsvärdet, kom härigenom att ligga på en förhållandevis konstant nivå – mellan 17 och 18 %. Efter 1976 inträffade emellertid ett mycket kraftigt fall i industriinvesteringarna samtidigt som industriproduktionen utvecklades mycket svagt, vilket innebar att investeringskvoten successivt sjönk. Under 1979 – basåret i LU 80:s kalkyler – låg investeringskvoten på endast knappt 13 %.

I LU 80 gjordes bedömningen att investeringskvoten i enskilda branscher i industrin borde återföras till de nivåer som uppmätts under perioden före 1975. Med hänsyn till den omstrukturering från kapitaltunga basindustrier till industribranscher med mindre kapitalintensitet bedömdes dock den aggregerade investeringskvoten behöva uppgå till endast mellan 15 och 16 % 1985. Med en förädlingsvärdetillväxt på 4,5 % per år mellan 1979 och 1985 gav detta en investeringstillväxt på 8 % per år under samma period (diagram 2.8).

Under 1980 ökade industriinvesteringarna med över 18 %, men sjönk åter under 1981. Under 1982 förväntas nedgången fortsätta, vilket innebär att investeringsnivån kommer att ligga ungefär på 1979 års nivå. Industriinvesteringarna utvecklas således f. n. mer i enlighet med alternativ 2 än alternativ 1 i LU 80-kalkylerna. Den ökning av investeringarnas andel av förädlingsvärdet som LU 80 bedömde nödvändig har inte kommit till stånd.

Investeringsutvecklingen i industrin behandlas mer utförligt i kapitel 2 i del II.

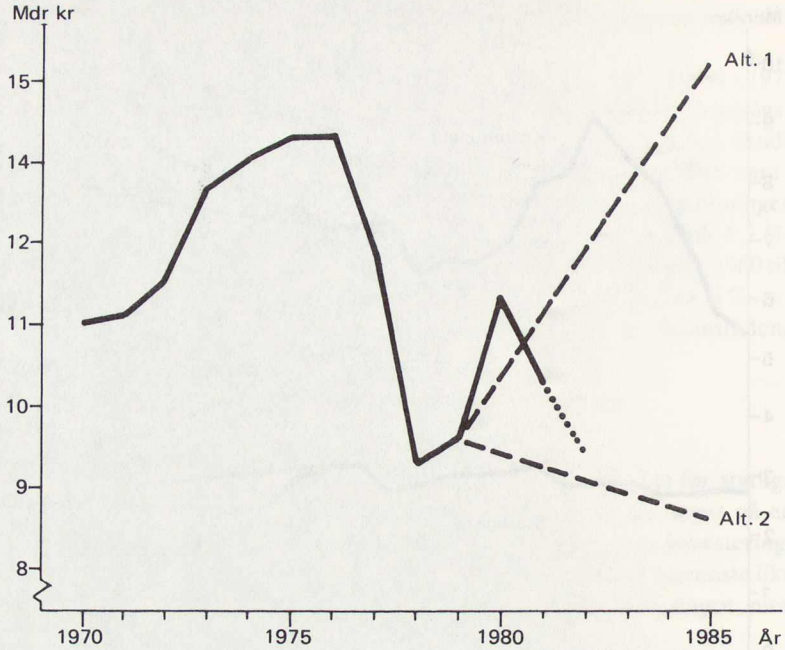


Diagram 2.8 Industriinvesteringar 1970–1985. Miljarder kr. 1975 års priser.

2.5.7 Bostadsinvesteringar

Närmare 3/4 av byggnadsproduktionen i vårt land utgörs av ny- och ombyggnadsinvesteringar medan resterande 1/4 består av reparations- och underhållsarbeten i byggkapitalstocken. Under 1970-talet ökade den totala byggnadsproduktionen med ca 0,5 % per år i volym. Nybyggandet har emellertid minskat med totalt ca 15 % under denna period, medan reparations- och ombyggnadsverksamheten har ökat med 45 %.

I LU 80 gjordes bedömningen att byggnadsinvesteringar samt reparations- och underhållsverksamhet skulle öka med 1,1 % resp 3,9 % per år 1979–1985. Den faktiska utvecklingen under 1980 och 1981 visar emellertid att byggnadsinvesteringarna fallit med i genomsnitt 3 % under dessa båda år medan reparations- och underhållsverksamheten t o m ökat något snabbare än i LU:s bedömning.

Bostadsinvesteringarna (dvs nybyggande av flerfamiljshus, småhus och fritidshus och ombyggnader) utgör ca 40 % av de totala byggnadsinvesteringarna. Under 1970-talet var bostadsinvesteringarna volymmässigt oförändrade trots att antalet nybyggda lägenheter minskade från 110 000 lägenheter 1970 till 50 000 lägenheter 1980. Nedgången i nybyggnationen kompenserades av en uppgång av ombyggnadsinvesteringarna samt av att småhusandelen i nyproduktionen mer än fördubblades. Om man till ombyggnadsinvesteringar lägger reparationer och underhåll erhålls den s k ROT-byggnationen (Reparationer, Ombyggnader och Tillbyggnader). Som framgår av diagram 2.9 har ROT-byggandet inom bostadssektorn vuxit snabbt under 1970-talet och till fullo kompenserat nedgången i nybyggna-

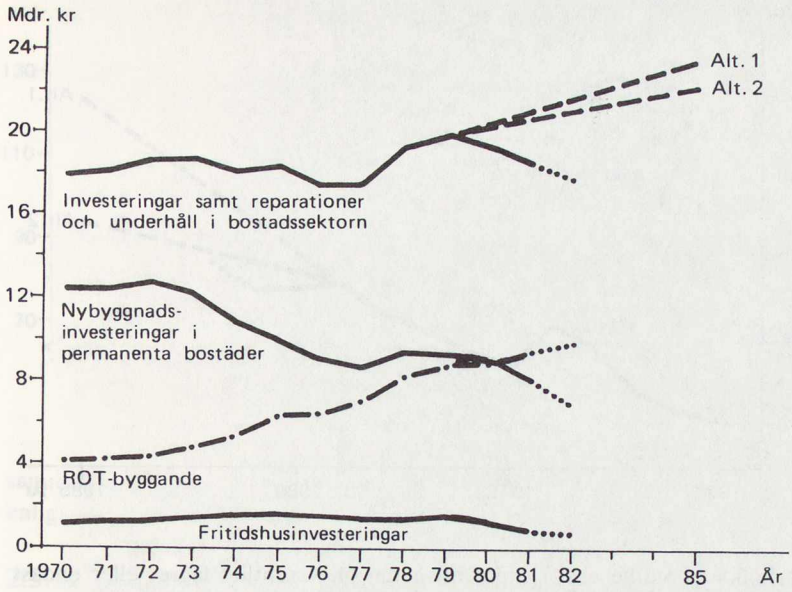


Diagram 2.9 Investeringar samt reparationer och underhåll i bostadssektorn 1970–1985. Miljarder kr. 1975 års priser.

tionen. ROT-byggandet i bostadssektorn är i dag ungefär lika stort som nybyggandet.

I LU 80 gjordes bedömningen att nybyggnationen av lägenheter skulle minska från ca 55 000 lägenheter 1979 till ca 50 000 1985 i alternativ 1 samt till 45 000 i alternativ 2. Samtidigt med att nybyggnadsinvesteringarna minskade beräknades emellertid ombyggnadsinvesteringarna, reparations- och underhållsproduktionen öka. De sammanlagda investeringskraven i permanenta bostäder förutsattes därmed öka med 1,5 % per år 1979–1985 i alternativ 1. I alternativ 2 beräknades investeringarna bli oförändrade. Reparationer och underhåll antogs i båda alternativen växa med 6 % per år i volym. Den faktiska utvecklingen under 1980 och 1981 har underskridit bedömningen i LU 80. Som framgår av diagram 2.9 har nybyggnadsinvesteringarna fallit med i genomsnitt 7 % under dessa båda år, medan ROT-byggandet i bostadssektorn i stort sett vuxit med den förutsatta faktorn. Som närmare redovisas i kapitel 3 i del II har flera faktorer som är av betydelse för bostadsefterfrågans och byggnadsverksamhetens utveckling förändrats, vilket gör att kalkylerna över byggnadssektorns och speciellt bostadsbyggandets utveckling under de närmaste åren måste revideras ner.

2.5.8 Export av varor och tjänster

Skillnaden mellan LU:s båda alternativ uppgick för exportvolymen 1985 till ca 20 % (se diagram 2.10). I alternativ 1 antogs en expansion av exporten kunna bli möjlig efter en förstärkning av exportörernas konkurrenskraft. Volymtillväxten 1979–1985 beräknades kunna uppgå till 6,0 % per år, vilket var någon procentenhet mer än vad som antogs för den totala världshandelns ökning. I alternativ 2 däremot skulle den inhemska kostnadsutvecklingen inte medge någon förstärkning av konkurrenskraften. I och med att denna

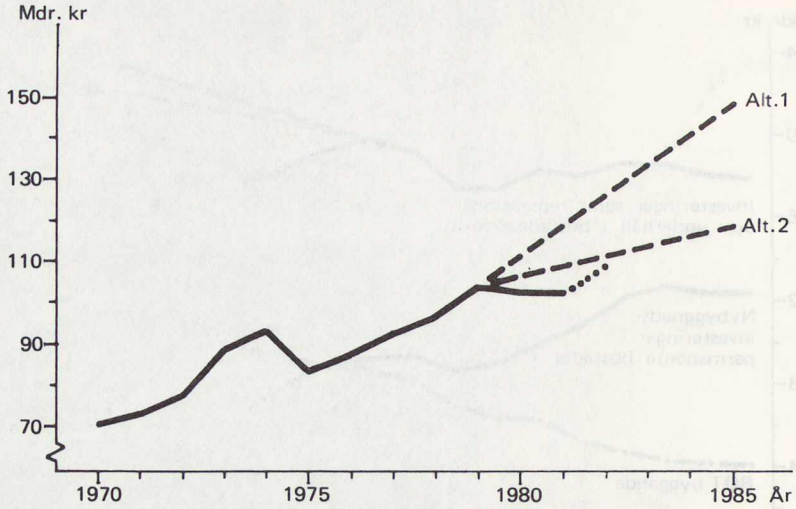


Diagram 2.10 Export av varor och tjänster 1970–1985. Miljarder kr. 1975 års priser.

urholkades skulle också exporttillväxten bli väsentligt lägre, eller endast drygt 2 % om året fram till 1985.

Efter 1979 har exporten av varor sjunkit. Nedgången var störst 1980 men har fortsatt även 1981. För tjänsterna beräknas exporten båda åren ha ökat, men den sammanlagda exportvolymen för varor och tjänster sjönk likväl med totalt halvannan procent från 1979 till 1981. Även världshandeln berördes av den internationella lågkonjunkturen under denna period. Tillväxten blev 1–2 % om året och därmed avsevärt lägre än den prognostiserade långsiktiga ökningstakten.

2.5.9 Import av varor och tjänster

LU:s båda alternativ för utvecklingen 1979–1985 skilde sig inte så mycket åt vad avser den totala importtillväxten (se diagram 2.11). Enligt alternativ 1 skulle importen öka med 3,3 % per år i fasta priser. Bakom detta tal låg en bedömning att en avsevärd substitution av import mot hemmaproducerade varor och tjänster skulle komma att ske som en följd av relativprissänkningen för svensktillverkade produkter i detta alternativ. Realprisökningarna på olja skulle vidare framkalla besparingar och investeringar i andra energislag. Den sammanlagda importens andel av BNP skulle likväl komma att öka på grund av förändringar i den inhemska efterfrågans sammansättning. Enligt alternativ 2 skulle importen öka med 3,8 % per år 1979–1985 till följd av höjda svenska relativpriser, men denna ökning dämpades av att den inhemska efterfrågan skulle utvecklas så svagt i detta alternativ.

År 1980 skedde en liten ökning av importen medan den 1981 föll med hela 6 1/2 %. Till stor del är detta en återspegling av den svaga produktionsökningen inom landet. Hela importminskningen 1981 avsåg varuimporten, medan importen av tjänster fortsatte att stiga. Ungefär 1/3 av varuimportens minskning 1981 var hänförlig till sjunkande oljeimport. Denna berodde i sin tur till uppskattningsvis mer än 80 % på att de inhemska oljelagren minskade. Till följd av den svaga importutvecklingen 1979–1981 har den

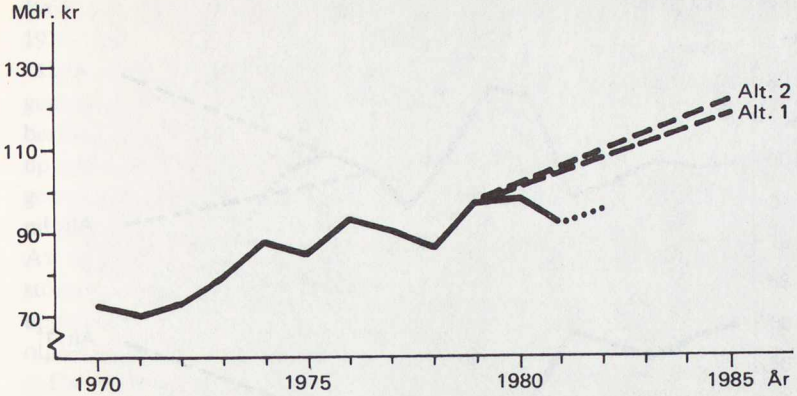


Diagram 2.11 Import av varor och tjänster 1970–1985. Miljarder kr. 1975 års priser.

sammanlagda importen kommit att ligga väsentligt under framskrivningen enligt båda alternativen i LU.

2.5.10 Relativpriser och marknadsandelar

Efter mitten av 1970-talet ökade den svenska exporten väsentligt långsammare än vad den hade gjort under 1960-talet och fram till 1974. Under andra hälften av 1970-talet steg exportvolymen med endast 2 % per år mot att tidigare ha uppvisat ökningstakter omkring 7,5 % per år som ett normalt genomsnitt. OECD-ländernas exportvolym växte med ca 4 1/2 % per år 1974–1979.

Som framgår av diagram 2.12 råder det ett historiskt sett relativt starkt samband mellan relativpriserna på svensk export och exportens marknadsandel. Den stora förlusten av marknadsandelar inträffade 1975–1976, då relativpriserna steg kraftigt. Dessa andelsförluster var dock något större än vad den långsiktigt registrerade priskänsligheten i den svenska exporten gav anledning förmoda. Och att inte heller relativprisutvecklingen är den enda faktorn bakom den svaga exporttillväxten framgår av att en så liten del av andelsförlusterna kunde återvinnas när relativpriserna sedermera med hjälp av devalveringarna 1977 kunde sänkas till 1974 års nivå. För t ex Sveriges export av bearbetade varor till OECD-området steg marknadsandelarna 1977 och 1978 med blott 1/3 av vad som förlorats 1975 och 1976. Under 1970-talet i dess helhet har den svenska exportens marknadsandel sjunkit med 1–1,5 % per år vid oförändrat relativpris. Samma tendens gör sig gällande med ännu större styrka i den importkonkurrerande produktionen.

Långtidsutredningen baserade sin bedömning av exportutvecklingen fram till 1985 på de estimerade långsiktiga sambanden mellan relativpris- och marknadsandelsutveckling. I alternativ 1 beräknades en relativprissänkning med 1 % om året 1979–1985 möjliggöra en förbättring av marknadsandelarna med 1,6 % per år. Skulle den inhemska kostnadsutvecklingen utvecklas ofördelaktigt och som i alternativ 2 medföra höjda relativa exportpriser med 1,5 % per år, kunde i stället fortsatta förluster av marknadsandelar förväntas med 2 % om året. I båda alternativen bedömdes exporten av konsumtions-

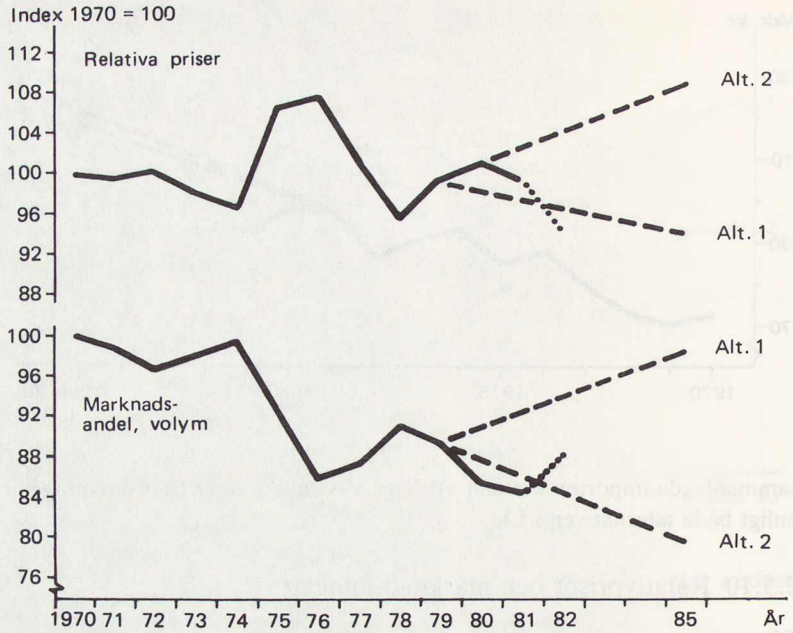


Diagram 2.12 Marknadsandelar och relativa priser för Sveriges export av bearbetade varor till OECD-länderna 1970–1985.

varor utvecklas något mer gynnsamt än den av insats- och investeringsvaror.

De två första åren av LU:s prognosperiod medförde fortsatta förluster av marknadsandelar för den svenska exporten, åtminstone vad avser bearbetade varor till övriga OECD-länder. Förlusten var 4 % 1980 och 2 % 1981. Samtidigt steg relativpriserna med 1,5 % resp sjönk med 1 %. Sänkningen 1981 var en följd av att devalveringen hann få ett visst genomslag på relativpriserna redan före årsskiftet 1981/1982. Bakom den genomsnittliga prisförändringen 1981 ligger dock avsevärda skillnader visavi olika länder till följd av de starkt fluktuerande växelkurserna under året. För exporten till Västeuropa torde det i flertalet fall ha varit fråga om relativprishöjningar även detta år. Enligt uppskattningar i preliminär nationalbudget för 1982 kommer devalveringen i september 1981 att leda till en sänkning av relativpriserna med i genomsnitt 5,5 % 1982. Inför detta perspektiv förutses att marknadsandelarna kan förbättras med nära 4 % innevarande år. Den nivå som i så fall uppnås ligger likväl ca 4 % under 1978 års och 12 % under 1974 års.

2.6 Energianvändningen

Två faktorer har varit av särskild vikt för utvecklingen av energianvändningen under 1970-talet. För det första har BNP-tillväxten varit långsammare under 1970-talet än tidigare. För det andra har relativpriset på energi stigit medan det var sjunkande under 1960-talet. Båda dessa faktorer har bidragit till en uppbromsning av tillväxten i energianvändningen. Medan tillväxten

1965–1973 i genomsnitt uppgick till 3,5 % per år var den 0,7 % per år 1973–1979.

LU 80 kalkylerade med att totala energianvändningen skulle öka med i genomsnitt 0,6 % per år mellan 1979 och 1985, medan oljeanvändningen beräknades minska med 1,8 % per år. Utfallet för 1980 och preliminära uppgifter för 1981 visar att totala energianvändningen minskat med i genomsnitt drygt 3 % i årstakt under dessa båda år samt att oljeförbrukningen minskat med i genomsnitt närmare 9 % i årstakt under samma period. Av diagram 2.13 framgår att energianvändningen minskat inom samtliga större användargrupper. Minskningen i oljeförbrukningen från 1979 till 1981 uppgick till omkring 4,5 miljoner m^3 motsvarande nästan 14 % av 1979 års oljeimport.

En närliggande förklaring till den låga energiförbrukningen under de senaste två åren är den låga ekonomiska aktiviteten i Sverige – BNP beräknas ha ökat med endast omkring 0,5 % per år under 1980 och 1981. Som framgår

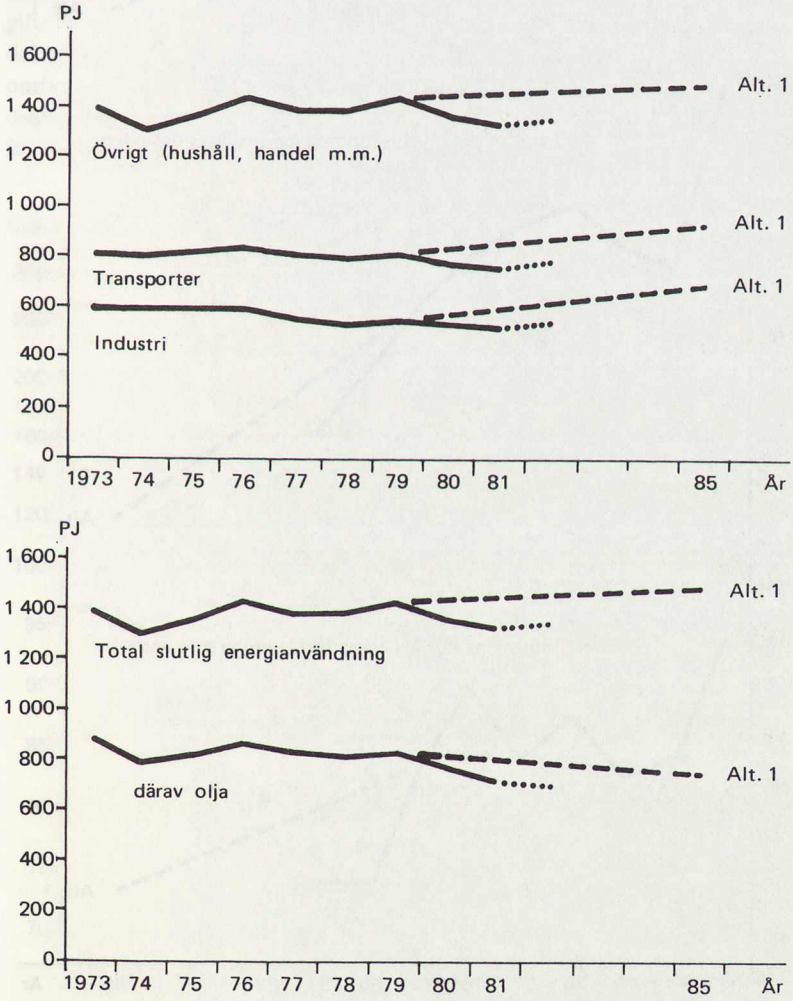


Diagram 2.13 Slutlig energianvändning fördelad på användargrupper och på energislag 1973–1985.
Anm. 1973–1980 enligt SCB. 1981 och 1982 enligt prognos av SIND.

av diagram 2.14, som visar energianvändningen per produktionsenhet, den s k specifika energianvändningen eller energieffektiviteten, är dock nedgången i energiförbrukningen betydligt mer omfattande än vad som svarar mot den låga aktivitetsnivån. Energieffektiviteten i ekonomin tycks med andra ord förbättras i betydligt snabbare takt än vad LU 80 räknade med. Frågan är om dessa förändringar är att betrakta som kortsiktiga variationer runt den långsiktiga trenden eller som bestående föskjutningar av bestäm-

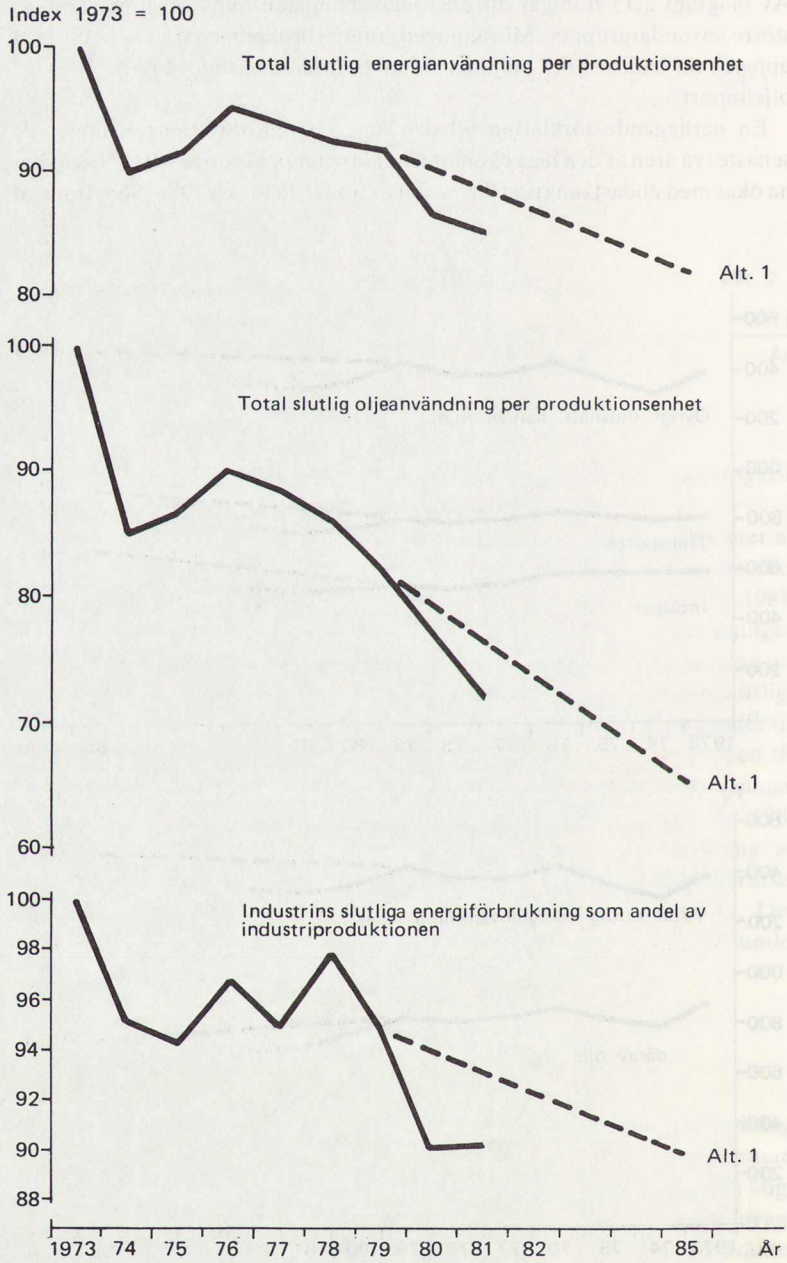


Diagram 2.14 Specifik energiförbrukning 1973–1985.

ningsfaktorerna för energianvändningen i svensk ekonomi – t ex energiefterfrågans priselasticitet.

Att oljeprisets utveckling starkt bidragit till att dämpa oljeförbrukningen framgår av diagram 2.15, som dels visar det reala oljeprisets utveckling i förbrukarledet i Sverige efter 1973, dels oljeförbrukningen per BNP-enhet under samma period. Den spegelbildsliknande utvecklingen hos de två kurvorna visar med vilken kraft som priset påverkar hushållningen med olja. Den energipolitiska innebörden av detta är att stora effektivitetsvinster kan nås med en politik som låter förändringar i världsmarknadspriserna på olja slå igenom på konsumentpriserna samt utnyttjar skatterna på oljeprodukter för att hålla priset uppe i det inhemska förbrukarledet (se kap. 3 i del I).

Tolkningen av utvecklingen av energianvändningen i Sverige under de senaste två åren försvåras av delvis svåröverskådliga lagerförändringar på olja och oljeprodukter. I diagram 2.16 ges en grov bild av lagerutvecklingen på olja och oljeprodukter i Sverige mellan 1973 och 1981 uttryckt som skillnaden mellan nettoimporten och den löpande förbrukningen. Även om statistiken är osäker – den löpande förbrukningen baseras på leveransuppgifter vilket innebär att lagerförändringar i det slutliga förbrukarledet till en del inkluderas i den slutliga förbrukningen – visar diagrammet tydligt att en omfattande lageruppbyggnad ägde rum i Sverige under 1979 och 1980. Den osäkerhet som rådde vid denna tid på den internationella marknaden – främst i samband med de politiska oroligheterna i Iran – bidrog med all

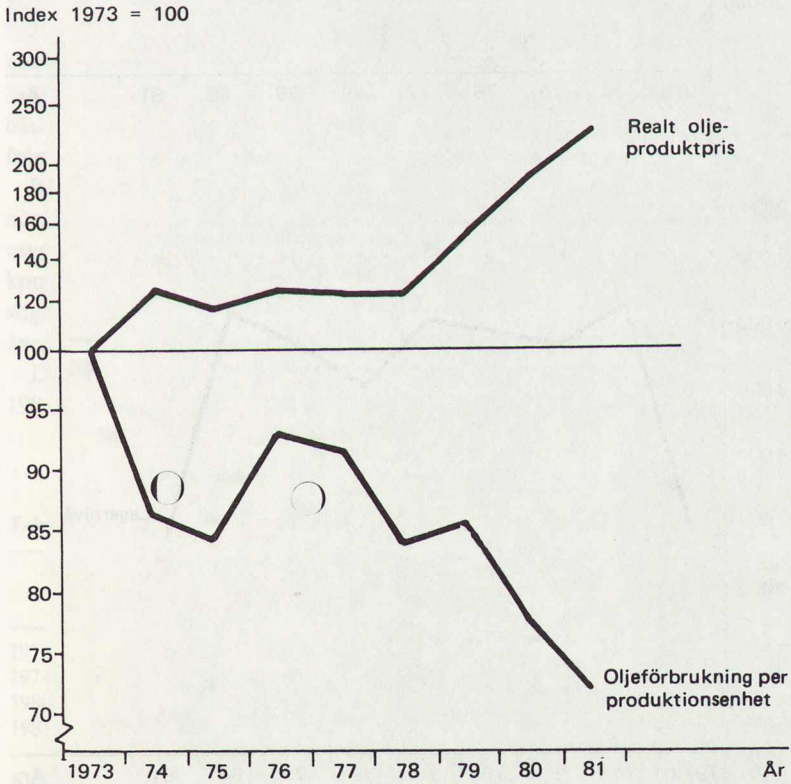
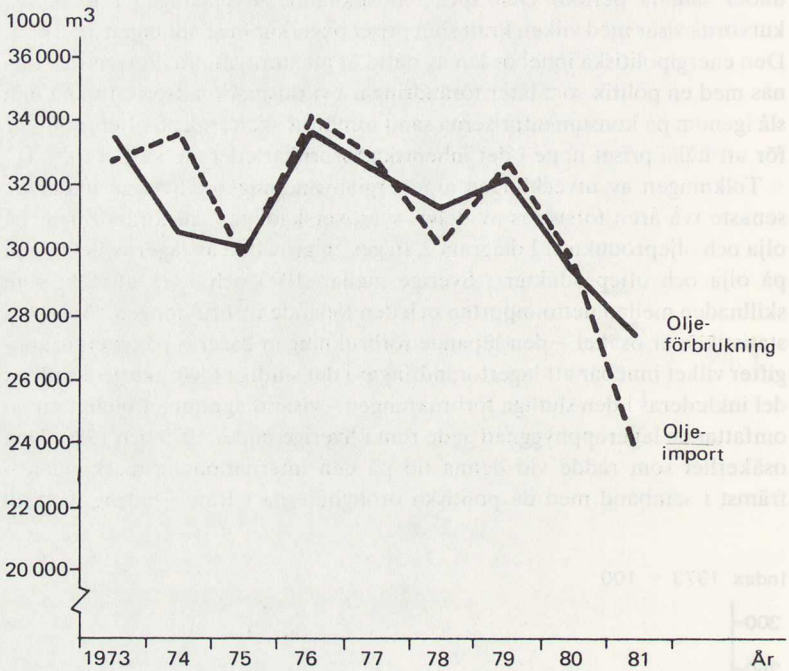


Diagram 2.15 Reala oljeproduktpriset och specifika oljeförbrukningen i Sverige 1973–1981.

säkerhet till denna lageruppbyggnad. Under loppet av 1981 har lagren tömts i takt med att förhållandena på världsmarknaden gått in i lugnare banor. Lagerneddragningen under 1981 har som framgår av diagram 2.16 varit betydande, vilket inneburit att oljeimporten i motsvarande mån har kunnat begränsas.



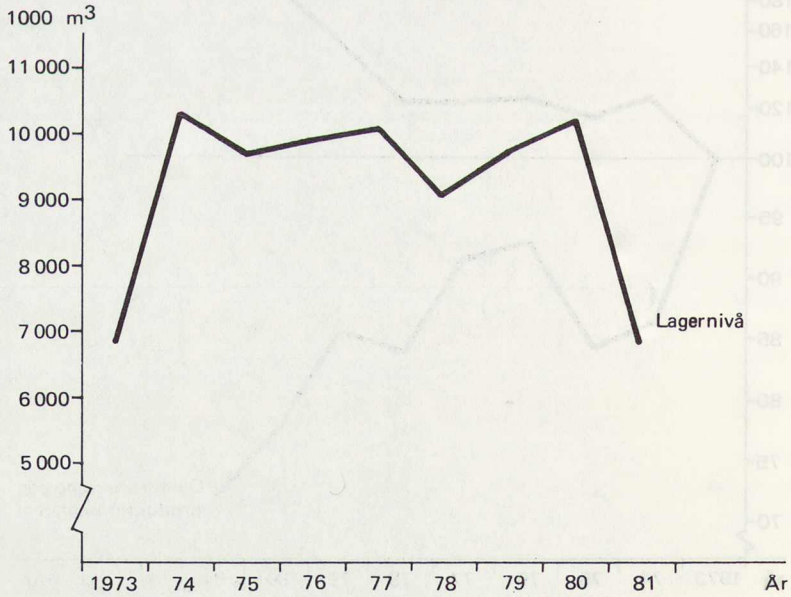


Diagram 2.16 Total oljeförbrukning, oljeimport och lagernivå 1973–1981. Tusental kubikmeter olja. Anm. Lagerförändringarna är beräknade som skillnaden mellan total oljeimport och total oljeförbrukning. Som utgångspunkt för bestämning av lagernivån har värdet av de kommersiella lagren och fredskrislagren per den 31.12.1980 använts.

Trots nedgången av den importerade volymen olja har värdet av oljeimporten stigit kraftigt. Som framgår av tabell 2.2 kom kostnaden för oljeimporten nära nog att tiodubblas i löpande priser under 1970-talet, vilket motsvarade en tredubbling i relation till BNP. Detta är givetvis en återspegling av de prishöjningar på olja som inträffat. De höjda oljepriserna innebar också en försvagning av terms-of-trade i Sverige liksom de flesta andra importländer. Var och en av 1970-talets oljekriser gav upphov till en dämpning av realinkomsttillväxten i industriländerna med ungefär 2 %. De oljeimporterande länderna hade i praktiken begränsade möjligheter att öka sin export i motsvarande grad och i Sverige åtgår nu ungefär 1/5 av exportintäkterna för att täcka oljeimporten mot 1/12 för tio år sedan. Oljeprisökningarna ledde därmed bl a till stigande underskott i bytesbalansen och minskade möjligheter att upprätthålla sysselsättningen i importländerna. Särskilt efter den första oljekrisen fick inflationsimpulsen av oljeprisökningarna därtill inhemska spridningseffekter på inflationen i importländerna i och med att olika delgrupper på arbetsmarknaden sökte kompensera sig för realinkomstbortfallet. Efter den andra oljekrisen synes anpassningen av realinkomsterna ha skett snabbare.

2.7 Sammanfattning

I diagram 2.17 sammanfattas utvecklingen av produktion, inhemsk efterfrågan samt bytesbalans. En jämförelse mellan de bedömningar som gjordes i LU 80 och den faktiska utvecklingen under 1980 och 1981 visar att med undantag för privat konsumtion har svensk ekonomi närmast följt alternativ 2. Den svaga inhemska samt internationella konjunkturutvecklingen under båda dessa år tenderar emellertid att något överdriva ekonomins avvikelse från den goda utvecklingen i enlighet med alternativ 1.

BNP-tillväxten har, som tidigare redovisats, under de senaste åren närmast följt en trend som sammanfaller med LU:s alternativ 2, medan utvecklingen av industriproduktion och industrisysselsättning t o m har kommit att ligga under alternativ 2. Industrins relativpriser har fortsatt att stiga med förnyade förluster av marknadsandelar som följd. Därmed har även exporten och industriproduktionen dragits ned.

Den offentliga konsumtionen har fortsatt att öka kraftigt under 1980 och 1981. Såväl den statliga som kommunala konsumtionen ligger över det

Tabell 2.2 Sveriges oljeimport 1970–1981

	Miljarder kr löpande pris	% av BNP	% av exporten
1970	3,5	2,0	8,4
1974	12,1	4,7	14,7
1980	33,2	6,4	21,0
1981	34,5	6,1	19,9

Källa: Nationalräkenskaperna.

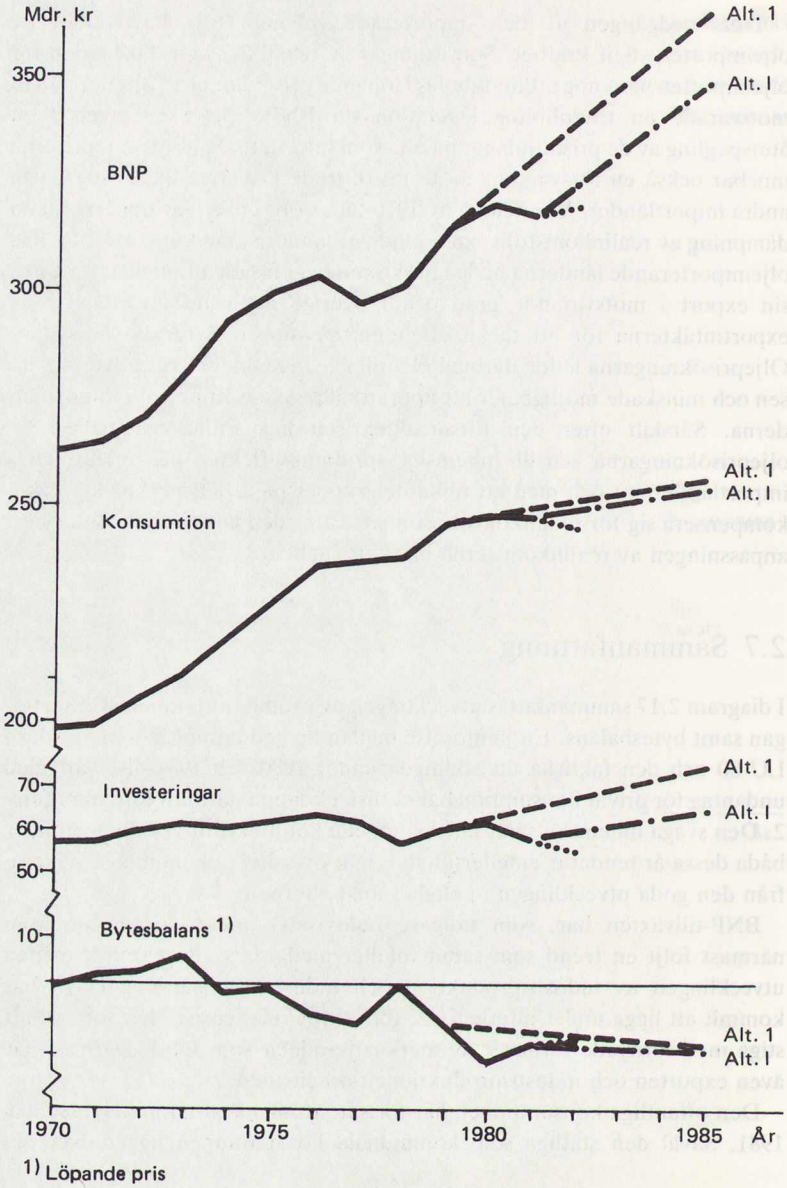


Diagram 2.17 BNP, konsumtion, investeringar och bytesbalans 1970–1985 (1979–1985 enligt LU 80). Miljarder kr. 1975 års priser.

utrymme som gavs i alternativ 1. Den privata konsumtionen stod still 1980 och föll 1981. Nedgången av den privata konsumtionen har varit så kraftig att summan av privat och offentlig konsumtion håller sig inom det totala konsumtionsutrymme som angavs i långtidsutredningen. Stramheten på konsumtionssidan har dock varit ojämnt fördelad mellan privat och offentlig konsumtion.

De totala investeringarna, som är av stor betydelse för kapacitetstillväxten, har under 1980 och 1981 utvecklats svagare än vad som bedömdes nödvändigt i alternativ 1. I detta alternativ beräknades investeringarna föra

upp investeringskvoten från 21 % 1979 till 23 % 1985. Utvecklingen under 1980 och 1981, då investeringarna föll med ca 2 % per år, har i stället minskat investeringskvoten till 18,5 %.

Exporten av varor och tjänster har inte blivit den draghjälp som var tänkt i alternativ 1. Exporten har i stället fallit i volym både under 1980 och 1981. Även importen ligger emellertid klart under bedömningarna i alternativen 1 och 2. Detta är en följd av att den sjunkande privatkonsumtionen och stagnerande exporten drar ner importtillväxten. Bytesbalansen har inte försämrats ytterligare från 1979 till 1981. Det strukturella underskottet i bytesbalansen är emellertid av flera skäl betydligt större än det faktiskt realiserade 1981. För det första var importvolymen osedvanligt låg, inte bara till följd av lågkonjunkturen, utan också på grund av en exceptionell lagerminskning av importvaror. Så t ex sjönk oljeimporten med nära 1/4 från 1979 till 1981 och dessutom ökade återutförseln av oljeprodukter. Ungefär hälften av nedgången i nettoimporten av olja berodde på att lagren inom landet drogs ned. Man kan beräkna att en trendmässigt normal import av varor och tjänster hade medfört ett dubbelt så stort bytesbalansunderskott 1981. Enbart lagerminskningen av olja förbättrade bytesbalansunderskottet med motsvarande 0,6 % av BNP. Ett andra särdrag i utvecklingen 1979–1981 är att Sveriges bytesförhållande har försvagats relativt litet (–0,4 % per år) jämfört med perioden 1974–1979 (–0,7 % per år), trots att också den senare perioden innehåller stora oljeprishöjningar. Dessa har dock inte slagit igenom helt på bytesförhållandet, bl a beroende på att den importerade kvantiteten olja minskat kraftigt samt att relativpriserna på bearbetade varor höjts, med tappade marknadsandelar som följd. För det tredje begränsas bytesbalansunderskottet av den låga investeringsnivån i ekonomin. Om investeringarna skjuter fart kommer det underliggande bytesbalansunderskottet återigen att framträda. Läget 1981 liknar i detta avseende lågkonjunkturåret 1978 då vi hade jämvikt i bytesbalansen.

Sammantaget visar jämförelsen mellan den faktiska utvecklingen och LU:s bedömningar att balansbristerna i den svenska ekonomin fortfarande kvarstår. Ett flertal ekonomisk-politiska åtgärder har vidtagits för att bringa den svenska ekonomin mot balans. Hit hör devalveringen av den svenska kronan, skattereformen, åtgärder för att förbättra arbets- och kapitalmarknadernas funktionsförmåga samt begränsningen av den offentliga utgiftstillväxten genom olika besparingsåtgärder.

För att bedöma de troliga verkningarna av de vidtagna åtgärderna samt i syfte att undersöka om ytterligare åtgärder behöver vidtas har kalkyler genomförts för perioden 1981–1985. Beräkningarna tar sin startpunkt 1981 från en lägre produktionsnivå än den 1980 års långtidsutredning utgick från. I kapitel 3 belyses tre alternativa utvecklingsvägar för den svenska ekonomin under perioden 1981–1985. Som framgår av diagram 2.17 bedöms inte det mest gynnsamma av de tre alternativen (Alt I) kunna nå upp till LU 80:s slutnivå 1985 varken vad avser produktion eller inhemsk förbrukning.

3 Tre alternativa utvecklingsvägar för svensk ekonomi 1981–1985

3.1 Syftet med kalkylerna och dess uppläggning

Syftet med de kalkyler som presenteras i detta kapitel är att belysa vilka krav som ställs på den ekonomiska politiken samt vilka strukturförändringar som blir nödvändiga under perioden 1981–1985 för att den svenska ekonomin skall kunna återföras till inre och yttre balans. Med inre balans avses att fullt kapacitetsutnyttjande och full sysselsättning skall råda samt att den nuvarande inflationstakten skall kunna dämpas betydligt. För att uppnå yttre balans krävs att vårt bytesbalansunderskott minskas avsevärt i relation till det totala produktionsvärdet i ekonomin. De krav på omstrukturering av efterfrågan och produktion som framkommer ur kalkylerna innebär betydande omfördelningar av arbetskraft och kapital mellan olika näringsgrenar. Kalkylerna har i detta sammanhang till syfte att belysa i vilken grad balansmålen måste uppges ifall resursomfördelningar i ekonomin hindras av olika trögheter i anpassningsprocessen eller av en annan inriktning av den ekonomiska politiken.

Analysen koncentreras i första hand till utvecklingen 1981–1985. I kalkylerna har år 1981 utnyttjats som basår.[1] Såsom framgick av kapitel 2 kan 1981 karakteriseras som ett lågkonjunkturår. Mellan åren 1980 och 1981 föll de flesta efterfrågekomponenterna i volym, vilket även ledde till att ekonomins totala produktion sjönk. Den modell som används i kalkylerna beräknar den genomsnittliga tillväxttakten för olika variabler mellan prognosperiodens startår 1981 och dess slutår 1985.[2] Därmed ingår i tillväxttalen förloppet under en konjunkturåterhämtning samt strukturanpassningen vid fullt kapacitetsutnyttjande.

3.2 Tre alternativ – huvuddragen

För att belysa de balansbrister som råder i svensk ekonomi samt för att klargöra de problem dessa ställer den ekonomiska politiken inför, har vi räknat med tre alternativa utvecklingsförlopp för den svenska ekonomin från 1981 till 1985. I detta avsnitt ges en överblick av vad som kännetecknar och åtskiljer dessa olika alternativ. En mer detaljerad beskrivning av alternativen ges i följande avsnitt.

Alternativ I anger en väg till inre och yttre balans för den svenska ekonomin. Den fulla sysselsättningen hålls uppe under perioden samtidigt

[1] Bedömningen av år 1981 baseras på den preliminära nationalbudgeten för år 1982 (prop 1981/82:100, bilaga 1).

[2] Före dessa kalkyler har den s k AMMA-modellen använts, se Ds E 1979:6.

som bytesbalansunderskottets andel av BNP reduceras till 2 % 1985. Siktet är inställt på att vårt bytesbalansunderskott skall vara avvecklat 1990. På produktionssidan innebär detta att kapacitetsutnyttjandet och realkapitalbildningen måste öka så att vi under perioden kan bära upp en tillväxt i ekonomin på knappt 2,5 % per år. För att klara bytesbalansen måste industrisektorn expandera sin produktion och sysselsättning genom att utnyttja den förstärkning av konkurrenskraften som skapats av devalveringen i september 1981. På efterfrågesidan krävs en stor återhållsamhet med den privata och offentliga konsumtionsökningen. Resursanvändningen måste vridas om från hushållens och det offentligas konsumtion mot industrins investeringar och export. Budgetunderskottets andel av BNP måste därvid minskas genom en återhållsamhet med de offentliga utgifterna. Inflationstakten kan i detta alternativ dämpas genom ett lägre inhemskt efterfrågetryck som minskar likviditeten i ekonomin och därmed skapar förutsättningar för måttfulla lönekostnadsstegringar som förstärker den internationella konkurrenskraften. En varaktig sänkning av inflationstakten under omvärldens kräver även att kronan apprecieras gentemot valutakorgen. För att kunna genomföra en apprecieringspolitik och få denna trovärdig krävs att bytesbalansunderskottet och budgetunderskottet reduceras samt att företagssektorns vinster och konkurrenskraft förbättras. Ett viktigt inslag i detta scenario är att industrin ges möjlighet att expandera och inte hindras genom trögheter på ekonomins utbudssida. Företagens lönsamhet måste tillåtas öka och resurser överförs till industrin från andra krympande sektorer i ekonomin samt genom nytillträdande på arbetsmarknaden. En sådan strukturomvandling är inte lätt att genomföra. Det krävs markanta trendbrott i förhållande till utvecklingen under 1970-talet.

Det har mot denna bakgrund varit av intresse att även studera ett *alternativ II* i vilket en åtstramning av den inhemska konsumtionen i linje med alternativ I inte kunnat mötas med motsvarande ökningar av industriproduktionen för export- och importkonkurrens. Restriktionerna på ekonomins utbudssida antas bli bestående och en strukturomvandling mot potentiellt expansiva branscher kommer inte till stånd. Företagen kommer därmed inte att kunna utnyttja devalveringen till att sänka relativpriserna utan dessa antas bli oförändrade i förhållande till situationen före devalveringen. Industrins produktionstillväxt blir därmed lägre, vilket leder till en fortsatt nedgång i industrisysselsättningen. En kraftig ökning av arbetslösheten blir därför oundviklig i detta alternativ då sysselsättningsutvecklingen i den offentliga sektorn är densamma som alternativ I, medan den är lägre i det privata näringslivet. Bytesbalansen försämras i förhållande till det förra alternativet genom att industriexpansionen uteblir. En åtstramning av konsumtionen leder sålunda i detta fall även till en sänkning av den totala produktionens tillväxt och till ett ofullständigt utnyttjande av produktionskapaciteten i ekonomin. Den depressiva politiken verkar, med viss tidseftersläpning, dämpande på pris- och löneutvecklingen. Samtidigt blir det inte möjligt, mot bakgrund av den försämrade bytesbalansen, att appreciera kronan och därmed stänga ute delar av den internationella inflationen. En stark inflationstendens kommer därmed att bestå i ekonomin. Budgetunderskottet försämras i förhållande till alternativ I främst till följd av en svagare inkomsttillväxt. Det är tänkt att tillväxten i de offentliga

konsumtions- och investeringsutgifterna i detta fall hålls tillbaka i motsvarande grad som alternativ I. Till följd av den höga arbetslösheten torde emellertid ett starkt tryck uppstå att öka de offentliga utgifterna för att motverka det svaga arbetsmarknadsläget.

I ett *alternativ III* har mot denna bakgrund antagits att den ekonomiska politiken givits en sådan inriktning att den offentliga konsumtionen samt de offentliga investeringarna stimulerats för att klara den fulla sysselsättningen i ett läge då den konkurrensutsatta sektorn inte förmår expandera. Det är främst den offentliga konsumtionens expansion och ett ökat bostadsbyggande som i detta fall svarar för sysselsättningsökningen. En ökad privat konsumtion medför i första hand att importen ökar liksom produktionen av tjänster. Expansionen av inhemsk efterfrågan försvagar industrin genom den tendens till ökade priser och kostnader som en sådan politik för med sig. Ett gradvis stegrat kostnadsläge medför att devalveringsutrymmet inte utnyttjas för att stärka konkurrenskraften. Den allmänt expansiva efterfrågepolitiken samt den uteblivna förbättringen av konkurrenskraften leder till en kraftig försämring av bytesbalansen. Alternativ III innebär att den totala konsumtionen fortsätter att växa snabbare än produktionen såsom under 1970-talet. Detta ställer i sin tur den offentliga sektorn inför stora finansieringsproblem.

Alternativ I, som syftar till att ange en väg mot balans, kräver en stor återhållsamhet med privat och offentlig konsumtionsökning. Resurser måste överföras till industrin så att denna kan öka sin produktion. Efterfrågan på svenska varor och tjänster måste i huvudsak komma från utlandet. För att åstadkomma detta krävs att konkurrenskraften förstärks. En utveckling i enlighet med alternativ I är inte omöjlig att åstadkomma i den internationella miljö som kännetecknat 1970-talet. Finlands utveckling under de senaste åren kan utgöra ett exempel på detta. Alternativ II visar de problem som uppstår om det utrymme som skapas genom en återhållsam inhemsk efterfrågan inte utnyttjas genom en industriell expansion. En ökad arbetslöshet blir därför oundviklig i detta alternativ. Internationella exempel på en sådan utveckling kan hämtas från Storbritannien eller Danmark. I alternativ III fortsätter den offentliga utgiftsexpansionen för att bibehålla full sysselsättning. Såväl bytesbalans- som budgetunderskott växer kraftigt i detta alternativ. Utvecklingen påminner därmed om den som svensk ekonomi uppvisade vid 1970-talets mitt i samband med en s k överbryggningspolitiken. I en internationell jämförelse synes Frankrike ha slagit in på ekonomisk politik med samma inriktning som den som alternativ III bygger på.

Samtliga kalkylalternativ är uppbyggda kring gemensamma antaganden om den internationella utvecklingen, utvecklingen av arbetskraftsutbudet samt arbetskraftens produktivitetsutveckling. I de följande avsnitten behandlas var och en av dessa tre förutsättningar för kalkylerna. Därefter presenteras resultaten i de olika alternativen närmare.

3.3 Den internationella utvecklingen

Den internationella ekonomins utveckling under 1980-talets första hälft är av stor betydelse för möjligheterna att lösa balansbristerna i den svenska

ekonomin. En ytterligare försvagning av den internationella tillväxten leder bl a till en långsammare tillväxt på de svenska exportmarknaderna. Hur väl vi lyckas strukturera om vår ekonomi och anpassa oss till de internationella störningar som kan tänkas uppkomma är också av stor betydelse för den framtida tillväxten.

Vår bedömning är att den internationella ekonomin under slutet av 1981 befinner sig nära botten av en lågkonjunktur (se kap. 1 del II). Inflationstakten börjar att dämpas, ehuru långsamt, medan arbetslösheten fortsätter att öka. Efterfrågepolitiken är allmänt stram främst i avsikt att dämpa inflationen men även för att förbättra de betydande bytesbalansunderskotten. Trots den strama ekonomiska politiken kan konjunkturen väntas börja vända uppåt mot slutet av 1982. En återhämtning i konjunkturen bedöms emellertid bli relativt svag och långsam. Som framgår av tabell 3.1 beräknas BNP i OECD-länderna växa med i genomsnitt 2,8 % per år 1981–1985. I konjunkturuppgången efter den första oljeprischocken 1976–1979 ökade BNP i genomsnitt 4 % per år. Vår bedömning är sålunda att uppgången fram mot högkonjunkturfasen 1984–1985 blir mer dämpad, främst på grund av den höga inflationsbenägenheten i OECD-länderna. En av de lärdomar som gjordes i flertalet industriländer efter oljeprishöjningen 1973–1974 var att alltför tidigt insatta efterfrågestimulanser återigen leder till en ökad inflation,

Tabell 3.1 BNP-utvecklingen i OECD-länderna samt pris-[a] och volymutvecklingen för världshandeln med varor och tjänster
Årlig procentuell förändring

	1970–1980	1981–1985
BNP		
Volym	3,3	2,8
Pris	8,6	8,0
VÄRLDSHANDELN		
Bearbetade varor		
Marknad	6,6	4,6
Pris	8,7	7,0
Övriga varor		
Marknad	4,7	3,9
Pris	13,3	7,6
Summa varuhandel		
Marknad	5,5	4,4
Pris	10,9	7,1
Tjänster[b]		
Marknad	3,9	5,0
Pris	8,6	7,8
Varor och tjänster		
Marknad	5,3	4,5
Pris	10,6	7,3

[a] Enhetsvärde i SDR.
[b] OECD-ländernas export av tjänster, 1970–1980 deflaterad med aggregerad BNP-deflator.

Källa: GATT, prognos enligt ekonomidepartementet.

som måste bekämpas av en ytterligare period med stram efterfrågepolitik.

Tillväxten i världshandeln med varor och tjänster kan mot bakgrund av bedömningen av produktionstillväxten i olika länderblock årligen beräknas öka i volym med 4,5 % 1981–1985. Handelstillväxten har varit snabbare än BNP-tillväxten under 1960- och 1970-talen. Till detta har främst avvecklingen av olika typer av handelshinder samt sänkta transport- och informationskostnader bidragit. Risken är emellertid stor att länder med bytesbalans- och arbetslöshetsproblem tillgriper protektionistiska åtgärder i syfte att begränsa importen och rädda arbetstillfällen. I kalkylerna har emellertid antagits att detta inte kommer att ske i någon större omfattning under konjunkturuppgången. Den internationella marknadstillväxten kan därmed även de närmaste åren väntas överstiga produktionstillväxten.

Världshandelspriserna förutsätts, som framgår av tabell 3.1 öka med 7,3 % per år 1981–1985. Ett viktigt antagande i detta sammanhang gäller den förväntade oljeprisutvecklingen under de kommande åren. Realpriset på olja har, som framgår av diagram 3.1 under 1970-talet höjts kraftigt två gånger: 1973–1974 och 1979–1980. Höjningarna har båda gångerna inträffat i slutet av en internationell konjunkturuppgång i samband med att efterfrågan på olja ökat snabbt och närmat sig de oljeproducerande ländernas produktionstak. Den utveckling som ägde rum i samband med den första oljeprischocken upprepades således i väsentliga avseenden vid den senare. Mellan topparna i oljepriscykeln 1974 och 1981 ökade det reala oljepriset med närmare 9 % per år. Flera faktorer talar för att realpriset vid rådande bedömningar av utbudet på olja kommer att hållas uppe mot slutet av den framförvarande konjunkturuppgången. Förloppet kan mycket väl bli sådant att realpriset först faller under några år för att återigen stiga mot slutet av konjunkturuppgången. Den lugnare tillväxt som kan förutses i industriländerna under de närmaste åren talar dock för en i förhållande till det historiska mönstret mer dämpad genomsnittlig oljeprisutveckling åren framöver. Vi har i våra bedömningar gjort det tekniska antagandet att realpriset 1985 kommer att ligga på samma nivå som vid utgången av 1981. Med utgångspunkt i genomsnittet för 1981 motsvarar detta en realprisökning med ca 1,5 % per år 1981–1985.

Man kan i nuvarande mycket osäkra situation inte bortse från risken att den internationella utvecklingen blir sämre än vad som här antagits. Den internationella recessionen kan bli djupare och mer långvarig än vad vi utgått från och ett uppsving kan sålunda dröja ännu längre än vad som antagits här. En speciell faktor i detta sammanhang är den hittills förda ekonomiska politiken i Förenta staterna med en hård monetär åtstramning för att få ner inflationstakten. Om den restriktiva penningpolitiken i Förenta staterna inte blir framgångsrik är risken stor att de internationella räntorna hålls uppe på en hög nivå, vilket medför att konjunkturuppgången fördröjs såväl i Förenta staterna som i Västeuropa. Protektionistiska tendenser kan också växa sig allt starkare och strypa handelstillväxten. Den internationella konjunkturuppgången kan även brytas i förtid av en ny oljeprischock som framkallas av störningar i oljeproduktionen samt av en med konjunkturuppgången snabbt växande efterfrågan på olja. En mer utförlig redovisning av den internationella bedömningen ges i kapitel 1 i del II.

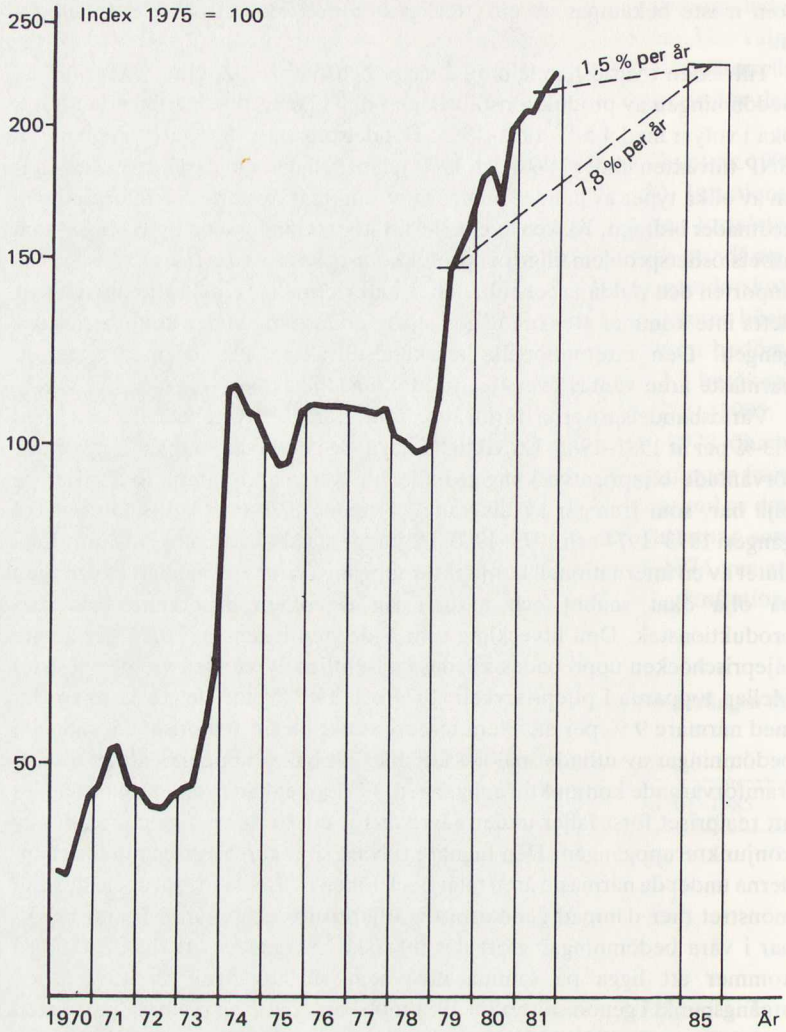


Diagram 3.1 Realpriset på olja 1970–1985 Halvlogaritmisk skala

473 Anm. Realpriset mäts som svenskt importpris för råolja och petroleumprodukter i
474 relation till svenskt importpris för bearbetade varor.

065 Källa: Kvartalsuppgifter från konjunkturinstitutet, prognos enligt LU 80 (1979–1985)
066 resp föreliggande kalkyler (1981–1985).

3.4 Arbetskraftsutbudet

Antalet personer i arbetskraften ökade under 1970-talet med nära 1 % per år. Ökningen var framför allt ett resultat av en höjning av befolkningens arbetskraftsdeltagande, främst kvinnornas inträde på arbetsmarknaden, men också av en växande befolkning. Under samma period ökade antalet sysselsatta med ca 35 000 personer eller med 0,8 % per år.[1] Samtidigt minskade emellertid den totala arbetsvolymen mätt i timmar med i genomsnitt 0,6 % per år. Den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt föll

[1] Dessa siffror bygger på NR-statistiken. Enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU) ökade sysselsättningen med 38 000 personer om året i genomsnitt.

sålunda under denna period med ungefär 1,4 % per år. Minskningen av den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt beror inte bara på kortare ordinarie arbetstid (t ex införandet av 40 timmars arbetsvecka samt den femte semesterveckan) utan även på en ökad frånvaro i olika former (t ex sjukfrånvaro, barnledighet) samt på en ökad andel deltidsarbetande. Som framgår av diagram 3.2 framträder ett konjunkturmönster för sysselsättningens utveck-

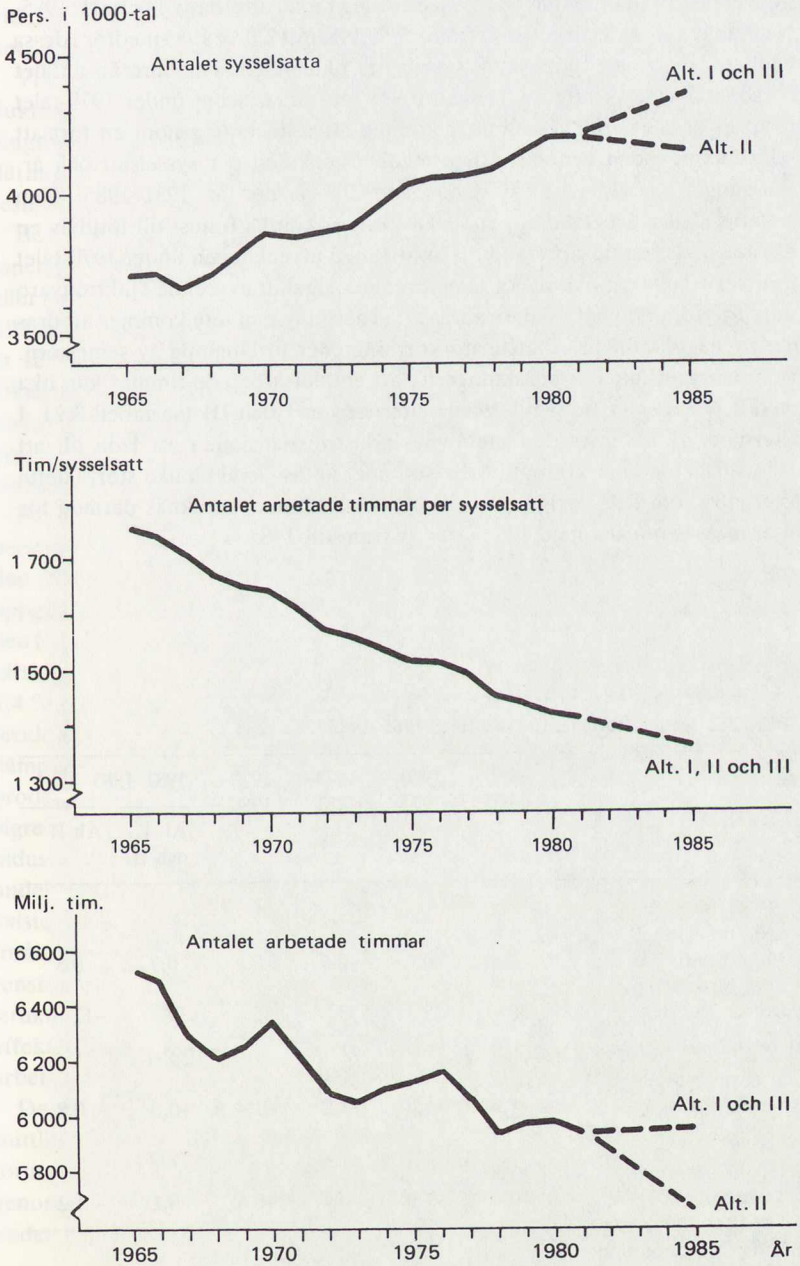


Diagram 3.2 Sysselsättningen 1965–1985

ling. I högkonjunkturåren når den totala sysselsättningen samt det totala antalet arbetade timmar en topp. I lågkonjunkturfasen minskar antalet arbetade timmar och sysselsättningen stagnerar.

För prognosperioden har arbetskraftsutbudet i stort sett beräknats följa 1970-talets utvecklingstendenser enligt de förutsättningar som låg till grund för arbetskraftskalkylen till LU 80. Antalet personer i arbetskraften beräknas därmed öka med 0,8 % per år i genomsnitt 1981–1985. Detta gäller i samtliga kalkylalternativ. Bortsett från en friktionsarbetslöshet på ca 2 % av arbetskraften beräknas full sysselsättning råda i alternativ I och III 1985. Nedgången i antalet arbetslösa från 2,5 % 1981 till 2,0 % 1985 medför i dessa båda alternativ att totalt antal sysselsatta ökar något snabbare än antalet personer i arbetskraften eller med 0,9 % per år. Liksom under 1970-talet förutses antalet arbetade timmar komma att reduceras genom en fortsatt minskning av den genomsnittliga medelarbetstiden per sysselsatt och år. Nedgången beräknas till i genomsnitt 0,8 % per år 1981–1985. Den genomsnittliga arbetstiden per vecka förutses sjunka främst till följd av en ökande andel deltidsarbetande. Jämfört med utvecklingen under 1970-talet förutses frånvaron öka något långsammare, särskilt avseende sjukfrånvaro samt föräldraledighet. Vidare antas att arbetsvolymen inte kommer att dras ner av någon allmän arbetstidsförkortning eller förlängning av semestern. Sammantaget innebär beräkningarna att antalet arbetade timmar kan öka med 0,1 % per år fram till 1985 i alternativen I och III (se tabell 3.2). I alternativ II kommer den uteblivna industriexpansionen att leda till att arbetslösheten ökar kraftigt. Arbetsutbudet antas likväl bli lika stort i detta alternativ som i de övriga. Arbetsvolymen i timmar beräknas därmed för alternativ II minska med 1,2 % per år fram till 1985.

Tabell 3.2 Sysselsättningens utveckling[a] 1965–1985

	1965–1970	1970–1974	1974–1981	1970–1980	1981–1985	
					Alt I och III	Alt II
Antal sysselsatta						
– årlig procentuell förändring	0,8	0,6	0,9	0,9	0,9	– 0,3
– årlig förändring i tusental	30	25	35	35	39	–12
Arbetstid per sysselsatt						
– årlig procentuell förändring	–1,3	–1,6	–1,2	–1,4	–0,8	– 0,8
Antal timmar						
– årlig procentuell förändring	–0,6	–1,0	–0,4	–0,6	0,1	– 1,2

[a] Enligt NR-definition.

3.5 Produktionskapaciteten och produktivitetsutvecklingen

Produktionskapacitetens tillväxt i ekonomin bestäms främst av utvecklingen av den disponibla arbetskraftsvolymen samt av arbetsproduktivitetens tillväxt, dvs ökningen av produktionen per arbetstimme. I vilken utsträckning som den på arbetsmarknaden utbjudna mängden arbetstimmar också tas till vara i produktionen beror på kapacitetsutnyttjandet i ekonomin. Även vid fullt kapacitetsutnyttjande måste man räkna med viss friktionsarbetslöshet, vilket gör att inte hela arbetsutbudet utnyttjas i produktionen.

Vid en given arbetsvolym bestäms produktionens storlek av arbetsproduktiviteten. Bland de viktigaste faktorerna bakom arbetsproduktivitetens långsiktiga tillväxt är investeringsutvecklingen, som tillför nytt kapital och därmed också ny teknik samt strukturomvandlingen som omfördelar resurser från låg- till högproduktiva verksamheter.

Bedömningen av det framtida arbetsutbudet, som redovisats ovan, innebär att antalet sysselsatta personer årligen ökar med 39 000 personer eller med 0,9 % per år, medan antalet timmar enbart ökar med 0,1 % per år till följd av en sänkt genomsnittlig årsarbetstid. Att ökningen i antalet timmar är så låg påverkar den svenska ekonomins produktionstillväxt negativt. Ökningen av ekonomins produktionsförmåga har emellertid även tidigare under 1960-talet och första hälften av 1970-talet, till övervägande del burits upp av den tillväxt som skett i produktionen per arbetstimme. Detta beräknas även bli fallet för de närmaste åren.

Produktivitetsutvecklingen redovisas i tabell 3.3 dels historiskt, dels för perioden 1981–1985. Som framgår av tabellen har produktivitetstillväxten i den svenska ekonomin sjunkit under 1970-talet. Under åren 1970–1974 uppgick produktivitetsökningen för hela ekonomin till 4,2 % per år medan den för perioden 1974–1981 föll till i genomsnitt 1,6 % per år. Nedgången var särskilt kraftig inom industrin, där produktivitetsökningen minskade från 5,4 % till 1,5 % per år. Även i övriga sektorer av näringslivet har produktivitetstillväxten sjunkit under andra hälften av 1970-talet även om dämpningen i genomsnitt var mindre än för industrisektorn. En del av produktivitetsnedgången inom näringslivet förklaras av ett genomsnittligt lägre kapacitetsutnyttjande. Detta torde vara särskilt betydelsefullt inom industrin. Flera faktorer har emellertid medverkat till att också den underliggande produktivitetstrenden sjunkit. Betydande delar av den existerande kapitalstocken och produktionsapparaten har ekonomiskt föråldrats bl a genom stigande energipriser, ändrade internationella konkurrensförhållanden, felinvesteringar samt växande trögheter som hindrat en strukturomvandling inom näringslivet (se kap 2 i del II). Därmed har den effektiva kapitalstocken per sysselsatt sjunkit, vilket bidragit till att sänka arbetsproduktiviteten.

De tre kalkylalternativen bygger på samma antaganden om den genomsnittliga produktivitetstillväxten under perioden 1981–1985. I alternativ I förutsätts svensk ekonomi kunna återföras till fullt kapacitetsutnyttjande genom en export- och investeringsledd tillväxt. Produktivitetstillväxten under 1980-talets första del bedöms i detta fall hamna någonstans emellan

Tabell 3.3 Produktiviteten inom olika näringsgrenar 1965–1985
Förädlingsvärde per arbetstimme. Årlig procentuell förändring

	1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985		
				Alt I	Alt II	Alt III
Jordbruk, fiske och skogsbruk	8,9	7,7	1,7	4,2	4,2	4,2
Industri	6,7	5,4	1,5	4,2	4,2	4,2
El-, gas-, värme- och vattenverk	5,5	5,9	7,4	5,8	5,8	5,8
Byggnadsverksamhet	4,1	4,3	1,5	1,7	1,7	1,7
Privata tjänster	3,0	4,5	2,4	2,0	2,0	2,0
Näringslivet exkl industrin	4,4	5,2	2,5	2,3	2,3	2,3
Hela näringslivet	5,2	5,3	2,2	3,0	2,9	2,9
Offentliga tjänster	0,0	0,1	0,0	–0,4	–0,4	–0,4
Totalt	4,5	4,2	1,6	2,1	2,0	1,9

den produktivitetstillväxt som uppvisades under 1970-talets första respektive dess andra hälft. Att produktivitetstillväxten skall kunna bli bättre än under perioden 1974–1981 baseras på förutsättningen att kapacitetsutnyttjandet successivt antas kunna förbättras under perioden 1981–1985. Samtidigt kvarstår dock flera av de strukturella faktorer som dragit ner produktivitetstrenden under 1970-talet, vilket talar för att arbetsproduktiviteten knappast kan väntas uppvisa de tillväxttal som gällde under 1970-talets första del även om industrin antas expandera kraftigt i alternativ I. Därtill kommer att den snabba produktionstillväxt som förutsatts i alternativ I inte kan åstadkommas genom samma betydande utslagning av kapacitet som ägde rum under 1970-talets början, då industrisektorn minskades kraftigt. Mot denna bakgrund bedöms produktivitetstillväxten inom industrin komma att uppgå till i genomsnitt 4,2 % per år 1981–1985.

Ungefär 2/3 av det privata näringslivets förädlingsvärde härrör från sektorer utanför den egentliga industrin. I viss utsträckning följer produktivitetsutvecklingen inom dessa sektorer de utvecklingstendenser som redovisats för industrin. Vi får för näringslivet exkl industrin en uppgång i produktiviteten på 2,3 % per år, vilket i stort överensstämmer med förhållandena under andra halvan av 1970-talet medan ökningen är lägre än under perioden 1970–1974.

I alternativ II antas anpassningen till den svaga industriutvecklingen ske genom en ökad öppen arbetslöshet. Därmed antas produktivitetstillväxten kunna hållas uppe på samma nivå som i alternativ I. I alternativ III motiveras den oförändrade produktivitetstillväxten av en offentlig expansionspolitik som medverkar till att hålla produktionen igång. Inom industrin är produktionstillväxten relativt hög för att bl a tillfredsställa den starka inhemska investerings- och konsumtionsefterfrågan.

3.6 Alternativ I

Alternativ I visar ett utvecklingsförlopp för svensk ekonomi under 1981–1985 där det är möjligt att komma till rätta med balansbristerna.

- Full sysselsättning och fullt kapacitetsutnyttjande uppnås 1985
- Bytesbalansunderskottet minskas från 2,5 % av BNP 1981 till 2 % av BNP 1985
- Budgetunderskottets andel av BNP reduceras från 12 % av BNP 1981 till 9 % 1985
- Industrisektorn stärks genom att dess konkurrenskraft och finansiella position förbättras
- Industrins investeringskvot höjs från 14,5 % 1981 till 16 % av förädlingsvärdet 1985. Detta gör det möjligt att bära upp en årlig BNP-tillväxt på ca 2,5 %
- Inflationstakten dämpas under loppet av perioden från 12 % till ca 6 % årligen. Förbättringen av bytesbalans- och budgetunderskottet gör det möjligt att revalvera kronan

För att en utveckling i linje med alternativ I skall kunna realiseras måste den inhemska konsumtionen växa långsammare än våra totala resurser. Annars blir det inte möjligt att förbättra bytesbalansen eller höja investeringarna. Begränsningen av konsumtionstillväxten måste komma till stånd genom en kraftig uppbromsning av de offentliga utgiftsökningarna. Samtidigt måste produktionen stimuleras och industrisektorn förstärkas.

3.6.1 Export, import och bytesbalans

Möjligheterna att bevara den fulla sysselsättningen samt uppnå en låg inflationstakt skulle underlättas om bytesbalansunderskottet kunde elimineras snabbt. Det skulle då bli möjligt att med ekonomisk politik motverka interna och externa störningar på den inhemska ekonomin. En avveckling av underskottet är emellertid mycket resurskrävande. Som framgick av kapitel 2 är det strukturella underskottet i bytesbalansen betydligt större än det som uppvisades 1981. Kalkylerna har därför lagts upp med målet att underskottet kan uppgå till 2 % av BNP 1985 samt vara eliminerat 1990.

För att det skall bli möjligt att nå externbalansmålet vid fullt kapacitetsutnyttjande är det nödvändigt att svensk export växer snabbare än världshandeln. Den konkurrensutsatta sektorn måste även stärka sin ställning på hemmamarknaden. Båda dessa saker åstadkoms genom devalveringen och en fortsatt löneåterhållsamhet som ger utrymme att sänka de svenska relativpriserna. Den volymmässiga utvecklingen av exporten och importen av varor och tjänster anges i tabell 3.4. Med en relativprissänkning på 2 % per år samt en internationell marknadstillväxt på ca 4,5 % per år beräknas exporten av varor och tjänster kunna växa med i genomsnitt 7,5 % per år 1981–1985. Denna utveckling är i linje med den exporttillväxt som uppnåddes under åren 1965–1974. Importtillväxten är i samma storleksordning som under 1970-talets första del. Detta kan förefalla högt med tanke på en så pass stor nedgång i relativpriserna som förutsätts komma till stånd under perioden 1981–1985. Den snabba importtillväxten beror emellertid

Tabell 3.4 Exportens och importens utveckling 1965–1985
1975 års priser

	Milj kr 1981	Årlig procentuell förändring					
		1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985		
					Alt I	Alt II	Alt III
Export							
varor	84 972	7,8	7,1	0,6	7,4	4,4	4,4
tjänster	18 272	6,3	9,4	5,1	7,9	5,0	5,0
totalt	103 244	7,6	7,4	1,3	7,5	4,5	4,5
Import							
varor	78 086	7,1	5,2	–0,1	5,6	5,6	6,7
tjänster	13 931	11,4	3,4	5,3	–0,5	0,4	1,7
totalt	92 017	7,6	5,0	0,6	4,7	4,8	6,0

dels på att utgångsåret 1981 präglas av en cykliskt mycket låg import, dels på att importtunga komponenter inom BNP växer starkt (se kap 1 i del II).

Varu- och tjänstebalansen 1985 framkommer som ett resultat av volym- och prisutveckling på export och import under prognosperioden. Den nedgång i relativpriserna som bidrar till att stärka konkurrenskraften och därmed ge oss en bättre volymutveckling på export och import ger oss samtidigt en mer oförmånlig prisutveckling. Nedgången i våra relativpriser orsakar alltså en försämring av vårt bytesförhållande (terms of trade). Bytesförhållandet påverkas också oförmånligt av den reala prisstegring på olja med ca 1,5 % per år som förutsätts äga rum under perioden. Prisuppgången på de råvaror vi exporterar motverkar till viss del denna effekt. Sammantaget kommer förlusten i terms-of-trade ändå att uppgå till 2 % per år under perioden 1981–1985. Försämringen av terms-of-trade skärper kraven på en volymmässig ökning av exporten vid en given importutveckling.

Bytesbalansens utveckling framgår av tabell 3.5. Enligt förutsättningarna för alternativet reduceras bytesbalansunderskottet 1985 till 2 % av BNP detta år, vilket motsvarar 15,2 miljarder kr. i löpande priser. Mellan 1981 och 1985 reduceras således bytesbalansunderskottets andel av BNP med ungefär 1/2 %. Bakom detta ligger en förbättring av varu- och tjänstebalansen motsvarande ca 0,8 % av BNP. Samtidigt ökar transfereringsbalansens underskott som andel av BNP med ca 0,3 %. Utlandsskuldens andel av BNP ökar från 12 % i slutet av 1981 till ca 13,5 % 1985.

Tjänstehandeln är av stor betydelse för förbättringen av bytesbalansen. Den reviderade statistik över bytesbalansen som framtagits på betalningsbalansdelegationens initiativ visar att vårt tjänstenetto varit betydligt bättre än vad tidigare antagits. Tjänsterna är relativt priskänsliga, vilket leder till att relativprissänkningen stimulerar exporten och bromsar upp importen. Vissa delar av tjänsteimporten är dessutom starkt beroende av realinkomstutvecklingen (t ex turismen) som utvecklas svagt i alternativ I. Detta gör att tjänsteimporten stagnerar i volym samt utvecklas långsamt i löpande priser.

Tabell 3.5 Bytesbalansens utveckling 1981–1985
Milj kr, löpande priser

	1981	1985		
		Alt I	Alt II	Alt III
Export av varor	143 027	234 253	245 328	245 328
Import av varor	147 188	244 654	266 811	278 383
Handelsbalans	*–4 161*	*–10 401*	*–21 483*	*–33 055*
Export av tjänster	31 082	52 068	55 683	55 683
Import av tjänster	26 644	34 837	39 626	41 722
Tjänstebalans	*4 438*	*17 231*	*16 057*	*13 961*
Bytesbalans för varor och tjänster	277	6 830	–5 426	–19 094
U-landsbistånd	–4 000	–7 738	–8 940	–9 319
Räntor, netto	–11 700	–14 992	–18 929	–22 441
Övriga transfereringar, netto	–2 380	–4 700	–4 700	–4 700
Korrigeringspost	3 704	5 400	5 400	5 400
Transfereringsbalans	*–14 376*	*–22 030*	*–27 169*	*–31 060*
Bytesbalans	–14 099	–15 200	–32 595	–50 154
Procent av BNP	–2,5	–2,0	–3,6	–5,4
Utlandsskuld				
Nettoställning vid årets utgång	–68 200	–103 500	–160 600	–195 700
Procent av BNP	–11,9	–13,4	–18,0	–21,0
Minnespost				
BNP i löpande priser	571 409	773 800	894 000	931 900

3.6.2 Industrins utveckling

I alternativ I är industrisektorns utveckling av central betydelse. Industrins produktion, export och sysselsättning måste som framgår av tabell 3.6 fås att växa kraftigt. Efter en period av stagnation under 1970-talets senare del krävs nu en ökning av industriproduktionen med i genomsnitt 5,8 % per år. Industrin skulle därmed komma upp på en utvecklingsbana som innebär att de andra OECD-ländernas försprång på ca 15 % hämtades in. Investeringarna måste öka med 8,2 % om året för att kunna bära upp denna produktionsökning. Industrins export måste öka med 7,6 % per år, dvs ca 3 % snabbare än den internationella marknadstillväxten som bedöms bli 4,5 %. För att vi skall kunna vinna marknadsandelar och stärka vår konkurrenskraft krävs att priser och löner i svenska industrin sänks i förhållande till omvärlden. Behovet av en relativprisnedgång i exportindustrin har uppskattats till drygt 8 % mellan 1981 och 1985. Den 10-procentiga devalveringen i september 1981 beräknas leda till att de relativa exportpriserna sänks med ca 5,5 % 1982. För perioden 1982–1985 skulle därmed återstå ett krav att sänka relativpriserna med nära 1 % per år. För lönerna krävs sålunda en ytterligare återhållsamhet i förhållande till konkurrentländerna dels för att åstadkomma den totala anpassningen av relativpriserna dels för att medverka till att vinstnivån i industrin höjs till den genomsnittliga nivå

Tabell 3.6 Industrins utveckling 1965–1985
1975 års priser

	1981	Årlig procentuell förändring					
		1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985		
					Alt I	Alt II	Alt III
Förädlingsvärde (milj kr)	72 056	4,4	3,6	–1,1	5,8	3,3	3,8
Produktivitet (kr/tim)	50,44	6,7	5,4	1,5	4,2	4,2	4,2
Sysselsättning (milj tim)	1 428,43	–2,1	–1,8	–2,6	1,5	–0,9	–0,4
Investeringar (milj kr)	10 311	3,9	6,3	–4,4	8,2	3,6	3,6
Export (milj kr)	83 586	8,0	7,2	0,6	7,6	4,6	4,6
Import (milj kr)	74 901	7,3	5,4	–0,1	5,7	5,7	6,8

som rådde under perioden 1965–1974. En höjning av vinstnivå och soliditet i industrin är nödvändig för att åstadkomma den höga investeringstillväxt som förutsätts i kalkylerna. En förutsättning är vidare att arbetsmarknaden blir så flexibel att en nyrekrytering i de expansiva delarna av industrin kan ske utan att flaskhalsar uppstår. För att industrisyselsättningen skall kunna öka krävs också att löneläget i industrin höjs i förhållande till andra sektorer i den svenska ekonomin. För att det skall bli möjligt att vinna marknadsandelar i den omfattning som förutsatts i detta alternativ är det nödvändigt att strukturanpassningen i den konkurrensutsatta sektorn kan ske på ett avsevärt mer flexibelt sätt än under 1970-talets senare hälft (se kap 2 Del II).

Skogsindustrins tillgång på skogsråvaror har under de senaste åren utgjort en speciell restriktion för den industriella tillväxten. En exportutveckling i linje med alternativ I, i vilken skogsexporten bedöms kunna öka med 4,5 % per år, förutsätter att sådana åtgärder vidtas att skogsindustrin kan få tillgång till virke så att industrikapaciteten kan utnyttjas i den utsträckning marknaden medger. Kring toppen av skogskonjunkturen kan detta innebära att avverkningen överstiger den långsiktiga tillväxten i skogen. Detta skall emellertid ses mot bakgrunden av att det i dag finns överårig skog som kan avverkas utan att den långsiktiga virkesförsörjningssituationen påverkas negativt. Avverkningen har nämligen under slutet av 1970-talet legat kring 60 miljoner m^3sk (skogskubikmeter) när det varit möjligt att avverka 70–75 miljoner m^3sk utan att skogsbeståndet minskar. För att åstadkomma en exporttillväxt på ca 4,5 % per år samt en neddragning av virkesimporten krävs en årlig avverkning kring 70 miljoner m^3sk under perioden 1981–1985 (se kap 2 i Del II).

3.6.3 Byggnadsverksamheten

Förutsättningarna för byggnadsverksamheten bedöms i detta alternativ komma att förändras väsentligt under perioden 1981–1985. Byggproduktionen är av stor betydelse för den svenska ekonomin. Byggnadsinvesteringarna utgör ca 60 % av all investeringsverksamhet. Byggnadsverksamheten sysselsätter f n omkring 300 000 personer.

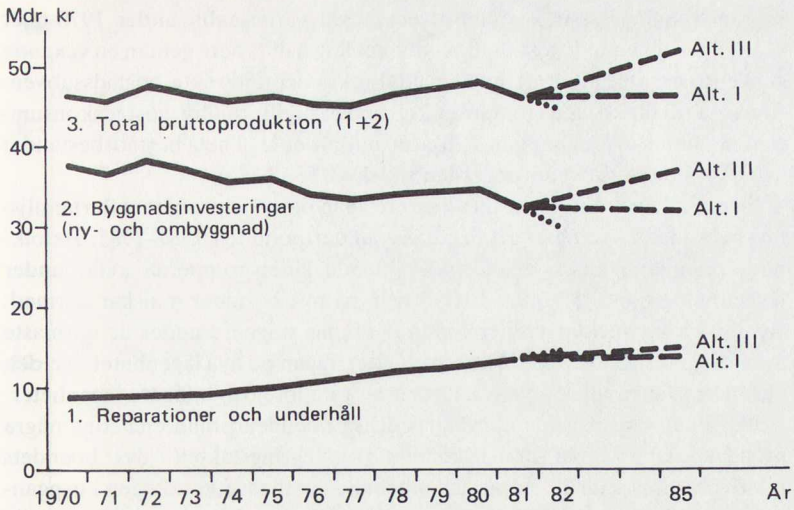


Diagram 3.3 Bruttoproduktion i byggnadsverksamheten fördelad på investeringar samt reparationer och underhåll 1970–1985
Miljarder kr. 1975 års priser

Under 1970-talet har den totala byggnadsproduktionen volymmässigt vuxit med 0,5 % per år (se diagram 3.3). Bostadssektorn svarar för drygt 1/3 av den totala byggproduktionen. Även bostadsbyggnadsproduktionen har ökat något under 1970-talet, trots att antalet nybyggda lägenheter i flerfamiljshus och småhus minskat från 110 000 1970 till drygt 43 000 1981. Det minskade nybyggandet har kompenserats av en snabbt växande reparations-, om- och tillbyggnadsverksamhet (se diagram 3.4).

En stor del av byggproduktionen är beroende av offentlig finansiering. Den statliga och kommunala byggverksamheten utgör ca 40 % av all byggproduktion. Byggnadsverksamheten i bostadssektorn, vars andel också uppgår till ca 40 %, är även starkt beroende av offentlig finansiering. Inom

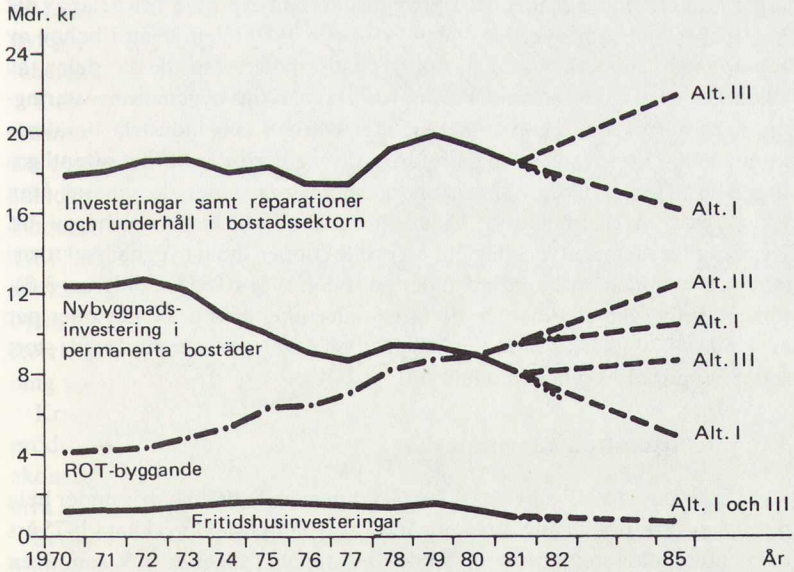


Diagram 3.4 Investeringar samt reparationer och underhåll i bostadssektorn 1970–1985
Miljarder kr. 1975 års priser

bostadsbyggandet har kostnadsutvecklingen varit snabb under 1970-talet samtidigt som boendekostnadernas utveckling hållits nere genom en växande subventionsgrad. År 1981 uppgår de direkta och indirekta bostadssubventionerna till omkring 20 miljarder kr, medan utgifterna för bostadskonsumtionen samma år kan beräknas till ca 50 miljarder kr. I hela bostadsbeståndet uppgår sålunda subventionsgraden till ca 40 %.

Flera faktorer samverkar till att efterfrågan på nya lägenheter i flerfamiljshus och småhus kommer att begränsas under perioden 1981–1985. Befolkningsökningarna inom de hushållsbildande åldersgrupperna avtar under första hälften av 1980-talet. Efterfrågan på nya bostäder minskar därmed. Realinkomstutvecklingen per capita beräknas stagnera under de närmaste åren. Som följd härav begränsas även efterfrågan på nya lägenheter och den efterfrågan som uppstår vänds alltmer mot mindre och billigare lägenheter. Under planeringsperioden beräknas också boendekostnaderna stiga några procent snabbare än den allmänna prisstegringstakten, dvs boendets relativpris höjs. Härtill bidrar den allmänna kostnadsutvecklingen i byggandet, stigande bränsle-, drifts- och underhållskostnader. Av statsfinansiella skäl kan det inte bli möjligt att öka subventionerna till boendet. Snarare är det så att de offentliga besparingar som blir nödvändiga i alternativ I kan innebära att bostadssubventionerna minskar. Inom främst de icke-statligt belånade delarna av bostadsbeståndet höjs boendets relativpriser även genom den planerade marginalskatte- och avdragsreformen. Enligt de kalkyler som närmare redovisas i kapitel 3 del II medför dessa faktorer att antalet nybyggda lägenheter kan beräknas falla till drygt 30 000 1985. Den största delen av denna minskning av bostadsbyggandet beräknas falla på småhusbyggandet.

Ur samhällsekonomisk synpunkt är det väsentligt att bostadsbyggandet anpassas till en långsiktigt hållbar nivå genom en omfördelning av resurser både inom byggsektorn och till andra områden, främst industrin. Inom bostadsbyggnadssektorn beräknas en omfördelning av resurser ske till reparationer, ombyggnader och tillbyggnader samt export. Stora delar av det bostadsbestånd som byggdes under 1950- och 1960-talen är nu i behov av reparations-, underhålls- och ombyggnadsarbeten om dessa delar av beståndet skall kunna användas framöver. Även övriga byggnadsinvesteringar, t ex inom staten, kommunerna, affärsverken och industrin beräknas kunna hållas uppe relativt väl. En förutsättning härför är att det offentligas utgiftsbesparingar inte i samma utsträckning som under de senaste åren riktas mot investeringarna. Vidare förutsätts att industrin byggs ut. Resultatet av denna utveckling blir att produktionen inom byggnadssektorn i stort sett kan hållas oförändrad under perioden 1981–1985 (se diagram 3.3). Sysselsättningsmässigt innebär detta en minskning med 6 000 personer per år. Under 1970-talet låg minskningen på drygt 5 000 personer per år vid i stort sett oförändrad byggnadsproduktion.

3.6.4 Konsumtionsutrymmet

Vid en beräknad BNP-tillväxt på 2,4 % årligen 1981–1985 skapas under hela perioden en resurstillgång som uppgår till ca 31 miljarder kr räknat i 1975 års priser. Detta belopp motsvarar höjden på stapeln i diagram 3.5, som även

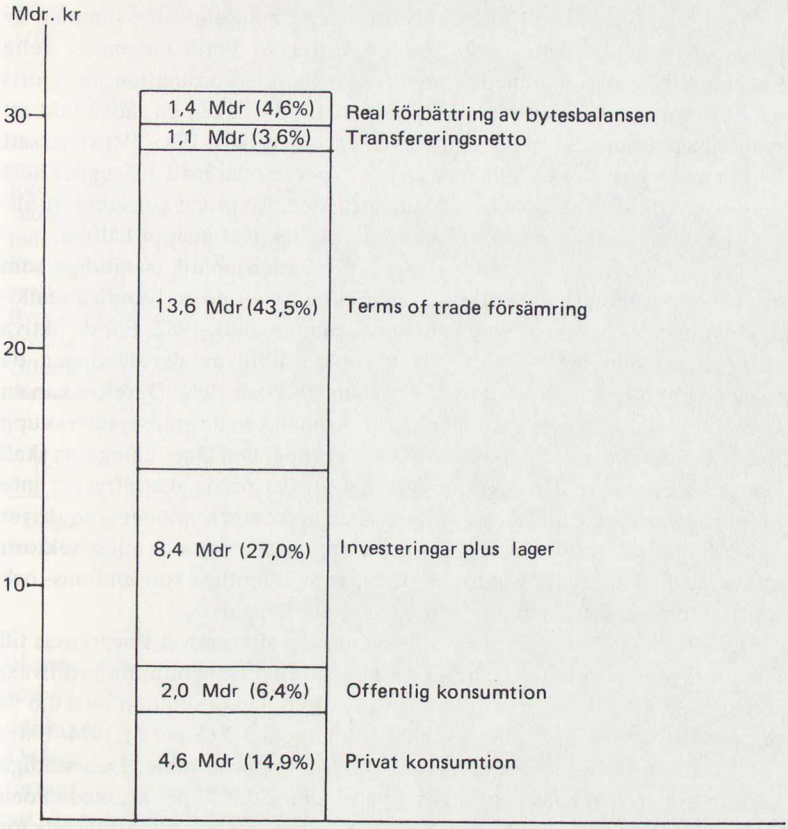


Diagram 3.5 BNP ökningen 1981–1985 och dess användning enligt alternativ I
Miljarder kr. 1975 års priser

visar hur BNP-tillväxten fördelas mellan olika ändamål. Genom att räkna av de resurser som åtgår för att höja realkapitalbildningen samt för att minska bytesbalansunderskottet kan man beräkna det utrymme som återstår för inhemsk konsumtion.

Den reala förbättringen av bytesbalansen med 0,7 % av BNP kräver att närmare 1,4 miljarder kr av produktionsökningen avsätts för detta ändamål. De ökade transfereringsbetalningarna till utlandet (räntor samt U-landsbistånd) tar i anspråk 1,1 miljarder kr av produktionstillväxten. Bytesförhållandet gentemot utlandet försämras i detta alternativ med 2 % per år 1981–1985. Detta är främst ett resultat av att vår konkurrenskraft måste stärkas genom en sänkning av våra relativpriser. Försämringen av vårt bytesförhållande innebär att en given importvolym måste betalas med en större mängd exportvaror. Därmed minskar utrymmet för inhemsk användning med 13,6 miljarder kr i 1975 års priser.

Kravet på en investeringsuppgång i ekonomin intecknar 8,4 miljarder kr av produktionsökningen. Sammantaget beräknas de totala investeringarna i ekonomin behöva öka med 2,5 % per år för att lyfta investeringskvoten till en nivå som kan behövas för att bära upp produktionsökningen.

Sedan de angivna posternas resursanspråk dragits från BNP-ökningen framkommer att 6,6 miljarder kr kan tas i anspråk för en ökning av den

inhemska konsumtionen. Detta motsvarar en ökningstakt för summan av privat och offentlig konsumtion på 0,7 % per år. Fördelningen av detta knappa tillväxtutrymme mellan privat och offentlig konsumtion har gjorts med föresatsen att den privata konsumtionen tillåts öka i en sådan takt att reallönen per timme kan öka svagt under perioden 1981–1985. Per sysselsatt beräknas dock reallönen falla med ca 0,5 % per år eller med 2 % under hela perioden. Utav det sålunda beräknade utrymmet för privat konsumtionstillväxt på 0,7 % årligen intecknar pensionärskollektivet knappt hälften.

Förutsättningarna att bedriva en anti-inflationspolitik samtidigt som konkurrenskraften skall förstärkas underlättas av att de nödvändiga reallönesänkningarna beräknas vara genomförda under 1981–1982. För de aktiva är reallönesänkningen i stort sett tagen till följd av devalveringen då reallönen beräknas falla med ca 2 % mellan 1981 och 1982. Därefter kan en konstant reallön per sysselsatt bibehållas. Kronan kan då gradvis skrivas upp för att åstadkomma en återhållsam löneutveckling. Om löneökningarna skall kunna begränsas är det också nödvändigt att det totala skattetrycket inte höjs. Höjda skatter utlöser lätt löne- samt priskompensationer som driver upp inflationen. Kraven på ett förbättrat sparande i den offentliga sektorn måste därmed uppfyllas genom besparingar av offentliga konsumtions- och transfereringsutgifter och inte genom skattehöjningar.

Den offentliga konsumtionens tillväxt måste i alternativet I begränsas till 0,6 % årligen om det skall bli möjligt att uppnå en privat konsumtionstillväxt som uppgår till 0,7 % per år. Ökningen av offentlig konsumtion med 0,6 % per år 1981–1985 kan jämföras med en ökning på 3,3 % per år 1974–1981. Det är alltså här fråga om en mycket kraftig uppbromsning. Den statliga konsumtionen beräknas i alternativ I minska med 0,8 % per år, medan den 1974–1981 ökade med 1,6 % per år. Det utrymme som står till förfogande för kommunal konsumtion 1981–1985 motsvarar en årlig ökning på drygt 1 % per år, vilket skall ställas mot en ökning på 4,2 % per år 1974–1981.

Det beräknade utrymmet för statlig och kommunal konsumtion i alternativ I överensstämmer med de riktlinjer för att dämpa den offentliga konsumtionens tillväxt som regering och riksdag givit uttryck för. Den angivna utvecklingen för statlig konsumtion överensstämmer med den senaste statliga långtidsbudgeten. I denna ingår de resurskrav som intecknats av redan fattade beslut.

För kommunernas del är en konsumtionstillväxt med drygt 1 % per år 1981–1985 i överensstämmelse med regerings och riksdags intentioner att fr. o. m. 1982 begränsa den årliga kommunala konsumtionstillväxten till högst 1 %. Denna tillväxttakt är förenlig med en utveckling som garanterar oförändrad standard för varje kommuninvånare. Den konsumtionsökning som svarar mot de krav som befolkningsutvecklingen ställer vid oförändrad standard för varje åldersgrupp uppgår till 0,5 % per år 1981–1985 (se kap 4 i Del II). Delar av de planer på en utbyggnad av barnomsorg och åldringsvård som finns inom kommuner och landsting ryms därmed även inom det angivna utrymmet för kommunal konsumtionsökning. Utrymmet medger dock inte att dessa utbyggnader realiseras fullt i den utsträckning kommunerna planerat.

När man diskuterar utrymmet för kommunala konsumtionsökningar under 1980-talets första hälft är det viktigt att skilja på relativa och absoluta

Tabell 3.7 Sysselsättningens utveckling 1970–1985
Årlig förändring i 1 000-tal personer

	1981[a]	1970–1980	1981–1985		
			Alt I	Alt II	Alt III
Jordbruk, fiske och skogsbruk	229,1	–9,5	–4,0	–8,1	–7,1
Industri	954,1	–7,5	19,0	–4,4	–1,0
El-, gas-, värme- och vattenverk	31,9	0,4	–1,4	–1,7	–1,5
Byggnadsverksamhet	321,5	–5,4	–6,3	–8,7	–0,2
Privata tjänster	1 379,2	6,6	2,3	–18,6	–10,8
Offentliga tjänster	1 293,4	50,3	29,4	29,4	59,7
därav stat	277,0	8,2	–0,2	–0,2	2,3
kommun	1 016,4	42,1	29,6	29,6	57,4
Totalt	4 209,2	34,9	39,0	–12,0	39,0

[a] Uppskattad sysselsättningsnivå i 1 000-tal personer på basis av AKU-statistik t o m 3:e kvartalet.

ökningstal. När man talar om att tillväxttakterna måste minskas väsentligt i förhållande till 1970-talets bör man ha i åtanke att den lägre tillväxten till stor del beror på att sektorn relativt sett vuxit och blivit större under 1970-talet. De lägre tillväxttalen kan alltså innebära nästan lika stora absoluta ökningar i termer av producerade tjänster och sysselsättning. Till detta kommer även att befolkningsutvecklingen verkar i en för kommuner och landsting gynnsam riktning från utgiftssynpunkt.

3.6.5 Sysselsättningsutvecklingen

I alternativ I uppnås full sysselsättning, dvs arbetslösheten hålls vid 2 %. Som framgår av tabell 3.7 ökade antalet sysselsatta med i genomsnitt 35 000 per år under 1970-talet. Sysselsättningsökningen beräknas bli något högre 1981–1985 eller 39 000 per år. Av denna ökning i antal sysselsatta härrör ca 34 000 från ett ökat arbetskraftsutbud och ca 5 000 från en minskning i antalet arbetslösa. Detta tillskott fördelar sig dock väsentligt annorlunda än vad som gällt under 1970-talet. Industrisysselsättningen behöver öka med i genomsnitt 19 000 personer per år om ekonomin skall ledas mot balans. Byggnadsindustrin minskar sin sysselsättning med 6 000 per år. En stor del av denna minskning borde vara möjlig att överföra till industrin. Den statliga sysselsättningen är i stort sett oförändrad. Den kommunala sysselsättningstillväxten blir 30 000 personer per år trots den kraftiga åtstramningen i den kommunala sektorns tillväxt. Till detta bidrar förhållandet att kommunerna har en betydligt högre andel deltidssysselsatta än ekonomin i sin helhet. I dag arbetar ca 40 % av de kommunalanställda deltid och medelarbetstiden är ca 15 % lägre än genomsnittet för ekonomin. Kommunerna beräknas också inrikta sin verksamhet på alltmer personalintensiva områden.

Den reala utvecklingen 1981–1985 i alternativ I sammanfattas i tabell 3.8.

Tabell 3.8 Försörjningsbalansens utveckling 1965–1985, alternativ I

	Milj kr löpande priser 1981	Milj kr 1975 års priser 1981	Årlig procentuell volymförändring			
			1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985 Alt I
1 Privat konsumtion	293 981	161 218	3,2	2,5	0,9	0,7
2 Offentlig konsumtion	170 222	86 695	6,1	2,7	3,3	0,6
Statlig	50 850	26 817	1,5	1,5	1,6	–0,8
Kommunal	119 372	59 879	9,4	3,4	4,2	1,2
3 Total konsumtion	464 203	247 914	4,1	2,6	1,7	0,7
4 Bruttoinvestering, totalt	108 951	58 804	3,6	1,5	–0,5	2,5
Bostäder	26 139	11 361	1,3	–2,6	–0,9	–7,0
Offentlig[a]	18 454	10 094	8,1	–5,2	0,4	1,3
Stat	4 496	2 555	1,0	1,1	–2,5	3,3
Kommun	13 958	7 539	11,1	–7,5	1,6	0,7
Privat	64 358	37 349	3,1	5,3	–0,7	5,3
Industri	18 067	10 311	3,9	6,3	–4,4	8,2
5 Lagerförändring[b]	–2 022	–345	(3 188)	(–2 206)	(–6 631)	(2 224)
6 Inhemsk resursförbrukning (3+4+5)	571 132	306 373	4,1	2,1	0,9	1,2
7 Summa kapitalbildning (4+5+8–9)	107 206	69 686	4,2	3,4	–0,7	7,8
8 Export av varor och tjänster	174 109	103 244	7,6	7,4	1,3	7,5
9 Import av varor och tjänster	173 832	92 017	7,6	5,0	0,6	4,7
10 BNP[c]	571 409	317 600	4,1	2,8	1,1	2,4

[a] Med offentliga investeringar avses endast offentliga myndigheters investeringar.
[b] Förändring i milj kr.
[c] Till marknadspris.

3.6.6 Ökad skogsexport samt höjd oljeskatt

Att minska bytesbalansunderskottet genom ökad export- och importsubstitution är resurskrävande, främst genom de relativprissänkningar som blir nödvändiga för de svensktillverkade produkterna. I alternativ I begränsas konsumtionsutrymmet under perioden 1981–1985 genom att bytesförhållandet i utrikeshandeln försämras med totalt ca 10 %. Av diagram 3.5 framgår att 43,5 % av den totala BNP-ökningen undandras inhemsk förbrukning på grund av det försämrade bytesförhållandet. Det knappa konsumtionsutrymme som är tillgängligt kan lätt utlösa kompensationskrav från löntagarna och därmed leda till ett ökat inflationstryck. En sådan utveckling skulle omöjliggöra en återgång till balans i svensk ekonomi. Det är därför av intresse att se om det inom ramen för målsättningarna i alternativ I, förbättrad balans i utrikeshandeln och full sysselsättning, kan skapas ökat utrymme för privat konsumtion. Detta vore möjligt om bytesförhållandet i utrikeshandeln kunde förbättras, relativt alternativ I, samtidigt som övrig inhemsk förbrukning och produktivitet förblir oförändrade.

Ett sätt att dämpa kravet på relativprissänkningar kan vara att stimulera exporten av trä-, massa- och pappersprodukter. På dessa områden finns etablerade världsmarknadspriser som svenska exportörer inom rimliga gränser har att anpassa sig till. Exporten kan därmed ökas utan att

exportpriserna behöver sänkas i förhållande till konkurrenterna. Jämförelsen med grundkalkylen görs vid given bytesbalans, sysselsättning och BNP-nivå. När exporten av skogsprodukter ökar sker, förenklat uttryckt, ett byte av "sämre" betald export mot "bättre" betald export. Dessutom är den skogsråvarubaserade exporten betydligt importsnålare än övrig export. Av dessa skäl är därför en lägre exportvolym tillräcklig för att hålla bytesbalansen oförändrad och därmed blir en större del av den totala produktionsökningen tillgänglig för inhemsk förbrukning. Under de senaste åren har emellertid exporten hämmats framför allt av en otillräcklig inhemsk skogsavverkning. Det är inte den fysiska tillgången på skogsråvara som orsakar den låga avverkningen. Denna beror i stället i första hand på att de priser skogsindustrin, vid rådande lönsamhet, kan erbjuda de privata skogsägarna är för låga med nuvarande skatte- och avgiftsregler (se kap 2 i del II). Kan de rätta incitamenten skapas finns utrymme för en betydande ökning av avverkningarna. En årlig ökning av virkesuttaget med 1 % ger utrymme för ökad skogsindustriexport med 2 % per år 1981–1985. Detta innebär att avverkningsnivån höjs med ca 3 milj m^3sk 1985. Skogsindustrins produktionskapacitet torde inte utgöra någon begränsning när det gäller att få till stånd denna exportökning. Med hjälp av modellsimuleringar har utrymmet för privat konsumtion beräknats kunna öka med ca 1 miljard kr i 1975 års priser vid given bytesbalans och sysselsättning, som följd av den mer gynnsamma skogsindustriexporten. Detta innebär att den privata konsumtionens tillväxttakt kan öka ytterligare med 0,15 % utöver de 0,7 % per år som bedöms vara möjlig i alternativ I.[1]

En annan möjlighet att förbättra bytesförhållandet kan vara att sänka importen av olja genom införandet av en oljeskatt. Den minskade oljeimporten innebär att kraven på exporten blir mindre vid ett givet mål för bytesbalansunderskottet. Detta leder i sin tur till att bytesförhållandet i utrikeshandeln kan förbättras, dvs vi kommer att betalas bättre för exporten och denna behöver därför inte öka lika mycket, varför fler varor blir tillgängliga för inhemsk förbrukning. En höjning av oljeskatten med 5 % per år innebär att den inhemska realprisstegringen på olja höjs med 6,5 % per år. Under perioden 1974–1981 steg det reala oljeproduktpriset i Sverige med 8,6 % per år. Realpriserna skulle således fortfarande öka klart långsammare än den genomsnittliga takten efter oljeprishöjningen 1974.

Den höjda oljeskatten beräknas sänka oljeimporten med 5 % 1985, vilket motsvarar en minskning av oljeförbrukningen på 10 TWh jämfört med referensalternativet. Den privata konsumtionsvolymen 1985 beräknas därmed kunna höjas med 1 miljard kr i 1975 års priser under förutsättning att den ökade oljesubstitutionen inte medför extra investeringar. Kalkylerna har utförts under samma betingelser som i det föregående fallet. Den sammantagna effekten av höjda oljeskatter och ökad skogsindustriexport blir totalt en ökad privat konsumtionsvolym på 2 miljarder kr i 1975 års priser. Detta innebär att tillväxten i privat konsumtion höjs från 0,7 % till 1 % per år, vilket ger en i det närmaste oförändrad reallöneutveckling per yrkesaktiv mellan 1981 och 1985.

Dessa kalkylexempel påvisar således att energibesparingar samt ökad export av varor där inhemsk råvara utgör en hög andel av produktionsvärdet är mer effektiva än exportökningar från t ex verkstadsindustrin när det gäller

[1] För dessa kalkyler har den s.k ISAC-modellen använts. Modellen kommer att presenteras översiktligt i en kommande publikation tillsammans med ett antal kalkylexempel. En mer uttömmande beskrivning av ISAC-modellen ges i Jansson, Nordström och Ysander "The structure of the ISAC-model, IUI, Working Paper no 47, 1981.

att förbättra bytesbalansen. Importinnehållet i en marginell exportökning från verkstadsindustrin kan uppgå till mer än 50 %. Vidare kräver en sådan exportökning en sänkning av relativpriset och därmed en försämring av bytesförhållandet för att det skall bli möjligt att vinna marknadsandelar.

En aktiv oljebeskattningspolitik kan förväntas ha gynnsamma effekter också på landets oljeförsörjning. Som framgått av avsnitt 2.6 kom den svenska oljenotan att tiodubblas under 1970-talet, trots att den reala förbrukningen samtidigt minskade. Oljeprisökningarna gav incitament till att spara och att använda andra energislag än olja. Sådana incitament är starkare ju mer utbredda förväntningar som råder om att oljepriset kommer att stiga även i framtiden. Från nationell utgångspunkt är det därvid rationellt att hålla uppe prisnivån inom landet och att söka uppnå en stabilitet i prisutvecklingen genom att motverka fluktuationer i världsmarknadspriserna med förändringar i inhemska skatter och avgifter. I Sverige har dessa pålagor höjts under 1970-talet men inte i samma takt som världsmarknadspriserna på olja, varför prishöjningarna blivit mindre i förbrukarledet än på världsmarknaden. Mellan oljekriserna stagnerade realpriset på de flesta petroleumprodukter i förbrukarledet. Därigenom försvagades sannolikt incitamenten till besparingar och substitution.

Prisutvecklingen mellan oljekriserna hade även konsekvenser för oljeförsörjningen. Oljeimportländerna kan skaffa sig råolja och petroleumprodukter antingen genom att sluta kontrakt av varierande längd med producentländerna eller genom att köpa på den s k spot-marknaden. På denna marknad omsätts (ur global synvinkel) marginella kvantiteter till priser som bestäms av för tillfället rådande utbud och efterfrågan. I Sverige skedde 1980 ungefär 3/4 av oljeimporten genom kontrakt och 1/4 genom köp på spot-marknaden. Normalt ligger kontraktpriset något över spot-marknadspriset mot bakgrund av att leveranskontrakt ökar försörjningstryggheten för köparna och att prisnivån för petroleumprodukter på spot-marknaden hålls nere av en viss global överkapacitet i oljeraffinaderierna. Till följd av konkurrensen mellan oljebolagen är spot-marknaden i stor utsträckning prisledande. Ett fullständigt genomslag av låga spot-marknadspriser leder dock till så låga raffineringsmarginaler att t ex de svenska raffinaderierna blir olönsamma, dvs det lönar sig bättre att köpa petroleumprodukter på världsmarknaden än att köpa råolja för inhemsk raffinering. Därmed minskar benägenheten hos oljebolagen att sluta långsiktiga leveranskontrakt och importlandets beroende av spot-marknaden ökar.

I ett sådant läge ökar kraven på kontinuerliga anpassningar av oljebeskattningen till förändrade prisrelationer på världsmarknaden för att hålla de inhemska förbrukarpriserna på avsedd nivå. Ett högt spot-marknadsberoende kan även i situationer med knapphet på olja på världsmarknaden ha negativa konsekvenser. I sådana lägen tenderar spot-marknadspriserna att stiga kraftigt över kontraktsprisnivån och ett högt spot-marknadsberoende ger då starka inflationsimpulser. Under båda oljekriserna på 1970-talet sökte man dämpa prisgenomslaget med kvantitets- och/eller prisregleringar, som gjorde det olönsamt att importera kvantiteter till de priser som då rådde på spot-marknaden. Ett högt spot-marknadsberoende medför i sådana lägen risk för att oljeförsörjningen blir otillräcklig genom att i praktiken endast de kontrakterade leveranserna finns att tillgå.

3.7 Alternativ II

I alternativ II antas att den industriella expansionen, som är nödvändig för att lösa våra balansbrister, inte kommer till stånd på grund av olika restriktioner på ekonomins utbudssida. Samtidigt sker en åtstramning av privat och offentlig konsumtion i linje med alternativ I. I detta fall uppnås inte den tillväxt i den konkurrensutsatta sektorn som är nödvändig för att förbättra vår bytesbalans. Tillväxten blir därmed svag i hela ekonomin, vilket leder till att en betydande arbetslöshet uppstår. Alternativ II illustreras i försörjningsbalanstermer i tabell 3.9.

Det finns flera riskfaktorer som kan göra att den i september 1981 genomförda devalveringen inte fullt ut leder till en industriell expansion av den omfattning som förutsättes i alternativ I (se kap 2 i del II). För det första har vinst- och soliditetsutvecklingen varit mycket svag i svenskt näringsliv under 1970-talets senare del. Risken föreligger att företagen använder stora delar av devalveringen för att förbättra sin finansiella position och inte för att sänka relativpriserna och återvinna marknadsandelar. Detta verkar återhållande på företagens produktions- och investeringsvilja. De senaste årens utveckling där avkastningen på reala investeringar legat under avkastningen på finansiella investeringar kan också leda till ett beteende i företagen som går stick i stäv mot kraven på en expanderande industrisektor.

En annan faktor som kan göra det svårt för svensk industri att återvinna

Tabell 3.9 Försörjningsbalansens utveckling 1965–1985, alternativ II

	Milj kr löpande priser 1981	Milj kr 1975 års priser 1981	Årlig procentuell volymförändring			
			1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985 Alt II
1 Privat konsumtion	293 981	161 218	3,2	2,5	0,9	0,7
2 Offentlig konsumtion	170 222	86 695	6,1	2,7	3,3	0,6
Statlig	50 850	26 817	1,5	1,5	1,6	–0,8
Kommunal	119 372	59 879	9,4	3,4	4,2	1,2
3 Total konsumtion	464 203	247 914	4,1	2,6	1,7	0,7
4 Bruttoinvestering, totalt	108 951	58 804	3,6	1,5	–0,5	1,7
Bostäder	26 139	11 361	1,3	–2,6	–0,9	–7,0
Offentlig[a]	18 454	10 094	8,1	–5,2	0,4	1,3
Stat	4 496	2 555	1,0	1,1	–2,5	3,3
Kommun	13 958	7 539	11,1	–7,5	1,6	0,7
Privat	64 358	37 349	3,1	5,3	–0,7	4,0
Industri	18 067	10 311	3,9	6,3	–4,4	3,6
5 Lagerförändring[b]	–2 022	–345	(3 188)	(–2 206)	(–6 631)	(1 198)
6 Inhemsk resursförbrukning (3+4+5)	571 132	306 373	4,1	2,1	0,9	1,0
7 Summa kapitalbildning (4+5+8–9)	107 206	69 686	4,2	3,4	–0,7	2,2
8 Export av varor och tjänster	174 109	103 244	7,6	7,4	1,3	4,5
9 Import av varor och tjänster	173 832	92 017	7,6	5,0	0,6	4,8
10 BNP[c]	571 409	317 600	4,1	2,8	1,1	1,0

[a] Med offentliga investeringar avses endast offentliga myndigheters investeringar.
[b] Förändring i milj kr.
[c] Till marknadspris.

marknadsandelar är att dess förmåga till strukturanpassning försämrats. Vi har i dag en ojämn fördelning av kapacitetsreserven inom industrin med en relativt stor andel av kapaciteten inom branscher med ett ofördelaktigt konkurrensläge (de s k krisbranscherna). Risken finns att kostnadsförbättringen leder till att branscher med goda konkurrensförutsättningar och tillväxtpotential stöter på "flaskhalsar" på utbudssidan.

En sådan faktor utgör tröghetstendenserna på den svenska arbetsmarknaden och utjämningen av nettolöner och anställningsvillkor på arbetsmarknaden, som kan medföra att de expansiva företagen får svårigheter att rekrytera den nödvändiga arbetskraften. En annan "flaskhals" gäller skogsföretagens problem att få fram tillräckligt med råvara till priser som gör att skogsindustrins förädlingsled blir konkurrenskraftig vid fullt kapacitetsutnyttjande.

Sammantaget har dessa strukturella faktorer varit ett hinder för en expansion av industrin under 1970-talet. Kapacitetsanpassning i företagen förefaller främst ha skett efter belastning vid låg- eller normalkonjunktur, medan man under högkonjunktur hållit efterfrågan inom kapacitetsutrymmet genom att höja priserna. Investeringarnas tyngdpunkt har därmed förskjutits från expansions- till rationaliseringsinvesteringar.

Alternativ II är ett scenario där dessa utbudsrestriktioner består och därmed hindrar företagen att utnyttja devalveringen för att sänka relativpriserna. Dessa antas bli oförändrade i förhållande till läget innan devalveringen. Detta medför att exporten av varor och tjänster begränsas till att växa i takt med de internationella marknaderna, eller med ca 4,5 % per år 1981–1985 (se tabell 3.4). Mot den lägre exporttillväxten svarar också en i jämförelse med alternativ I något lägre produktionstillväxt i näringslivet. Industrins förädlingsvärde beräknas växa med 3,3 % per år, vilket skall jämföras med 5,8 % per år i alternativet I. Den sänkta produktionstillväxten avspeglas inte i en sänkt produktivitetstillväxt i förhållande till alternativ I utan i en minskad sysselsättning. Med den lägre produktionstillväxten följer också en sämre investeringsutveckling. Medan industriinvesteringarna i alternativ I beräknas växa med 8,2 % per år 1981–1985, begränsas tillväxten i alternativ II till 3,6 % per år (se tabell 3.6).

Den beskrivna utvecklingen påverkar även sysselsättningen negativt. Eftersom privat och offentlig konsumtion samt övriga investeringar antas utvecklas som i alternativ I måste den lägre aktivitetsnivån i industrin slå ut i en ökad arbetslöshet. Sysselsättningen i det privata näringslivet minskar i alternativ II med 42 000 personer om året (se tabell 3.7). Samtidigt ökar den offentliga sektorn sin sysselsättning med 29 000 personer per år. Sysselsättningen minskar således sammanlagt med 12 000 personer per år. Samtidigt ökar emellertid arbetsutbudet med 34 000 personer per år. Slutresultatet blir att arbetslösheten 1985 uppgår till 300 000 personer eller ca 7 % av arbetskraften.

Den låga BNP-tillväxten under perioden – 1,0 % per år – påverkar importtillväxten av varor i gynnsam riktning. Detta uppväger emellertid inte den relativt svaga exporttillväxten. Underskottet i bytesbalansen kommer därför öka i alternativ II och uppgå till över 32 miljarder kr 1985. Mätt som andel av BNP motsvarar detta ca 3,6 % (se tabell 3.5).

Alternativ II belyser vikten av att få igång en exportledd industritillväxt.

Om inte detta sker så går både bytesbalansförbättringen och den fulla sysselsättningen förlorade.

3.8 Alternativ III

Alternativ III har konstruerats för att belysa resultatet av en ekonomisk politik som innebär att den inhemska efterfrågan stimuleras för att upprätthålla den fulla sysselsättningen i ett läge då den konkurrensutsatta sektorn inte förmår expandera mer än vad som var fallet i det föregående alternativet. Den offentliga sektorns konsumtions-, investerings- och transfereringsutgifter stimuleras därmed. Trots ett ökat skattetryck blir det ändå inte möjligt att finansiera hela den offentliga utgiftstillväxten med skattehöjningar utan budgetunderskottet försämras ytterligare. I ett sådant läge blir den offentliga sektorn lätt löneledande och relativt höga lönehöjningar kan drivas fram. Sådana lönekostnadshöjningar leder till att devalveringen inte kan utnyttjas samt till att lönsamheten och soliditeten inom industrin inte förbättras. Den inhemska inflationstakten blir högre än i omvärlden. Industrin kan inte vinna marknadsandelar på exportmarknaden och på hemmamarknaden. Slutresultatet för industrin blir en svag nedgång i sysselsättningen. Produktionstillväxten hålls uppe av den inhemska efterfrågan snarare än den utländska. Bytesbalansunderskottet växer sålunda kraftigt i detta alternativ. Sammantaget innebär alternativ III att den fulla sysselsättningen kan behållas till priset av att andra balansbrister förvärras. Budget- och bytesbalansunderskotten växer och inflationen samt ränteläget drivs upp.

Försörjningsbalansens utveckling i alternativ III återges i tabell 3.10. I det följande kommenteras denna något närmare. Den offentliga konsumtionen stimuleras att växa med 2,6 % per år 1981–1985, vilket i stort sett är den tillväxttakt som gällt för perioden 1970–1974. Den kommunala konsumtionen antas växa med 3,7 % per år 1981–1985, vilket också ligger i linje med utvecklingen under 1970-talet då tillväxten var 4,0 % per år. Med den antagna tillväxttakten blir det möjligt för kommunerna att uppfylla tidigare uppgjorda planer inom de av staten prioriterade områdena barnomsorg och långtidssjukvård. Detta för med sig en fortsatt relativt kraftig ökning av statens bidrag till kommunerna. Det kommunala tjänsteutbudet kommer därmed att öka betydligt. För statens del förutsätts konsumtionen volymmässigt vara oförändrad 1981–1985 och därmed ligga något över den i senaste långtidsbudgeten beräknade tillväxten. Detta ligger väl i linje med de erfarenheter man har om differensen mellan långtidsbudgetens beräkningar och det faktiska utfallet.

Den privata konsumtionen förutsätts i detta alternativ växa med 1,8 % per år 1981–1985, dvs i samma takt som under 1970-talet. Av konsumtionsökningen på 1,8 % per år intecknar pensionerna ca 0,4 % om vi utgår från att den tidigare utformningen av pensionernas inflationsskydd, med full kompensation för samtliga prisstegringar, återinförs. I den yrkesaktiva delen av befolkningen kan reallönen per sysselsatt öka med 0,5 % per år 1981–1985.

De offentliga investeringarna stimuleras i detta alternativ för att ge ett stöd

Tabell 3.10 Försörjningsbalansens utveckling 1965–1985, alternativ III

	Milj kr löpande priser 1981	Milj kr 1975 års priser 1981	Årlig procentuell volymförändring			
			1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985 Alt III
1 Privat konsumtion	293 981	161 218	3,2	2,5	0,9	1,8
2 Offentlig konsumtion	170 222	86 695	6,1	2,7	3,3	2,6
Statlig	50 850	26 817	1,5	1,5	1,6	0,0
Kommunal	119 372	59 879	9,4	3,4	4,2	3,7
3 Total konsumtion	464 203	247 914	4,1	2,6	1,7	2,1
4 Bruttoinvestering, totalt	108 951	58 804	3,6	1,5	–0,5	3,7
Bostäder	26 139	11 361	1,3	–2,6	–0,9	3,4
Offentlig[a]	18 454	10 094	8,1	–5,2	0,4	3,2
Stat	4 496	2 555	1,0	1,1	–2,5	3,3
Kommun	13 958	7 539	11,1	–7,5	1,6	3,2
Privat	64 358	37 349	3,1	5,3	–0,7	4,0
Industri	18 067	10 311	3,9	6,3	–4,4	3,6
5 Lagerförändring[b]	–2 022	–345	(3 188)	(–2 206)	(–6 631)	(1 620)
6 Inhemsk resursförbrukning (3+4+5)	571 132	306 373	4,1	2,1	0,9	2,5
7 Summa kapitalbildning (4+5+8–9)	107 206	69 686	4,2	3,4	–0,7	2,4
8 Export av varor och tjänster	174 109	103 244	7,6	7,4	1,3	4,5
9 Import av varor och tjänster	173 832	92 017	7,6	5,0	0,6	6,0
10 BNP[c]	571 409	317 600	4,1	2,8	1,1	2,2

[a] Med offentliga investeringar avses endast offentliga myndigheters investeringar.
[b] Förändring i milj kr.
[c] Till marknadspris.

till produktion och sysselsättning inom industri och byggnadsverksamhet. Investeringarna i stat och kommun bedöms i alternativ III öka med 3,2 % per år, vilket kan jämföras med 1,3 % per år som antagits i de båda föregående alternativen samt med 1970-talets tillväxt som var –1,6 % per år. Den snabba offentliga investeringstillväxten i detta alternativ ger utrymme för relativt stora insatser inom transport-, kommunikations- och energiområdet samt inom byggnadsverksamheten.

Den expansiva ekonomiska politiken som främst driver på det offentligas konsumtion och investeringar, medför att löne- och prisutvecklingen blir snabbare än i omvärlden. Den nominella lönekostnaden per timme beräknas växa med ca 13 % per år och de inhemska konsumentpriserna med 10 % per år 1981–1985. Därmed kan inte devalveringens effekter på relativpriser och vinster utnyttjas på det sätt som kakylerats i alternativ I. Relativpriserna beräknas i detta alternativ inte komma att förändras i förhållande till läget före devalveringen. Den svenska exporten av varor och tjänster kan därmed öka endast i takt med den internationella marknadstillväxten eller med 4,5 % per år 1981–1985. Den totala importen av varor och tjänster beräknas växa med i genomsnitt 6 % per år 1981–1985, vilket är väsentligt snabbare än BNP-tillväxten. Detta kan främst förklaras av dels att den snabba importtillväxten är ett resultat av att 1981 konjunkturmässigt var ett år med mycket små lager (t ex olja), dels av den snabba ökningen av privat konsumtion som är importintensiv. Exportens, importens samt transfereringsnettots utveck-

ling ger i detta alternativ upphov till en kraftig försämring av bytesbalansunderskottet (se tabell 3.5). Detta växer från 14 miljarder kr 1981 till ca 50 miljarder kr 1985. Mätt som procent av BNP i löpande priser betyder detta att underskottet växer från 2,5 % av BNP till närmare 5,5 % 1985. Utlandsskulden, som 1981 uppgår till 12 % av BNP, beräknas i alternativ III växa till 21 % av BNP. Detta medför givetvis en mycket snabb ökning av räntebetalningarna.

Trots att industrins konkurrenskraft inte förstärkts kommer utvecklingen inom industrin att bli relativt god. Industriproduktionen ökar med 3,8 % per år samt industriinvesteringarna med 3,6 % per år 1981–1985. Som framgår av tabell 3.6 överstiger dessa tillväxttal de som uppvisades under 1970-talets andra hälft. Den goda produktions- och investeringsutvecklingen får också genomslag i en relativt snabb produktivitetstillväxt. Den del av den inhemska efterfrågan som främst bidrar till industritillväxten är investeringsutvecklingen. Denna stimulerar industriproduktionen genom sin efterfrågan på industrins varor. De totala investeringarna beräknas under perioden växa med 3,7 % per år. Bostadsinvesteringarna förutsätts i detta alternativ öka med 3,4 % per år. Detta innebär att byggandet av nya lägenheter ökar till ca 55 000 per år samt att reparationsverksamhet och ombyggnadsinvesteringar stimuleras kraftfullt. Även övriga offentliga byggnadsinvesteringar ligger på en hög nivå. Detta kräver att bostadssubventionerna ökar så att de 1985 ligger 11 miljarder kr högre än i alternativ I (se kap 3 i del II).

Sammantaget leder den relativt kraftiga expansionen av inhemsk efterfrågan till att BNP-tillväxten blir 2,2 % per år 1981–1985. Bytesbalans- och budgetunderskotten försämras kraftigt och inflationstakten höjs. Full sysselsättning kan bibehållas till priset av att andra balansmål försämras. Sysselsättningen inom den offentliga sektorn stiger med 240 000 personer mellan 1981 och 1985. Denna ökning faller helt på kommunerna. I det privata näringslivet faller sysselsättningen med 80 000 personer 1981–1985. Sysselsättningen i byggnadssektorn kan i stort sett hållas oförändrad under perioden (se tabell 3.7).

Alternativ III beskriver en utvecklingsväg för svensk ekonomi till 1985 som i flera avseenden påminner om utvecklingen under 1970-talets mitt i samband med den s k "överbryggningspolitiken". Utgångslägets kraftiga obalanser gör emellertid att en utveckling enligt alternativ III skapar en mycket instabil situation med snabbt växande budget- och bytesbalansunderskott som driver på inflationen. Man kan därför ifrågasätta om de kalkylmässiga resultaten i alternativ III kan komma att infrias. De kraftigt förvärrade obalanserna kan i förtid tvinga fram en omläggning av den ekonomiska politiken som kan medföra att den fulla sysselsättningen inte blir möjlig att upprätthålla.

4 Den finansiella utvecklingen

4.1 Den finansiella utvecklingen t o m 1981

Sparandet i den svenska ekonomin minskade kraftigt under andra hälften av 1970-talet. Denna utveckling fortsatte under 1980 och 1981. Det totala bruttosparandet minskade från 17,9 % av BNP 1979 till 16,2 % 1981. Bruttosparandet utgörs av summan av bruttoinvesteringar och finansiellt sparande. I bruttoinvesteringarna ingår såväl investeringar i byggnader, maskiner och lager som nettoköp av mark. Det totala finansiella sparandet i ekonomin är identiskt lika med underskottet i bytesbalansen.

Nedgången i bruttosparandet kan endast till en mindre del hänföras till vinstutvecklingen i ekonomin. Visserligen skedde under 1981 en konjunkturellt betingad vinstnedgång i den konkurrensutsatta sektorn, men trots detta låg det totala nettodriftsöverskottet i näringslivet på en något högre nivå 1981 än 1979. Sparminskningen var således främst av strukturell natur och påverkades endast i begränsad utsträckning av konjunkturförsvagningen. Utvecklingen avvek därmed markant från den väg mot förbättrad balans som skisserades i LU:s alternativ 1 (tabell 4.1).

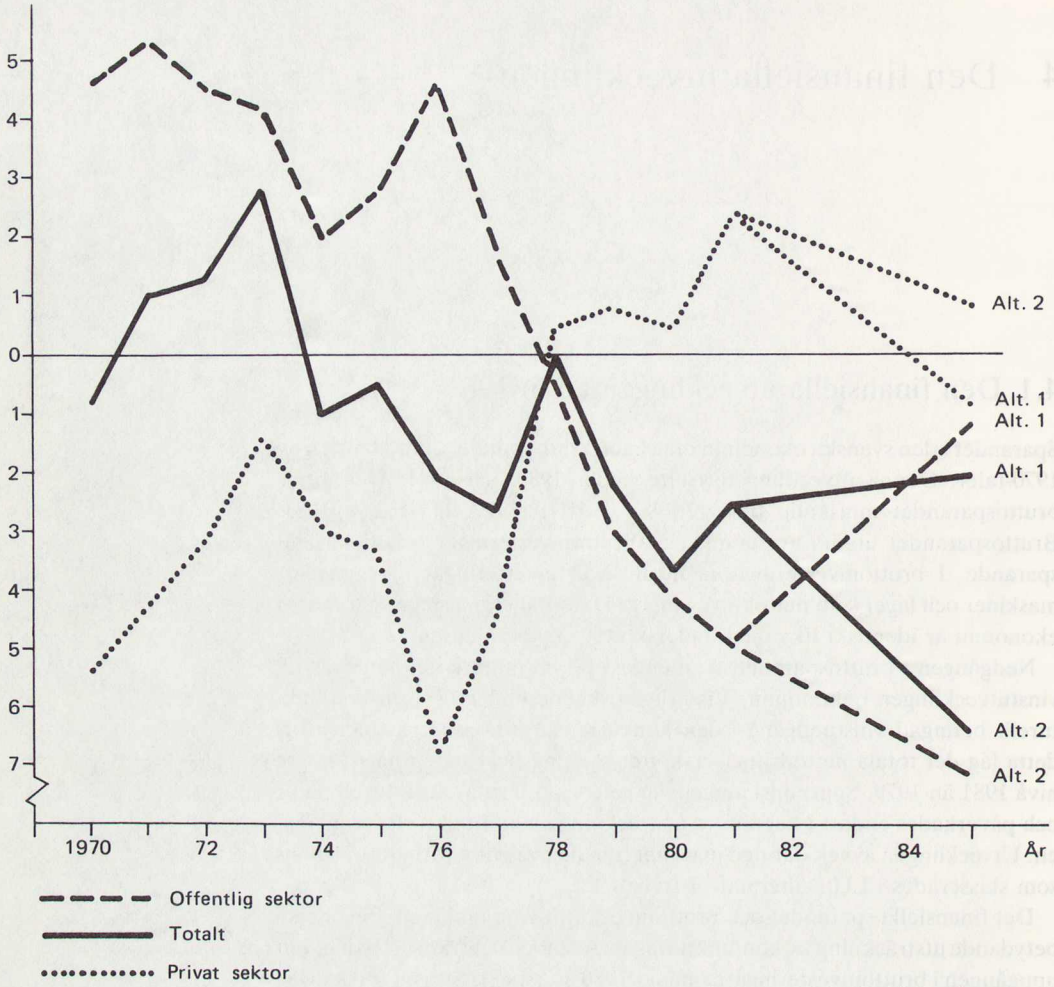
Det finansiella sparandet och bruttoinvesteringarna inkl lager påverkas i betydande utsträckning av konjunkturläget. Av tabell 4.1 framgår tydligt hur uppgången i bruttoinvesteringarna under 1980 återspeglades i en försämring av det finansiella sparandet, medan utvecklingen under 1981 var den motsatta.

Bruttoinvesteringarna låg under 1981 på en lägre nivå än under 1979. Även om hänsyn tas till att en del av nedgången är konjunkturellt betingad, torde försämringen ha varit snabbare än vad som antogs i LU:s alternativ 2.

Trots nedgången i investeringskvoten försämrades det finansiella sparan-

Tabell 4.1 Bruttosparande, bruttoinvesteringar och finansiellt sparande 1970–1985
Procent av BNP, löpande priser

	1970–1974	1975–1979	1979	1980	1981	1985	
						Alt 1	Alt 2
Bruttosparande	23,9	19,6	17,9	17,8	16,2	19,6	11,5
Bruttoinvesteringar inkl lager	23,3	21,1	20,1	21,4	18,7	21,6	18,0
Finansiellt sparande	0,6	–1,5	–2,2	–3,6	–2,5	–2,0	–6,4



Anm Bostadssektorn ingår i den privata sektorn till skillnad från LU 80 då den ingick i offentliga sektorn.
Källa: Nationalräkenskaperna.

Diagram 4.1 Finansiellt sparande i privat och offentlig sektor 1970–1981 samt prognos för 1985 enligt LU 80. Procent av BNP.

det något mellan 1979 och 1981. Bakom den trots allt relativt begränsade försämring av det totala finansiella sparandet som skett mellan 1979 och 1981 döljer sig en kraftig försämring i den offentliga sekton och en motsvarande förbättring i den privata sektorn (diagram 4.1).

Försämringen av den offentliga sektorns sparande är främst en följd av den snabba offentliga utgiftsexpansionen. De totala offentliga utgifterna ökade under 1980 och 1981 med mer än 3 % per år i reala termer (tabell 4.2). Utgifternas andel av BNP steg därigenom från knappt 62 till drygt 65 %. Den totala skattekvoten ökade under samma period med en procentenhet. Ökningen var emellertid av teknisk natur och sammanhängde med att inbetalningarna av arbetsgivaravgifter översteg de kostnadsmässiga arbetsgivaravgifterna med knappt 8 miljarder kr. Korrigeras skattekvoten med hänsyn till detta kan den beräknas ha uppgått till ca 49,5 % 1981. Statens budgetsaldo försämrades från 45 till 66 miljarder kr eller från 9,9 % av BNP till 11,6 % 1981.

Tabell 4.2 Den reala offentliga utgiftsexpansionen samt de offentliga utgifternas och inkomsternas andel av BNP

	1970–1974	1975–1979	1979	1980	1981
Real offentlig utgifts-expansion	5,3	6,8	6,8	3,5	3,6
BNP-tillväxt	2,8	1,2	4,3	1,8	–0,8
De offentliga utgifternas andel av BNP	46,5	57,2	61,7	62,7	65,5
De offentliga skatternas och avgifternas andel av BNP	42,1	49,2	49,9	49,4	50,9

Det har skett ett betydande trendbrott när det gäller de offentliga utgifternas expansionstakt efter 1979. Utvecklingen inom den offentliga sektorn mellan 1979 och 1981 ligger emellertid ändå inte i linje med den väg mot samhällsekonomisk balans som skisserades i LU 80:s alternativ 1. Det finansiella sparandeunderskottet i den totala offentliga sektorn beräknades i det alternativet minska från 2,6 % av BNP 1979 till 1,2 % 1985 (jfr diagram 4.1) och statens budgetunderskott i slutåret ligga på en nivå av 55 miljarder kr, dvs 6,7 % av BNP.

Förbättringen av det finansiella sparandet i den privata sektorn sammanhänger delvis med bostadsbyggandets stagnation. Den viktigaste förklaringen är emellertid att hushållens sparkvot – till skillnad från det antagande om oförändrad sparkvot som låg till grund för kalkylerna i LU 80 – stigit från 3,1 % 1979 till 5,0 % 1981.

Det finansiella sparandet inom företagssektorn försämrades obetydligt mellan 1979 och 1981. Enligt de bedömningar som nu kan göras förbättrades de finansiella företagens sparande (banker, försäkringsbolag etc), medan de icke-finansiella företagens sparande försämrades. Försämringen för de icke-finansiella företagen (industriföretag m m) kan nästan helt hänföras till den minskning som skedde i bidragen från staten. Såväl bruttoinvesteringarnas som nettodriftsöverskottets andel av BNP låg 1981 på ungefär samma nivå som 1979. Det finansiella sparandet kom därigenom att försämras ungefär i den takt som angavs i LU:s alternativ 2. Till följd av revideringarna i bytesbalansstatistiken var dock utgångsläget 1979 något mer gynnsamt än vad LU angav.

Den utveckling för sparandet som beskrivits ovan speglar vissa av balansbristerna i den svenska ekonomin. Dessa kan sammanfattas i följande punkter:

- Investeringskvoten är för låg för att kunna bära upp en god ekonomisk tillväxt
- Den totala sparkvoten är så låg att bytesbalansunderskottet blir betydande trots att investeringskvoten är låg
- Den offentliga sektorns finansiella sparunderskott är mycket stort till följd av snabbt stigande utgifter

Den fortsatta försämringen av den offentliga sektorns finansiella sparande har haft betydande effekter på den allmänna ekonomiska utvecklingen och

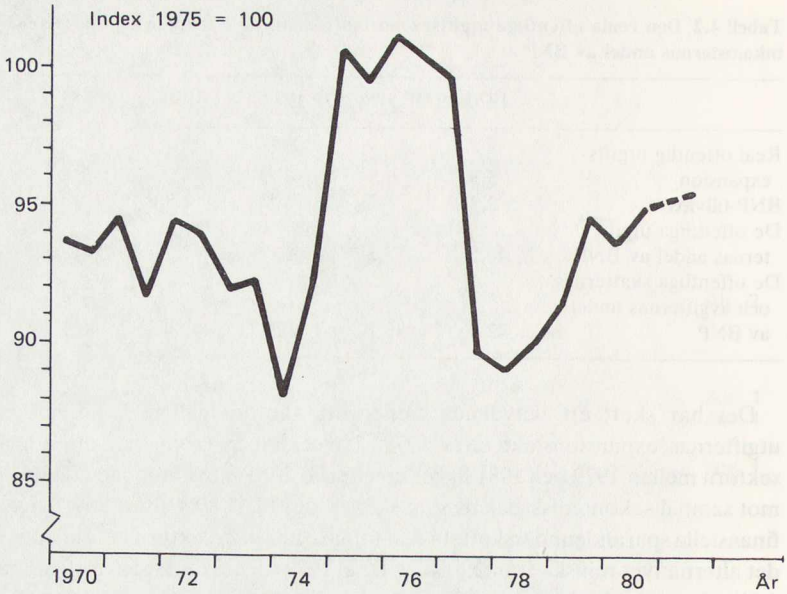


Diagram 4.2 Sveriges relativa exportpris för bearbetade varor. Säsongrensade halvårsdata.

[1] Sveriges exportpris – enligt "hybridindex" av typ Paasche – i förhållande till 14 industriländers importpris.

på utvecklingen på kreditmarknaden. Sparbristen har bl. a. inneburit att den inhemska efterfrågan hållits på en hög nivå. Efterfrågetrycket har därigenom utvecklats mer expansivt än i omvärlden. I kombintion med budgetunderskottets kraftigt likviditetsskapande effekt utgör detta sannolikt en viktig förklaring till att de svenska företagen höjde sina relativpriser under 1979 och 1980. Enligt preliminär statistik från Konjunkturinstitutet tycks företagen ha höjt sina relativpriser något även under första halvåret 1981. Den relativprissänkning som bedömts som nödvändig för att uppnå den positiva exportutvecklingen i LU 80:s alternativ 1 kom således inte till stånd (diagram 4.2).

Relativprishöjningen sammanhänger emellertid inte bara med det höga inhemska efterfrågetrycket och likviditeten i ekonomin. Av olika skäl har det sannolikt varit företagsekonomiskt motiverat att höja priserna och därmed vinstmarginalen snarare än att genom expansion försöka öka vinsten. Detta kan till en del förklaras av att företagens risksituation på olika sätt försämrats. För många företag har det varit nödvändigt att snabbt förbättra räntabiliteten och förhindra en fortsatt nedgång av soliditeten efter påfrestningarna under slutet av 1970-talet. Till följd av det kraftigt stigande ränteläget mellan 1979 och 1981 innebär detta särskilt för företag med svag soliditetsställning krav på en betydande höjning av nettodriftsöverskottsandelen enbart för att bibehålla ett oförändrat resultat efter finansiella nettokostnader. Även företag med relativt god soliditetsställning kan till följd av de höga nominalräntorna ha höjt avkastningskravet på realkapitalinvesteringar, vilket hämmat produktionstillväxten och drivit fram prisstegringar.

Som tidigare nämnts steg den totala nettodriftsöverskottsandelen i näringslivet mellan 1979 och 1981. Detta förklaras av att vinstandelen i den

skyddade sektorn enligt preliminära beräkningar ökade såväl under 1980 som 1981. Vinstandelen i den konkurrensutsatta sektorn föll däremot under 1981 tillbaka till 9,5 % efter en ökning från 10,9 % 1979 till 12,8 % 1980 (tabell 4.4). Denna utveckling ligger ungefär i linje med alternativ 2 i LU 80, dvs en fortsatt svag utveckling liknande den under andra hälften av 1970-talet. Inte heller när det gäller vinsterna har således utvecklingen kommit in på den bana som LU 80:s alternativ 1 innebar. Till detta kommer att nettovinstandelen i den konkurrensutsatta sektorn enligt den revidering av statistiken som skett var mindre 1979 än vad LU angav.

Andra faktorer av stor betydelse för relativprisernas utveckling är självfallet produktiviteten och lönekostnaderna. Mellan 1979 och 1981 ökade lönekostnaderna per timme i den konkurrensutsatta sektorn med ca 10 % per år, vilket kan jämföras med 9,2 % per år resp. 12,5 % per år i LU:s alternativ 1 och 2. Kostnadsökningen var således relativt måttlig. Samtidigt ökade produktiviteten knappast alls. Ökningen uppgick under 1980 och 1981 i genomsnitt till ca 0,5 % per år, jämfört med 4,2 % och 1,0 % per år i den konkurrensutsatta sektorn för resp. alternativ. Därigenom kom lönekostnaderna per producerad enhet trots den relativt måttliga lönekostnadsökningen ändå att stiga kraftigt. Den försvagade konkurrenskraft och de relativprishöjningar som blev följden ledde i sin tur till minskad exportefterfrågan med åtföljande produktionsnedskärningar och försämrad produktivitet. På så sätt tenderade relativprishöjningarna och lönekostnadsökningarna per producerad enhet att förstärka varandra. Till detta kom den ur konkurrenssynpunkt negativa uppgång i den svenska kronans kurs gentemot EMS-valutorna som skedde under de första åtta månaderna 1981. För att bryta denna onda cirkel devalverades den svenska kronan i september 1981.

Sparunderskottet i den offentliga sektorn motsvaras av en förmögenhetsuppbyggnad dels i den inhemska privata sektorn, dels via bytesbalansunderskottet i utlandet i form av nettofordringar på Sverige. Mellan 1978 och 1980 ökade landets totala utlandsskulder från 21,5 % till drygt 28 % av BNP medan tillgångarna minskade något till knappt 19 % 1980 (diagram 4.3).

Det omfattande årliga upplåningsbehovet i utlandet har starkt påverkat

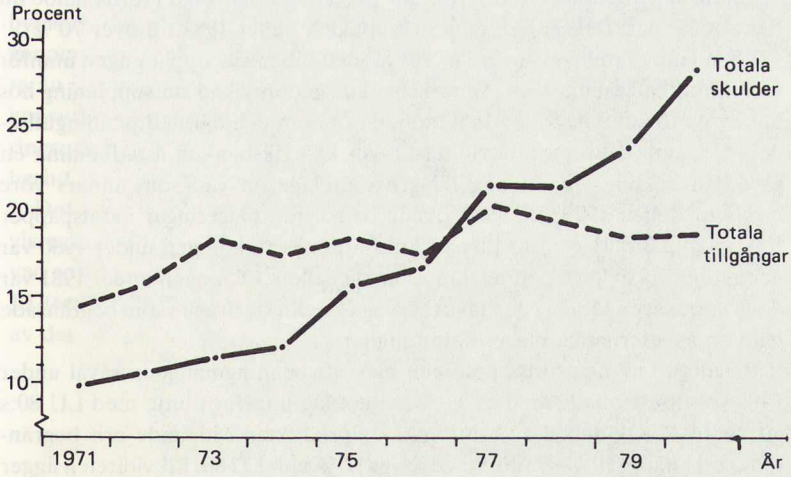


Diagram 4.3 Utländska tillgångar och skulder[1] *Andel av BNP.*

[1] Exkl aktier, andelar, insatser.

utvecklingen på kreditmarknaden. Huvudsakligen till följd av den kraftiga försämringen av bytesbalansen uppkom under 1980 ett betydande valutautflöde. Utflödet i den icke statliga sektorn var samtidigt ca 3 miljarder kr större än bytesbalansunderskottet, vilket sannolikt sammanhängde med det relativt låga ränteläget i Sverige. Utvecklingen under 1981 var däremot av annan karaktär. Genom det svaga konjunkturläget förbättrades bytesbalansen samtidigt som det relativt höga ränteläget i Sverige gav upphov till ett privat kapitalinflöde på ca 10 miljarder kr.

Den privata sektorns förmögenhetsuppbyggnad i form av ökade fordringar på staten kan i princip tänkas ge upphov till en ökad konsumtionsefterfrågan. Denna effekt är dock sannolikt relativt begränsad. Dessutom kan den motverkas genom finanspolitiken. Förmögenhetsuppbyggnadens effekter på kredit- och valutamarknaderna och på prisbildningen torde vara av större betydelse. Utvecklingen för de likvida tillgångarna i form av sedlar och bankinlåning, dvs. penningmängden, spelar i det sammanhanget en central roll.

Penningutbudet kan i princip styras av riksbanken[1]. Om utbudet vid mycket stora budgetunderskott skall kunna hållas på en låg nivå är det uppenbart att styrningen måste innebära kraftfulla åtgärder. I första hand måste de räntevillkor och eventuella skattefavörer som erbjuds vid placering i statspapper vara fördelaktiga. Mellan 1979 och 1981 minskade hushållens och företagens placeringar i statspapper från 2 % till knappt 1 % av BNP, medan budgetunderskottet som tidigare nämnts steg från 9,9 % till 11,6 % av BNP. Upplåningsvillkoren var således otillräckliga för att stimulera hushåll och företag till ökade placeringar i statspapper. Kapitalmarknadsinstitutens placeringar i statspapper bestäms av tillväxten av deras totala placeringskapacitet och kreditpolitiska riktlinjer. Under 1970-talet har omkring 2/3 av kapitaltillflödet i försäkringsbolagen och AP-fonden tagits i anspråk av den offentliga sektorn och det prioriterade bostadsbyggandet. Statens låneanspråk på instituten har ökat kraftigt under senare år, vilket delvis uppvägts av ett relativt sett minskat upplåningsbehov inom bostadssektorn. För AP-fondens del har detta totalt sett inneburit att de prioriterade placeringarna stigit från 65 à 67 % i medeltal under 1970-talet till 77 % under 1980–1981. Även försäkringsbolagens prioriterade placeringar har stigit i förhållande till den totala placeringskapaciteten och uppgick under 1981 till över 70 %.

I den mån ränteläget är för lågt för att den inhemska upplåningen utanför bankerna skall kunna ökas, kan riksbanken genom ökad statsupplåning hos bankerna försöka begränsa den monetära basen och därmed penningutbudet. Genom att utnyttja likviditetskravet kan riksbanken åstadkomma en sådan utveckling vid ett något lägre ränteläge än vad som annars vore möjligt. Mellan 1979 och 1981 ökade bankernas placeringar i statspapper från knappt 3 miljarder kr till ca 28 miljarder kr. Ökningen under 1980 var delvis en följd av de likviditetskrav som då gällde. Ökningen under 1981 var dock närmast en följd av den mycket svaga kreditefterfrågan som begränsade bankernas alternativa placeringsmöjligheter.

Resultatet av den förda politiken blev att penningmängden såväl under 1980 som 1981 ökade med ca 11 %, vilket låg ungefär i linje med LU 80:s alternativ 2. Ökningen av bruttonationalprodukten i löpande pris begränsades till knappt 12 % jämfört med drygt 12 % enl. LU 80. Likviditeten ligger därmed fortfarande över den långsiktiga trendlinjen.

[1] I en liten öppen ekonomi som den svenska försvåras styrningen dock av att utbudet i hög grad påverkas av omsvängningar i valutaflödet.

4.2 Den finansiella analysens allmänna förutsättningar

I kapitel 3 har tre tänkbara utvecklingsvägar för ekonomin fram till 1985 redovisats. I det följande analyseras vilka krav som ställs på den finansiella utvecklingen om den reala utveckling som där presenterats skall kunna realiseras. Den finansiella analysen har begränsats till alternativ I och III.

Den finansiella utvecklingen i alternativ I präglas framförallt av de krav som den exportledda tillväxten ställer. Devalveringen samt en återhållsam löneutveckling möjliggör dels en sänkning av relativpriset på svenska exportvaror, dels en vinstförbättring som underlättar den nödvändiga investeringsuppgången. Det förutsätts också att det skall vara möjligt att under åren 1983–1985 nå ned till den prisstegringstakt som ligger till grund för skatteuppgörelsen mellan regeringspartierna och socialdemokraterna. Givet de antaganden som gjorts om den internationella prisstegringen innebär detta krav på en betydande svensk revalvering.

I enlighet med behovet att bereda utrymme för den exportledda tillväxten utgår kalkylerna från att den offentliga utgiftsexpansionen måste hållas tillbaka. Någon målsättning för de offentliga utgifterna har inte angivits i LU. I stället har en referenskalkyl av följande innebörd utarbetats. De i budgetpropositionen föreslagna besparingarna antas bli genomförda. Transfereringsutgifterna antas i övrigt följa redan fattade beslut. Det innebär att transfereringsutgifterna i detta alternativ i stort sett utvecklas på det sätt som följer av långtidsbudgetmetodik. För många utgiftsslag såsom barnbidrag, studiebidrag och olika former av arbetsmarknadsunderstöd innebär detta betydande reala utgiftsnedskärningar till följd av att utgifterna antas förbli nominellt oförändrade. Alternativt måste besparingar vidtas som uppväger de beslut om nya utgifter som fattas. Konsumtions- och investeringsutgifternas utveckling följer av de antaganden som gjorts i den reala kalkylen och som innebär vissa fortsatta besparingar i den statliga sektorn.

Utvecklingen på kreditmarknaden kännetecknas av behovet att begränsa penningmängdstillväxten till vad som är förenligt med den förutsatta långsamma ökningen av BNP i löpande priser.

Till grund för priskalkylen i alternativ III har lagts antagandet att företagen inte sänker sina relativpriser. Till följd av den snabba försämringen av bytesbalansen och budgetunderskottet är det inte heller möjligt att genomföra någon revalvering. Den offentliga utgiftsexpansionen är snabbare än i alternativ I. I enlighet med de reala kalkylerna antas de offentliga konsumtions- och investeringsutgifterna växa i snabb takt. Vissa transfereringsutgifter antas också öka i snabbare takt än vad som följer av fattade beslut. Dessa antaganden redovisas närmare i avsnitt 4.4.

Det bör observeras att den offentliga utgiftsexpansionen i alternativ III visserligen är snabbare än i alternativ I men ändå väsentligt långsammare än vad som skulle bli resultatet av en utpräglad ”låt-gå”-politik i enlighet med 1970-talets trender. Utvecklingen på kreditmarknaden präglas i alternativ III av det snabbt växande behovet av utlandsupplåning.

4.3 Utvecklingen för priser, löner och vinster fram till 1985

Den allmänna inflationsutvecklingen i OECD-länderna avgör i hög grad prisstegringstakten i den internationella handeln. Bedömningar av den internationella prisutvecklingen för olika varugrupper redovisas närmare i kapitel 1 i del II. För världshandeln innebär dessa bedömningar att prisstegringstakten i utländsk valuta beräknas uppgå till 7,3 % per år under 1981–1985.

Om det vid denna internationella prisstegring skall vara möjligt att under 1983–1985 komma ned till den förutsatta svenska konsumentprisstegringen på ca 5,5 % per år är det nödvändigt att vi avskärmar oss från en del av den internationella inflationen genom att den svenska kronan revalveras. Den nödvändiga revalveringen uppgår i alternativ I kalkylmässigt till 2,3 % per år i genomsnitt för perioden 1981–1985. I alternativ III har inte någon revalvering antagits bli möjlig att genomföra.

Revalveringen antas få ett fullständigt genomslag på pris- och lönebildningen. Det innebär att samma reallöneutveckling kan uppnås vid lägre nominell pris- och lönestegringstakt (tabell 4.3). Erfarenheterna från 1970-talet visar att en långsam pris- och kostnadsutveckling kan vara svår att uppnå utan en relativt återhållsam inhemsk efterfrågeutveckling.

Tabell 4.3 Pris- och löneutvecklingen 1981–1985
Årlig procentuell förändring

		Alt I	Alt III
1	Internationell prisutveckling i utländsk valuta	7,3	7,3
2	Växelkursanpassning	–0,1	2,3
	–devalvering	2,3	2,3
	–revalvering	2,3	0,0
3	Internationell prisutveckling för svensk export i SEK	7,2	9,7
4	Relativprisförändring på svensk export[a]	–1,8	0,0
5	Prisutveckling för exporten i SEK	5,3	9,7
6	Produktivitetsökning i K-sektorn	4,2	4,2
7	Vinstandelsförändring i K-sektorn[b]	(–2,0)	(0,0)
8	Övriga lönepåverkande faktorer[c]	(–0,5)	(–1,2)
9	Lönekostnadsutrymme (5+6–7–8)	7,1	12,9
10	Produktivitetsökning i S-sektorn	2,3	2,3
11	Prisökning i S-sektorn	4,9	10,4
12	Konsumentprisökning	6,2	10,2
13	Löneökning exkl koll avg	6,9	12,7
14	Reallöneökning före skatt	0,6	2,3
15	Reallöneökning efter skatt	0,3	1,4
16	Reallöneökning efter skatt per sysselsatt	–0,6	0,5

[a] Relativ prisförändring på svenska exportvaror i svenska kr gentemot motsvarande varor i internationell handel i svenska kr.
[b] Vinstandelen ökar med 6 procentenheter mellan 1981 och 1985 i alternativ I. Eftersom löneandelen för prognosperioden i genomsnitt ligger på 75 %, motsvarar vinstandelsökningen 2 procentenheters lägre löneutrymme per år.
[c] Denna diskrepans beror bl a på att avräkning görs från produktpriser i stället för förädlingsvärdepriser.

Tabell 4.4 Utveckling av löne-, kapitalförslitnings- och nettovinstandelar i den konkurrensutsatta sektorn 1970–1985
Procentuell andel av förädlingsvärdet

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1985	
													Alt I	Alt III
Löneandel	71,4	74,8	75,1	72,1	69,1	72,1	79,1	84,9	83,7	77,3	75,3	78,1	72,0	78,0
Kapitalförslitningsandel	8,4	9,1	9,3	9,2	9,1	9,6	10,3	12,0	12,5	11,8	11,9	12,4	12,6	12,6
Nettovinstandel	20,2	16,1	15,6	18,7	21,8	18,4	10,6	3,1	3,9	10,9	12,8	9,5	15,4	9,4
R_T[a]	6,0	5,1	5,4	7,7	9,9	6,9	5,4	4,4	4,1	6,7	6,9	5,7	7,2	5,7
R_E[a]	12,1	9,6	11,3	19,5	27,3	16,3	9,9	3,7	1,6	11,4	10,4	9,0	13,7	8,9

[a] Räntabilitet på totalt kapital (R_T) och räntabilitet på eget kapital före skatt (R_E) i tillverkningsindustri.
Källa: SCB Företagen.

Pris- och kostnadsutvecklingen i alternativ I bestäms också av den relativprissänkning på svenska exportvaror med 1,8 % per år som är nödvändig för att bytesbalansen skall kunna förbättras. I alternativ III däremot antas kostnads- och vinstutvecklingen leda till att de svenska relativpriserna blir oförändrade. En stor del av relativprissänkningen i alt I är redan åstadkommen genom devalveringen. För att få till stånd en investeringsökning inom industrin på 8,2 % per år i alternativ I bedöms det som nödvändigt att företagens driftsöverskott återförs till den nivå som rådde under första hälften av 1970-talet samt att soliditeten förbättras med ett par procentenheter. I alternativ III antas däremot ingen förbättring av företagens finansiella styrka ske.

I tabell 4.4 framgår att nettodriftsöverskottsandelen i K-sektorn höjs från 9,5 % 1981 till 15,4 % 1985, vilket innebär att löneandelen faller till den genomsnittliga nivån för 1969–1975, dvs 72 %.

Med utgångspunkt i produktivitetsökningen och den internationella prisutvecklingen – samt vad gäller alternativ I den nödvändiga revalveringen, relativprissänkningen och vinstuppgången – kan lönekostnadsutrymmet i den konkurrensutsatta sektorn beräknas. För prognosperioden beräknas lönekostnaderna per timme inkl kollektiva avgifter öka med 7,1 % per år i alternativ I och 12,9 % per år i alternativ III. De kollektiva avgifterna beräknas öka med knappt 0,2 % per år till följd av den beslutade höjningen av ATP-avgiften. Det är en väsentligt långsammare ökning än i LU 80, vilket

Tabell 4.5 Utveckling av löne-, kapitalförslitnings- och nettovinstandelar i den skyddade sektorn 1970–1985
Procentuell andel av förädlingsvärdet

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1985	
													Alt I	Alt III
Löneandel	57,2	58,5	57,2	54,8	56,6	56,9	58,5	61,3	59,5	57,9	56,5	54,7	54,7	54,7
Kapitalförslitningsandel	13,6	14,0	13,8	14,2	15,3	14,8	14,7	15,6	15,4	15,6	15,9	15,8	16,0	16,0
Nettovinstandel	29,2	27,5	30,0	31,0	28,2	28,3	26,7	23,1	25,1	26,5	27,6	29,5	29,3	29,3

dels beror på att sjukfrånvaron utvecklas gynnsammare än vad som antogs i LU 80 varför någon höjning av sjukförsäkringsavgiften inte bedöms nödvändig, dels på att de avtalsenliga arbetsavgifterna till skillnad från vad som antogs i LU 80 stagnerat och nu bedöms komma att ligga kvar på oförändrad nivå. Den nominella timlönekostnaden exkl kollektiva avgifter beräknas öka med 6,9 resp 12,7 % per år i resp alternativ. Detta under förutsättning att ingen hänsyn tas till den planerade skattereformen.

Löneutvecklingen i den skyddade sektorn antas bestämd av den löneledande konkurrensutsatta sektorn. Priserna på den skyddade sektorns produkter är kostnadsbestämda. Vid den givna löneutvecklingen, den antagna produktivitetsutvecklingen samt oförändrad bruttovinstandel bestäms prisutvecklingen i den skyddade sektorn till 4,9 % i alternativ I och 10,4 % per år i alternativ III. Som framgår av tabell 4.5 antas löneandelen i den skyddade sektorn vara konstant 54,7 % under prognosperioden.

Den lägre löneökningstakten i alternativ I innebär att konkurrenskraften förbättras avsevärt i detta alternativ. Den förbättrade konkurrenskraften tar sig uttryck i att prisutvecklingen på svenska exportprodukter i utländsk valuta blir lägre i alternativ I jämfört med alternativ III, 7,7 % per år jämfört med 9,7 % per år, och att vinstandelen kan öka i alternativ I. Effekten av denna skillnad i konkurrenskraftsutveckling mellan alternativen är att bytesbalansunderskottets andel av BNP förbättras i alternativ I medan det försämras i alternativ III.

Pris- och löneökningstakterna i näringslivet ligger till grund för prisutvecklingen på privat och offentlig konsumtion samt privata och offentliga investeringar. Som framgår av tabell 4.6 beräknas priset på privat konsumtion stiga med 6,2 % per år för prognosperioden i alternativ I. Om den beräknade prisutvecklingen för 1982 avräknas, 8,5 % per år enligt preliminära nationalbudgeten, blir den antagna prisutvecklingen 5,5 % per år för privat konsumtion perioden 1982–1985. Motsvarande siffror i alternativ III för privat konsumtion är 10,2 % per år för perioden 1981–1985 och 10,9 % per år för perioden 1982–1985.

Som tidigare nämnts stiger lönekostnaderna exkl kollektiva avgifter med 6,9 % per år i alternativ I, förutsatt att ingen hänsyn tas till skatteomläggningen. Den privata konsumtionens prisstegring beräknas till 6,2 %, vilket

Tabell 4.6 Prisutveckling för olika komponenter i försörjningsbalansen 1981–1985

	Årlig genomsnittlig prisstegring, % per år	
	Alt I	Alt III
Privat konsumtion	6,2	10,2
Statlig konsumtion	6,7	11,8
Kommunal konsumtion	6,7	12,3
Bruttoinvesteringar	6,2	10,1
Export	5,3	9,7
Totala efterfrågan	6,0	10,5
Import	7,5	9,9
BNP, mottagarpris	5,4	10,6

innebär att reallönen före skatt kan beräknas öka med 0,6 % per år. Reallönesumman efter skatt ökar med enbart 0,3 % per år under perioden till följd av att det direkta skatteuttaget ökar något. Antal sysselsatta beräknas öka med 0,9 % per år. Reallönen efter skatt per sysselsatt sjunker med 0,6 % per år. I alternativ III beräknas reallönen efter skatt per sysselsatt stiga med 0,5 % per år. Detta reallöneökningsutrymme åstadkommes emellertid till priset av ökat bytesbalansunderskott och sänkta investeringar.

4.4 Utvecklingen för inkomster, utgifter och sparande fram till 1985[1]

4.4.1 Det totala sparandets utveckling

Det totala bruttosparandet i ekonomin, som försämrats kraftigt såväl under 1970-talet som mellan 1979 och 1981, beräknas i alternativ I åter stiga, medan det i alternativ III fortsätter att falla (tabell 4.7). I båda alternativen sker en viss återhämtning av de totala bruttoinvesteringarna inkl lager från 1981 års låga nivå. Av den totala investeringskvotens ökning på 1,3 à 1,4 procentenheter kan 0,7 procentenheter i alternativ I resp 0,4 procentenheter i alternativ III hänföras till att lagren ökar till skillnad från 1981, då en lageravveckling skedde. Investeringskvoten för bruttoinvesteringar exkl lager ökar således med 0,7 resp 0,9 procentenheter vid en beräkning i löpande pris. Som framgått av kapitel 3 är investeringskvoten exkl lager i fasta priser i stort sett oförändrad i båda alternativen.

Investeringarnas sammansättning skiljer sig markant åt mellan alternativen. I alternativ I drar den exportledda tillväxten med sig en kraftig uppgång i

[1] De kalkyler som redovisas i detta avsnitt beaktar ej effekterna av den aviserade skatteomläggningen. Hur kalkylerna påverkas av skatteomläggningen redovisas i avsnitt 4.5.

Tabell 4.7 Bruttosparande, bruttoinvesteringar och finansiellt sparande 1970–1985
Procent av BNP, löpande priser

	1970–1974	1975–1979	1980	1981	1985	
					Alt I	Alt III
Hela ekonomin						
Bruttosparande	23,9	19,6	17,8	16,2	18,2	14,6
Bruttoinvesteringar inkl lager	23,3	21,1	21,4	18,7	20,1	20,0
Finansiellt sparande	0,6	–1,5	–3,6	–2,5	–2,0	–5,4
Offentlig sektor						
Bruttosparande	9,7	5,4	–	–1,0	–	–3,0
Bruttoinvesteringar inkl lager	5,6	4,2	4,2	3,9	3,9	4,0
Finansiellt sparande	4,1	1,2	–4,1	–4,9	–3,9	–7,0
Privat sektor						
Bruttosparande	14,2	14,2	17,7	17,2	18,2	17,6
Bruttoinvesteringar inkl lager	17,7	16,9	17,2	14,8	16,3	16,0
Finansiellt sparande	–3,4	–2,6	0,5	2,4	1,9	1,6

Anm I offentlig sektor ingår staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn. I privat sektor ingår hushåll, finansiella och icke-finansiella företag samt bostadssektorn.

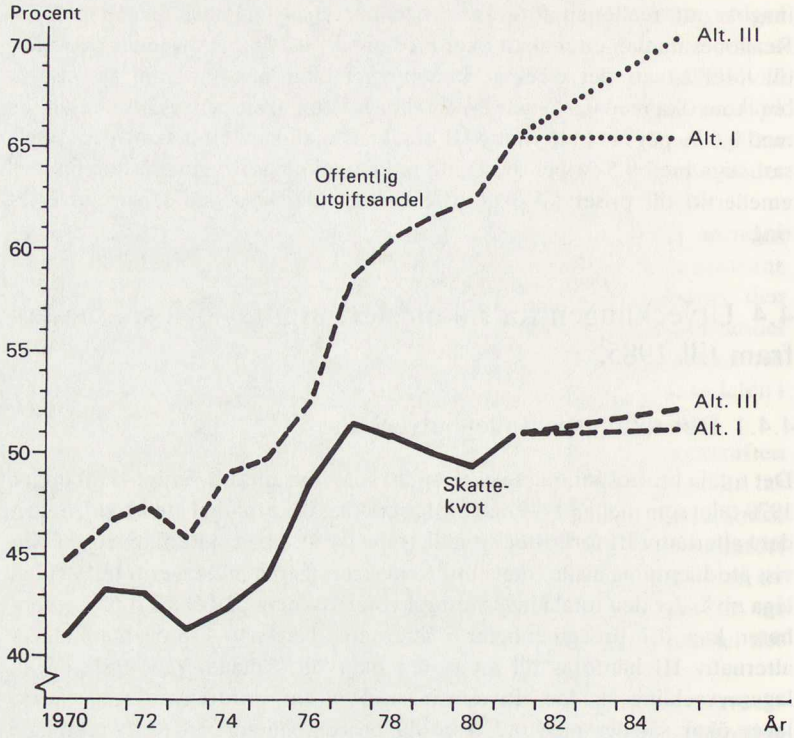


Diagram 4.4 De totala skatteintäkterna och offentliga utgifterna i Sverige 1970–1985. Procent av BNP.

näringslivsinvesteringarna, medan den inhemska efterfrågestimulansen i alternativ III främst resulterar i ökade bostadsinvesteringar.

Det totala finansiella sparandet förbättras i alternativ I – i enlighet med ett av de grundläggande antagandena för detta alternativ – från ett sparunderskott 1981 motsvarande 2,5 % av BNP till ett sparunderskott 1985 motsvarande 2,0 % av BNP.

Om hänsyn tas till att det finansiella sparandet 1981 påverkats i positiv riktning av det svaga konjunkturläget framstår det som klart att den strukturella sparförbättringen är väsentligt större än 0,5 % av BNP, vilket indikeras av uppgången i bruttosparandet. I alternativ III växer det totala finansiella sparunderskottet mycket kraftigt till 5,4 % av BNP.

Förbättringen av det totala finansiella sparandet i alternativ I kan hänföras till den offentliga sektorn. Trots nedgången i bostadsbyggandet går det finansiella sparandet i den privata sektorn ned något till följd av de ökade näringslivsinvesteringarna och en nedgång i hushållens sparkvot. Den ökade sparbristen i alternativ III sammanhänger i huvudsak med att den offentliga sektorns finansiella sparande fortsätter att strukturellt försämras (tabell 4.7).

4.4.2 Den offentliga sektorns finansiella utveckling

De totala offentliga utgifterna som under mycket lång tid vuxit snabbare än BNP beräknas i alternativ I ligga kvar på en oförändrad andel av BNP mellan

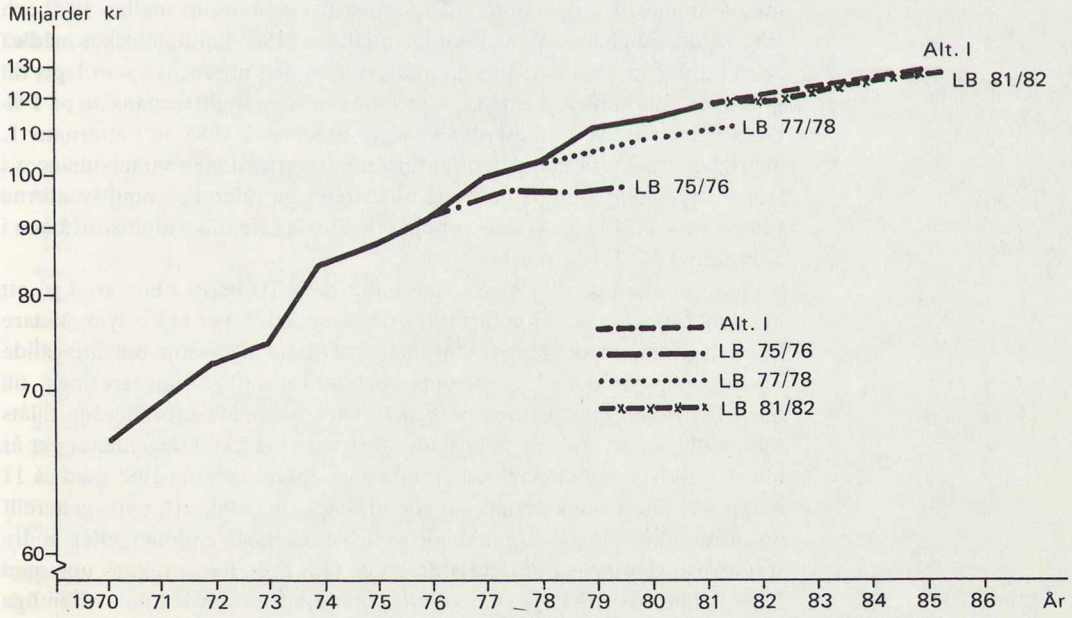
1981 och 1985 (diagram 4.4). I alternativ III däremot stiger de offentliga utgifternas andel av BNP från drygt 65 till drygt 70 %. Den totala skattekvoten stiger i alternativ I med knappt 2 och i alternativ III med knappt 3 procentenheter jämfört med den korrigerade skattekvoten för 1981 (jfr anm till tabell 4.9).

Som tidigare nämnts utgår utgiftskalkylerna i alternativ I från att de besparingar som regeringen föreslagit i budgetpropositionen för 1982/83 genomförs och att inga nya utgiftsbeslut fattas. Det innebär att kalkylen vad gäller statens transfereringsutgifter i huvudsak baserats på de principer som länge tillämpats i långtidsbudgetsammanhang.[1] Den statliga konsumtionen antas i enlighet med de reala kalkylerna minska med knappt 1 % per år. Den kommunala konsumtionens ökningstakt har fr o m 1983 antagits minska till 1 % per år.

Den totala skattekvot som framkommer ur de finansiella kalkylerna är inte resultatet av något visst skattesystem, utan bestäms av balanskraven i ekonomin. Skatterna anpassas så att hushållens inkomster efter skatt vid ett visst sparkvotsantagande överensstämmer med det privata konsumtionsutrymme som föreligger enligt de reala kalkylerna. Det innebär bl a att en annan utgiftsnivå än den som här antagits också skulle medföra en annan skattekvot.

[1] Däremot har inkomstsidan beräknats på annat sätt än vad som sker i långtidsbudgeten. Konsumtions- och investeringsutgifterna är bestämda av de antaganden som gjorts i den reala kalkylen. Kalkylerna är inte heller lika detaljerade som de som genomförs i långtidsbudgeten. Av dessa skäl och på grund av att nytt underlagsmaterial kommer att föreligga inför 1982/83 års långtidsbudget kommer den statsfinansiella utveckling som där presenteras att avvika från den här redovisade kalkylen.

Diagram 4.5 Statens utgifter. 1975 års priser. Log skala.



Det kan av olika skäl vara svårt att komma ned till utgiftsnivån i alternativ I. Om exempelvis de utgifter som i enlighet med långtidsbudgetmetodik hållits nominellt oförändrade i stället skulle tillåtas stiga i takt med den allmänna prisutvecklingen skulle besparingar som sänker utgiftsnivån med ca 8 miljarder kr i 1981 års penningvärde behöva genomföras för att hålla de totala utgifterna på den antagna nivån. Till detta kommer de nya utgiftsbehov som erfarenhetsmässigt uppkommer och som måste motverkas genom besparingar. Svårigheterna att hålla utgifterna inom den antagna ramen illustreras i diagram 4.5. Av diagrammet framgår att den totala statliga utgiftstillväxten tenderat att ligga över den som framkommer i de statliga långtidsbudgeterna. Det framgår också att de statliga utgifterna även efter de föreslagna besparingarna på sammanlagt 13 miljarder kr ligger ungefär på den utgiftstrend som framkom ur långtidsbudgeten för 1981/82.

Det kan ifrågasättas om den dämpning av den offentliga utgiftsexpansionen till ca 2,3 % per år som förutsätts i alternativ I är tillräcklig för att få till stånd den nödvändiga näringslivsexpansionen. De krav som detta ställer på ökad flexibilitet i ekonomin är betydande. Risken är också stor att den finansiella utvecklingen blir sådan att den hotar en annars möjlig positiv real utveckling. Budgetunderskottet ligger kvar på drygt 70 miljarder kr. Om denna utveckling skall kunna förenas med en sänkning av inflationen till ca 5,5 % ställs särskilda krav på kredit- och statsskuldspolitiken. Detta behandlas närmare i avsnitt 4.6. Den kombination av långsam prisökning och full sysselsättning som förutsätts ställer också betydande krav på stabiliseringspolitiken. Det totala efterfrågetrycket i ekonomin får inte vid något tillfälle tillåtas stiga till en nivå som leder till stigande inflationsförväntningar, höjningar av relativpriset på svenska exportvaror eller ökad löneglidning. Slutligen förutsätts låga nominella avtalsmässiga löneökningar.

I LU 80 angavs att den offentliga utgiftsexpansionen måste dämpas till 1 à 2 % per år om en allmän ekonomisk utveckling i linje med alternativ I skulle kunna uppnås. En dämpning till 1 % per år i genomsnitt mellan 1980 och 1985 skulle innebära att de offentliga utgifterna 1985 måste minskas med ca 38 miljarder kr (1985 års priser) jämfört med den utgiftsnivå som lagts till grund för alternativ I. Räknat fr o m 1982 skulle en utgiftsexpansion på 1 % per år innebära ca 25 miljarder kr lägre utgiftsnivå 1985 än i alternativ I. Svårigheterna att få ned den offentliga utgiftsexpansionen sammanhänger i stor utsträckning med den snabba tillväxten i de offentliga utgiftsräntorna (tabell 4.8). Räknat exkl dessa uppgår den reala offentliga utgiftstillväxten i alternativ I till 1,4 % per år.

Den snabbare utgiftsexpansionen i alternativ III beror i hög grad på att kommunernas konsumtion förutsätts öka med 3,5 % per år i volym. Vidare har antagits att en återgång fr o m 1983 sker till de regler som tidigare gällde för beräkning av det s k basbeloppet och att de statliga transfereringar till hushållen som enligt LB-metodik skall vara nominellt oförändrade tillåts följa KPI. För att hålla uppe bostadsefterfrågan vid 55 000 lägenheter per år blir det nödvändigt att sänka de totala boendekostnaderna 1985 med ca 11 miljarder kr. I kalkylerna har detta lagts in som ett nytt generellt bostadsbidrag. Någon uppräkning av livsmedelssubventioner eller andra statliga subventioner har dock inte skett. Om även dessa räknas upp med BNP-deflatorn och således hålls realt oförändrade skulle de totala offentliga

Tabell 4.8 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter i reala termer 1970–1985

	Miljarder kr löpande priser 1981	Årlig procentuell förändring			
		1970–1979	1979–1981	1981–1985	
				Alt I	Alt III
Totala utgifter	374	5,9	3,6	2,3	4,0
Totala utgifter exkl räntor	342	5,8	1,5	1,4	2,9
Räntor	32	7,7	36,4	11,1	14,0
BNP	571	2,0	0,5	2,3	2,1

Anm Utvecklingen i fasta priser har erhållits genom deflatering med BNP-deflatorn, vilken speglar prisutvecklingen på den totala produktionen i landet.

utgifterna bli knappt 7 miljarder kr större (1981 års priser) än vad som nu antagits. Den totala offentliga utgiftsexpansionen skulle då uppgå till 4,4 % per år.

Som tidigare nämnts ökar den totala skattekvoten i såväl alternativ I som III. Ökningen är något större i alternativ III än I (tabell 4.9). Ett bibehållet skattetryck mellan 1981 och 1985 skulle i alternativ I förutsätta nettobesparingar i de offentliga utgifterna på ca 11 miljarder kr i 1981 års penningvärde jämfört med vad som här antagits. Det bör understrykas att dessa kalkyler självfallet är osäkra och att de feluppskattningar som med nödvändighet görs på olika punkter tenderar att samlas upp i det besparingskrav som kan framräknas vid ett antagande om oförändrad skattekvot.

Den totalskattekvot som bestämts med utgångspunkt i balanskraven i ekonomin, kan jämföras med den totalskattekvot som kan beräknas

Tabell 4.9 Den totala skattekvotens utveckling 1979–1985

	1979	1981	1985	
			Alt I	Alt III
1 Direkt skatt	104 369	122 241	175 324	220 495
statlig	35 428	37 929	58 154	69 577
kommunal	68 941	84 312	117 170	150 918
andel av BNP	22,8	21,4	22,7	23,7
2 Löneskatt	67 964	94 525	118 002	145 205
andel av BNP	14,8	16,5	15,3	15,6
3 Indirekt skatt	56 449	74 099	103 778	120 443
moms	30 949	39 253	50 100	58 510
övr indirekt skatt	25 500	34 846	53 678	61 933
andel av BNP	12,3	13,0	13,4	12,9
4 BNP	458 741	571 409	773 791	931 890
5 Total skattekvot	49,9	50,9	51,3	52,2

Anm De inbetalda löneskatterna kan under 1981 beräknas ha varit knappt 8 miljarder kr större än de kostnadsmässiga löneskatterna. Med en grov korrigering kan den "kostnadsmässiga" löneskattekvoten och totalskattekvoten för 1981 uppskattas till 15,2 resp 49,5 %.

framkomma i det befintliga skattesystemet, om skattesatserna vad gäller de indirekta skatterna och löneskatterna förändras i enlighet med de antaganden som gjorts.

Skillnaden mellan de två totalskattekvoterna motsvaras av en lika stor skillnad mellan direktskattekvoterna, eftersom de indirekta skatterna och löneskatterna är desamma i båda beräkningarna. I alternativ I kan inte någon skillnad med säkerhet sägas föreligga mellan de två beräkningarna. De skatter som framkommer vid givet skattesystem och vid de förändringar som antagits ske i skattesatserna för de indirekta skatterna och löneskatterna motsvarar således i stort sett det skattekrav som kan beräknas med utgångspunkt i balanskraven i ekonomin.

Av den totala uppgången i direktskattekvoten på 1,3 procentenheter i det befintliga skattesystemet förklaras ca 0,5 procentenheter av att företagens direkta skatter beräknas öka relativt kraftigt. Detta sammanhänger dels med att företagens direkta skatter under 1981 hölls nere av de investeringsavdrag vid statlig och kommunal beskattning som företagen då kunde göra, dels med att de influtna skatterna var mycket små i förhållande till de slutdebiterade skatterna.

Den återstående delen av uppgången i direktskattekvoten kan hänföras till hushållen. Bakom denna uppgång på ca 0,8 procentenheter ligger ett flertal faktorer som verkar i olika riktning. De åtgärder som vidtagits i skattesystemet för inkomståret 1982, bl a slopande av särskild skattereduktion och begränsning av reseavdragen, kan beräknas höja skattekvoten med ca 1,0 procentenheter. Ytterligare 0,7 procentenheter av uppgången förklaras av att grundavdraget vid taxeringen inte är inflationsskyddat. Det fall som sker i hushållens nettoinkomster i förhållande till BNP drar ned kvoten med 1,2 procentenheter. De återstående 0,3 procentenheterna förklaras av realinkomstutvecklingen, faktorer som ej kunnat beaktas i kalkylen samt eventuella feluppskattningar.

Som framgår nedan måste kommunernas inkomster förstärkas kraftigt i alternativ III. En kommunalskattehöjning till 34 kr har därför lagts in i kalkylen. Detta höjer skatten på hushållen med 16 à 17 miljarder kr 1985. För att skapa balans mellan hushållens inkomster och det privata konsumtionsutrymme som framkommer ur de reala kalkylerna krävs en total sänkning av den statliga inkomstskatten med drygt 25 miljarder kr. Effekterna av skatteomläggningen redovisas som tidigare nämnts i avsnitt 4.5.

Skattesatsen för de olika punktskatterna har antagits följa den allmänna prisutvecklingen mellan 1981 och 1985. Mervärdeskatten har beräknats efter gällande skattesats i januari 1982. Hänsyn har därvid tagits till att momsintäkterna under 1981 bedöms ha legat mycket lågt till följd av betydande återbetalningar. De högre indirekta skatterna i alternativ I jämfört med alternativ III förklaras av att den höga industriproduktionen i alternativ I för med sig en hög energiförbrukning. Nedgången i löneskatteandelen är tekniskt betingad (jfr anm till tabell 4.9). Den något högre skatteandelen i alternativ III sammanhänger med den snabbare reallöneutvecklingen i det alternativet.

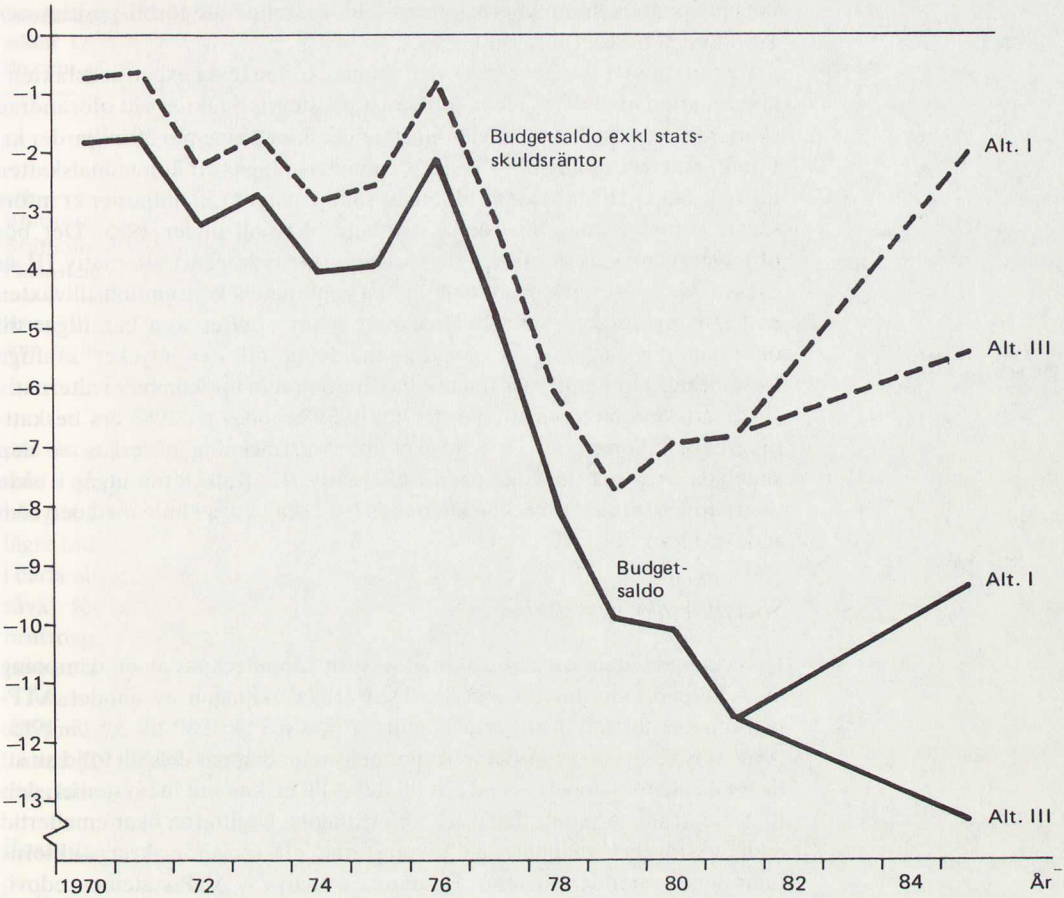


Diagram 4.6 Budgetunderskottet resp budgetunderskottet exkl statsskuldsräntor 1970–1985. Andel av BNP.

Staten

Statens finansiella utveckling kännetecknas såväl i alternativ I som III av en kraftig ökning av statsskuldsräntorna. Budgetsaldot stiger i alternativ I från 66 miljarder kr 1981 till 72 miljarder kr 1985. Räknat exkl statsskuldsräntor sjunker däremot underskottet från 39 till 16 miljarder kr. I alternativ III stiger budgetsaldot till 124 miljarder kr. Även budgetsaldot exkl statsskuldsräntor ökar från 39 till 50 miljarder kr. Budgetsaldots utveckling i förhållande till BNP redovisas i diagram 4.6.

Kommunerna

Den kommunala utdebiteringen har i alternativ I antagits ligga kvar på 1982 års nivå, 29.74 kr. Statsbidragen utvecklas på det sätt som blir följden om inga nya beslut fattas. Vidare har de besparingar rörande kommunerna som föreslagits i budgetpropositionen beaktats. Den kommunala konsumtionens ökningstakt har i enlighet med de reala kalkylerna antagits uppgå till i genomsnitt 1,2 % per år under perioden 1981–1985. Under dessa förutsätt-

ningar kommer kommunernas finansiella sparande att förbli positivt och 1985 uppgå till ca 1 miljard kr.

I alternativ III däremot leder den snabba kommunala expansionstakten i kombination med den snabba löne- och prisstegringstakten vid oförändrad skattesats och statsbidragsregler till ett underskott på inemot 30 miljarder kr. För att motverka detta har som redan nämnts antagits att kommunalskatten höjs till 34 kr och att nya statsbidrag på sammanlagt ca 12 miljarder kr införs så att kommunernas finansiella sparande blir noll under 1985. Det bör observeras att kalkylerna för de speciella statsbidragen i alternativ III är osäkra. De bygger bl a på att den snabba kommunala konsumtionstillväxten endast i mycket begränsad utsträckning avser utgifter som berättigar till omfattande statsbidrag. En viktig anledning till den mycket kraftiga försämring i kommunernas finansiella situation som uppkommer i alternativ III är att kommunernas inkomster för 1985 grundas på 1983 års beskattningsbara inkomst, vilken i mycket liten utsträckning påverkas av den snabbare pris- och löneökningen i alternativ III. Kalkylerna utgår i båda alternativen från att utvecklingen under 1982 skall ligga i linje med den som redovisades i PNB 82.

Socialförsäkringssektorn

Utvecklingen inom socialförsäkringssektorn kännetecknas av en dämpning av ATP-pensionernas tillväxttakt. Den årliga ökningen av antalet ATP-pensionärer fortsätter att gradvis minska från 6,3 % 1980 till 3,5 % 1985. Även tillväxten i pensionsbeloppet per pensionär dämpas dels till följd av att de första åldersgrupperna med rätt till full ATP nu kommit in i systemet, dels till följd av de besparingsåtgärder som vidtagits. Utgifterna ökar emellertid ändå så mycket snabbare än inkomsterna att socialförsäkringssektorns finansiella sparande stagnerar. En närmare analys av ATP-systemet redovisas i del II, kapitel 5.

Ett annat viktigt drag i socialförsäkringssektorns utveckling är den minskade sjukfrånvaron som antas bestå under perioden. Det s k sjuktalet som definieras som antalet ersatta sjukpenningdagar per sjukpenningförsäkrad, steg mellan 1970 och 1976 från 19,8 till 22,9 men har därefter sjunkit och uppgick enligt preliminära beräkningar till 19,4 under 1981.

En noggrannare redovisning av statens, kommunernas och socialförsäkringssektorns finansiella utveckling återfinns i kapitel 6 i del II.

4.4.3 Den privata sektorns finansiella utveckling

I den privata sektorn ingår delsektorerna icke-finansiella företag (industriföretag etc), finansiella företag (banker etc), hushåll och bostäder.[1]

Det finansiella sparandet i den totala privata sektorn beräknas i såväl alternativ I som III minska något jämfört med 1981 (tabell 4.10). I jämförelse med 1970-talet ligger dock sparandet på en hög nivå. Nedgången i det finansiella sparandet sammanhänger inte med någon försämring av bruttosparandet utan kan helt hänföras till den uppgång i sektorns totala investeringar som beräknas ske i båda alternativen. Investeringskvoten i den

[1] Investeringar och kapitalförslitning som avser bostäder och fritidshus bryts ut från övriga sektorer och läggs i den statistiska konstruktionen bostadssektorn. Till skillnad från LU 80 har driftsöverskottet i bostäder av praktiska skäl ej förts som en inkomst- och utgiftspost i bostadssektorn.

Tabell 4.10 Bruttosparande, bruttoinvesteringar och finansiellt sparande i privat sektor 1970–1985
Procent av BNP, löpande priser

	1970–1974	1975–1979	1980	1981	1985	
					Alt I	Alt III
Bruttosparande	14,2	14,2	17,7	17,2	18,2	17,6
Bruttoinvesteringar	17,7	16,9	17,2	14,8	16,3	16,0
Finansiellt sparande	–3,4	–2,6	0,5	2,4	1,9	1,6

Amn Till skillnad från LU 80 har driftsöverskottet i bostäder av praktiska skäl ej förts som en inkomst- och utgiftspost i bostadssektorn.

privata sektorn ligger även efter denna återhämtning ca 1,5 % under den nivå som i genomsnitt rådde under första hälften av 1970-talet. Detta sammanhänger främst med de lägre bostadsinvesteringarna i alternativ I samt de lägre industriinvesteringarna i alternativ III. Bruttosparandet ligger däremot i båda alternativen 3 à 4 procentenheter över den genomsnittliga nivån under såväl första som andra hälften av 1970-talet. Jämfört med 1981 ökar bruttosparkvoten med 1 procentenhet i alternativ I och med 0,4 procentenheter i alternativ III.

Även om den totala privata sektorns bruttosparande, bruttoinvesteringar och finansiella sparande utvecklas på ett relativt likartat sätt i såväl alternativ I som III föreligger påtagliga skillnader mellan alternativen vad gäller utvecklingen inom de olika privata sektorerna.

Bostadssektorn

I alternativ I leder den kraftiga nedgången i bostadsbyggandet till en betydande minskning av bostadssektorns finansiella sparunderskott (tabell 4.11). Nedgången i investeringskvoten från 4,9 % av BNP 1981 till 3,5 % 1985 beror uteslutande på att hushållen i mindre utsträckning köper nyproducerade små- och fritidshus. Alternativ III skiljer sig markant från alternativ I genom ett mycket större bostadsbyggande som ger upphov till en viss ökning av bostadssektorns finansiella sparunderskott.

Icke-finansiella företag

För de icke-finansiella företagen gäller att den snabba ökningen av näringslivets investeringar i alternativ I medför att det finansiella sparandet minskar, medan den svaga investeringsutvecklingen i alternativ III leder till en endast obetydlig finansiell sparminskning. Bruttosparandet, som för de icke-finansiella företagen till stor del består av kvarhållna vinstmedel och kapitalförslitning, ökar något mer i alternativ I än III. Det beror på att vinstnivån är något högre i den konkurrensutsatta sektorn i det förstnämnda alternativet.

Sett i ett något längre perspektiv har den finansiella utvecklingen i de icke-finansiella företagen under senare delen av 1970-talet varit mycket negativ och utgjort ett av de väsentligaste balansproblemen i svensk

Tabell 4.11 Bruttosparande, bruttoinvesteringar och finansiellt sparande 1970–1985
Procent av BNP, löpande priser

	1970–1974	1975–1979	1980	1981	1985 Alt I	1985 Alt III
Bostäder						
Bruttosparande	2,3	2,5	2,8	2,9	2,8	2,7
Bruttoinvesteringar	5,7	4,9	5,2	4,9	3,5	5,0
Finansiellt sparande	–3,3	–2,4	–2,4	–2,0	–0,7	–2,2
Icke-finansiella företag						
Bruttosparande	6,7	5,3	6,9	6,0	7,7	7,1
Bruttoinvesteringar	10,1	9,8	10,0	8,2	10,9	9,3
Finansiellt sparande	–3,3	–4,5	–3,2	–2,1	–3,2	–2,2

ekonomi. Till följd av den relativt kraftiga investeringsuppgången kommer företagens finansiella situation i alternativ I att vara fortsatt pressad fram till 1985. Vinstuppgången i den konkurrensutsatta sektorn medför dock att avkastningen på eget kapital före skatt i tillverkningsindustrin kommer att överstiga avkastningen på finansiella placeringar i alternativ I. Räntan på 5-åriga reverser med bankgaranti antas falla från drygt 15 % 1981 till drygt 10 % 1985 (diagram 4.7). Den antagna räntenedgången bidrar något till att räntabiliteten på det egna kapitalet ökar i alternativ I. Trots räntabilitets-

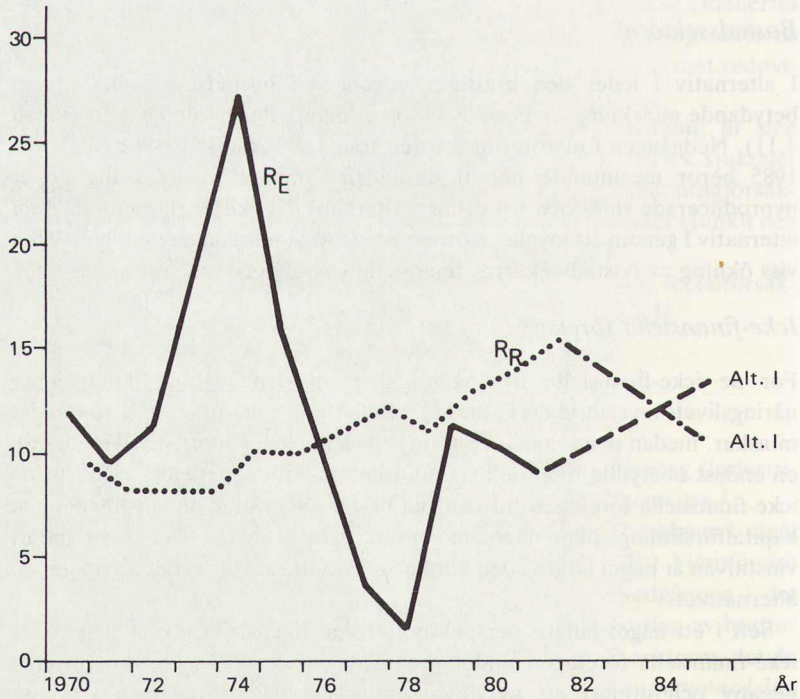


Diagram 4.7 Utveckling av räntabiliteten på eget kapital före skatt (R_E) i tillverkningsindustrin samt ränta på 5-åriga reverser med bankgaranti (R_R).

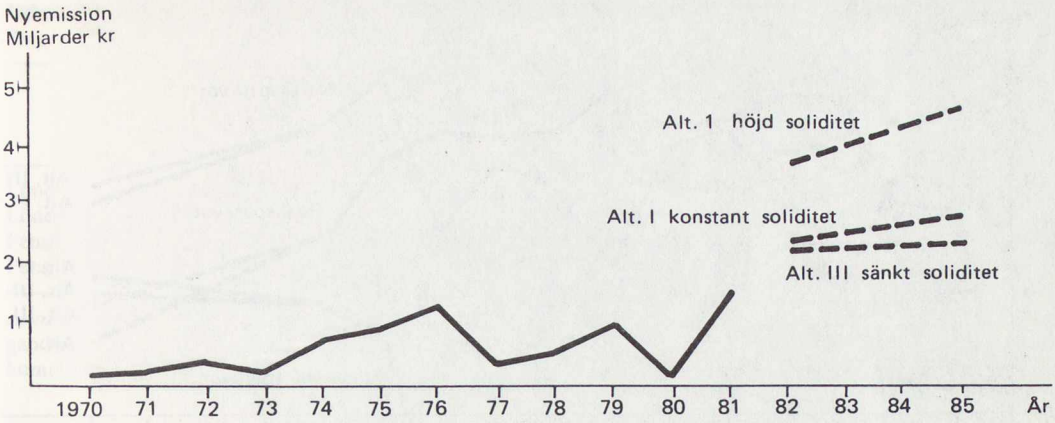


Diagram 4.8 Nyemissioner för privata industriföretag 1970–1985. 1981års priser. Miljarder kr.

uppgången ställs stora krav på betydande nyemissioner för att företagen skall kunna uppnå en soliditetsställning som är förenlig med den relativt stora investeringsökning som antagits i alternativ I. En måttlig höjning av soliditetsnivån från drygt 27 % 1981 till drygt 29 % 1985 ställer krav på nyemissioner i storleksordningen 4 miljarder kr per år (diagram 4.8). I alternativ III skulle en nyemissionsvolym på ca 2,5 miljarder kr per år vara tillräckligt för att begränsa soliditetsfallet från drygt 27 % till drygt 25 %. En närmare redovisning av industrins räntabilitets- och soliditetsutveckling och de icke-finansiella företagens finansiella utveckling i stort lämnas i del II, kapitel 6.

Till skillnad från vad som gäller för bostadssektorn och de icke-finansiella företagen kommer de finansiella företagens och hushållens finansiella utveckling att bli relativt likartad i de två alternativen.

Finansiella företag

De finansiella företagens finansiella sparande beräknas i båda alternativen öka något från 4,5 % av BNP 1981 till 4,8 % 1985 i alternativ I resp 4,7 % i alternativ III. Ökningen är främst en följd av det snabbt ökande räntenettot, som i sin tur beror på den stora nettoutlåningen i utgångsläget. Det privata kollektiva försäkringssparandet stagnerar däremot som en andel av BNP.

Hushållen

Hushållens sparkvot, som steg från 3,1 % 1979 till 5,0 % 1981, antas i såväl alternativ I som III åter falla till 3,7 resp 4,0 % (diagram 4.9). Denna bedömning är självfallet osäker. För ett fall i sparkvoten talar främst den svaga utveckling för hushållens realt disponibla inkomster som kan väntas. Det förbättrade allmänna ekonomiska läget i alternativ I kan leda till att osäkerheten om framtida inkomster m m minskar, vilket i sin tur kan bidra till en sänkt sparkvot. Mot detta står de förändringar i hushållens beteende som sannolikt blir ett resultat av den skatteuppgörelse som träffats mellan regeringspartierna och socialdemokraterna. Sammantaget bör det ändå finnas anledning att räkna med en viss nedgång i sparkvoten från 1981 års

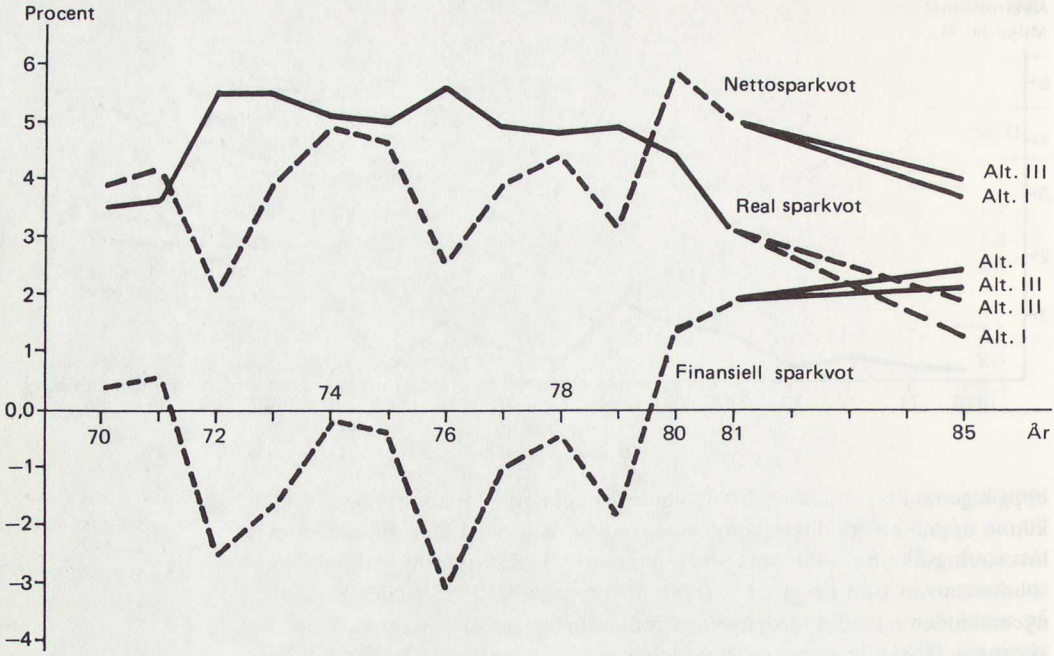


Diagram 4.9 Utveckling av hushållens sparkvot.

höga nivå. Nedgången har relativt schablonmässigt bedömts bli något mindre i alternativ III på grund av att realinkomstutvecklingen där blir snabbare.

Hushållens reala sparande föll från 4,9 % 1979 till 3,1 % 1981, samtidigt som den finansiella sparkvoten steg från –1,8 till 1,9 %. Denna utveckling torde bl a ha påverkats av det höjda ränteläget som innebar att relativpriset på småhusboendet ökade samt att avkastningen på finansiella placeringar steg. När det reala sparandet faller ökar det finansiella sparandet, eftersom huvuddelen av småhusinvesteringarna finansieras genom upplåning på kreditmarknaden. Under perioden 1981–1985 antas relativpriserna på småhusboendet fortsätta att öka bl a som en följd av skatteomläggningen och oljeprisökningen. Detta antas som tidigare nämnts leda till en mycket kraftig minskning i hushållens småhusinvesteringar. Den reala sparkvoten beräknas falla till 1,3 % i alternativ I samt till 1,9 % i alternativ III. Att det finansiella sparandet ökar till 2,4 resp 2,1 % beror på att skuldökningstakten minskar när småhusinvesteringarna faller.

Den inkomstomfördelning från den aktiva befolkningen till pensionärerna som pågått under senare år fortsätter under prognosperioden. Omfördelningen orsakas av dels en ökning av antalet pensionärer dels en ökning av utgående pensionsbelopp per pensionär (tabell 4.12). För 1981–1985 förutses i alternativ I en tillväxt av real pension efter skatt per pensionär om ca 0,8 % per år. Jämfört med 1970-talet innebär det en kraftig neddragning. Reallönen per sysselsatt minskar med 0,6 % per år, vilket är samma minskningstakt som under perioden 1974–1981.

En närmare redovisning av samtliga institutionella sektorers finansiella sparande återfinns i del II, kap 6.

Tabell 4.12 Realinkomstutvecklingen efter skatt för olika inkomsttyper
Procentuell förändring per år

	1974–1981	1981–1985	
		Alt I	Alt III
Löner	0,3	0,3	1,4
Löner per sysselsatt	–0,6	–0,6	0,5
Pensioner	5,1	1,8	2,0
Pensioner per capita	0,9	0,8	1,0

Anm Beräkningarna är gjorda på basis av olika schablonmässiga marginalskatteantaganden för resp inkomstslag. I alternativ III har hänsyn tagits till den antagna kommunalskattehöjningen samt skattesänkningskravet.

4.5 Effekter av skatteomläggningen

I detta avsnitt skall några väsentligare effekter av den aviserade skatteomläggningen 1982–1985 beröras. I enlighet med skatteöverenskommelsen har det antagits att skattereformen i sin helhet skall finansieras med arbetsgivaravgifter eller med en produktionsfaktorskatt. Av praktiska skäl har beräkningarna enbart utförts för fallet med en arbetsgivaravgiftshöjning. Vid finansieringen av skattereformen har också antagits att den totala arbetskraftskostnaden blir oförändrad genom att arbetsgivaravgiftsökningen övervältras på lönerna så att dessa minskar med samma belopp.

Mot bakgrund av att skattebortfallet beräknas bli ca 9 miljarder kr räknat på 1981 års förhållanden har den nödvändiga löneminskningen och arbetsgivaravgiftsökningen kalkylerats. För att finansiera skattebortfallet för hela den offentliga sektorn behövs en arbetsgivaravgiftshöjning på knappt 7 % totalt för perioden 1982–1985.[1] Samtidigt krävs en lägre löneökningstakt med totalt 4,9 % för samma period. Arbetsgivaravgiften måste öka med mer än vad lönerna faller beroende på dels att avgiftsunderalaget (lönesumman) reduceras när löneökningstakten avtar dels att även löneskatterna minskar och därför måste kompenseras.[2]

I tabell 4.13 framgår hur lönerna påverkas av skatteomläggningen. Det krävs att den årliga timlöneökningen i alternativ I sjunker från 7,1 till 5,4 % per år, mellan 1982 och 1985, dvs ungefär samma ökningstakt som för konsumentpriserna under samma period. Även basenheten – skatteskalan uttrycks i basenheter – ökar enligt skatteöverenskommelsen med i genomsnitt 5,5 % per år. Om löneökningarna skall kunna begränsas till 5,4 % per år krävs vid en löneglidning på ca 3 % per år att de avtalsenliga löneökningarna begränsas till drygt 2 % per år. Den förskjutning i det relativa löneläget mellan den konkurrensutsatta och skyddade sektorn som torde vara nödvändig för att få till stånd en expansion i den konkurrensutsatta sektorn begränsar ytterligare löneutrymmet för dem som är sysselsatta utanför denna sektor.

I alternativ III sker löneavräkningen på samma sätt, dvs timlön och utbetald lönesumma minskar med 1,6 % årligen jämfört med utvecklingen

[1] Förutsätter att stat, kommun och socialförsäkringssektorn kompenseras, med undantag för sjukförsäkringsavgifterna som inte behöver balanseras eftersom sjukförsäkringsutbetalningarna blir lägre när löneökningarna minskar.

[2] Nedgången i löneökningstakten med 4,9 % avser löner inkl kollektiva avgifter, den höjda arbetsgivaravgiften på 7 % räknas enbart på lönerna.

Tabell 4.13 Löneutveckling med och utan skatteomläggning

	Alt I					Alt III				
	1982	1983	1984	1985	% per år 1981–1985	1982	1983	1984	1985	% per år 1981–1985
Utan skatteomläggning:										
Timlön exkl koll avg	6,4	7,1	7,1	7,1	6,9	6,4	14,9	14,9	14,9	12,7
Utbetald lönesumma	6,1	7,4	7,4	7,4	7,1	6,1	15,5	15,5	15,5	13,1
Basenhet	6 900	7 500	7 800	8 200	6,4	6 900	7 500	8 200	9 000	8,9
Med skatteomläggning:										
Timlön exkl koll avg efter avräkning	6,4	5,4	5,4	5,4	5,6	6,4	13,1	13,1	13,1	11,3
Utbetald lönesumma efter avräkning	6,1	5,7	5,7	5,7	5,8	6,1	13,6	13,6	13,6	11,7
Basenhet efter skattereform	6 900	7 300	7 700	8 100	6,1	6 900	7 300	7 700	8 100	6,1
KPI	8,5	5,5	5,5	5,5	6,2	8,5	10,9	10,9	10,9	10,2

Tabell 4.14 Skillnad i skatteuttag med och utan skatteomläggning, totalt samt för löntagare och pensionärer, 1985[a]

Löpande priser, miljarder kr

	Alt I			Alt III		
	Totalt	därav:		Totalt	därav:	
		Löntagare	Pensionärer		Löntagare	Pensionärer
1 Total skatteeffekt vid inflationsskyddad skatteskala	22,8	18,8	1,8	32,3	27,3	2,2
2 Skatteeffekt på grund av inflation[b]	0,6	0,4	0,1	6,7	5,2	0,7
3 Faktisk skatteeffekt (1–2)	22,2	18,4	1,7	25,6	22,1	1,5
varav statlig	17,2	13,7	1,6	18,3	15,1	1,4
kommunal	4,9	4,7	0,0	7,3	6,9	0,1
4 Skatteeffekt på grund av skatteskalans förändring	12,5	9,3	1,6	11,4	8,7	1,3
5 Skatteeffekt på grund av ändrad lön[c]	9,7	9,1	0,0	14,1	13,3	0,2

[a] Prognosen baseras på deklarationsmaterial från inkomståret 1979. Fram till basåret 1981 har detta material framskrivits med samma antaganden som gäller för RRV:s inkomstberäkningar. För 1985 har den antagna pris- och löneutvecklingen, marginalskattesänkningen m m påverkat skillnaden i skatteuttag. Mot bakgrund av att skattebortfallet beräknats utifrån förhållanden som rådde inkomståret 1979 som sedan framskrivits i två steg bör beräkningarna tolkas med en viss försiktighet. Detta gäller i första hand beloppens absoluta nivåer. Relationen mellan beloppens storlek är något mindre osäker.

[b] Utvecklingen av basenheten följer inte prisstegringstakten.

[c] Skatteeffekt på grund av den sänkning av inkomstskatten som följer av sänkt lön.

utan skatteomläggning. De höga löne- och prisökningarna i detta alternativ i kombination med att indexeringen av skatteskalan begränsats till 5,5 % inflation per år medför att skatteuttaget ökar i detta alternativ.

I tabell 4.14 visas hur stor skillnaden i skatteuttaget blir 1985 med och utan skatteomläggning totalt samt för löntagare och pensionärer. Skattebortfallet blir avsevärt större än tidigare nämnda 9 miljarder kr beroende på att beräkningarna utgår från 1985 års förhållande vad avser t ex pris- och lönenivåer.

Skattebortfallet uppgår i alternativ I till 22,2 miljarder kr 1985 till följd av att marginalskatterna sjunker och att löneökningstakten blir lägre. Av dessa 22,2 miljarder kr svarar sänkningen i den statliga skatteskalan för ca 12,5 miljarder kr och skatteminskningen till följd av sänkt löneökningstakt för 9,7 miljarder kr. Skattelättnaden på 12,5 miljarder kr är realt något högre än den kostnaden på 9 miljarder kr som beräknats med utgångspunkt i 1981 års förhållanden vad gäller löner m m. Det sammanhänger bl a med att det reala skatteuttaget utan skatteomläggningen är större 1985 än 1981. Fördelas den faktiska skatteeffekten mellan staten och kommunerna så faller 17,2 miljarder kr på staten och 4,9 miljarder kr på kommunerna. Att kommunernas skatteintäkter minskar beror på att lönesumman reduceras. En viss skatteindragning på grund av inflationen uppstår genom att basenheten 1985 ligger 100 kr under den beräknade basenheten utan skatteomläggning, 8 100 jämfört med 8 200.

Löntagarna får som synes den dominerande delen av skattelättnaden, 18,4 miljarder kr jämfört med pensionärerna som får 1,7 miljarder kr. Löntagarna bär dock i kalkylerna hela kostnaden för finansieringen av skattereformen genom att arbetsgivaravgifterna ska avräknas på löneutrymmet. Pensionerna före skatt påverkas däremot inte av skatteomläggningen enligt kalkylerna.

Arbetsgivaravgifterna kan beräknas inbringa 22,8 miljarder kr 1985. Om finansieringssättet inte innebär att någon avräkning sker för någon annan inkomstgrupp än löntagarna kommer reallöneökningarna efter skatt att minska något till följd av skattereformen (förutsatt fullständig övervältring på lönerna). Den reala pensionsökningen efter skatt ökar däremot något enligt beräkningarna.

I alternativ III blir det totala skattebortfallet 25,6 miljarder kr. Att basenheten endast räknas upp med 5,5 % per år under 1982–1985 samtidigt som prisstegringarna uppgår till 10,9 % per år dessa tre år medför att skatteinkomsterna ökar med 6,7 miljarder kr 1985. Utan denna skatteindragning till följd av inflationen hade skattebortfallet uppgått till 32,3 miljarder kr. Ungefär 20 % av reformen skulle i detta alternativ inte behöva finansieras för att uppnå oförändrade skatteinkomster. Skatteminskningen till följd av skattesänkningen uppgår till totalt 11,4 miljarder kr. Den ändrade löneutvecklingen kostar 14,1 miljarder kr. Merparten av skattesänkningen hamnar hos löntagarna, 22,1 miljarder kr av totalt 25,6 miljarder kr. 1,5 miljarder kr kommer pensionärerna till godo.

Effekterna av skatteomläggningen har endast till viss del beaktats vad gäller den finansiella utvecklingen i de olika sektorerna. Omsvängningen av hushållens sparande från realt sparande i småhus till finansiellt sparande är bl a en följd av skatteomläggningen. Den omsvängning av finansiellt

sparande mellan olika offentliga sektorer som kan tänkas ske till följd av arbetsgivaravgiften är däremot ej beaktad i kalkylerna. Den långsammare löneutvecklingen och den lägre direkta skatten har ej heller redovisats i de finansiella beräkningarna.

4.6 Utvecklingen på kreditmarknaden

Om den reala och finansiella utveckling i alternativ I som beskrivits ovan skall kunna komma till stånd ställs betydande krav på kredit- och statsskuldspolitiken. De svårigheter som politiken möter i detta alternativ kan sammanfattas i följande punkter.

- Det är nödvändigt att finansiera ett statligt budgetunderskott på drygt 70 miljarder kr på ett sätt som begränsar likviditetstillväxten i ekonomin till vad som är förenligt med en prisstegringstakt på ca 5,5 % per år.
- Statsskuldspolitiken får inte utformas så att staten tar hela det långfristiga kapitalutbudet i anspråk och därigenom helt tränger undan näringslivet från kapitalmarknaden.
- Den privata sektorns kapitaltransaktioner med utlandet måste hållas i balans och helst leda till ett visst kapitalinflöde om den förutsatta revalveringen skall kunna genomföras.
- Ränteläget måste hållas på en så hög nivå att statens upplåning på den inhemska marknaden underlättas och privat kapitalimport stimuleras.
- Ränteläget måste samtidigt vara lägre än avkastningen på realkapitalinvesteringar om den nödvändiga uppgången i näringslivsinvesteringarna skall komma till stånd.
- Hänsyn måste tas till de strukturella förändringar som uppkommer på kreditmarknaden vid stora och bestående budgetunderskott.

Flera av dessa svårigheter kommer också att prägla utvecklingen på kreditmarknaden i alternativ III. Kravet på att hålla nere likviditetstillväxten blir visserligen mindre vid den höga inflationstakt som förutsatts, men budgetunderskottet är så mycket större att statsskuldspolitiken ändå kommer att ställas inför stora svårigheter. Betydande problem är förknippade med den omfattande utlandsupplåning som erfordras.

Kalkyler för 1981–1985

Statens budgetunderskott uppgår som tidigare nämnts till 72 miljarder kr i alternativ I och 124 miljarder kr i alternativ III. Budgetunderskott kan finansieras genom upplåning i utlandet, riksbanken, bankerna, kapitalmarknadsinstituten eller från allmänheten (företag, hushåll och kommuner). Hur staten väljer att finansiera sitt budgetunderskott har betydande konsekvenser för likviditets- och ränteutvecklingen och därmed för den allmänna ekonomiska utvecklingen.

När staten lånar i riksbanken eller utomlands likvidiseras banksystemet. Det blir då mycket svårt att i längden förhindra en allmän likviditetsökning i ekonomin. Om likviditetstillväxten skall kunna begränsas till vad som är förenligt med en prisstegringstakt på ca 5,5 % per år får därför statens upplåning i riksbanken och utomlands inte bli för stor.

Upplåningen utomlands och i riksbanken

Kalkylen över hur stor statsupplåningen utomlands och i riksbanken får bli tar sin utgångspunkt i en bedömning av hur efterfrågan på pengar kan komma att utvecklas. Den reala likviditeten i ekonomin mätt som kvoten mellan penningmängden och BNP har trendmässigt sjunkit (diagram 4.10). I kalkylen har antagits att penningefterfrågan kommer att utvecklas längs trendlinjen och 1985 uppgå till drygt 53 % av BNP, vilket motsvarar ca 410 miljarder kr i alternativ I och ca 500 miljarder kr i alternativ III (tabell 4.15). Det innebär att efterfrågan på pengar beräknas öka med 7 % per år i alternativ I och med 12 % per år i alternativ III, vilket i absoluta tal 1985 motsvarar 27 miljarder kr resp 52 miljarder kr. Om penningutbudet i alternativ I skall kunna avpassas till denna penningefterfrågan måste – vid en antagen kreditmultiplikator på 3 – ökningen av bankernas likviditet (den s k monetära basen) begränsas till 9 miljarder kr. I alternativ III måste likviditetsökningen begränsas till 18 miljarder kr.

Utvecklingen för bankernas likviditet bestäms dels av hur mycket staten lånar i riksbanken och utomlands, dels av den privata sektorns totala valutaflöde, dvs summan av bytesbalansen och den privata sektorns del av kapitalbalansen. Dessa faktorer utvecklas inte oberoende av varandra. Vid en lätt statsskuldspolitik, dvs en stor statsupplåning i riksbanken och utomlands och ett relativt lågt inhemskt ränteläge, uppkommer bl a via handelskreditgivningen ett kapitalutflöde i den privata sektorn. Den likviditets- och efterfrågeökning i ekonomin som blir följden av en lätt statsskuldspolitik kan också bl a via de effekter som uppkommer på priser och löner på sikt resultera i ett ökat valutautflöde genom en försämring av

Tabell 4.15 Penningmängden 1979–1985

	Miljarder kr				Genomsnittlig ökning i % per år		
	Faktisk		Planerad		1979–1981	1985	
	1979	1981	1985 Alt I	1985 Alt III		Alt I	Alt III
Penningmängd, årsmedeltal	258	319[a]	413	496	11	7	12
Ökning från föregående år	33	30	27	52			
Real likviditetskvot (%)	56,2	55,9[a]		53			
Minnesposter							
BNP i löpande marknadspris	459	571	774	932	12	8	13
Prisnivå, index för BNP-deflatorn	80,6	100,0	123	150	11	5	11

[a] Fr o m 1981 ingår inte längre bankernas inlåning från finansbolagen i penningmängden, vilket sänker den reala likviditetskvoten med 0,2 à 0,3 procentenheter.

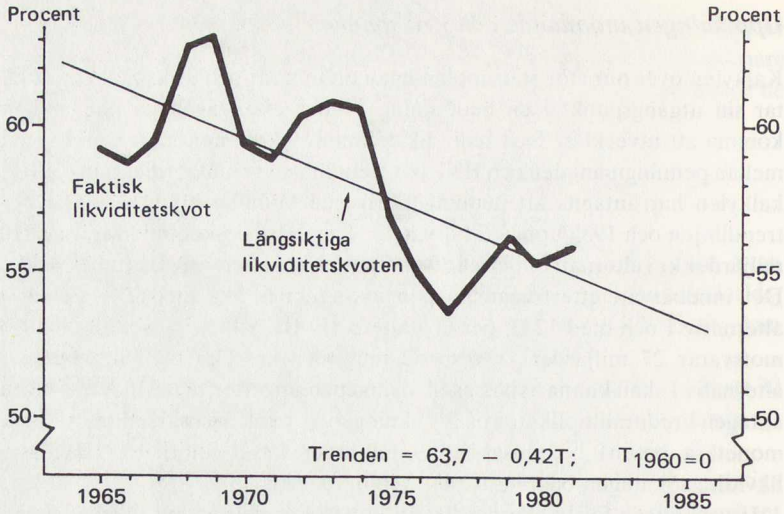


Diagram 4.10 Real likviditetskvot. Penningmängden i procent av BNP.

bytesbalansen. Genom det ökade valutautflödet begränsas i viss utstäckning den likviditetsskapande effekten av den lätta statsskuldspolitiken. Valutareserven får hållas intakt genom att staten utomlands lånar upp det som krävs för att uppväga den privata sektorns valutautflöde.

Det är således i princip möjligt att uppnå en relativt långsam likviditetsutveckling i bankerna också vid en omfattande upplåning i riksbanken och utomlands. En sådan ackomoderande statsskuldspolitik riskerar emellertid, om den blir bestående under lång tid, att medföra att balansbristerna i den svenska ekonomin permanentas samtidigt som landets kreditvärdighet undergrävs. Om det skall kunna förhindras måste statens utlandsupplåning begränsas till vad som är "realt motiverat", dvs till vad som krävs för att finansiera bytesbalansunderskottet och helst endast en del av detta. Ett relativt högt ränteläge är då nödvändigt bl a för att stimulera till privat kapitalimport.

I alternativ I har antagits att den privata sektorns kapitaltransaktioner med utlandet ger ett valutainflöde på 7 miljarder kr (tabell 4.16).[1] Eftersom bytesbalansunderskottet beräknas uppgå till 15 miljarder kr resulterar den privata sektorns valutatransaktioner i ett nettoutflöde på 8 miljarder kr. I kalkylen har vidare antagits att valutareserven behöver ökas med 5 miljarder kr. Statens utlandsupplåning behöver då uppgå till 13 miljarder kr. Om

Tabell 4.16 Bankernas likviditetsutveckling under 1985

	Alt I	Alt III
Valutaflöde på grund av bytesbalansen	– 15	– 50
Valutaflöde på grund av privata sektorns kapitaltransaktioner	7	10
Statens utlandsupplåning	13	45
Statens upplåning i riksbanken	4	13
Total effekt på bankernas likviditet (monetära basen)	9	18

[1] En noggrannare redovisning återfinns i tabellsamlingen i del III.

bankernas totala likviditetsökning skall kunna begränsas till 9 miljarder kr, vilket är nödvändigt för att komma ned till en penningmängdstillväxt på 27 miljarder kr, måste statens upplåning i riksbanken begränsas till 4 miljarder kr. I tabellen nedan redovisas motsvarande kalkyl också för alternativ III. Det kan ifrågasättas om den utlandsupplåning som förutsätts i detta alternativ överhuvudtaget kan realiseras. Här har dock i kalkylen antagits att detta är möjligt.

Kalkylen bygger som tidigare nämnts på att den marginella kreditmultiplikatorn kan begränsas till 3. Om det inte är möjligt blir statens möjligheter att låna i riksbanken och utomlands mindre. Om kreditmultiplikatorn i stället skulle vara t ex 6, skulle ökningen av bankernas likviditet i alternativ I behöva begränsas till 4 à 5 miljarder kr jämfört med de 9 miljarder kr som här antagits.

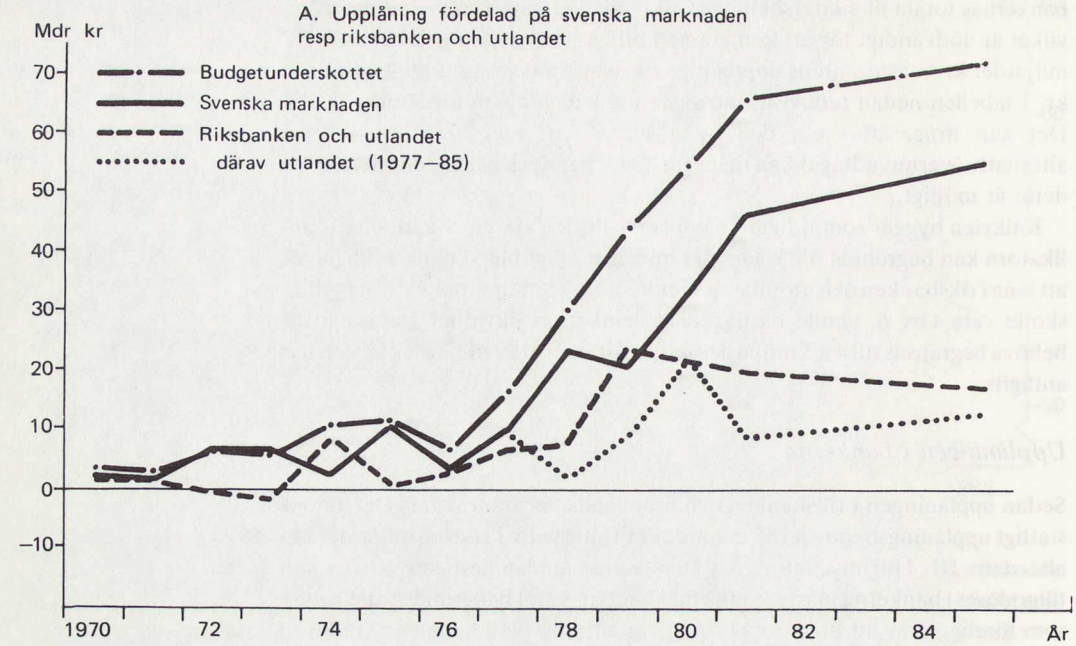
Upplåningen i bankerna

Sedan upplåningen i riksbanken och utomlands har frånräknats återstår ett statligt upplåningsbehov på 55 miljarder kr i alternativ I resp 66 miljarder kr i alternativ III. Hur mycket av det återstående upplåningsbehovet som kan tillgodoses i bankerna måste framförallt bedömas mot bakgrund av det behov som föreligger av att bankerna i rimlig omfattning skall kunna ge krediter i svenska kronor till företag och hushåll. Här har antagits att bankernas marginella likviditetskvot skall uppgå till 50 % under perioden fram till 1985. Bankernas krediter i svenska kronor till företag och hushåll kommer under denna förutsättning att kunna öka något långsammare än i takt med inflationen.

Under 1980–1981 har kreditefterfrågan dämpats kraftigt sannolikt inte bara som följd av lågkonjunkturen utan mera strukturellt. Det är sannolikt att perioden fram till 1985 kommer att innebära låg kreditefterfrågan från hushållens sida. Det kreditutrymme som föreligger enligt kalkylen torde därför inte medföra någon svår stramhet på kreditmarknaden.

Penningmängden, som består av bankinlåning och sedlar, har som tidigare nämnts under 1985 beräknats öka med 27 miljarder kr i alternativ I och med 52 miljarder kr i alternativ III. Det innebär att bankernas inlåning kan beräknas öka med 25 resp 47 miljarder kr. Vid en likviditetskvot på 50 % kommer de prioriterade placeringarna då att uppgå till 12 resp 23 miljarder kr. Av detta kan 2 resp 9 miljarder kr antas bli placerade i bostadsobligationer, varför statens upplåning kan uppgå till 10 resp 14 miljarder kr. Det är väsentligt mindre än under 1981 då upplåningen uppgick till 28 miljarder kr (diagram 4.11). Visserligen växte bankernas placeringskapacitet då väsentligt mer än vad som nu antas för alternativ I, men utvecklingen innebar ändå att staten och bostadssektorn tillsammans tog ca 80 % av bankernas placeringskapacitet i anspråk.

En större statsupplåning i bankerna än vad som här antagits skulle ställa krav på en förändring av den kreditpolitiska lagstiftningen. Den skulle också innebära att bankernas balansräkningar så småningom skulle komma att domineras av långfristiga placeringar i statspapper. Samtidigt ökar den ränterörliga specialinlåningens andel av bankernas upplåning. Bankernas resultat blir därmed i hög grad beroende av differensen mellan kort och lång



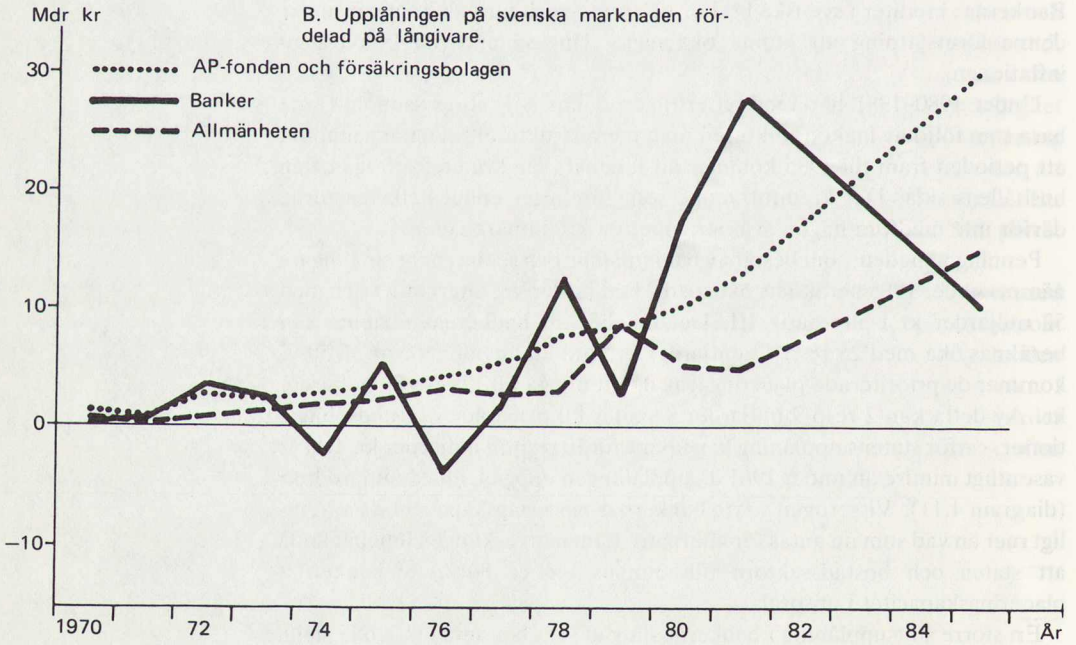


Diagram 4.11 Finansieringen av statens budgetunderskott 1970–1981 samt prognos till 1985 alt I.

ränta. Detta innebär en potentiell risk för kraftiga resultatvariationer liknande dem som förekommer inom skogsindustrin. Sådana resultatsvängningar kan innebära särskilda problem när det gäller en för den ekonomiska stabiliteten så viktig del av näringslivet som banksystemet.

Upplåningen i AP-fonden och försäkringsinstituten

Placeringskapaciteten i kapitalmarknadsinstituten har under 1985 beräknats uppgå till knappt 50 miljarder kr i alternativ I och ca 60 miljarder kr i alternativ III. Kapitaltillväxten i försäkringsbolagen är svårbedömd. Den har här beräknats uppgå till 5 % per år realt. Som framgått av avsnitt 4.4 stagnerar AP-fondens tillväxt. Av den totala placeringskapaciteten i AP-fonden och försäkringsbolagen beräknas drygt 70 % tas i anspråk för prioriterade placeringar. Det motsvarar 35 miljarder kr i alternativ I resp 45 miljarder kr i alternativ III. Av detta kan 5 miljarder kr resp 16 miljarder kr beräknas bli placerade i bostadsobligationer. Staten skulle då kunna låna 30 miljarder kr i kapitalmarknadsinstituten i alternativ I och 29 miljarder kr i alternativ III (tabell 4.17). Om näringslivets investeringar i rimlig omfattning skall kunna finansieras genom långfristig upplåning torde det inte vara möjligt att öka statens upplåning i instituten mer än vad som här antagits.

Upplåningen från allmänheten

Sedan upplåningen i bankerna, försäkringsbolagen och AP-fonden frånräknats återstår ett statligt upplåningsbehov som kan beräknas uppgå till ca 15 miljarder kr i alternativ I och 23 miljarder kr i alternativ III. Det bygger

Tabell 4.17 Finansieringen av statens budgetunderskott
Löpande priser

	Miljarder kr					Procentandelar		
	1979	1980	1981[b]	1985		1979–1981 genomsnitt	1985	
				Alt I	Alt III		Alt I	Alt III
Upplåning i:								
1 Utlandet	9	22	9	13	45	24	18	36
2 Riksbanken	11	–1	11	4	13	13	6	11
3 Delsumma (1+2)	20	21	20	17	58	37	24	47
4 Bankerna	3	18	28	10	14	30	14	11
5 AP-fonden	5	6	8	13	13	12	18	10
6 Försäkringsbolagen	4	4	5	17	16	8	23	13
7 Allmänheten[a]	12	5	5	15	23	13	21	19
8 Delsumma (4+5+6+7)	24	33	46	55	66	63	76	53
9 Budgetunderskott (3+8)	44	54	66	72	124	100	100	100

[a] Hushållssektorn, företagen, kommunerna.
[b] Prel belopp.
Minnespost
Bytesbalans miljarder kr –10 –19 –14 –15 –50

emellertid som tidigare nämnts på att kreditmultiplikatorn skall kunna begränsas till 3. Om multiplikatorn i stället skulle uppgå till t ex 6, skulle upplåningsbehovet hos allmänheten bli 19 á 20 miljarder kr i alternativ I resp 32 miljarder kr i alternativ III.

Upplåningen måste således under alla omständigheter uthålligt höjas till en väsentligt högre nivå än tidigare om likviditetsutvecklingen i ekonomin skall kunna begränsas till den nivå som antagits (diagram 4.10). Det ställer krav på en relativt hög realränta och/eller särskilda skattefavoriserade upplåningsinstrument, såsom premie- och sparobligationer. Nya former för upplåning från företagen kan också behöva utvecklas. Företagens finansiella rörelsekapital placeras kortfristigt och med hänsyn till förräntningen. Specialinlåningen i bankerna och bankcertifikaten uppgår f n till omkring 50 miljarder kr. En del av detta kapital bör kunna placeras i statspapper förutsett att villkoren sätts marknadsmässigt.

Visserligen skulle likviditeten och omsättningen bli hög på denna del av upplåningen. Så är också fallet i fråga om specialinlåningen och bankcertifikaten. Den viktiga skillnaden är emellertid att man med statens upplåning uppnår en minskning av den monetära basen och därmed lägre kreditexpansion och penningmängd.

Kreditpolitikens effekter på näringslivets investeringar

Den strama statsskuldspolitik som här skisserats ställer krav på en relativt hög realränta, dels för att stimulera till privat kapitalimport, dels för att underlätta statens upplåning från allmänheten. En central fråga är i vilken utsträckning som detta kan tänkas tränga undan de nödvändiga näringslivsinvesteringarna.

I såväl alternativ I som III har antagits att realräntan på långfristiga statsobligationer skall vara positiv och uppgå till 2 á 3 %. I alternativ I, där inflationen fr o m 1983 uppgår till ca 5,5 % har antagits att nominalräntan gradvis skall sjunka till nedemot 8 % under 1985. I alternativ III har räntan antagits uppgå till knappt 13 %, vilket kan jämföras med inflationstakten som, efter avräkning av 1982, har beräknats uppgå till knappt 11 % per år.

Den relativt höga realräntan torde i alternativ I kunna förenas med den antagna investeringsutvecklingen. Som framgått av diagram 4.6 kommer avkastningen på realkapitalinvesteringar att uppgå till ca 12 %, vilket är mer än vad som i allmänhet kan erhållas vid finansiella placeringar. I alternativ III kan däremot den höga realräntan i högre grad komma att hämma investeringsutvecklingen. Den höga realräntan är där ändå nödvändig för att förhindra ett privat kapitalutflöde vid det mycket stora bytesbalansunderskottet.

Utträngningen av näringslivets investeringar kan emellertid tänkas ske också på annat sätt än via avkastningskravet. Om staten i alltför hög utsträckning tar näringslivets traditionella finansieringskällor i anspråk kan tillgången på långfristigt lånekapital minska och osäkerheten om möjligheterna att finansiera långsiktiga investeringsprojekt öka. Det är bl a mot denna bakgrund som statens upplåning i bankerna och kapitalmarknadsinstituten har avvägts.

Statsskuldens monetarisering

Vid stora och bestående budgetunderskott ökar den privata sektorns innehav av statspapper i snabb takt. Om statsupplåningen dessutom sker i kortfristiga former finns det en risk att allmänheten kan komma att uppfatta sina fordringar på staten som i det närmaste likvärdiga med pengar. En omfattande statsupplåning i kortfristiga former förhindrar då visserligen att likviditetsinjektionen från budgetunderskottet slår igenom i bankernas likviditet och startar en kreditexpansion, men upplåningen innebär ändå en betydande likvidisering av ekonomin. Avvägningen mellan kort- och långfristig statsupplåning utgör därför vid stora budgetunderskott en mycket viktig del av statsskuldspolitiken. När det gäller upplåningen från hushållen har här antagits att denna i huvudsak skall ske i långfristiga former. Upplåningen från företagen måste däremot sannolikt ske något mer kortfristigt, dels därför att företagen har behov av rörelsekapital och därför skulle kräva mycket hög avkastning för att binda pengarna långfristigt, dels därför att kortfristiga placeringar inte på samma sikt som långfristiga riskerar att komma i konflikt med den nödvändiga ökningen av realkapitalinvesteringarna.

Ränteläget och valutakursen

Som tidigare nämnts är en relativt hög realränta nödvändig såväl i alternativ I som III om den privata sektorns valutaflöde skall bidra till finansieringen av bytesbalansunderskottet. Vid en nominalränta i alternativ I som för placeringar i statspapper uppgår till drygt 8 % och för oprioriterade placeringar något mer kommer ränteläget i Sverige att ligga något under det internationella ränteläget som antagits uppgå till ca 10 %. Eftersom den svenska kronan i kalkylen revalveras med i genomsnitt 2,3 % per år under 1981–1985, kommer en placering i svensk valuta vid de gjorda antagandena ändå att vara konkurrenskraftig. I alternativ III är det svenska ränteläget på ca 13 % också konkurrenskraftigt, trots att valutakursen ej förändras.

Den analys som här redovisats vad gäller de krav som ställs på ränte- och valutapolitiken måste ses som ett försök att inom ramen för LU:s beräkningar något belysa de problem som kan uppkomma i de två alternativen. De antaganden som gjorts beträffande ränteläge och revalvering tjänar således endast som en illustration för analysen och får inte tolkas som en kvantitativ bedömning av vad som i dessa avseenden erfordras för att realisera den allmänna ekonomiska utvecklingen i de två alternativen.

Del II

Internationella utvecklingen
Industrin
Byggnadsverksamheten
Offentliga sektorn
Finansiella utvecklingen

1 Den internationella utvecklingen samt Sveriges utrikeshandel och bytesbalans

1.1 Världsekonomin fram till 1985

1.1.1 Allmänna förutsättningar

Långtidsutredningens bedömning av de internationella tillväxtförutsättningarna fram till mitten av 1980-talet präglades i hög grad av de strukturella obalanser som successivt uppkommit i industriländerna under 1970-talet. Dessa spelar en central roll även i en analys av den internationella utvecklingen som tar sin utgångspunkt i 1981, eftersom obalanserna och effekterna därav i stor utsträckning består. Därtill kommer att det närmast framförliggande konjunkturförloppet får stor betydelse för utvecklingen under resterande fyra år av LU:s prognosperiod fram till 1985.

Strukturella obalanser är ett resultat av otillräcklig förmåga till anpassning vid förändringar. I industriländerna i västvärlden kan sådana obalanser ofta ses som ett utslag av att utrymmet för marknadskrafterna begränsats genom konkurrensinskränkningar, stelheter i pris- och lönebildning, otillräcklig rörlighet hos produktionsfaktorerna etc. Förskjutningar i efterfrågan och i produktionsförutsättningarna leder då inte till nog tydliga relativprisförändringar för att framkalla jämvikt på alla varu- och faktormarknader. Det är troligt att en snabb inflation har liknande verkningar på strukturanpassningen dels genom att underliggande relativprisförskjutningar skyms av inflationen, dels genom att resursanvändningen påverkas av strävandena att skydda sig mot inflationen.

En framgångsrik strukturanpassning i industriländerna under de kommande åren är med säkerhet en förutsättning för att få till stånd ökad tillväxt, så att arbetslösheten kan minska, och *samtidigt* dämpad inflation. I den rådande situationen är dilemmat att strukturanpassningen försvåras av inflationen samtidigt som inflationen förvärras av en bristande strukturanpassning. En insikt om detta har lett till att inflationsbekämpningen kommit att stå i centrum för den ekonomiska politikens inriktning bland många av de större industriländerna. Det synes rimligt att utgå från att dessa strävanden kommer att bibehållas under avsevärd tid, vilket diskuteras utförligare i avsnitt 1.1.4 nedan. De penning- och finanspolitiska åtgärder som är och kan bli aktuella i sammanhanget måste förväntas leda till ökad arbetslöshet på kort sikt. Men ett misslyckande när det gäller att bromsa inflationen riskerar att omintetgöra alla andra ansträngningar att varaktigt förbättra den reala

ekonomins funktionssätt och därmed på sikt sänka arbetslösheten till mer acceptabla nivåer.

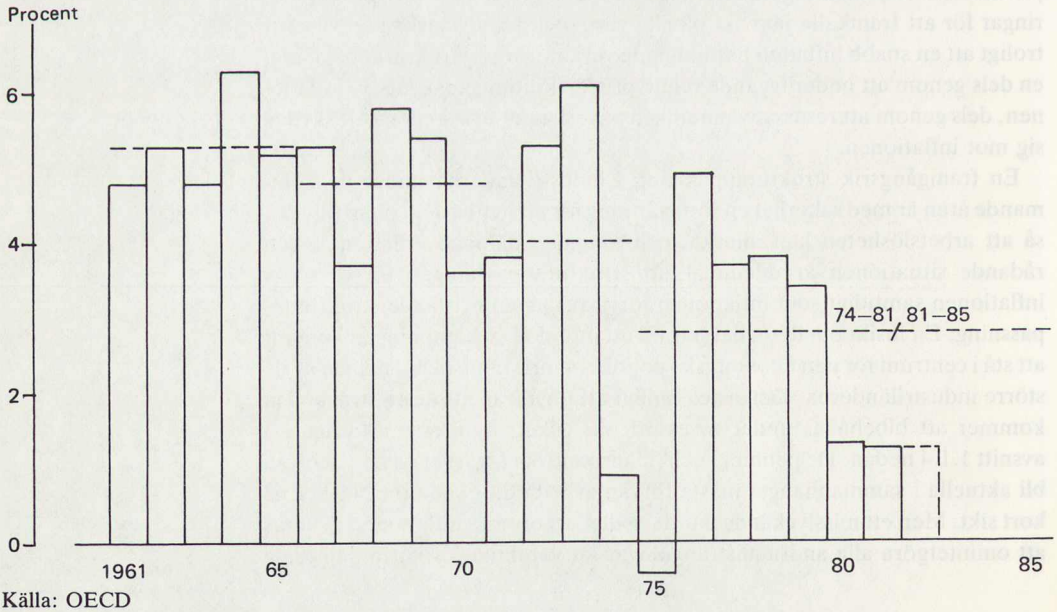
1.1.2 Utvecklingen sedan 1979

Tillväxttakten för OECD-områdets totalproduktion nådde sitt bottenläge under andra halvåret 1980. Bortsett från effekten av ett omslag i lageravvecklingen till första halvåret 1981 har tillväxten därefter varit beskedlig. I den senaste bedömningen från OECD-sekretariatet har tidpunkten för en konjunkturåterhämtning ytterligare skjutits fram i tiden, och först fr o m andra halvåret 1982 skulle den genomsnittliga tillväxten för OECD-området nå en nivå om 3 % i årstakt. Givet denna försiktiga och stegvisa återhämtning, kan man konstatera att tillväxten aldrig tidigare under de senaste 20 åren varit så långsam så länge som under treårsperioden 1980–1982. BNP-utvecklingen för OECD-området återges i diagram 1.1.

Liksom den föregående recessionen under 1970-talet (1973–1974) inleddes även den ännu fortgående lågkonjunkturen av kraftiga prisstegringar på olja, vilket kom att få dominerande verkningar på konjunkturförloppet. Prisökningarna var båda gångerna dramatiska: en fyrdubbling resp en tredubbling av råoljepriset, vilket vid vartdera tillfället motsvarade ca 2 procents realinkomstminskning för OECD-länderna. Dock finns också vissa viktiga skillnader vad avser den ekonomiska reaktionen på oljeprishöjningarna i industriländerna. Bl a skiljer sig "OPEC II" från "OPEC I" genom att:

- recessionen blev mildare men mer utdragen till följd av mindre synkrona förlopp i skilda delar av OECD-området
- löntagarna accepterade reallönesänkningarna snabbare, vilket dämpade inflationskonsekvenserna av oljeprisökningen och inte drabbade företagens vinster lika hårt

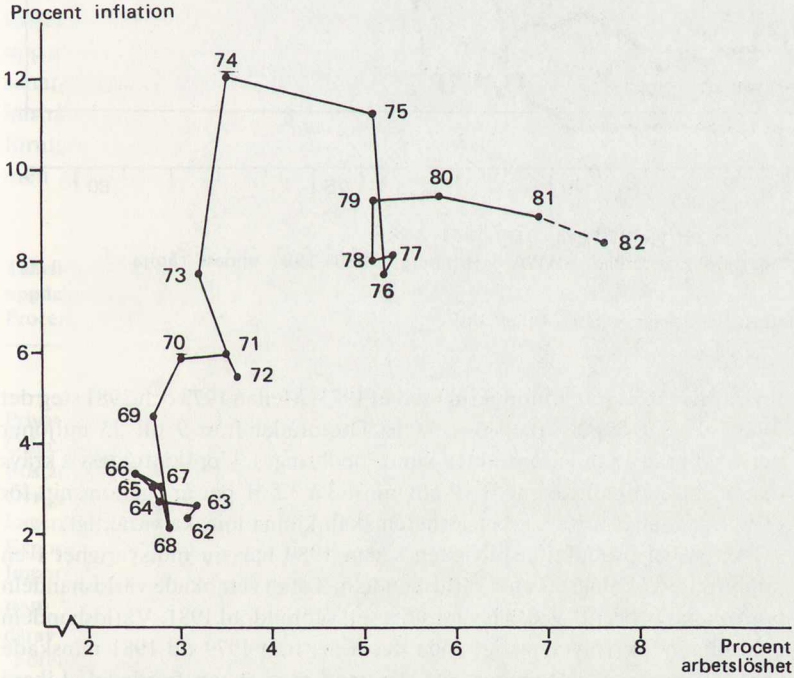
Diagram 1.1 OECD-områdets BNP-utveckling 1961–1985
Årlig procentuell volymförändring



Källa: OECD

- hushållens sparkvot sjönk, vilket begränsade efterfrågebortfallet av reallönesänkningarna något
- investeringsefterfrågan försvagades inte fullt så mycket
- produktiviteten upprätthölls bättre
- penningpolitiken var genomsnittligt sett under recessionen mer åtstramande och ledde till högre realräntor
- växelkurserna kom att fluktuera kraftigt till följd av främst skillnader i ränteläge mellan olika industriländer
- finanspolitiken hade likaså mer åtstramande effekter och skärptes dessutom under loppet av recessionen.

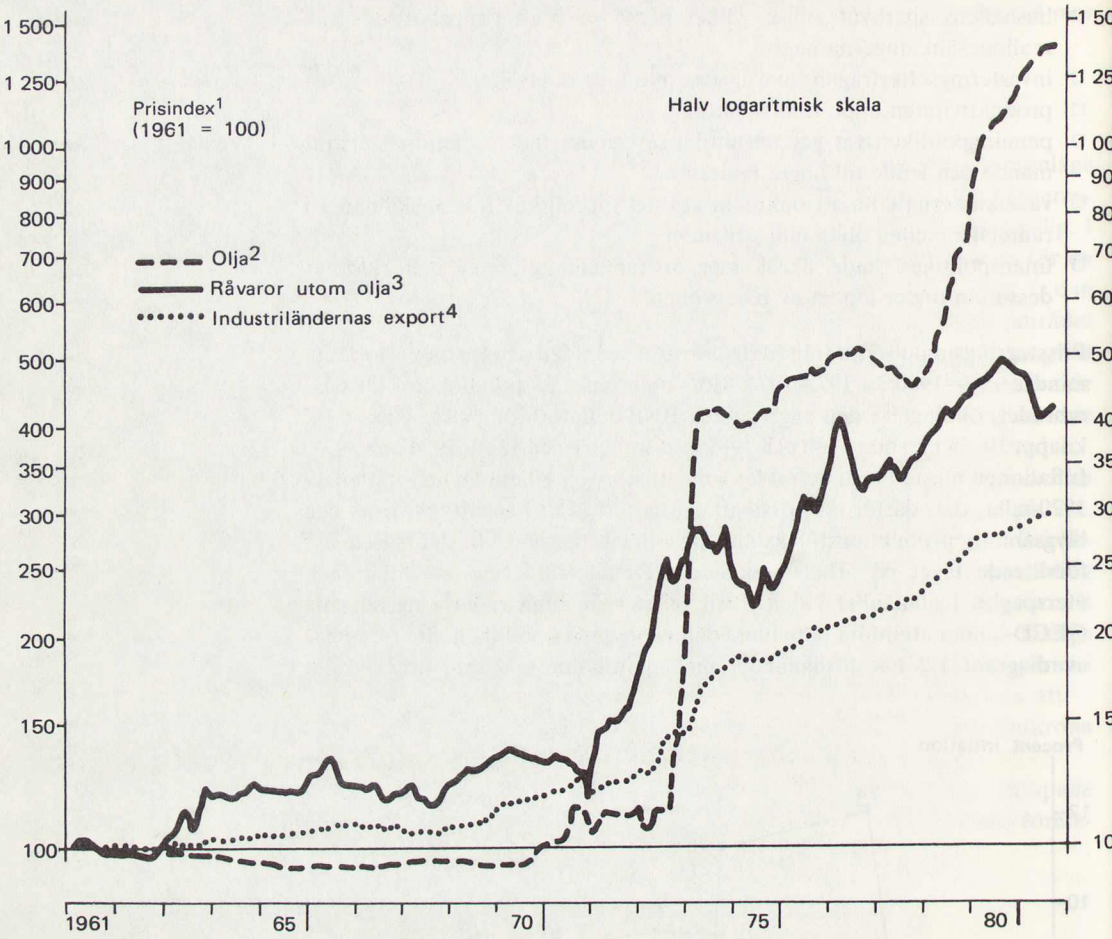
Prisstegringsimpulserna från övriga råvaror vid sidan av olja blev väsentligt mindre 1979–1980 än 1973–1974. Ett samlat mått på inflationen i OECD-området, ökningen i den aggregerade BNP-deflatorn, uppgick därmed till knappt 10 % i årstakt 1980 och 1981 mot som mest ca 12 % 1974 och 1975. Inflationen måste likväl betraktas som ett större problem nu än i mitten av 1970-talet, dels därför att prisstegringarna fortsätter i snabb takt trots den blygsamma produktionstillväxten, dels med hänsyn till det successivt förvärrade läget på arbetsmarknaden. Denna värdering av inflationen återspeglas i allmänhet i den försiktighet som ännu råder i nästan alla OECD-länder att införa lättnader i den ekonomiska politiken. Som framgår av diagram 1.2 har förhållandet mellan inflationstakt och arbetslöshet



Anm. Inflationen mäts med BNP-deflatorn och arbetslösheten med standardiserade definitioner för 15 OECD-länder.

Källa: OECD.

Diagram 1.2 Inflation och arbetslöshet i OECD-området



1 Priserna är uttryckta i US dollar 1961–1970 och i SDR 1971–1981.
2 Prisindex för olja och oljeprodukter enligt HWWA i Hamburg, 1980–1981 endast råolja.
3 "Economists" index.
4 Enhetsvärdeindex för industriländernas export enligt IMF.

Diagram 1.3 Utvecklingen av internationella priser

förvärrats i stort sett kontinuerligt sedan 1973. Mellan 1973 och 1981 steg det totala antalet öppet arbetslösa i OECD-området från 9 till 25 miljoner personer utan att inflationstakten kunde nedbringas. Uppskattningsvis krävs det en långsiktig tillväxt av BNP om minst 3 à 3,5 % per år i genomsnitt för OECD-området för att arbetslösheten skall kunna minska varaktigt.

Den svaga produktionstillväxten sedan 1980 har sin motsvarighet i en uppbromsad ökningstakt för världshandeln. Totalt sett ökade världshandeln bara ett par procent 1980 och var i stort sett oförändrad 1981. Världshandeln med olja sjönk volymmässigt båda dessa år; från 1979 till 1981 minskade OECD-ländernas nettoimport av olja med mer än en fjärdedel. Likaså stagnerade eller föll volymen av övriga råvaror i internationell handel till följd av den svaga produktionstillväxten och neddragningar av lagren i industriländerna. Huvuddelen av råvaror prissätts i dollar. För oljan var

dollarpriserna i stort sett oförändrade även under den kraftiga appreciering-en av dollarn 1981, vilket innebar fortsatta prisökningar i de flesta andra valutor. För flertalet övriga råvaror nådde priserna en topp 1980 och föll därefter mätt i dollar, vilket innebar fallande importpriser i länder med stark valuta men någon fortsatt ökning i länder med svagare valuta. Prisutvecklingen redovisas i diagram 1.3.

Världshandeln med färdigvaror har inte fallit tillbaka på samma sätt som råvaruhandeln sedan 1979. Exportvolymen fortsatte att stiga 1980 och 1981, om än i avsevärt långsammare takt än tidigare. Bortsett från 1975 har färdigvaruexporten i själva verket aldrig ökat så långsamt sedan början av 1950-talet som de två senaste åren. Stagnationen har satt vissa spår i en dämpad prisstegringstakt för denna handel, men mätt i nationella valutor är ökningstakten fortfarande nära nog tvåsiffrig. Utvecklingen illustreras i diagram 1.4.

1.1.3 De närmaste konjunkturutsikterna

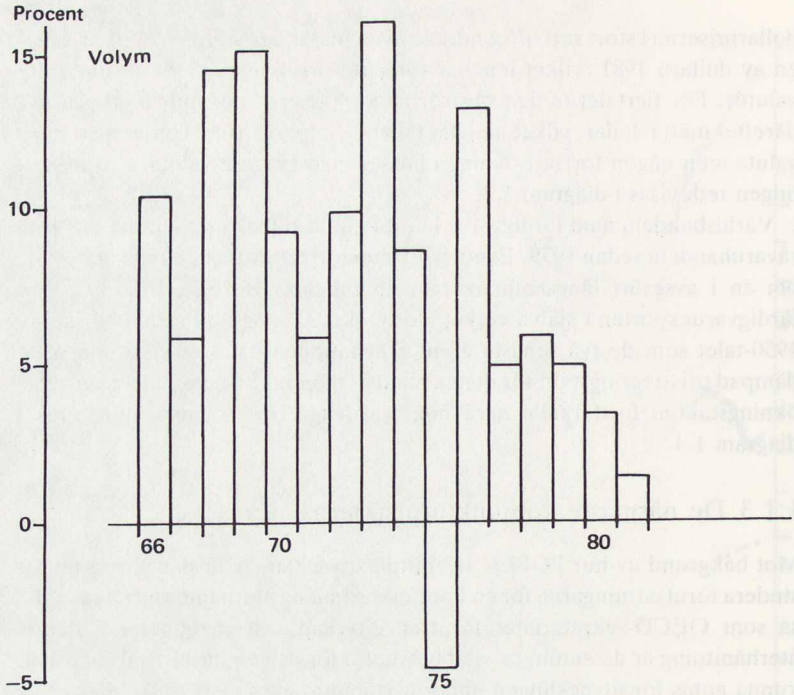
Mot bakgrund av hur "OPEC II" hittills utvecklat sig är det intressant att studera förutsättningarna för en konjunkturmässig återhämtning under 1982 så som OECD-sekretariatet förutser. Styrkan och snabbheten i denna återhämtning är dessutom av vital betydelse för de genomsnittstal som skall kunna antas för utvecklingen under avstämningsperioden 1981–1985.

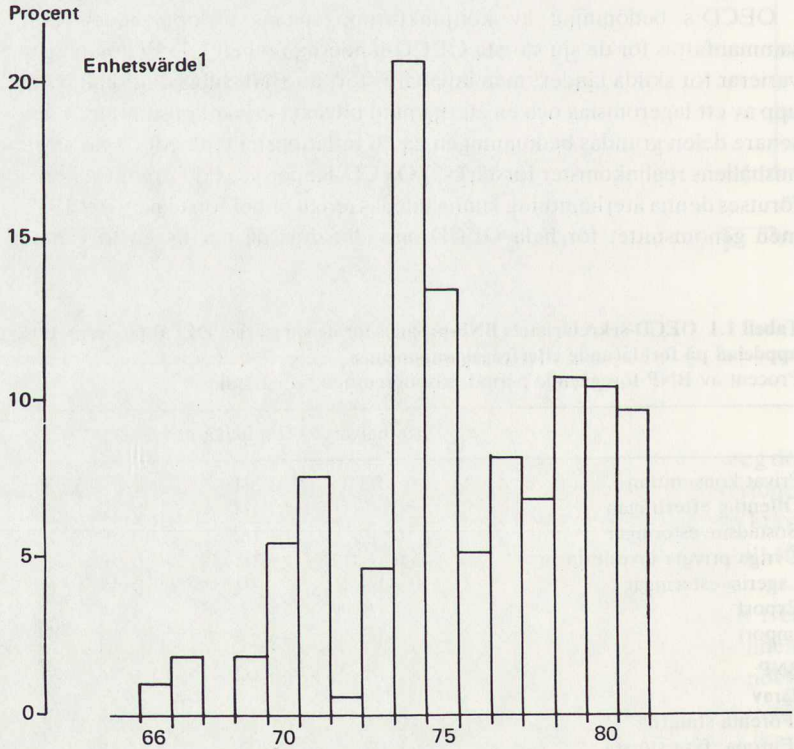
OECD:s bedömning av konjunkturuppgångens förlopp under 1982 sammanfattas för de sju största OECD-länderna i tabell 1.1. Bedömningen varierar för skilda länder, men innebär i stort att BNP-tillväxten skall bäras upp av ett lageromslag och en återhämtad tillväxt i privat konsumtion. I den senare delen grundas bedömningen på att inflationstakten nedbringas så att hushållens realinkomster förstärks. I OECD-länderna exkl Förenta staterna förutses denna återhämtning kunna inledas redan under första halvåret 1982, men genomsnittet för hela OECD-området dras då ner av en förväntad

Tabell 1.1 OECD-sekretariatets BNP-prognos för de sju största OECD-länderna 1982 uppdelad på förklarande efterfrågekomponenter
Procent av BNP föregående period, säsongrensade tal i årstakt

	1:a halvåret	2:a halvåret	Helår 1982
Privat konsumtion	1/2	1 3/4	1
Offentlig efterfrågan	0	1/4	0
Bostadsinvesteringar	0	1/2	0
Övriga privata investeringar	0	1/2	0
Lagerinvesteringar	–1/4	3/4	0
Export	1/2	1	3/4
Import	–1/2	–1	–1/2
BNP	1/2	3 1/2	1
därav			
Förenta staterna	–2	4	–1/2
Europa: fyra största	1 1/2	2 1/2	1 1/2
Japan	3 3/4	4 1/2	3 3/4

Källa: OECD Economic Outlook 30, dec 81.





[1] Dollar 1966–1970, omräknat till SDR 1971–1981

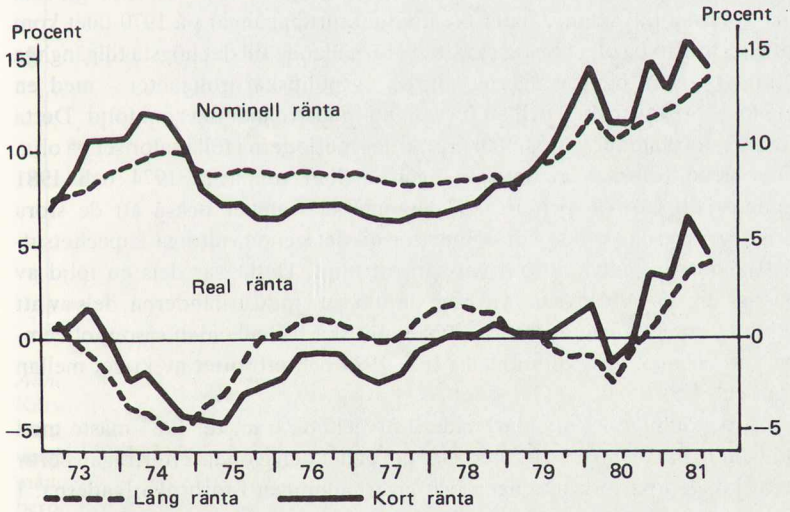
Källa: GATT, uppskattning 1981 baserad på OECD-material.

Diagram 1.4 Världsexporten av färdigvaror 1966–1981
Årlig procentuell förändring

fortsatt minskning av BNP i Förenta staterna. Under andra halvåret antas emellertid en kraftig omsvängning kunna ske i den amerikanska ekonomin under inflytande av sjunkande räntor och den förestående inkomstskattesänkningen i mitten av året. Denna expansion av efterfrågan kan i huvudsak förväntas stimulera den inhemska amerikanska produktionen men få vissa effekter också på övriga länder, bl a som en följd av dollarapprecieringen 1981.

Den externa balansen lämnade ett oväntat stort tillskott till efterfrågan på OECD-ländernas produktion 1981. Handeln mellan OECD-länderna minskade i volym, vilket emellertid mer än uppvägdes av en stark exportökning till OPEC-länderna. OECD-sekretariatet räknar med att denna exportökning var av tillfälligt slag och att förhållandet skall normaliseras 1982 eftersom högabsorptionsländerna inom OPEC annars får bytesbalansproblem.

OECD-sekretariatet poängterar att den gjorda bedömningen av konjunkturutsikterna 1982 rymmer såväl risker som möjligheter. Till riskerna hör att den hittills förda penningpolitiken med höga realräntor i många länder och starka omkastningar i växelkurserna som följd kan visa sig ha mer långvariga deflationistiska effekter än man räknat med. Räntorna kan också befaras stiga på nytt när den ekonomiska aktiviteten börjar öka, och osäkerheten är genuin när det gäller att bedöma effekterna av ett så långvarigt högt ränteläge. Utvecklingen av genomsnittliga korta och långa räntor i de stora OECD-länderna illustreras i diagram 1.5. Som framgår därav har realräntan i genomsnitt nått osedvanligt höga nivåer 1981, i synnerhet vad gäller långfristigt kapital. Skulle emellertid den amerikanska konjunkturåterhämtningen ske utan alltför stora inflationskonsekvenser, och därmed utan



Anm. Obligationsränta resp penningmarknadsränta, vägd med BNP-fördelningen 1979. Real ränta har beräknats som nominell ränta minus ökningen av konsumentprisindex under de fyra senaste kvartalen.

Källa: OECD.

Diagram 1.5 Genomsnittlig ränta i de sju största OECD-länderna

drastiska räntehöjningar som följd, finns utsikter till god draghjälp för övriga länder. Utgångsläget kompliceras dock ytterligare av den kraftiga dollarapprecieringen 1981. Uppenbarligen påverkades denna främst av ränterelationerna mellan Förenta staterna och omvärlden men hade inte full täckning i en fördelaktigare amerikansk pris- och kostnadsutveckling. En depreciering av dollarn 1982 skulle dels leda till högre inflationstakt i Förenta staterna och därmed begränsa realinkomsttillväxten, dels försvaga draghjälpen för övriga industriländer som är mer beroende av utrikeshandeln än Förenta staterna.

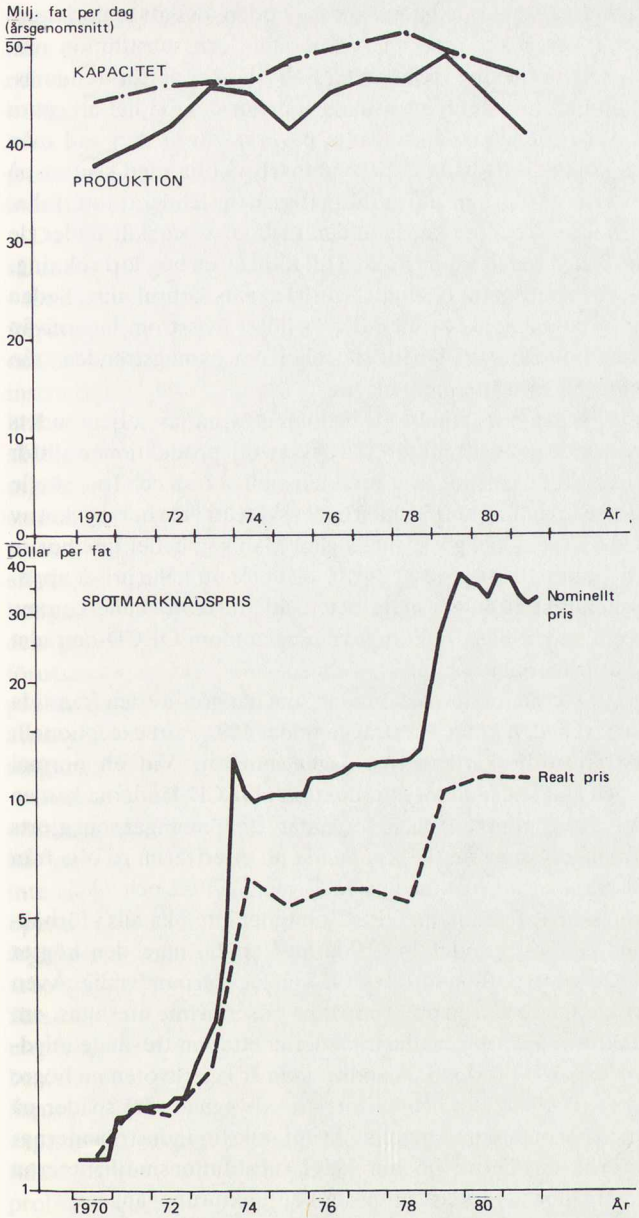
Sammantaget finns det således ovanligt mycket osäkerhet i OECD-sekretariatets förutsägelse om en snart förestående konjunkturuppgång. Den övervägande restriktiva ekonomiska politik som förs i de flesta större OECD-länderna talar vidare för att den återhämtning som förr eller senare avlöser recessionen snarare kommer att bli stegvis och långsam i sin inledning. De bedömningar som här görs för fyraårsperioden 1981–1985 påverkas av detta antagna konjunkturförlopp och innebär bl a att den genomsnittliga tillväxten under prognosperioden blir något lägre än vad som normalt är möjligt att uppnå under en konjunkturuppgång.

1.1.4 Utvecklingen fram till 1985

En central punkt i bedömningen av de internationella tillväxtförutsättningarna på medellång sikt är vilket utrymme som kan finnas för lättnader i den ekonomiska politiken i industriländerna. Mot bakgrund av utvecklingen under 1970-talet är det särskilt väsentligt att värdera riskerna för fortsatta externa störningar och de inhemska restriktionerna för en stimulanspolitik i flertalet industriländer.

Utvecklingen på oljemarknaden är central för den fortsatta globala ekonomiska tillväxten. Under två konjunkturuppgångar på 1970-talet kom ju efterfrågan på olja att stiga kraftigt i förhållande till det högsta tillgängliga utbudet – som båda gångerna stördes av politiska oroligheter – med en explosiv prisutveckling och en recession i industriländerna som följd. Detta framgår av diagram 1.6. Mellan prisökningsperioderna föll realpriset på olja. Den genomsnittliga realprisökningen mellan topparna 1974 och 1981 uppgick till ca 9 % per år. Av diagrammet framgår också att de stora prisstegringarna skedde vid tidpunkter då det genomsnittliga kapacitetsutnyttjandet i oljeutvinningen var särskilt högt. Detta var dels en följd av hastigt stigande efterfrågan vid högkonjunktur i industriländerna, dels av att utbudet kom att begränsas av allmänpolitiska förhållanden såsom oljeembargot 1973–1974, revolutionen i Iran 1979 och utbrottet av kriget mellan Iran och Irak 1980.

En bedömning av oljemarknadens utveckling fram till 1985 måste med nödvändighet bli mycket osäker. När det gäller den globala efterfrågan beror utvecklingen på förbrukningen och lagerhållningen i förbrukarländerna. I detta sammanhang är det industriländerna som är av störst intresse genom sin dominans bland köparna på världsmarknaden. Industriländernas samlade förbrukning under de kommande åren beror i sin tur på hur stark den väntade konjunkturuppgången så småningom blir och på hur elasticiteten mellan oljeförbrukning och ekonomisk tillväxt utvecklats till dess. Erfarenheterna



Anm.
Kurvorna för kapacitet och produktion avser utvinngen av råolja i hela världen exkl statshandelsländerna. Kurvorna är delvis uppskattade och bör tolkas med försiktighet i detaljer. Med kapacitet avses den högsta utvinning som kan upprätthållas flera månader i följd, vilket motsvarar ett potentiellt utbud. Avvikelserna från trenden beror på embargot från vissa OPEC-länder 1973–74, revolutionen i Iran 1979 samt kriget Iran/Irak 1980. Effekterna därav påverkar även kringliggande årsgenomsnitt. Kurvan för produktionen speglar den efterfrågan på råolja som tillgodosetts.

Kurvorna för spotmarknadspriset avser lätt råolja från Mellanöstern. Kvartalsgenomsnitt för nominella priser, årsgenomsnitt för reala priser vilka beräknats genom deflatering med genomsnittligt exportprisindex (1971 = 1) för industriländerna.

Källor: OPEC, IEA, PIW, SIND samt beräkningar inom ekonomidepartementet.

från 1970-talet tyder på att elasticiteten ökar med tiden, dvs att realprisstegringarna har ännu fortgående effekter på sparande och substitution mot andra energislag. Oljeberoendet i relation till BNP sjunker därför trendmässigt. Lönsamheten i att investera i utrustning som gör det möjligt att spara och att använda andra energikällor än olja påverkas även av i vad mån industriländerna kommer att hålla uppe realpriset på olja med skatter på förbrukningen även när priset på världsmarknaden tenderar att falla. Industriländernas lager av olja ökades under 1970-talet, särskilt under de perioder då marknaden redan var ansträngd till följd av en hög förbrukning, och motsvarade vid ingången till 1980-talet ca 100 dagars förbrukning. Sedan dess har en viss avtappning skett, men det är högst ovisst om lagernivån kommer att anses tillräcklig på längre sikt eller om ökningstrenden från 1970-talet kommer att fortsätta ännu ett tag.

Osäkerheten är knappast mindre i bedömningarna av oljeutbudets utveckling. Därtill är de politiska faktorerna bakom oljeproduktionen alltför svåra att förutsäga. Ett biläggande av konflikten mellan Iran och Irak skulle kunna göra en större utvinning möjlig, men det är svårt att veta hur mycket av utvinningskapaciteten som kan göras tillgänglig. Man kan heller inte bortse från möjligheten att utbudet begränsas i vissa lägen för att hålla priset uppe. Det är vidare osannolikt att några mera betydande tillskott skulle komma från nya producentländer eller från oljeutvinningen inom OECD-området och pressa ner världsmarknadspriset.

En av utgångspunkterna för den bedömning som här görs av den framtida balansen på oljemarknaden är att efterfrågan under 1981 varit exceptionellt låg till följd av att förbrukarländernas lager minskat. Vid en normal lagerutveckling och åter stigande totalproduktion i OECD-länderna kan en viss förnyad tillväxt av energiefterfrågan förväntas. Bedömningar som gjorts inom Internationella energibyrån (IEA) innebär att efterfrågan på olja från OPEC-länderna kommer att öka med ca 15 % mellan 1982 och 1985.

Skulle utvinningskapaciteten inom OPEC-området inte öka alls i förhållande till nuläget, kommer produktionen då åter att bli nära den högsta möjliga. En förnyad prisexplosion torde i ett sådant läge bli oundviklig. Även om kapaciteten ökar något kan en press uppåt på priserna inte uteslutas, om samtidigt konjunkturuppgången i industriländerna efter en trevande inledning får ett starkt expansivt förlopp. Å andra sidan är lagerkvoten nu högre än vid oljekriserna på 1970-talet och en fortsatt utbyggnad som späder på efterfrågan därmed något mindre sannolik. Avgörande för industriländernas oljeefterfrågan torde emellertid bli hur långt substitutionsmöjligheterna visavi andra energikällor utvecklats till nästa konjunkturuppgång.

Att med tanke på dessa osäkerhetsfaktorer precisera en prognos för oljepriset 1985 är synnerligen vanskligt. Många internationella bedömare räknar med ett fortsatt stigande realpris på olja under 1980-talet, men motsatt uppfattning är också representerad bland expertisen. I denna avstämning antas det reala oljepriset vara lika högt 1985 som det var vid utgången av 1981. Det konjunkturförlopp som impliceras för industriländerna under den mellanliggande perioden innebär att realpriset troligen faller den närmaste tiden för att därefter stiga när högkonjunkturen mognar ut. Räknat från det genomsnittliga realpriset för hela 1981 innebär antagandet att oljepriset stiger med ca 1,5 % per år fram till 1985.

Även ett oförändrat realpris på olja innebär nominella prisstegringar på nära 8 % per år i genomsnitt fram till 1985. Situationen på oljemarknaden och de potentiella inflationsfaror som är förknippade därmed kommer därför troligen att bidra till en återhållsam ekonomisk politik i industriländerna även i ett medelsiktigt perspektiv. Också för övriga råvaror är riskerna för prisökningar påtagliga i samband med ett förbättrat efterfrågeläge i industriländerna.

De potentiella inflationsimpulserna från sådana externa faktorer talar sålunda – i kombination med industriländernas strukturanpassningsproblem – för en fortsatt återhållsam ekonomisk politik i syfte att förhindra inhemska följdverkningar på inflationsprocessen. Inom en totalt sett restriktiv penning- och finanspolitik kan visserligen omfördelningar tänkas mellan olika typer av instrument, men även för detta är utrymmet begränsat. Trots att finanspolitiken har övervägande restriktiva verkningar är de statliga budgetunderskotten stora i många länder. Det har visat sig svårt att begränsa utgiftstillväxten när inflationen är hög. Särskilt snabbt har ränteutgifterna på statsskulden ökat. Även i de fall där realräntan varit positiv har den reala resursöverföringen till borgenärerna haft mycket begränsade efterfrågeeffekter och huvudsakligen stannat i den finansiella sektorn. Ett givet budgetunderskott har därmed kommit att få mindre expansiva effekter på den privata delen av ekonomin än tidigare. Lättnader i finanspolitiken förutsätter att en ännu större del av åtstramningsbördan måste falla på penningpolitiken. Lättnader i penningpolitiken betraktas för det mesta som äventyrliga så länge likviditeten är hög i ekonomin och inflationsförväntningarna legio.

Det kan självfallet inte helt uteslutas att enskilda länder väljer att satsa på en mindre åtstramande ekonomisk politik. De försiktiga uppskattningar som här görs av den möjliga produktionstillväxten för de närmaste åren medger inte några minskningar utan tvärtom risk för fortsatta ökningar av den höga öppna arbetslösheten i industriländerna. Expansiva ekonomisk-politiska åtgärder kan då komma att framtvingas i vissa länder för att minska antalet arbetslösa och att begränsa de sociala konsekvenserna av arbetslösheten. Särskilt allvarligt kan de sociala följderna av den höga och snabbast stigande ungdomsarbetslösheten komma att bedömas. Effekterna av en sådan politik beror naturligtvis på vilken omfattning den får bland industriländerna. Sannolikt kan arbetslösheten därigenom nedbringas på kort sikt. Om expansionen sätts in innan den inflationsbekämpande politiken hunnit fullföljas, är riskerna dock uppenbara att man enbart skjuter anpassningsproblemen på framtiden och att inflationen sedan tar ny fart från en hög nivå. På sikt blir därmed dämpningen av arbetslösheten inte bestående.

I Världsbankens årsrapport 1981[1] återges två scenarion för den världsekonomiska utvecklingen med utgångspunkt i att industriländerna lyckas resp misslyckas med sin strukturanpassning. I det första fallet beräknas tillväxttakten för industriländernas BNP under första hälften av 1980-talet till drygt 3 % per år och i det andra fallet ca 2,5 % per år. Världshandeln beräknas i det första fallet kunna öka med 5 % per år i volym, men i det andra fallet med endast 3,5 % per år, vilket bl a hänger samman med Världsbankens bedömning att en fortsatt stagflation i industriländerna kommer att leda till kraftfullare protektionistiska åtgärder.

[1] World Development Report 1981, The World Bank.

En allmän utgångspunkt för denna avstämning av LU 80 är likväl att den internationella ekonomin inte kommer att hämmas i någon avgörande mån av införda frihandelshinder fram till 1985. Å andra sidan måste utsikterna till en framgångsrik strukturanpassning och en varaktig dämpning av inflationstakten bedömas med försiktighet. En fördröjd anpassningsprocess i industriländerna har i varierande grad återverkningar på den ekonomiska tillväxten även i övriga länderkategorier. De nu reviderade antagandena framgår av tabell 1.2.

Den internationella miljön för den svenska ekonomiska utvecklingen under perioden 1981–1985 antas i denna avstämning sålunda präglas av en produktionstillväxt i industriländerna som ligger mellan världsbankens scenarion. Jämfört med LU 80 innebär detta en smärre nedrevidering av den antagna tillväxttakten.

En liknande bedömning görs även i EG:s projektion över utvecklingen i medlemsländerna fram till 1985.[1] BNP beräknas där kunna öka med ca 2,5 % per år i volym 1981–1985. Också Internationella valutafonden har utfört beräkningar som grundas på en mycket försiktig tillväxt under de närmaste åren.[2]

Revideringen i förhållande till LU 80 av tillväxtantagandena vad avser världsproduktionen under första hälften av 1980-talet leder till att också tillväxtförutsättningarna för världshandeln bör bedömas något mer försiktigt. Under den här angivna förutsättningen att protektionistiska åtgärder inte får någon större utbredning bedöms världshandelstillväxten ligga något närmare Världsbankens gynnsammare scenario, eller vid 4,5 procents volymökning per år 1981–1985. För färdigvaror antas världshandeln tillväxa med 4,6 % och för tjänster med 5,0 %; råvaruhandeln väntas öka långsammare. Dessa nedrevideringar ger emellertid inte anledning till något mer optimistisk bedömning av prisutvecklingen för varor och tjänster i internationell handel än vad som låg till grund för LU 80. Sifferuppgifter härom presenteras nedan i avsnitt 1.2.4.

I Världsbankens scenarion ingår även beräkningar av bytesbalanssaldona för olika länderkategorier. Bland resultaten märks att industriländerna som grupp kommer att få en väsentlig förbättring av sin externbalans fram till 1985. En förutsättning för en sådan utveckling är att de kapitalexporterande

[1] The 5th Medium Term Economic Policy Programme, Commission of the European Communities, Bryssel 1981.

[2] Se t ex World Economic Outlook, International Monetary Fund, juni 1981.

Tabell 1.2 Faktisk och antagen BNP-utveckling i skilda ländergrupper
Årlig procentuell volymförändring

	1970–1979	1979–1981	1981–1985
Industriländer	3,5	1,2	2,5
Statshandelsländer	4,8[a]	. .	3,5
Oljeländer	6,2	–3,2	5,0
Övriga utvecklingsländer	5,1	4,5	4,0
Hela världen	4,1	1,5[b]	3,2

[a] 1970–1980
[b] Exkl statshandelsländer
Källa. Världsbanken, prognos enligt ekonomidepartementet.

oljeländerna ökar sin import kraftigt. Även utan denna osäkra förutsättning kan dock konstateras att industriländernas bytesbalanssaldo i relation till BNP kommer att förbättras markant och inte utgöra en restriktion för ekonomisk tillväxt på samma sätt som efter den första oljekrisen. Självfallet kommer dock utvecklingen härvidlag att skilja sig mellan de olika industriländerna.

1.2 Sveriges utrikeshandel och bytesbalans

1.2.1 Utvecklingen 1979–1981 och sammanfattning 1981–1985

Sedan LU 80 publicerades har den officiella betalningsbalansstatistiken reviderats, och underskottet i bytesbalansen 1980 redovisas nu till 3,6 % av BNP mot drygt 4 % i LU. För 1981 beräknas underskottet i den preliminära nationalbudgeten 1982 till 14,1 miljarder kr, motsvarande 2,5 % av BNP.[1] I denna avstämning har målet om ett bytesbalansunderskott 1985 på 2 % av BNP bibehållits oförändrat från LU:s alternativ 1, vilket innebär att den återstående förbättringen mätt i procent av BNP nu är väsentligt mindre än i LU. Bytesbalansunderskottet för 1981 kan således te sig mindre oroande. Emellertid har utvecklingen detta år påverkats av faktorer som måste bedömas som tillfälliga och konjunkturbetingade. För det första var importvolymen osedvanligt låg till följd av lågkonjunkturen och av en exceptionell lagerminskning av importvaror. Så t ex sjönk oljeimporten med nära 1/4 från 1979 till 1981 och dessutom ökade återutförseln av oljeprodukter. Av den totala nedgången i nettoimporten av olja berodde ungefär hälften på att lagren inom landet drogs ned. Man kan beräkna att en trendmässigt normal importnivå hade medfört ett mer än dubbelt så stort bytesbalansunderskott 1981; enbart lagerminskningen för oljan motsvarar ca 0,6 % av BNP.

Enligt LU krävde bytesbalansmålet en ökning av exportvolymen med 6 % per år fram till 1985; 1979–1981 minskade exporten med 0,8 % per år, vilket ytterligare understryker att det strukturella underskottet i bytesbalansen är betydligt större än det realiserade 1981.

Ett andra särdrag i utvecklingen 1979–1981 är att Sveriges terms-of-trade har försvagats relativt lite (–0,4 % per år) jämfört med t ex perioden 1974–1979 (–0,7 % per år), trots att det under den senaste tvåårsperioden skett stora oljeprishöjningar. Dessa har dock inte slagit igenom fullt ut, bl a beroende på att den importerade kvantiteten olja minskat så kraftigt. Som framgår av diagram 1.7 skiljer sig Sveriges terms-of-trade-utveckling från genomsnittet för de västeuropeiska länderna. Framför allt beror emellertid den begränsade försvagningen av Sveriges terms-of-trade på att relativpriserna för svensk export höjts båda åren (före devalveringen 1981). Därmed har det inte kunnat förhindras att svensk export tappat marknadsandelar både 1980 och 1981; för färdigvaror uppgår bortfallet i volym till 4 % resp 2 %.

En tredje aspekt på bytesbalansunderskottet 1981 är att underskottet i transfereringsbalansen ökade snabbare per år 1979–1981 än vad LU räknade med för perioden fram till 1985. Accelerationen kan övervägande hänföras

[1] Denna avstämning av LU baseras på den statistik för 1981 som används i PNB 82. Senare framkomna data för utrikeshandeln antyder att bytesbalansunderskottet 1981 var 15,7 miljarder kr.

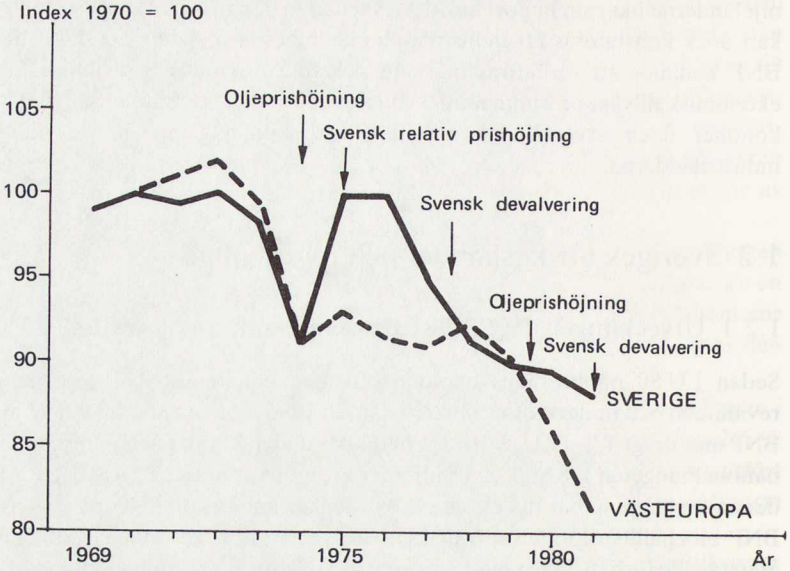


Diagram 1.7 Bytesförhållandets utveckling 1969–1981

Källa: OECD.

till ett högre räntenetto än beräknat. En slutsats av denna utveckling är att bytesbalanssaldot för varu- och tjänstehandeln måste förbättras än mer för att det totala bytesbalansunderskottet skall kunna begränsas till 2 % av BNP 1985.

Det nya balansalternativet I för perioden 1981–1985 ställer större krav på ökad export än vad LU gjorde för perioden 1979–1985. För att en sådan exportökning skall kunna infrias krävs i sin tur en dubbelt så stor sänkning av relativpriserna som LU räknade med, eller ca 2,1 % per år för bearbetade varor och tjänster. Även de totala terms-of-trade beräknas minska med ca 2,1 % per år 1981–1985. Bytesbalansen för varor och tjänster förbättras då från +0,3 till +6,8 miljarder kr i löpande priser. Däremot väntas transfereringsbalansen ge ett snabbt stigande underskott. Väsentligen förklaras detta av högre kostnader för u-landsbiståndet och ökade räntor på utlandsskulden. Den sammanlagda bytesbalansens saldo försvagas i alternativ I med ca 1 miljard kr i löpande priser. I procent av BNP innebär detta likväl en förbättring. Bytesbalansutvecklingen sammanfattas i tabell 1.3.

Där redovisas också alternativen II och III. I båda fallen innebär utvecklingen ökande underskott i bytesbalansen. I dessa alternativ är det inte möjligt att sänka de relativa svenska priserna, och ökningen av underskotten späds på med snabbt stigande räntor på den ackumulerade utlandsskulden. Slutresultatet 1985 blir i dessa alternativ bytesbalansunderskott om –3,6 % resp –5,4 % av BNP.

1.2.2 Indelningsgrunder för analysen av utrikeshandeln

För varuexporten görs en indelning i två grupper med avseende på formerna för hur varorna prissätts i internationell handel. För den ena gruppen av varor finns etablerade världsmarknadspriser, som svenska exportörer måste anpassa sig till. I den svenska exporten domineras denna varugrupp av

Tabell 1.3 Bytesbalansen i sammandrag 1970–1985
Andel av BNP i procent

	1970	1974	1980	1981	1985		
					Alt I	Alt II	Alt III
Handelsbalans	–1,0	–1,9	–2,7	–0,7	–1,3	–2,4	–3,5
Tjänstebalans	0,4	1,1	0,9	0,8	2,2	1,8	1,5
Transfereringsbalans	–0,3	–0,2	–1,8	–2,5	–2,8	–3,0	–3,3
Bytesbalans	–0,8	–0,9	–3,6	–2,5	–2,0	–3,6	–5,4
Utlandsställning, netto	3,7	5,3	–9,6	–11,9	–13,4	–18,0	–21,0
Minnespost							
BNP i löpande priser, miljarder kr	170,8	255,4	523,1	571,4	773,8	894,0	931,9

skogsindustriprodukter. Härtill kommer tillfälliga produktionsöverskott från jordbruk och oljeraffinaderier som inte finner avsättning inom landet. Den andra gruppen i varuexporten domineras av färdigvaror, för vilka priserna är viktiga som konkurrensmedel. Förutom de två nämnda varugrupperna analyseras exporten av tjänster separat. I analysmodellen beräknas volymeffekterna på exporten med utgångspunkt från de gjorda antagandena om världsmarknadens tillväxt och från bedömningen att varje procentenhets sänkning av de svenska relativpriserna gör det möjligt att öka marknadsandelarna för färdigvaror med 1,7 % och för tjänster med 1,3 %. För de exportvaror som prissätts på internationella marknader antas försäljningsvolymen följa världsmarknadens tillväxt såvida inte förhållandena på produktionssidan föranleder en annan bedömning.

Även importen av varor delas upp i två grupper, vilket är en följd av behovet att göra särskilda prognoser för oljeimporten. Den övriga importen utgörs till största delen av bearbetade varor, även om där även inryms en del importerade råvaror. Liksom för exporten bedöms importen av tjänster separat. Importpriserna antas överensstämma med världsmarknadspriserna. Importvolymen bestäms med utgångspunkt i utvecklingen av den inhemska efterfrågan uppdelad på olika komponenter (konsumtion, investeringar, lager etc) samt utvecklingen av de relativa priserna för inhemska varor jämfört med importvaror. De priselasticiteter som härvidlag används uppgår till 0,87 för varor exkl olja, 0,2 för olja och 1,3 för tjänster. För såväl exporten som importen har priselasticiteterna fastställts på basis av skattningar för utvecklingen under 1960- och 1970-talen. För en utförligare redovisning härav hänvisas till bilaga 7 till LU 80.[1]

1.2.3 Världsmarknadstillväxten för svensk export

Som framgått av avsnitt 1.1.4 ovan har volymtillväxten på världsmarknaden beräknats bli 4,5 % per år 1981–1985. Jämfört med LU 80 innebär detta en viss nedrevidering av ökningstakten. Härtill kommer att världshandeln ökade med bara någon procent per år 1979–1981, och den totala volymen av världshandeln 1985 blir därmed ca 9 % mindre än vad LU antog. Antagandena för de 3 exportkategorierna redovisas i tabell 1.4.

[1] Svensk export och import av varor. Ds E 1981:6.

Tabell 1.4 Världsmarknadens tillväxt för varor och tjänster i svensk export 1965–1985
Volymförändring i procent per år

	1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985
Bearbetade varor	10,9	10,0	4,0	4,6
Råvaror m m[a]	5,6	2,0	0,7	3,9
Summa varor	9,0	7,6	3,2	4,4
Tjänster[b]	7,0	3,9	3,4	5,0
Total	8,7	7,2	3,2	4,5

[a] I denna grupp ingår exporten från jord- och skogsbruk, skyddad livsmedelsindustri, skogsindustri samt petroleum- och kolindustri. För branscherna exkl skogsindustrin avses dock den faktiska exportutvecklingen i stället för tillväxten av världsmarknaden med hänsyn till att Sveriges export från dessa branscher i huvudsak består av vad som återstår efter förbrukningen inom landet.
[b] OECD-ländernas export av tjänster i löpande priser, deflaterad med genomsnittlig BNP-deflator.
Källa: GATT, OECD, konjunkturinstitutet samt prognos enligt ekonomidepartementet.

LU utgick från att världsmarknaden för skogsindustrins produkter skulle öka med i genomsnitt 3,5 % per år 1979–1985. Mellan 1979 och 1981 minskade importen av skogsindustriprodukter i de viktigaste avsättningsländerna med närmare 10 %. Det är svårt att uppskatta hur snabbt marknaden kan tillväxa fram till 1985 från det låga utgångsläget 1981, men det kan bli i avsevärt högre takt än 3,5 % per år. Den svenska skogsindustriexporten bedöms likväl inte kunna öka med mer än 4,5 % per år med hänsyn till förefintliga restriktioner på utbudssidan. Denna bedömning, som utvecklas vidare i kapitel 2, förutsätter en skogsavverkning i nivå med den långsiktiga tillväxten av skogsbeståndet i landet. Vidare får inte produktionskapacitet slås ut av en för låg lönsamhet. För övriga varor med internationellt fastställda priser (jordbruksprodukter och petroleumprodukter) var exporten 1981 onormalt hög till följd av konjunkturellt låg förbrukning inom landet och av lagerrörelser. Det finns skäl att räkna med en normalisering fram till 1985, varav följer att en svag volymökning kan väntas för jordbruksprodukter och en ungefär oförändrad export av petroleumprodukter. Hopvägt för alla varor med internationellt bestämda priser i den svenska exporten innebär de här gjorda bedömningarna av utvecklingen på marknadssidan och på produktionssidan att den möjliga exportökningen uppgår till 3,9 % per år. I LU 80 antogs för denna kategori ca 4,5 % per år.

För de bearbetade varorna antas volymökningen på världsmarknaden komma att ske i samma takt som LU räknade med, dvs 4,6 % per år. Att bedömningen för denna varugrupp inte reviderats ned på samma sätt som för den totala världshandeln beror på antagandet att investeringsverksamheten kan bli förhållandevis expansiv under de kommande åren, när produktionsapparaten i industriländerna skall strukturrationaliseras.

För det internationella tjänsteutbytet, slutligen, antas den jämfört med LU

långsammare produktionstillväxten leda till en lägre efterfrågan på tjänster. Världsmarknadstillväxten bedöms nu kunna bli ca 5 % per år, att jämföra med ca 5,5 % enligt LU.

1.2.4 Prisutvecklingen på världsmarknaden

För världshandeln med bearbetade varor förutsätts den genomsnittliga prisökningen komma att bli 7,0 % per år 1981–1985. Den ökningstakten antogs också i LU. I avstämningskalkylerna förutsätts dock att priset för den svenska importen av bearbetade varor kommer att öka med 7,8 % per år. Under perioden 1979–1981 steg priset för den svenska färdigvaruimporten nämligen ca 1 1/2 procentenhet långsammare per år än världsmarknadspriset för bearbetade varor, beroende på varierande växelkursutveckling och skilda varusammansättningar. Under perioden fram till 1985 antas denna skillnad bli utjämnad.

För råolja och petroleumprodukter har som nämnts i det internationella avsnittet ovan det reala oljepriset antagits vara oförändrat 1985 jämfört med läget vid utgången av 1981. Detta överensstämmer väl med den bedömning som gjordes i LU. Mätt mellan genomsnittslägena 1981 och 1985 blir realprisökningen efter deflatering med svenskt importprisindex för bearbetade varor därmed ca 1,5 % per år. Detta antagande görs såväl för den totala svenska importen av råolja och raffinerade petroleumprodukter som för de kvantiteter, huvudsakligen raffinerade produker, som reexporteras till följd av att efterfrågan på den svenska hemmamarknaden understiger den kvantitet som importeras. Varje procentenhets avvikelse från det gjorda oljeprisantagandet motsvarar en förändrad importkostnad 1985 om ca 2,5 miljarder kr, eller ungefär 0,3 % av BNP, mätt i löpande priser. För skogsindustriprodukterna görs likaså samma bedömning som i LU, nämligen att realpriset över en hel konjunkturcykel i stort sett skall vara oförändrat. Därmed avsågs utvecklingen mellan 1980 och 1985. Det första året av denna period fortsatte det reala världsmarknadspriset att stiga något, varför det för perioden 1981–1985 förutsätts en svagt fallande realprisutveckling. I diagram 1.8 illustreras utvecklingen av realpriset för oljeimporten och skogsindustriexporten.

Med den sammansättning som den svenska exporten har blir den genomsnittliga världsmarknadsprisutvecklingen för varor ca 7,1 % per år. För tjänsteutbytet är prisuppskattningar svårare att göra till följd av tjänsternas heterogenitet och svårigheten att särskilja prisförändringar och kvalitetsförändringar. Det genomsnittliga priset på tjänster antas likväl utvecklas på samma sätt som i LU, eller med ca 7,8 % per år.

Alla de tal som här angivits för nominella världsmarknadspriser avser utvecklingen i internationell valuta. Vid omräkning till svenska kronor måste hänsyn tas till att den 10-procentiga devalvering av kronan som skedde i september 1981 endast till en del har påverkat den genomsnittliga prisnivån för året 1981. Återstående del av devalveringen faller på genomsnittet för 1982. Utslaget på perioden 1981–1985 är effekten härav 2,3 % per år, dvs medan prognosen för världsmarknadsprisernas ökning sammantaget är 7,3 % per år motsvaras detta av 9,7 % per år mätt i svenska kronor. Det bör betonas att detta ökningstal avser *världsmarknads*prisernas utveckling,

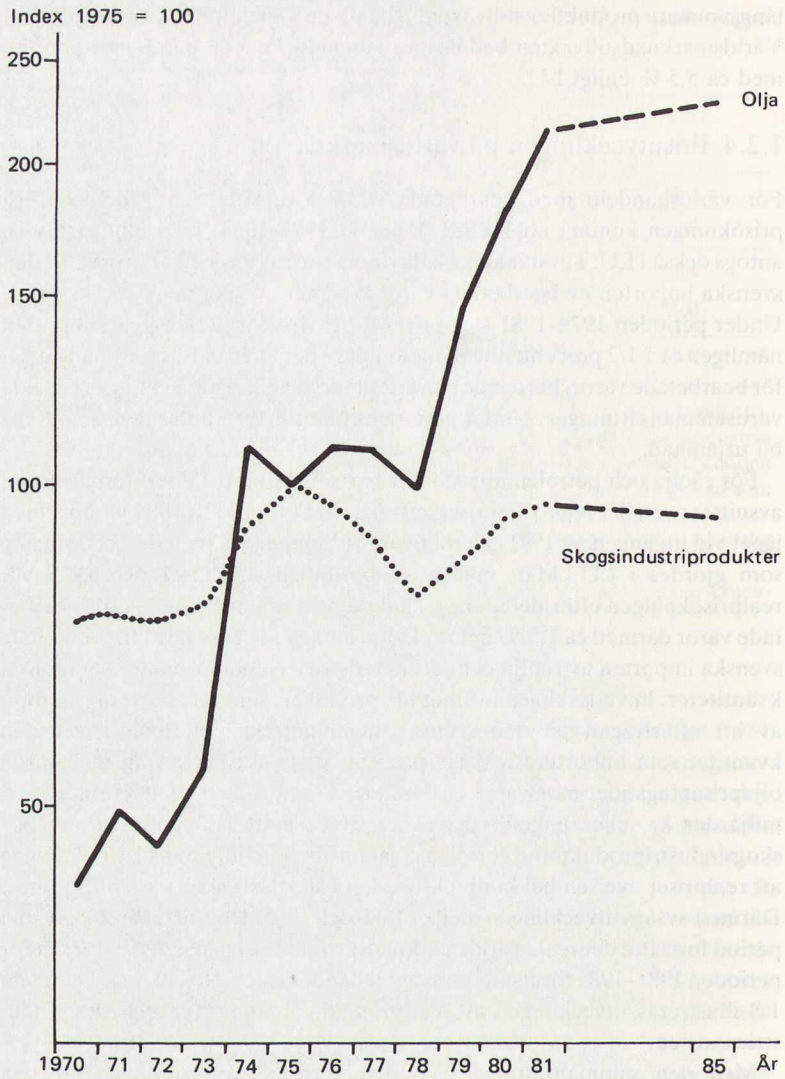


Diagram 1.8 Realpris för importen av olja samt exporten av skogsindustriprodukter Årsgenomsnitt. Halvlogaritmisk skala.

Anm. Realpriset mäts som importpris för råolja och petroleumprodukter resp exportpris för skogsindustriprodukter i relation till importpris för bearbetade varor.

Källa: SCB, konjunkturinstitutet, prognos enligt ekonomidepartementet.

uttryckt i svenska kronor, utan hänsyn till den relativprissänkning för svensk export och importkonkurrerande produktion som devalveringen 1981 har givit utrymme för.

I alternativ I antas den internationella prisutvecklingens genomslag på den svenska inhemska prisnivån komma att dämpas genom årliga revalveringar om ca 2,3 % under avstämningsperioden. Världsmarknadspriserna uttryckt i svenska kronor ökar då något långsammare än om ingen devalvering skett 1981. Totalt uppgår ökningen enligt prognosen till 7,2 % per år.

1.2.5 Svensk export och import

I tabell 1.5 återges de antaganden som gjorts beträffande prisutvecklingen på världsmarknaden 1981–1985 enligt olika växelkursförutsättningar. För alternativen II och III motsvarar världsmarknadspriserna i svensk valuta utan revalvering också prisutvecklingen för svensk export och import, eftersom några relativprisförskjutningar inte antas ske i de alternativen. Totalt stiger då export- och importpriserna med 9,7 resp 9,9 % per år. I alternativ I begränsas exportprisökningarna förutom av revalveringarna också av att relativpriserna för bearbetade varor och för tjänster förutsätts komma att sänkas med ca 2,1 % per år under perioden och uppgår därmed totalt sett till 5,3 % per år. Importpriserna ökar i alternativ I med 7,5 % per år.

För att bytesbalansunderskottet i alternativ I skall reduceras till 2 % av BNP 1985, måste *exporten* öka snabbare än enligt LU-prognosen, eller med 7,5 % jämfört med 6,0 % per år. Kravet att ställa om produktionen till ökad tillverkning för export är således ännu hårdare i denna avstämning än i LU. Exporten av varor har fallit i relation till BNP de senaste åren, dvs kommit att ligga väl under den ökningstakt som krävdes enligt balansalternativet i LU. Detta har delvis varit en följd av den internationella lågkonjunkturen men också inneburit förlorade marknadsandelar för den svenska varuexporten. Tjänsteexporten har utvecklats något gynnsammare under samma tid. Trots att den sammanlagda exporten nu förutsätts växa snabbare än enligt LU – vilket möjliggörs genom en dubbelt så stor relativprissänkning – beräknas

Tabell 1.5 Världsmarknadspriser[a] för varor och tjänster i svensk utrikeshandel 1965–1985
Förändring i procent per år

	1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985		
				Intern. valuta	Svensk valuta	Svensk revalv.
Export						
Bearbetade varor	2,1	12,0	8,3	7,0	9,5	7,0
Råvaror m m[b]	. .	14,5	7,9	7,6	9,7	7,2
Summa varor	. .	12,7	8,2	7,1	9,6	7,1
Tjänster	3,1	8,0	8,6	7,8	10,2	7,7
Total export	. .	12,2	8,2	7,3	9,7	7,2
Import						
Varor exkl olja	2,5	7,0	6,6	7,8	10,1	7,6
Olja	0,7	37,7	17,4	9,8	12,0	9,4
Summa varor	2,6	12,9	8,5	8,0	9,9	7,5
Tjänster	3,1	8,0	8,6	7,8	10,0	7,5
Total import	2,8	12,4	8,5	8,0	9,9	7,5

[a] Enhetsvärde i SDR
[b] I denna grupp ingår exporten från jord- och skogsbruk, skyddad livsmedelsindustri, skogsindustri samt petroleum- och kolindustri
Källa: GATT, konjunkturinstitutet samt prognos enligt ekonomidepartementet.

den dock inte nå lika hög andel av BNP 1985. Detta framgår av tabell 1.6. Förklaringen härtill står att finna i nedreviderade förutsättningar för världsmarknadens storlek 1985 och i att de vinster av marknadsandelar som beräknas ske i avstämningen delvis kommer att avse täckning av de andelsförluster som inträffat 1979–1981, dvs efter utgångspunkten för LU.

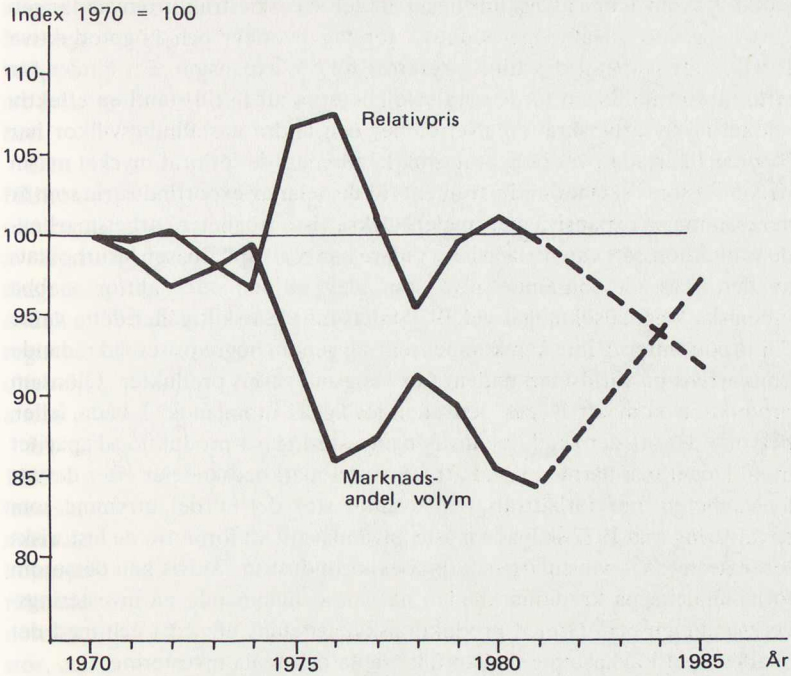
I kalkylerna förutsätts att en viss omfördelning från varu- till tjänsteexport kommer att fortsätta att ske fram till 1985.

Genom sänkningen av relativpriserna för bearbetade varor och tjänster under prognosperioden kan man förvänta att svenska exportörer återvinner marknadsandelar i sådan utsträckning att prissänkningarna motvägs och de totala exportinkomsterna ökar. Även på hemmamarknaden kan svenska producenter av bearbetade varor och tjänster vinna marknadsandelar till följd av den lägre prisökningstakten och sålunda konkurrera ut importerade varor och tjänster.

Utvecklingen av *marknadsandelarna* illustreras i diagram 1.9 för den svenska exporten av bearbetade varor till OECD-området. Som framgår av diagrammet har svenska exportörer tappat marknadsandelar under 1970-talet, särskilt sedan 1974. Den kraftiga uppgången i relativpriserna 1975–1976 synes vara en viktig faktor bakom inledningen till denna utveckling, men den kan inte vara hela förklaringen. När relativpriserna t ex åter föll tillbaka 1977–1978 kunde inte mer än ungefär 1/3 av marknadsförlusterna återtas. För 1970-talet i dess helhet kan marknadsandelarna beräknas ha sjunkit med 1 à 1,5 % per år vid konstanta relativpriser. Även

Tabell 1.6 Utvecklingen av export och import 1981–1985
Årlig volymförändring resp andel av BNP i fasta priser, procent

	1981–1985			LU 80 alt 1 1979–1985
	Alt I	Alt II	Alt III	
Export				
Bearbetade varor	8,4	4,6	4,6	6,7
Råvaror m m	3,9	3,9	3,9	4,5
Summa varor	7,4	4,4	4,4	6,0
Tjänster	7,9	5,0	5,0	6,5
Totalt	7,5	4,5	4,5	6,0
Andel av BNP 1979				33,4
1981	32,5	32,5	32,5	
1985	39,6	37,3	35,7	40,8
Import				
Varor exkl olja	6,1	6,2	7,4	4,7
Olja	2,0	1,1	2,1	–1,9
Summa varor	5,6	5,6	6,7	3,8
Tjänster	–0,5	0,4	1,7	–0,6
Totalt	4,7	4,8	6,0	3,3
Andel av BNP 1979				30,9
1981	29,0	29,0	29,0	
1985	31,7	33,6	33,5	32,3



Anm. Uppgifterna avser svensk export av bearbetade varor till OECD-området.

Källa: Konjunkturinstitutet, prognos enligt ekonomidepartementet.

Diagram 1.9 Svensk export av bearbetade varor, relativpris och marknadsandel 1970–1981 samt 1981–1985 enligt alternativ I

för råvaruexporten har svenska tillverkare förlorat marknadsandelar och samma tendens gör sig gällande med ännu större styrka när det gäller den importkonkurrerande produktionen.

Orsakerna till dessa förluster av marknadsandelar synes vara flera. En hypotes som framförts är att Sverige sedan länge hotats av latenta marknadsandelsförluster i och med att andra exportnationer inhämtat svenska försprång avseende kvalitet, leveranssäkerhet etc. Dessa latenta förluster utlöstes så när prisökningarna blev alltför stora i mitten av 1970-talet för att motivera köparna att hålla fast vid traditionella leverantörsförhållanden. Därmed skulle processen också vara irreversibel, åtminstone utan mycket kraftiga relativprissänkningar. En annan faktor bakom andelsförlusterna är att den svenska exporten har en ofördelaktig varusammansättning med stora andelar av varor där konkurrensen från de nya industriländerna är hård och av varor som utvecklats svagt i världshandeln, t ex investeringsvaror, till följd av att just investeringarna fallit tillbaka i många länder. Den svenska exporten har också en ofördelaktig ländersammansättning med stora andelar av försäljningen till de nordiska länderna och Storbritannien som haft en lägre tillväxt än genomsnittet.

Förutom dessa förhållanden på marknadssidan kan man peka på några faktorer med anknytning till effektiviteten och anpassningsförmågan i produktionen. Jämfört med de viktigaste konkurrentländerna försvagades den svenska industrins relativa produktivitet med 12 % från 1974 till 1980, dvs under samma tid som marknadsandelsförlusterna för exporten var som

störst. Bakom denna utveckling ligger att den svenska strukturomvandlingen gått långsamt, så att lågproduktiva företag överlevt och högproduktiva företag fått svårt att dra till sig resurser för sin expansion. Ett hinder för strukturomvandlingen torde vara svårigheterna att få till stånd en effektiv allokering av arbetskraften. Nettolöner och andra anställningsvillkor har blivit så likartade över hela arbetsmarknaden att de förlorat mycket av sin betydelse som rekryteringsinstrument för de delar av exportindustrin som är verksamma på expansiva marknader. Också vissa trögheter i arbetsmarknadens funktionssätt kan spela in här. Vidare kan realkapitalbasen ha urholkats av den pressade lönsamhetsnivå som blev följden efter alltför snabba inhemska kostnadsökningar vid 1970-talets mitt. Särskilt gäller detta varor där producenterna inte kan kompensera sig genom högre priser vid rådande konkurrens på världsmarknaden, t ex skogsindustrins produkter. Olönsam produktion kom att läggas ned eller förläggas utomlands. I båda fallen betydde det att det skulle behövas nyinvesteringar i produktionskapacitet inom landet och därmed ta tid att återvinna marknadsandelar efter det att lönsamheten åter förbättrats. En oväntat stor del av det utrymme som devalveringarna 1977 skapade måste användas till att förbättra de historiskt sett extremt låga vinstmarginalerna i exportindustrin. Tidvis kan dessutom förhållandena på kreditmarknaden ha verkat hämmande på investeringsverksamheten och därmed produktionskapacitetens tillväxt i och med det ökade gapet i avkastning mellan finansiella och reala investeringar.

I diagram 1.9 har lagts in utvecklingen av relativpriser och marknadsandelar fram till 1985 enligt alternativ I under antagandet att exporten till OECD-området följer samma utveckling som förutsätts för hela exporten av bearbetade varor. Under vissa förutsättningar beräknas det vara möjligt att öka marknadsandelarna med 3,6 % per år. De svenska exportmarknadsandelarna skulle i så fall 1985 ha återuppnått 1974 års nivå. Devalveringen i september 1981 beräknas ha lett till en sänkning av de genomsnittliga relativpriserna detta år med ca 1,5 %. En förutsättning för återvinningen av marknadsandelar fram till 1985 är att relativpriserna *därutöver* kan sänkas med 2,1 % per år i genomsnitt, eller totalt ca 8,8 %. Enligt beräkningar i den preliminära nationalbudgeten 1982 kommer devalveringen vidare att bidra till att de relativa exportpriserna kan sänkas med ca 5,5 % 1982. För perioden 1982–1985 skulle därmed återstå ett krav att sänka relativpriserna med ca 1 % per år. En sålunda återhållsam prisutveckling är emellertid inte nog för att framkalla den beräknade förbättringen av marknadsandelarna. Prognosen förutsätter härvidlag också att strukturanpassningen i K-sektorn kan ske på ett avsevärt mer flexibelt sätt än under 1970-talets senare hälft.

För exporten av varor med internationellt fastställda priser, dvs för Sveriges del främst skogsindustrins export, kan ett enskilt land inte påverka priset nämnvärt utan får sälja sina produkter till världsmarknadspris i den utsträckning som produktionsförutsättningarna medger. Det måste t ex finnas tillräckligt med råvara och produktionen måste, åtminstone på sikt, vara lönsam. Som nämnts ovan beräknas den svenska skogsindustriexporten kunna öka med högst 4,5 % per år även om utlandsmarknaderna växer snabbare än så. Den återhållsamma lönekostnadsutvecklingen i alternativ I skulle visserligen kunna leda till en förbättrad lönsamhet i skogsindustrin och därmed incitament att öka produktionen ytterligare, men med hänsyn till den

tillgängliga produktionskapaciteten och situationen på råvarusidan torde företagen inte kunna utnyttja en mer expansiv marknadsutveckling. Råvaruknappheten betyder antingen att det inte går att få fram mer rundvirke eller att priserna stiger så att råvarukostnaderna inte medger en bättre lönsamhet.

Den totala *importen* minskade i relation till BNP mellan 1979 och 1981. Hälften av nedgången kan hänföras till den drastiska minskningen av oljeimporten, som i sin tur till nära hälften berodde på en kraftig neddragning av lagren. Utvecklingen av oljeimporten i relation till BNP framgår av diagram 1.10. Krysset i diagrammet markerar den trendmässigt normala andelen 1981. Denna "normalandel" är som synes lägre än de andelar som registrerats för tidigare år, vilket markerar ett trendmässigt sjunkande oljeberoende som en följd av ökade besparingar och en viss övergång till andra energislag.

LU förutsatte att den totala importen skulle öka i relation till BNP fram till 1985. I och med att importen 1981 drogs ner av exceptionella faktorer utgår framskrivningarna i avstämningen således från en låg nivå. Importandelen antas därför stiga snabbare fram till 1985 än vad LU förutsatte och sålunda kommer även importvolymen i absoluta tal att öka i snabbare takt än vad LU räknade med. Detta framgår av tabell 1.6. Räknat från en trendmässigt normal importnivå 1981 blir ökningen fram till 1985 dock bara hälften så stor, och trots den snabbare importökningen blir importandelen av BNP 1985 lägre i alternativ I än i LU:s alternativ 1. Detta förklaras av att relativprissänkningen under perioden är dubbelt så stor som i LU och således i högre grad leder till att importen konkurreras ut av inhemskt producerade varor och tjänster. För oljeimporten förutses en nära nog oförändrad andel av BNP 1985 jämfört med 1981, vilket ungefär motsvarar prognosen i LU.

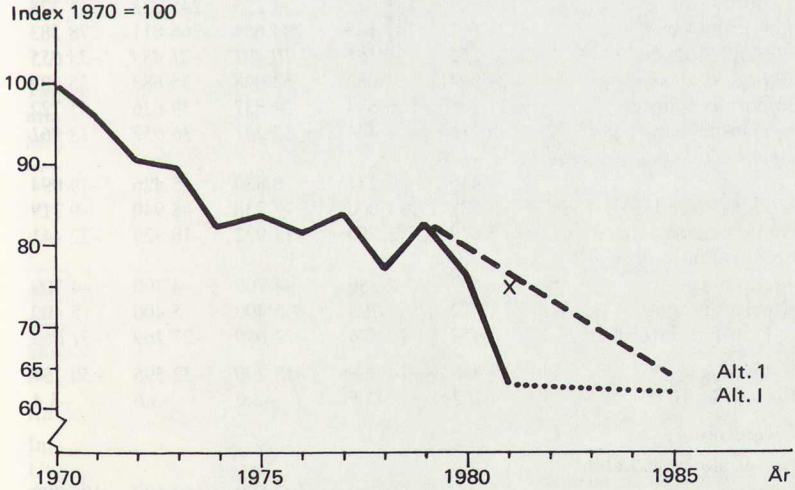


Diagram 1.10 Oljeimportens andel av BNP 1970–1985 (1979–1985 enligt LU 80). Fasta priser.

Anm. Krysset för år 1981 markerar trendmässigt värde av andelen detta år.

Källa: SCB samt prognos enligt ekonomidepartementet.

I *alternativen II och III,* där någon relativprissänkning inte förutsätts, kommer den svenska exporten att kunna öka i högst samma takt som världsmarknaden. Också importsubstitutionen blir begränsad jämfört med alternativ I. I alternativ II växer likväl den totala importen obetydligt snabbare än i alternativ I, beroende på den mycket svagare tillväxten av BNP och dess olika delar. Som framgår av tabell 1.6 går importen upp snabbt när BNP-tillväxten – som i alternativ III – är högre.

1.2.6 Transfereringarna

Den kombinerade effekten av de gjorda förutsättningarna om den svenska utrikeshandelns pris- och volymförändringar sammanfattas i bytesbalansen för varor och tjänster. Denna del av bytesbalansen var 1981 nära nog i jämvikt i den meningen att den gav ett litet överskott[1], men detta förslog alls inte till att täcka det utflöde på 2,5 % av BNP som transfereringsbalansen gav upphov till under året. Balansalternativet I ger ett nettoinflöde på ca 0,9 % av BNP i varu- och tjänstehandeln 1985. I de båda övriga alternativen II och III är visserligen exportinkomsterna större i löpande priser, men utgifterna för importen stiger ännu mer och nettoresultatet blir en försämring till –0,6 resp –2,0 % av BNP. I samtliga fall är transfereringarna en större belastning i förhållande till BNP än utflödet 1981. Utvecklingen av bytesbalansen och dess olika delar redovisas i tabell 1.7.

Tabell 1.7 Bytesbalansens utveckling 1979–1985
Milj kr, löpande priser

	1979	1981	1985		
			Alt I	Alt II	Alt III
Export av varor	117 509	143 027	234 253	245 328	245 328
Import av varor	124 661	147 188	244 654	266 811	278 383
Handelsbalans	*–7 152*	*–4 161*	*–10 401*	*–21 483*	*–33 055*
Export av tjänster	24 024	31 082	52 068	55 683	55 683
Import av tjänster	21 308	26 644	34 837	39 626	41 722
Tjänstebalans	*2 716*	*4 438*	*17 231*	*16 057*	*13 961*
Bytesbalans för varor och tjänster	–4 436	277	6 830	–5 426	–19 094
U-landsbistånd	–3 638	–4 000	–7 738	–8 940	–9 319
Räntor, netto	–3 679	–11 700	–14 992	–18 929	–22 441
Övriga transfereringar, netto	–1 407	–2 380	–4 700	–4 700	–4 700
Korrigeringspost	3 272	3 704	5 400	5 400	5 400
Transfereringsbalans	*–5 452*	*–14 376*	*–22 030*	*–27 169*	*–31 060*
Bytesbalans	–9 888	–14 099	–15 200	–32 595	–50 154
Procent av BNP	–2,2	–2,5	–2,0	–3,6	–5,4
Utlandsskuld					
Nettoställning vid årets utgång	–24 000	–68 200	–103 500	–160 600	–195 700
Procent av årets BNP	–5,2	–11,9	–13,4	–18,0	–21,0

Källa: SCB nationalräkenskaper, riksbanken och ekonomidepartementet.

[1] Enligt senare reviderad statistik har detta förbytts i ett litet underskott.

Transfereringsutvecklingen har här beräknats genom en uppdelning i fyra komponenter: u-landsbistånd, räntor till utlandet (netto), övriga transfereringar samt en korrigeringspost som ingår i betalningsbalansstatistiken.

U-landsbiståndet beräknas enligt fastställda riktlinjer uppgå till 1 % av bruttonationalinkomsten i löpande priser, vilket i realiteten nära nog motsvarar BNP. Realvärdet av biståndsbetalningarna 1985 är högst i alternativ I, samtidigt som det nominella beloppet där är lägst bland de tre alternativen till följd av den lägre inflationstakten.

Underskottet i räntenettot gentemot utlandet mer än tredubblades från 1979 till 1981 och nettoutflödet av valuta steg därigenom med 8 miljarder kr till närmare 12 miljarder kr. Enbart räntorna *till* utlandet blev nästan 12 miljarder kr dyrare. Tillväxten beror dels på en fortsatt ökning av utlandsskulden till följd av löpande underskott i bytesbalansen, dels på högre räntesatser för nyupplåningen. Devalveringen i september 1981 innebar att utlandsskulden värderades upp i svenska kronor. Även tillgångarna i utlandet fick ett högre motvärde i svenska kronor, men nettot blev likväl en ökning av skuldvärdet med närmare 7 miljarder kr. Räntebetalningarna till och från utlandet hann inte påverkas fullt ut 1981 av devalveringen, utan huvuddelen härav faller på 1982. Uppgifter och beräkningsresultat för utlandsställningen och räntebetalningarna redovisas i tabell 1.8.

Räntenettot 1985 har beräknats genom en särskild analys av bruttoräntorna på de lån som upptagits i utlandet. Dessa växer i omfattning för varje år under prognosperioden som den totala bytesbalansen visar underskott. Därtill kommer att ökningen av de svenska tillgångarna i utlandet övervägande finansieras med upplåning i utlandet. Räntebetalningarnas storlek beror också på skuldstockens sammansättning. De lån som upptagits 1980 och 1981 har som nämnts varit förknippade med höga räntesatser. Upplåningsräntan antas sjunka från 13 % 1981 till 10 % 1985 med ett genomsnitt under perioden på ca 10,6 %. Den genomsnittliga löptiden för nyupptagna lån förkortades när ränteläget var högt, varför dessa dyrare lån

Tabell 1.8 Utländska tillgångar och skulder samt räntebetalningar till och från utlandet 1979–1985
Miljarder kr, löpande priser

	1979	1981	1985		
			Alt I	Alt II	Alt III
Ställning vid årets utgång					
Tillgångar	85,3	114,0	125,9	138,1	138,1
Skulder	109,3	182,2	229,4	298,7	333,8
Netto	–24,0	–68,2	–103,5	–160,6	–195,7
Räntor under året					
Inkomster	3,3	7,2	8,4	9,2	9,2
Utgifter	7,0	18,9	23,4	28,1	31,6
Netto	–3,7	–11,7	–15,0	–18,9	–22,4
Procent av BNP	–0,8	–2,0	–1,9	–2,1	–2,4

Källa: SCB finansräkenskaper, riksbanken och ekonomidepartementet

kommer att försvinna relativt snart och ersättas med lån till lägre ränta. Lån som löper med rörlig ränta blir likaså billigare. För långfristiga lån som upptagits före 1980 till låg fast ränta och som omsätts under perioden blir det dock fråga om högre ränta. Sammantaget leder beräkningsantagandena till att den genomsnittliga räntesatsen på den ingående skulden stiger med nära 1/2 procentenhet fram till 1985 och därmed begränsar genomslaget av det sjunkande ränteläget för upplåningen.

Tillgångarna i utlandet antas öka med 5 % per år 1981–1985. I alternativ I reduceras denna tillväxt vid omräkning till svenska kronor av de fortlöpande revalveringar som förutsätts ske under perioden. Dessa reducerar även tillväxten av utlandsskulden genom att förpliktelserna blir mindre betungande i svenska kronor. Nettoställningen mot utlandet försvagas dock genom bytesbalansunderskotten under perioden och beräknas 1985 till 13,4 % av BNP. Revalveringarna begränsar även valutautflödet för räntebetalningarna med drygt 1/2 miljard kr 1985. Räntenettot stiger likväl i alternativ I med drygt 3 miljarder kr. Mätt i relation till BNP motsvarar detta en svag minskning.

I alternativen II och III uteblir "revalveringsvinsten" på utlandsskulden och räntenettot. Därutöver blir räntebelastningen större av att utlandsskulden tillväxer snabbare i takt med de större bytesbalansunderskotten i dessa alternativ. Jämfört med 1981 beräknas räntenettot i dessa fall öka med 7,2 resp 10,7 miljarder kr, vilket även innebär en uppgång i relation till BNP.

Övriga transfereringar inkluderar löner, licenser, patent, royalties, försäkringspremier, privat u-landsbistånd m fl överföringar till och från utlandet. För denna post har LU:s prognos för 1985 behållits.

Korrigeringsposten speglar transfereringar som inte registreras i den officiella statistiken. Sedan LU publicerades har den reviderats ned något för 1979 till följd av betalningsbalansdelegationens rön och förbättringar av statistiken. Liksom i LU antas korrigeringsposten öka med 10 % per år fram till 1985.

2 Industrin

Detta kapitel inleds med en sammanfattande beskrivning av LU 80:s bedömning av industriutvecklingen 1979–1985 samt en beskrivning av den faktiska utvecklingen under 1980 och 1981. För att uppnå de uppsatta målen för den ekonomiska politiken i alternativ 1 i LU 80 ställdes krav på en mycket snabb industriutveckling. Vi konstaterar emellertid att utvecklingen under 1980 och 1981 inte gått i den angivna riktningen. I avsnitt 2.2 redovisas reviderade kalkyler för industriutvecklingen 1981–1985 baserade på aktuella förutsättningar.

I LU 80 konstaterades att en av de mest centrala förutsättningarna för en god industriutveckling under de närmaste åren var en ökad strukturomvandlingstakt i industrin. I avsnitt 2.3 diskuteras förutsättningrna för att förbättra industrins anpassning till ändrade internationella konkurrensvillkor. Vi konstaterar att industristödspolitiken under senare år visserligen medfört att sysselsättningen kunnat hållas uppe relativt väl, men att detta skett till priset av en alltför långsam anpassning inom de delar av svensk industri som saknar långsiktiga konkurrensförutsättningar. Detta har lett till att expansionskraften överlag i industrin har minskat. Svensk industri har som resultat härav konkurrerats ut både på utländska och inhemska marknader, vilket lett till att Sverige har fått en för liten industrisektor med djupgående bytesbalansproblem som följd.

En av de industrisektorer som på kort sikt har de bästa förutsättningarna att bidra till en väsentlig förbättring av bytesbalansen är skogsindustrin. I avsnitt 2.4 diskuteras skogsindustrins produktions- och konkurrensförutsättningar. Vi konstaterar att råvaruförsörjningen för närvarande utgör det största hindret för en snabb expansion i skogsindustrin.

Industrikapitlet avslutas med ett avsnitt om vilka förutsättningar som finns för att 1981 års devalvering skall leda till en bestående förbättring av industrins konkurrenskraft och den yttre balansen. Genom att jämföra med erfarenheterna från 1977 års devalveringar är det möjligt att precisera förutsättningarna härför.

2.1 LU 80:s kalkyler och utvecklingen 1979–1981

Den väg mot återställd balans i svensk ekonomi, som anvisades i alternativ 1 i 1980 års långtidsutredning, ställde mycket stora krav på industrins utveckling under 1980-talets första hälft. En förbättring av Sveriges externa balans

bedömdes kunna åstadkommas endast genom en förstärkning och expansion i den konkurrensutsatta sektorn. För att uppnå den industriutveckling, som externbalansmålet kräver, fordras att framför allt två villkor uppfylls. På kort sikt måste för det första en förbättring av konkurrenskraften och lönsamheten i svensk industri komma till stånd, vilken gör det möjligt att stärka dess ställning på såväl export- som hemmamarknaderna. På längre sikt måste för det andra produktionsstrukturen bättre anpassas till de internationellt rådande pris- och kostnadsförutsättningarna.

Det första av ovan nämnda villkor uppfylldes i LU 80:s första kalkylalternativ genom en relativprissänkning på omkring 1 % per år. Härigenom kom den kostnadsanpassning till stånd, vilken skulle göra det möjligt för svensk industri att på kort sikt konkurrera och utvecklas. Industrins export bedömdes sålunda kunna öka med drygt 6 % per år mellan 1979 och 1985.

Exportutvecklingen ledde i sin tur till att industriproduktionen kunde öka med 4,5 % per år under kalkylperioden. Jämfört med andra hälften av 1970-talet då industriproduktionen sjönk med närmare 1 % per år, innebar denna utveckling ett klart trendbrott.

Det andra av ovan nämnda två villkor för en expansiv industriutveckling under 1980-talet, nämligen industrins strukturomvandling, kopplades i LU 80 samman med frågan om industrins framtida kapitalbildningsbehov. Mätt som andel av förädlingsvärdet bedömdes industrins investeringar behöva öka från knappt 13 % 1979 till mellan 15 och 16 % 1985. Under 1960-talet och början av 1970-talet låg denna andel mellan 17 och 18 % (se diagram 2.1). Trots den snabba investeringstillväxten skulle således investeringskvoten i industrin vid kalkylperiodens slut komma att ligga lägre än under tidigare perioder med god industriutveckling. Den viktigaste förklaringen till detta var just den omvandling av produktionsstrukturen som bedömdes nödvändig inom industrin. De mest expansiva industribranscherna bedömdes vara sådana med en låg kapitalintensitet, medan de kapitalintensiva basindustrierna beräknades växa mera långsamt. Med dessa förutsättningar bedömdes industrins investeringar behöva växa med 8 % per år mellan 1979 och 1985.

Trots den snabba produktions- och investeringstillväxten bedömdes arbetsproduktivitetens ökningstakt stanna vid drygt 4 % per år. Jämfört med den faktiska utvecklingen under 1970-talets senare del innebar den antagna produktivitetsutvecklingen en kraftig acceleration, utan att dock nå upp till de tillväxttal som uppmättes under 1960-talet och första hälften av 1970-talet. Förklaringen var att den goda produktivitetsutvecklingen under 1960-talet och början av 1970-talet kom till stånd genom en betydande utslagning av kapacitet, vilket gick ut över industrisektorns storlek. I långtidsutredningens alternativ 1, där i stället industrisektorn måste byggas ut fram till 1985, bedömdes dessa möjligheter inte föreligga i samma utsträckning.

Expansionen måste därför nu också ske genom en ökning av sysselsättningen i industrin. Antalet anställda i industrin borde sålunda öka med omkring 1 % per år mellan 1979 och 1985, motsvarande ett nettotillskott av drygt 60 000 arbetstillfällen sett över hela perioden.

Alternativet 2 i 1980-års långtidsutredning innebar en fortsättning av den avindustrialisering i svensk ekonomi som ägt rum under 1970-talets andra

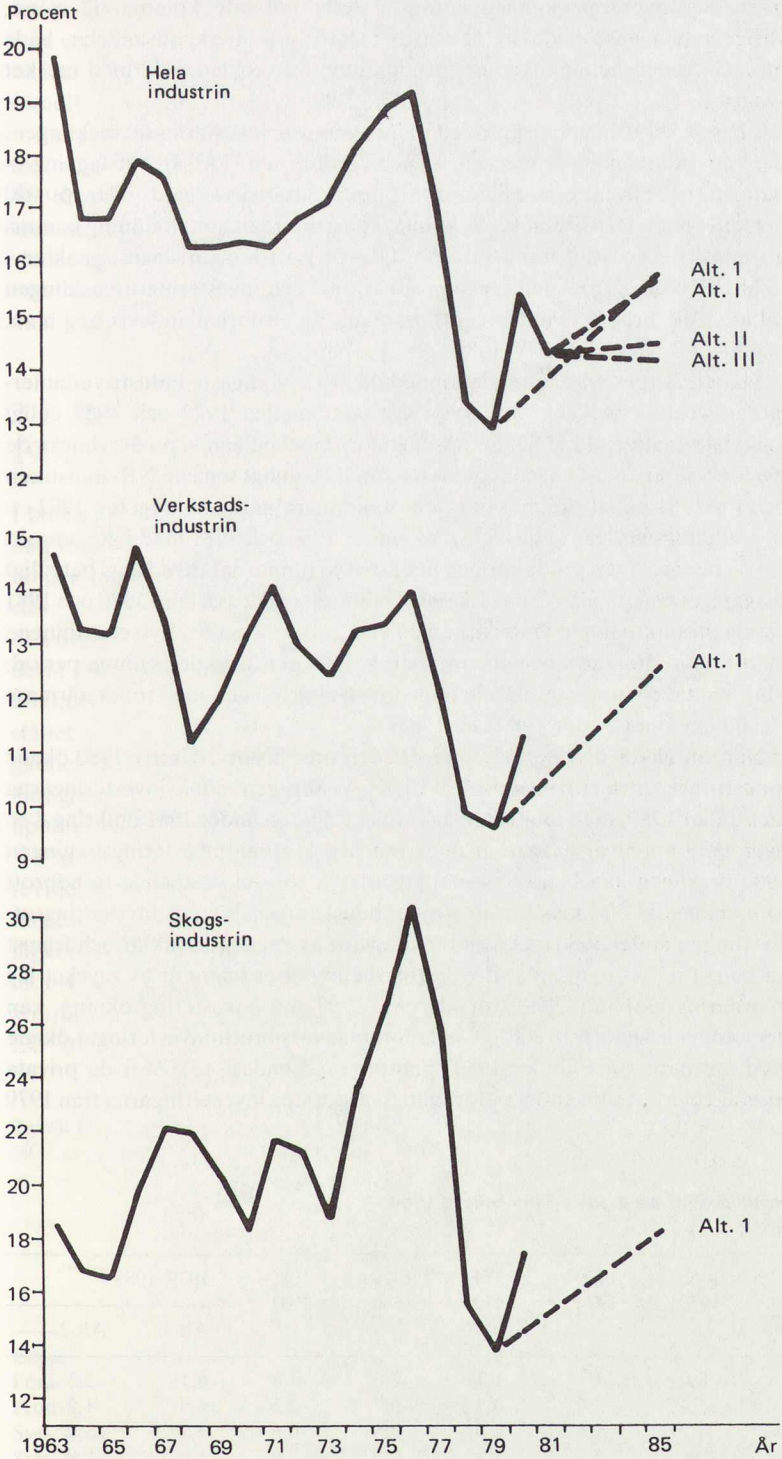


Diagram 2.1 Investeringskvoten i industrin, verkstadsindustrin och skogsindustrin 1963–1985 (1979–1985 enligt LU 80).

hälft. Kostnadsanpassningen antogs i detta fall inte komma till stånd, varigenom svensk industri fortsatte att förlora marknadsandelar både utomlands och hemma. Industriproduktionen utvecklades därmed mycket svagt.

Ett mycket oroande drag i detta alternativ var investeringsutvecklingen. Genom sjunkande investeringar och genom en fortsatt utslagning – industrisysselsättningen minskade i detta alternativ med över 50 000 personer mellan 1979 och 1985 – skulle industrins realkapitalbildning komma att minska successivt fram till 1985. Den fortsatt höga utslagningstakten i industrin bidrog trots den svaga produktions- och investeringsutvecklingen till att hålla produktivitetsutvecklingstaken på en förhållandevis hög nivå, nämligen 3 % per år 1979–1985.

I tabell 2.1 ges en sammanfattande bild av de viktigaste industrivariablernas utveckling mellan 1965 och 1981 samt mellan 1979 och 1985 enligt kalkylalternativen i LU 80. Som framgår av tabellen kan vi nu överblicka de två första åren av LU:s kalkylperiod – för 1980 enligt senaste NR-statistiken och för 1981 enligt prognosen i den preliminära nationalbudgeten 1982.

Förädlingsvärdet i industrin sjönk under 1980 och 1981 med i genomsnitt 1,4 % per år. Även produktionen per arbetad timme har utvecklats betydligt svagare än enligt kalkylerna i LU 80. Totalt sett för de två åren 1980 och 1981 ökade produktiviteten i industrin med endast 0,5 % per år. Sysselsättningen mätt i antal timmar minskade med drygt 2 % per år under samma period. Mätt i antal personer minskade industrisysselsättningen med totalt närmare 30 000 personer under 1980 och 1981.

När det gäller investeringarna är bilden mer positiv. Under 1980 ökade industriinvesteringarna med över 18 %. Visserligen sjönk investeringarna åter under 1981, men totalt sett låg investeringarna under 1981 omkring 8 % över 1979 års nivå. Frågan är dock om den kraftiga investeringsökningen 1980 verkligen kan betraktas som ett uttryck för det bestående trendbrott som enligt LU 80 krävs för att vända industriutvecklingen. Investeringsutvecklingen under 1980 tycks snarare ha varit av engångskaraktär och främst ha berott på ett uppsamlat investeringsbehov efter några år av mycket låg investeringsaktivitet. En stor del av 1980 års investeringsökning kan dessutom härledas från statligt ägda företag, vars bruttoinvesteringar ökade med närmare 40 % under 1980, jämfört med endast 13,5 % i de privata företagen. Mätt som andel av förädlingsvärdet steg investeringarna från 1979

Tabell 2.1 Industriutvecklingen 1965–1981 samt 1979–1985 enligt LU 80
Årlig procentuell volymförändring

	1965–1970	1970–1974	1974–1979	1979–1980	1980–1981	1979–1985	
						Alt 1	Alt 2
Export	8,0	7,2	1,7	–2,6	–1,8	6,1	2,3
Förädlingsvärde	4,4	3,6	–0,8	–0,7	–2,5	4,5	1,2
Produktivitet	6,7	5,4	2,0	0,5	0,6	4,2	3,0
Antal sysselsatta	–0,6	–0,4	–1,1	–0,3	–2,6	1,0	–0,9
Investeringar	3,9	6,3	–7,3	18,1	–9,4	8,0	–1,8

års nivå på knappt 13 % till omkring 15 % 1980 och 1981. Investeringskvotens ökning under dessa år jämfört med 1979 berodde dock inte endast på ökade investeringar utan också på den mycket svaga utvecklingen av förädlingsvärdet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att industriutvecklingen under de två första åren av LU:s kalkylperiod inte på någon punkt har gått i riktning mot det alternativ som leder till balans i svensk ekonomi. Utvecklingen har snarast följt det alternativ, som karaktäriserats av växande balansproblem. I vissa avseenden – främst när det gäller export, produktion och produktivitet – har utvecklingen hittills till och med varit svagare än vad som kalkylerades med i alternativ 2.

2.2 Reviderade industrikalkyler för perioden 1981–1985

I tabell 2.2 sammanfattas industriutvecklingen mellan 1981 och 1985 såsom den framträder i de tre kalkylalternativ, vars makroekonomiska förutsättningar redovisats i del I. Beträffande industrins utveckling riktar sig det största intresset mot alternativen I och III. Båda dessa alternativ syftar till att öka den totala aktivitetsnivån i svensk ekonomi. I alternativ I åstadkommes detta liksom i LU 80:s alternativ 1 genom en exportledd tillväxt i den konkurrensutsatta sektorn. I alternativ III åstadkommes aktivitetsökningen i stället genom en kraftig expansion i den offentliga sektorn och i bostadsbyggandet. Alternativ II bygger på samma sätt som i alternativ 2 i LU 80 på antagandet att vi inte lyckas vända den negativa industriutveckling som vi upplevt under senare år.

Vid jämförelser mellan utvecklingstakterna i kalkylerna i LU 80 och i de reviderade kalkylerna måste beaktas att LU 80:s basår – 1979 – var ett högkonjunkturår, medan basåret i de reviderade kalkylerna – 1981 – var ett lågkonjunkturår. Kapacitetsläget i industrin (se diagram 2.2) visar att industriutvecklingen under 1980 och 1981 till stor del bestämts av det svaga konjunkturläge som rått. Vid en ren avräkning för utvecklingen 1979–1981 i LU 80:s kalkyler innebär detta att de återstående tillväxtkraven skärpts

Tabell 2.2 Industriutvecklingen 1981–1985
1975 års priser

	Milj kr 1981	Årlig procentuell förändring 1981–1985		
		Alt I	Alt II	Alt III
Export	83 586	7,6	4,6	4,6
Förädlingsvärde	72 056	5,8	3,3	3,8
Produktivitet (kr/tim)	50,44	4,2	4,2	4,2
Sysselsättning (milj tim)	1 428,43	1,5	–0,9	–0,4
Sysselsättning (1 000-tals pers)	954,1	1,9	–0,5	–0,1
Investeringar	10 311	8,2	3,6	3,6

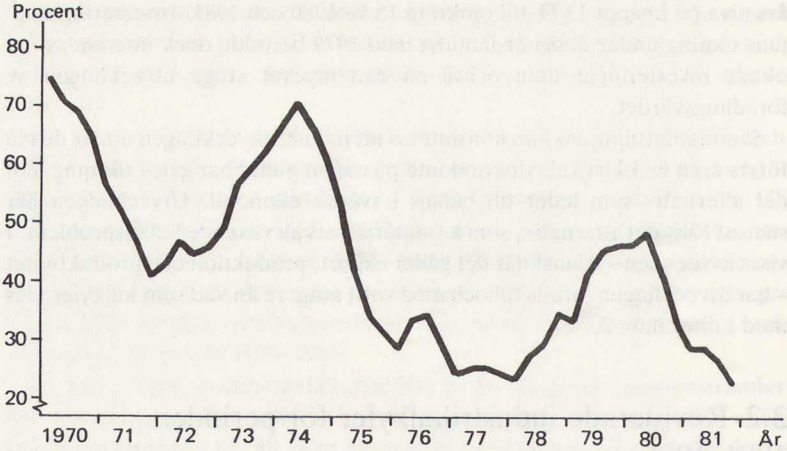


Diagram 2.2 Kapacitetsutnyttjandet i industrin 1970–1981
Procentandel ja-svar på frågan om fullt kapacitetsutnyttjande i KI:s barometerenkät.

väsentligt. Industriproduktionen skulle således behöva öka med närmare 8 % per år mellan 1981 och 1985 för att nå upp till den nivå som framkom i alternativ 1 i LU 80. Som framgår nedan ligger emellertid den reviderade produktionsnivån för 1985 lägre än i LU 80. Tillväxttakten ligger däremot högre, vilket återspeglar det förhållandet att utvecklingen 1981–1985 även inrymmer en återhämtning av den svaga konjunkturutvecklingen under 1980 och 1981.

Förutsättningarna för industritillväxten i alternativ I är i princip desamma som i LU 80:s första alternativ. På efterfrågesidan ger en sänkning av relativpriserna en snabb ökning av den internationella efterfrågan på svensk industris export. I LU 80 uppgick relativprissänkningen mellan 1979 och 1985 till 1 % per år, medan den i de nya kalkylerna för perioden 1981 till 1985 beräknas behöva öka till 2,1 % per år, Givet denna förutsättning och givet antagandena om världsmarknadens tillväxt ökar industrins export med 7,6 % per år under kalkylperioden, vilket är 1,5 procentenheter snabbare än i LU 80.

Som framgått i tidigare avsnitt innebär den 10-procentiga devalveringen i september 1981 att relativpriserna kan beräknas sjunka med 5,5 % under 1982. Det återstående kravet på relativprissänkningar för perioden 1982–1985 skulle därmed uppgå till knappt 1 % per år.

Exportutvecklingen samt den härmed sammanhängande relativprissänkningen leder i sin tur till att industriproduktionen kan öka med 5,8 % per år mellan 1981 och 1985. Jämfört med LU 80 ökar kravet på produktionstillväxt i industrin med drygt 1 procentenhet, vilket dock sker från en låg nivå under ett lågkonjunkturår. Eftersom produktiviteten antas öka i oförändrad takt, nämligen med 4,2 % per år, måste i kalkylerna sysselsättningen mätt i antal timmar öka betydligt snabbare nu än i LU 80. I LU 80 antogs sysselsättningen öka med endast 0,2 % per år mellan 1979 och 1985, medan den i de nya kalkylerna måste öka med 1,5 % per år. Mätt i antal personer innebär detta vid givna antaganden om medelarbetstidens utveckling en mycket kraftig sysselsättningsökning. Ungefär 19 000 arbetstillfällen måste tillskapas varje år inom industrin fram till 1985. I LU 80 var kravet på sysselsättningsökning i

industrin "endast" 10 000 sysselsatta per år. Den kraftiga skärpning av kravet på sysselsättningstillväxt i industrin som nu framkommer beror på den betydande sysselsättningsminskning som inträffat 1980 och 1981. Trots den snabbare sysselsättningsökningen blir sysselsättningsnivån omkring 14 000 personer lägre 1985 i de reviderade kalkylerna jämfört med LU 80 (se diagram 2.3).

Den snabba produktions- och sysselsättningsutvecklingen mellan 1981 och 1985 som framkommer i alternativ I bedöms nu liksom i LU 80 kräva en investeringstillväxt på omkring 8 % per år. Bedömningen av vilken investeringstillväxt som är förenlig med en given produktions- och sysselsättningsutveckling är komplicerad och måste kringgärdas med viss osäkerhet. Det traditionella sättet att beräkna investeringsbehoven vid given produktions- och sysselsättningsutveckling baserade på kapitalstocksdata inrymmer stora statistiska mätproblem som i det närmaste omöjliggör meningsfulla analyser (för en utförligare diskussion av dessa problem se Industrin inför 80-talet, IUI 1981, appendix till kapitel 3).

Som tidigare framhållits baserades investeringsbedömningen i LU 80:s industriexpansiva alternativ på uppfattningen att investeringarnas andel av förädlingsvärdet – den s k investeringskvoten – i enskilda branscher bör ligga ungefär på de nivåer som uppmättes under 1960-talet och början av 1970-talet, då industrin hade en storlek och en konkurrenskraft som skapade balans i svensk ekonomi. För industrin som aggregat innebär dock den nödvändiga omvandlingen av produktionsinriktningen från kapitaltunga

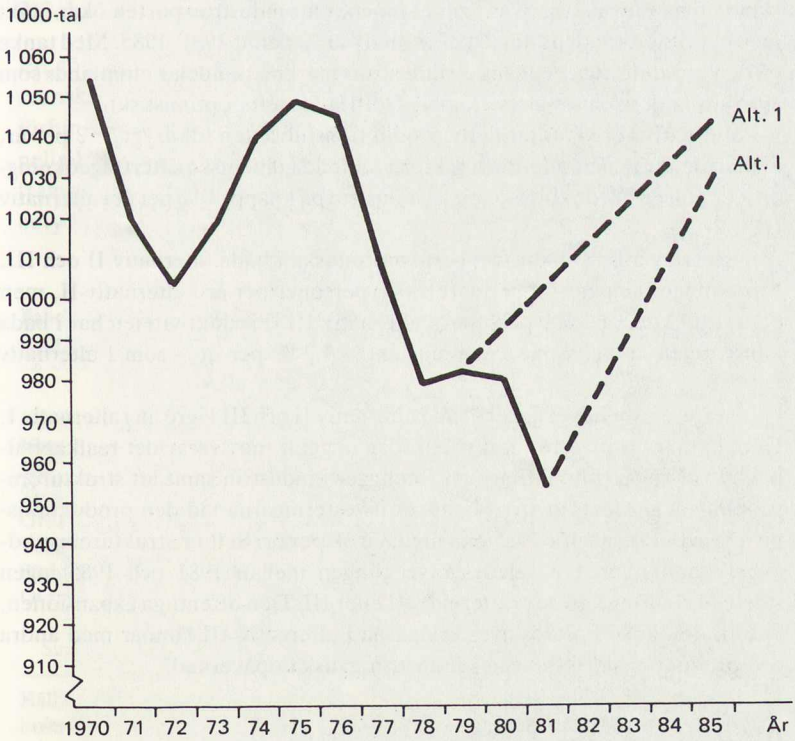


Diagram 2.3 Industrisysselsättningen 1970–1985 (1979–1985 enligt LU 80) Antal sysselsatta.

basindustrier – t ex gruvor och järn- och stålindustri – till mindre kapitalintensiva branscher – t ex kemisk industri och verkstadsindustri – som är ett nödvändigt villkor för en god industriutveckling i framtiden, att investeringskvoten 1985 kommer att understiga den kvot som uppmättes under 1960-talet och 1970-talets första hälft. Av diagram 2.1 framgick att 1985 års produktionsstruktur ger en investeringskvot som ligger omkring 2–3 procentenheter lägre än under perioden 1963–1974, trots att således investeringskvoterna i enskilda branscher antas ligga på ungefär oförändrade nivåer under de två jämförelseperioderna. Det senare framgår av de två nedre kurvorna i diagram 2.1, som visar investeringskvoten i två enskilda branscher, nämligen verkstadsindustrin och skogsindustrin. Med den i alternativ I givna produktionstillväxten på 5,8 % per år och med den ovan angivna förutsättningen att 1985 års investeringskvoter i enskilda branscher bör ligga ungefär på de nivåer som uppmättes under 1960-talet och 1970-talets första hälft måste industrins investeringar öka med drygt 8 % per år mellan 1981 och 1985.

Detta kan emellertid vara en underskattning av två skäl. För det första tenderar snabba relativprisförändringar att utlösa en snabb produktivitetsutveckling, vilket i sin tur tenderar att öka den takt i vilken kapitalet behöver förnyas. För det andra innebär även den snabba tekniska utvecklingen som är en följd av ökade satsningar på forskning och utveckling att kapitalets livslängd förkortas, vilket kräver högre investering för att bibehålla en given stock.

Alternativen II och III ger, trots olika makroekonomiska förutsättningar, en likartad industriutveckling. Kostnadsanpassningen antas inte komma till stånd i något av alternativen, vilket innebär att industriexporten ökar i takt med världsmarknadens tillväxt eller med 4,6 % per år 1981–1985. Med tanke på den trendmässiga nedgång av industrins marknadsandelar utomlands som ägt rum under senare år (se kap 1, Del II) är detta optimistiskt.

I alternativ II begränsar detta produktionstillväxten till drygt 3 % per år, medan den från den offentliga sektorn härledda inhemska efterfrågeökningen leder till en produktionsökning i industrin på knappt 4 % per år i alternativ III.

Sysselsättningen i industrin beräknas minska i både alternativ II och III. Minskningen uppgår till närmare 5 000 personer per år i alternativ II, men endast till knappt 1 000 personer i alternativ III. Produktiviteten har i båda alternativen antagits öka i samma takt – 4,2 % per år – som i alternativ I.

Investeringsbehovet ligger i både alternativ II och III lägre än i alternativ I. Om vi antar att investeringskvoten idag ungefär motsvarar det realkapitalbehov vid given produktion som föreligger i industrin samt att strukturomvandlingen går fortsatt trögt behöver investeringarna vid den produktionsnivå som beräknats för 1985 öka med 3,6 % per år. Sett ur strukturomvandlingssynpunkt innebär således utvecklingen mellan 1981 och 1985 ingen större förändring vare sig i alternativ II eller III. Den offentliga expansionen, liksom de ökade bostadsinvesteringarna i alternativ III lämnar med andra ord produktionsinriktningen i industrin ganska opåverkad.

2.3 Industrins strukturomvandling

LU 80:s första kalkylalternativ karakteriserades av en gynnsamm industriutveckling, som i det medel- och långfristiga perspektivet innebar en omfattande omvandling av industrins produktionsstruktur. Vi kan nu konstatera att mycket lite talar för att denna omvandlingsprocess ännu kommit igång. En av de viktigaste förutsättningarna för den – en exportledd ökning av efterfrågan på svensk industris produktion – har å andra sidan inte heller inträffat. Bedömningen kvarstår emellertid – strukturomvandlingen är ett nödvändigt villkor för en positiv industriutveckling och därmed för möjligheten att återskapa balans i svensk ekonomi.

Strukturomvandlingen är en fortlöpande process som innebär att produkter, produktionsmetoder och företag hela tiden förnyas genom att gammalt ersätts med nytt. Drivkraften i denna process är de kontinuerliga förändringar i priser och kostnader som äger rum i den inhemska och internationella konkurrensen. De svenska producenterna, som i allmänhet är små på världsmarknaden, måste oavbrutet anpassa sig till de priser och kostnader som etableras i omvärlden. Under 1950- och 1960-talen kunde svensk industri på ett mycket framgångsrikt sätt anpassa sig till villkoren i det internationella handelsutbytet. Redan mot slutet av 1960-talet fanns emellertid tecken på växande svårigheter för den svenska exporten. Vid mitten av 1970-talet var behovet av utslagning av ickekonkurrenskraftig kapacitet mycket stort, men av olika skäl förhindrades eller fördröjdes den nödvändiga anpassningen.

2.3.1 Strukturomvandlingen och industristödspolitiken

En förklaring till varför takten i anpassningen har bromsats upp är den svenska industristödspolitiken under senare delen av 1970-talet. För att förhindra eller fördröja ett allt för snabbt genomslag av den nya internationella konkurrens som vuxit fram på områden där Sverige traditionellt varit framgångsrikt – malm, stål, varv och till en del skog – gick staten in med betydande stödinsatser. Av tabell 2.3 framgår att statens ickepermanenta

Tabell 2.3 Statliga stödåtgärder till krisdrabbade industribranscher 1975–1979
Utbetalade medel. Milj kr. Löpande pris

	1975	1976	1977	1978	1979	Summa
Varv	193	1 008	1 776	4 870	2 448	10 295
Stål	433	2 029	1 264	1 428	2 188	7 342
Skog	188	187	260	323	1 429	2 387
Gruvor	188	187	54	895	717	2 041
Teko	111	79	366	313	446	1 315
Statsföretag	187	188	300	164	301	1 140
Övriga	–	–	155	183	358	696
Summa	1 300	3 678	4 175	8 176	7 887	25 216

Källa: Carlsson, B, Bergholm, F och Lindberg, T, Industristödspolitiken och dess inverkan på samhällsekonomin, IUI, 1981.

stöd till krisdrabbade företag under perioden 1975–1979 på kort tid vuxit mycket snabbt och kommit att uppgå till mycket stora belopp. Tabellen visar också att stödinsatserna varit koncentrerade till ett fåtal branscher.

Att stödet till industrin vuxit så snabbt beror på att flera av de svenska basindustrierna av flera olika skäl drabbades mycket hårt vid mitten av 1970-talet. Tidigare var stödet främst begränsat till TEKO-industrin och under första hälften av 1970-talet stannade det totala riktade stödet till företag och branscher vid drygt 1,5 miljarder kr. Detta skall jämföras med det stöd på i runda tal 25 miljarder kr i löpande priser som betalades ut i icke-permanent industristöd under andra hälften av 1970-talet.

Den största stödmottagaren under senare år har varit varvsindustrin som i rena bidrag och kapitaltillskott emottog drygt 12 miljarder kr fr o m budgetåret 1976/77 t o m budgetåret 1980/81, motsvarande ca 60 % av det riktade industristödet mätt på detta sätt.[1] Förklaringen till varvsindustrins problem står att finna i den enorma överkapacitet som funnits i världen sedan efterfrågan på tanktonnage föll drastiskt efter den första oljeprischocken. Den svenska varvsindustrin, som var starkt specialiserad på stora tankfartyg drabbades speciellt hårt. Det oförmånliga kostnadsläget gentemot länder som Japan och Sydkorea, som snabbt byggt upp en kapacitet och ett kunnande att bygga fartyg, har ytterligare accentuerat problemen.

Även inom stålindustrin fanns efter oljekrisen en betydande global överkapacitet, inte minst som en följd av utbyggnaden i de s. k. NIC-länderna. Då svenska handelsstålverk i stor utsträckning är leverantör till svenska och utländska varv fick varvsindustrins kris efterverkningar även här. Kapitaltillskott på drygt 3 miljarder kr och statliga lån på drygt 4 miljarder kr har fram till budgetåret 1980/81 lämnats i stöd till stålindustrin.

Den svenska järnmalmsindustrin har traditionellt de västeuropeiska stålverken som huvudavnämare och varvs- och stålkrisen fick därmed också betydande negativa effekter där. Produktionen föll t. ex. från 44 miljoner ton 1974 till 25 miljoner ton 1978. Inom gruvindustrin finns också betydande långsiktiga problem. Lägre brytningskostnader i dagbrottsgruvorna i framför allt Australien och Brasilien med låga transportkostnader till hamn har gjort den svenska underjordsbrytningen allt mindre konkurrenskraftig. Minskad efterfrågan på högfosformalm och ogynnsam utveckling av relativpriserna har skärpt problemen. Betydande förluster för LKAB under de senaste åren har framtvingat direkta bidrag och kapitaltillskott på ca 2,5 miljarder kr för budgetåren 1978/79–1980/81.

Även skogsindustrin har drabbats av stora svårigheter under senare år och miljardbelopp har utbetalats till i första hand NCB och Södra Skogsägarna. Speciellt under den utdragna lågkonjunkturen 1975–1978 blev problemen på många håll akuta. Virkesbristen har varit ett ständigt återkommande problem under 1970-talet och följaktligen är det framför allt de företag som saknar egna skogar som drabbats hårt. På sikt borde dock en bättre virkesbalans och en ökad vidareförädling inom landet göra skogsindustrin tillräckligt konkurrenskraftig internationellt (se avsnitt 2.4).

Det statliga stödets huvudsakliga syfte har varit att förhindra eller fördröja sysselsättningsmässigt oacceptabla neddragningar i en bransch eller ett företag och möjliggöra en omstrukturering som på sikt kan ge lönsamhet.

[1] N. Lundgren, I. Ståhl; Industripolitikens spelregler, 1981.

Det har inte enbart varit fråga om att upprätthålla sysselsättningen utan också att göra det just i de krisdrabbade företagen. Såtillvida har också insatserna varit framgångsrika att man lyckats hålla uppe sysselsättningen i de krisdrabbade företagen på ett sätt som inte varit möjligt vid en större marknadsanpassning. På kort sikt har arbetslösheten därigenom hållits nere. Då det i de flesta fall varit frågan om långtgående strukturella problem snarare än konjunkturellt betingade sådana har emellertid till stor del den nödvändiga omstruktureringen på detta sätt skjutits framåt i tiden. Dessutom har den selektiva stödpolitiken på flera sätt fått icke önskvärda effekter när det gäller ekonomins anpassningsförmåga. Det beror på de inlåsningseffekter och snedvridningar som följt av att de styrsignaler som prisbildningen på en fri marknad ger upphov till delvis ändrats och satts ur spel.

Användandet av selektivt industristöd innebär att konkurrenssituationen förändras. Detta skapar sedan lätt snedvridningar som leder till effektivitetsförluster för ekonomin och försämrade tillväxtmöjligheter i framtiden.

Strukturella problem i en bransch kan t ex ha uppkommit som ett resultat av för högt kostnadsläge och förändrade internationella konkurrensförhållanden, vilket gjort den svenska produktionskapaciteten för stor i relation till efterfrågan. I en sådan situation slås i första hand de minst effektiva och minst lönsamma företagen ut. Stödinsatser för dessa företag kan då få till följd att de mindre effektiva företagen överlever på de mer effektiva och expansionskraftiga företagens bekostnad. Förutom den ineffektiva resursanvändning som detta i sig medför skapas det på sikt stora problem då företagens spelregler ändras på ett destruktivt sätt.

Risken för konkurrenssnedvridning på produktmarknaden är alltså påtaglig om stöd ges till vissa företag men inte till andra som tillverkar samma produkter eller substitut till dessa. I flera fall har detta skett. Inom skogsindustrin har NCB, Södra Skogsägarna och ASSI fått stöd men inte övriga skogsföretag, inom stålindustrin har SSAB mottagit betydande stödinsatser medan så inte varit fallet för de minsta handelsstålverken, inom varvsindustrin har Svenska Varv fått stöd i en helt annan omfattning än de privata mindre och medelstora varven.

Även på arbetsmarknaden kan stödpolitiken ge upphov till icke önskvärda snedvridnings- och inlåsningseffekter. Subventionerade företags lönebetalningsförmåga stärks på ett sätt som gör det svårt för andra företag att konkurrera om arbetskraften. Speciellt påtagligt blir detta när de s k krisbranscherna också är höglönebranscher. Ett exempel är de problem som Volvo periodvis haft att få folk till Torslandaverken samtidigt som betydande sysselsättningsstöd givits till Göteborgsvarven. Orörligheten på arbetsmarknaden tenderar således att förstärkas av selektiva stödinsatser till konkurrenssvaga företag och branscher.

En selektiv industristödspolitik får också effekter på allokering av kapital. Genom industristödets utformning styrs kapital till företag med svag lönsamhet, vilket på sikt medför sjunkande självfinansieringsgrad och därmed svagare investeringsutveckling än annars. Även indirekt via ökade budgetunderskott och därmed ett tryck uppåt på räntorna påverkas övriga industrisektorn negativt av industristödet.

En effekt av ökat statligt stöd till vissa företag är att dessa företags

lönebetalningsförmåga ökar högst påtagligt och att deras efterfrågan på arbetskraft därmed blir större än annars. Detta gör det svårare för andra expansiva företag att konkurrera om arbetskraften. Resultatet blir ökad löneglidning inte bara i den subventionerade delen av industrin utan även på den övriga arbetsmarknaden. Detta leder i sin tur till att den genomsnittliga lönsamheten går ner, investeringarna sjunker och den internationella konkurrenskraften urholkas. Även om ökade subventioner på kort sikt innebär en stimulans av efterfrågan kan de långsiktiga tillväxtmöjligheterna på detta vis försvagas.

2.3.2 Strukturomvandlingen och kostnadsutvecklingen

Vi kan således konstatera att den svenska industrins strukturproblem till en väsentlig del sammanhänger med problemen i krisbranscherna. Alltför stor kapacitet har byggts upp i branscher där vi inte längre är internationellt konkurrenskraftiga. Genom omfattande statliga subventioner har vi endast åstadkommit en tillfällig lättnad.

Våra möjligheter att lösa krisbranschernas strukturproblem är emellertid beroende av industrins förmåga att utvecklas och förnyas på andra områden. Tyvärr måste vi konstatera att industrin haft stora problem att klara sig i den internationella konkurrensen även utanför krisbranscherna. Den svenska industrin har haft en kostnadsutveckling som lett till en snabb utslagning av ickekonkurrenskraftig kapacitet – med undantag för krisbranscherna – samtidigt som lönsamheten varit för svag i den konkurrenskraftiga delen för att leda till en kompenserande uppbyggnad av ny kapacitet. Sverige har därmed fått en industrisektor som är för liten eller har för dålig konkurrenskraft för att skapa balans i utrikeshandeln.

Ett motiv för stödinsatserna har varit den svaga utvecklingen utanför krisbranscherna. Tankegången tycks ha varit den att inte låta gamla företag och anläggningar slås ut innan nya och expansiva industrier kommit fram. Det mesta talar dock för att utvecklingen blivit den omvända. Så länge krisföretagen stöttas blir det ingen expansion i de övriga företagen. Skälet är framför allt att en allt för långsam utslagning av företag utan egen konkurrenskraft via lönerna driver upp kostnadsnivån överlag, vilket verkar tillbakahållande på de annars expansiva företagen.

Den svenska industrins omvandlingsproblem har således två sidor, vilka i väsentliga avseenden är korrelerade med varandra. Å ena sidan har vi kunnat konstatera att det föreligger ett stort behov av utslagning av ickekonkurrenskraftig kapacitet inom branscher där vi på grund av relativprisförändringar inte längre är internationellt konkurrenskraftiga. Å andra sidan har vi också kunnat konstatera att expansionen i potentiellt konkurrenskraftiga delar av industrin inte har kommit till stånd på grund av en fortgående sänkning av lönsamhet och soliditet. Situationen åskådliggörs i diagram 2.4, som visar branschernas relativa konkurrenskraft vid en given tidpunkt. På den horisontella axeln har branscherna rangordnats efter räntabilitet på totalt kapital, som mäts på den vertikala axeln. Kurvan anger en hypotetisk fördelning av räntabiliteten i industrins olika branscher.

Diagrammet återger stiliserat den situation som svensk industri sedan ett antal år befinner sig i. För det första har vi en mycket stor spridning av

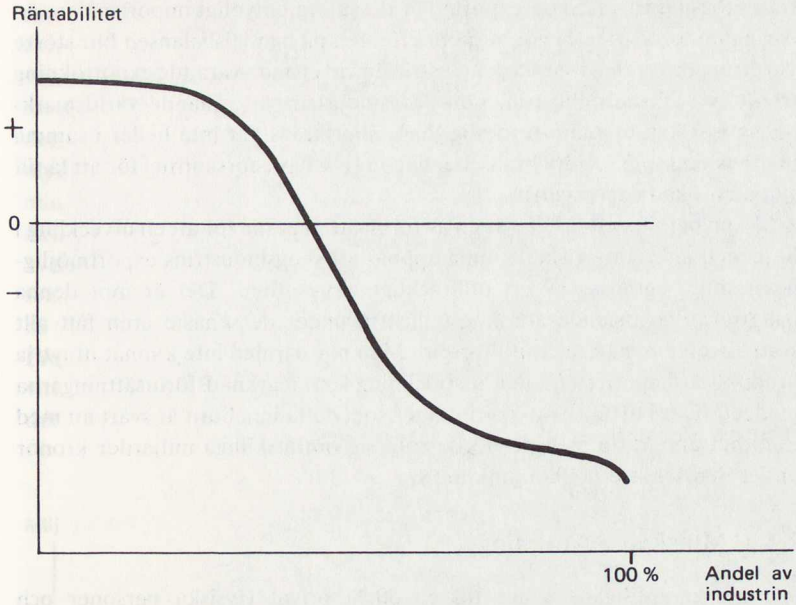


Diagram 2.4 Lönsamhet och strukturomvandling i industrin.

lönsamheten mellan svaga och framgångsrika branscher – kurvans lutning är brant. För det andra har noll-linjen hamnat mycket högt genom att toleransen för vinster i de framgångsrika företagen minskat från samhällets och löntagarnas sida. Detta har lett till att en ökad andel av industrin har fått lönsamhetsproblem samtidigt som expansionskraften i de framgångsrika företagen har sjunkit.

Av fundamental betydelse för våra möjligheter att bryta den negativa industriutvecklingen är att samspelet mellan avvecklingstakt i den negativa delen och förnyelsetakt i den positiva delen återställs. Ju snabbare ny industriell verksamhet kan utvecklas och öka sysselsättningen desto större förutsättningar finns det att avveckla gammal kapacitet. Den relativa kostnadsnivån har här en avgörande roll. Om Sverige har extra stora krav på en hög omvandlingstakt på grund av internationella förändringar, måste den relativa kostnadsnivån i den positiva delen av industrin vara relativt lägre än i konkurrentländerna om expansionstakten i den konkurrenskraftiga delen av industrin skall hållas uppe på en tillräckligt hög nivå. Hittills har vi inte lyckats med att uppnå detta. Utfallet av 1983 års löneförhandlingar får en avgörande betydelse för om vi skall lyckas under de närmast kommande åren.

2.4 Skogsindustrin och råvaruförsörjningen

Skogsindustrin är ur flera aspekter en nyckelbransch i svensk industri. Den svarar för ca 15 % av industrins sysselsättning och den är från bytesbalanssynpunkt av vital betydelse. Produktionen inom skogsindustrin är generellt sett mycket exportinriktad. Av massaproduktionen går ca 40–50 % på export och av pappersproduktionen drygt 2/3. Av vår totala export kommer ca 20 %

från skogsindustrin. Skogsexporten är dessutom betydligt importsnålare än övriga sektorers. Detta gör att nettoeffekten på handelsbalansen blir större vid en exportökning från skogsindustrin än vid en motsvarande exportökning från t ex verkstadsindustrin. Om skogsindustrin vid rådande världsmarknadspriser kan uppnå erforderlig lönsamhet krävs här inte heller i samma utsträckning som i andra branscher någon relativprisförsämring för att få till stånd en ökad exportvolym.

Såsom betonades i LU 80 är en av förutsättningarna för att en utveckling i linje med alternativ 1 skall kunna uppnås att skogsindustrins exportmöjligheter inte begränsas av ett otillräckligt virkesutbud. Det är mot denna bakgrund illavarslande att skogsindustrin under de senaste åren fått allt större problem med råvarutillförseln. Man har därmed inte kunnat utnyttja produktionskapaciteten i den utsträckning som marknadsförutsättningarna medgett. Det bortfall av exportintäkter som detta inneburit är svårt att med exakthet uppskatta men det torde röra sig om åtskilliga miljarder kronor under den senaste högkonjunkturen.

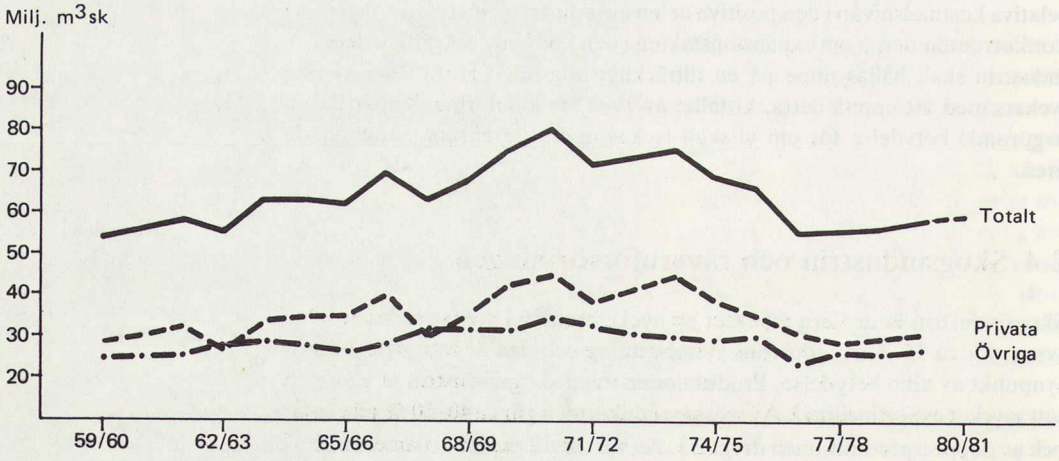
2.4.1 Minskad avverkning

Sveriges skogstillgångar ägs till ca 50 % privat (fysiska personer och dödsbon) och till ca 25 % vardera av aktiebolag och allmänna ägare (huvudsakligen staten). Under 1940- och 1950-talen låg den totala skogsavverkningen på ungefär 50 milj. m^3 sk.[1] Industrins ökade råvarubehov medförde sedan en successiv ökning av avverkningen. Under 1970-talets första hälft låg den för första gången i nivå med den långsiktigt möjliga, dvs på i genomsnitt ca 75 milj m^3 sk per år. Därefter har emellertid avverkningstakten sjunkit betydligt och under de senaste åren legat på ca 60 milj m^3 sk. Under 1982 beräknas avverkningen bli 61–62 milj m^3 sk. Nedgången i avverkningarna under senare år har framförallt varit koncentrerad till det privatägda skogsbruket, medan avverkningsnivån inom den övriga delen hållits uppe ganska väl (diagram 2.5).

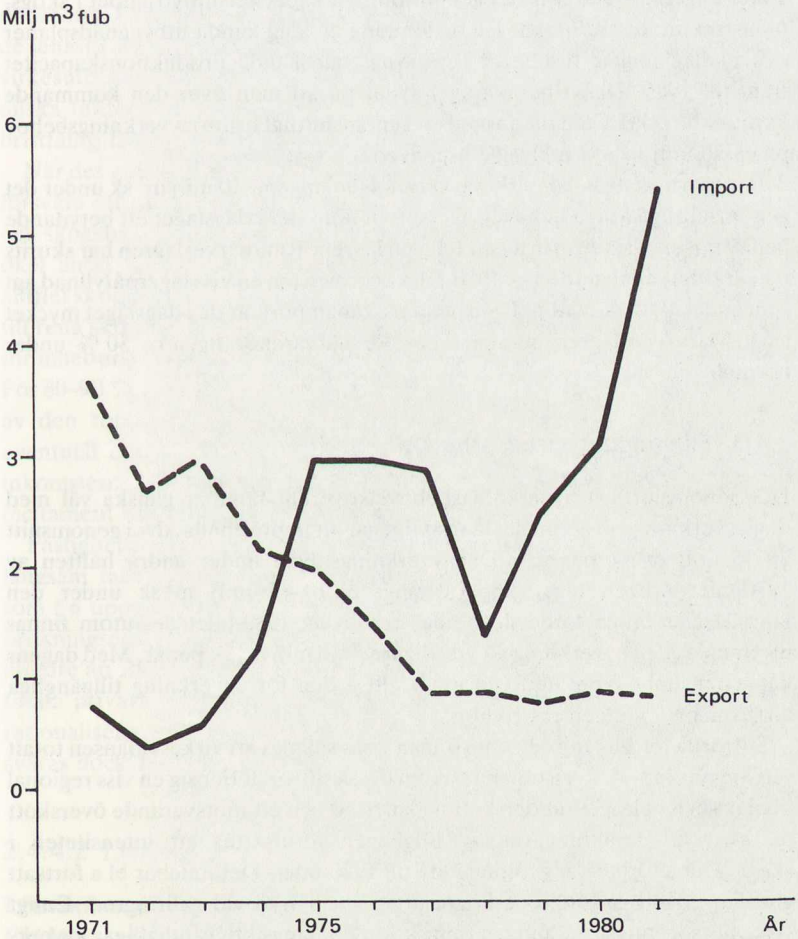
Nedgången 1976–1978 berodde huvudsakligen på att behovet av råvara i skogsindustrin då sjönk kraftigt som en följd av den svaga konjunkturen.

[1] Kubikmeter skog.

Diagram 2.5 Bruttoavverkning inom skogsbruket.



Även virkesprisernas ogynnsamma utveckling och den därmed försvagade lönsamheten inom skogsbruket bidrog troligen till det minskade virkesutbudet. När sedan efterfrågan tog fart 1979–1980 förblev emellertid avverkningarna på en oförändrat låg nivå. Det otillräckliga virkesutbudet under dessa år kompenserades delvis av att skogsindustrins lager drogs ner till mycket låga nivåer samtidigt som importen av rundvirke ökade och exporten minskade (diagram 2.6). Den importerade råvaran är dock betydligt dyrare än den inhemska och ökad råvaruimport erbjuder därför på sikt ingen lösning av skogsindustrins virkesproblem. Trots en ökad nettoimport var råvarubristen en allvarlig hämsko på skogsindustrin, som bara kunde utnyttja ungefär 80 % av produktionskapaciteten under den senaste högkonjunkturfasen. Problemet med virkesförsörjningen har sedan dess kvarstått trots en kraftig virkesprishöjning 1980/81 och trots vissa avverkningstimulerande åtgärder.[1]



[2] 1 m³ fub (volym fast mått under bark) motsvarar 1,2 m³ sk (skogskubikmeter).

Källa: Skogsstyrelsen.

[1] Bl a har beslutats om nya regler för användning av skogskonto samt ökade statsbidrag för avveckling av glesa skogar, för byggande av skogsvägar och för skogsbruksplanering.

Diagram 2.6 Import och export av rundvirke 1971–1981 Milj m³ fub² per år.

2.4.2 Virkesbehovet

Inom skogsindustrin används virkesråvara inom massa-, sågverks- och skivindustrin. Massaindustrin är den största råvaruförbrukaren och stod 1980 för drygt 55 % av industrins totala råvaruförbrukning. Då massaindustrin är mycket konjunkturkänslig varierar behovet starkt över konjunkturcykeln. Under 1980 förbrukades i massaindustrin rundvirke motsvarande närmare 35 milj m^3 sk. Förutom rundvirke används som råvara även stora mängder sågavfall. Inom sågverksindustrin, som är den andra huvudanvändaren av råvara, har förbrukningen av sågtimmer under de senaste åren legat kring 26–27 milj m^3 sk. Då kapacitetsutnyttjandet inom sågverken samtidigt beräknats till endast 70–75 % är dock råvarubehovet vid fullt kapacitetsutnyttjande betydligt högre, ca 35 milj m^3 sk.

I virkesförsörjningsutredningen[1] beräknas skogsindustrins totala virkesbehov 1981 motsvara en bruttoavverkning på ca 79 milj. m^3 sk vid fullt kapacitetsutnyttjande och ca 67 m^3 sk vid ett kapacitetsutnyttjande på 85 %, vilket ungefär motsvarar det genomsnittliga kapacitetsutnyttjandet i skogsindustrin under 1970-talet. En bedömning av idag kända utbyggnadsplaner och nedläggningar resulterar i en svagt minskande produktionskapacitet fram till 1985. Dessa beräkningar tyder på att man över den kommande konjunkturcykeln kan räkna med ett genomsnittligt bruttoavverkningsbehov på ca 70 milj m^3 sk, inklusive brännved.

För närvarande ligger virkesavverkningen ungefär 10 milj m^3 sk under det genomsnittliga årliga behovet. Dessutom finns det i dagsläget ett betydande behov hos skogsindustrin av att fylla på lagren. Rundvirkeslagren har skurits ned kraftigt sedan mitten av 1970-talet och även om en viss lagerpåfyllnad ägt rum under 1981, huvudsakligen genom ökad import, är de i dagsläget mycket små. Massavedslagren beräknas t ex för närvarande ligga ca 50 % under normalnivå.

2.4.3 Tillgängligt virkesutbud

Det genomsnittliga avverkningsbehovet överensstämmer ganska väl med den avverkningsnivå som det långsiktigt går att upprätthålla, dvs i genomsnitt 70–75 milj m^3 sk per år.[2] Då avverkningsnivån under andra hälften av 1970-talet årligen legat uppskattningsvis 10–15 milj m^3 sk under den långsiktigt möjliga torde det under resten av 1980-talet dessutom finnas utrymme för en avverkning på ytterligare 5–10 milj m^3 sk per år. Med dagens kapacitet inom skogsindustrin utgör alltså den för avverkning tillgängliga virkesmängden ingen restriktion.

Siffrorna för tillgång och efterfrågan visar således att virkesbalansen totalt sett är ganska god, även om det bakom dessa siffror döljer sig en viss regional obalans och också ett underskott på barrträd och ett motsvarande överskott på lövträd. Beräkningarna av tillgången förutsätter att intensiteten i skogsvården förbättras i förhållande till 1970-talet. Det innebär bl a fortsatt gödsling, ökad gallring och högre uttag av lövträd vid gallringrna. Enligt virkesförsörjningsutredningen minskar den långsiktigt uthålliga avverkningsnivån med ca 5 milj m^3 sk per år om inte dessa förutsättningar kan uppfyllas.

[1] SOU 1981:81

[2] I det skogspolitiska beslutet 1979 bedömdes den långsiktigt uthålliga avverkningen till 75 milj m^3 sk. Denna siffra har i virkesförsörjningsutredningen dragits ned med 5 milj m^3 sk, huvudsakligen beroende på att man där gjort avdrag för vad som kallas "tveksamma tillgångar".

2.4.4 Orsaker till virkesbristen

Det otillräckliga virkesutbudet under de senaste åren beror på flera faktorer. Bl a har ägarstrukturen inom skogsbruket förändrats på ett sätt som i många fall negativt påverkat virkesutbudet. Även en stel fastighetsstruktur har bidragit till att försvåra en rationellare skogsdrift. Den tidvis ogynnsamma pris- och lönsamhetsutvecklingen har liksom de höga marginalskatterna dessutom givit otillräckliga ekonomiska incitament till att avverka. I det följande behandlas dessa faktorer närmare. Andra faktorer som kan ha haft en negativ inverkan på avverkningsnivån är t ex otillräckliga investeringar i skogsvägar och brist på arbetskraft.

2.4.4.1 Ägar- och fastighetsstruktur

Nedgången i avverkningsnivån under de senaste åren har som nämnts varit koncentrerad till det enskilt ägda skogsbruket (fysiska personer och dödsbon). Enligt skogsstyrelsens statistik uppgår avverkningarna där under de senaste åren bara till ca 70–80 % av den långsiktigt möjliga nivån. Det låga virkesutbudet från det enskilda skogsbruket beror förutom på rent ekonomiska faktorer också på förändringar i ägarstrukturen och en i vissa fall bristfällig fastighetsstruktur.

När det gäller ägarstrukturen finns det flera förändringar som tenderar att försvåra ett aktivt skogsbruk, t ex; en minskad benägenhet att avyttra jord- och skogsbruksfastigheter, ett ökat samägande – t ex via dödsbon – och ett ökat antal fastigheter som används enbart för fritidsändamål. Vidare är alltfler skogsägare bosatta utanför brukningsenheten. Nära hälften av ägarna till rena skogsbruksfastigheter bor således ej på fastigheten. Detta har i sin tur inneburit att alltfler skogsägare får sin utkomst vid sidan av skogsbruket. För 80–90 % av alla skogsägare utgör inkomsten från skogen mindre än 25 % av den totala inkomsten. Konsekvensen är att för alltfler kommer en eventuell ersättning för ökat virkesuttag inom skogsbruket på toppen av inkomsten. Med dagens marginalskatter innebär detta små ekonomiska incitament till ökad avverkning.

Fastighetsstrukturen har visserligen förbättrats under 1900-talet men i långsam takt. Medelarealen per brukningsenhet inom privatskogsbruket, som f n uppgår till ca 45 ha har ökat mycket långsamt. Mer än hälften av brukningsenheterna inom privatskogsbruket har en skogsmarksareal på mindre än 25 ha. Dessa företag svarar visserligen bara för 10–15 % av den totala privata skogsmarksarealen, men här finns utrymme för betydande rationaliseringsvinster. Arbetet med att förbättra fastighetsstrukturen försvåras dock i många fall av ägarförhållandena.

2.4.4.2 Lönsamhet och priser

Lönsamhetsutvecklingen är naturligtvis en central faktor när det gäller att förklara skogsägarnas benägenhet att avverka skog. En alltför låg lönsamhet får snart betydande negativa effekter på virkesuttaget.

Efter den mycket höga lönsamheten inom skogsbruket i samband med

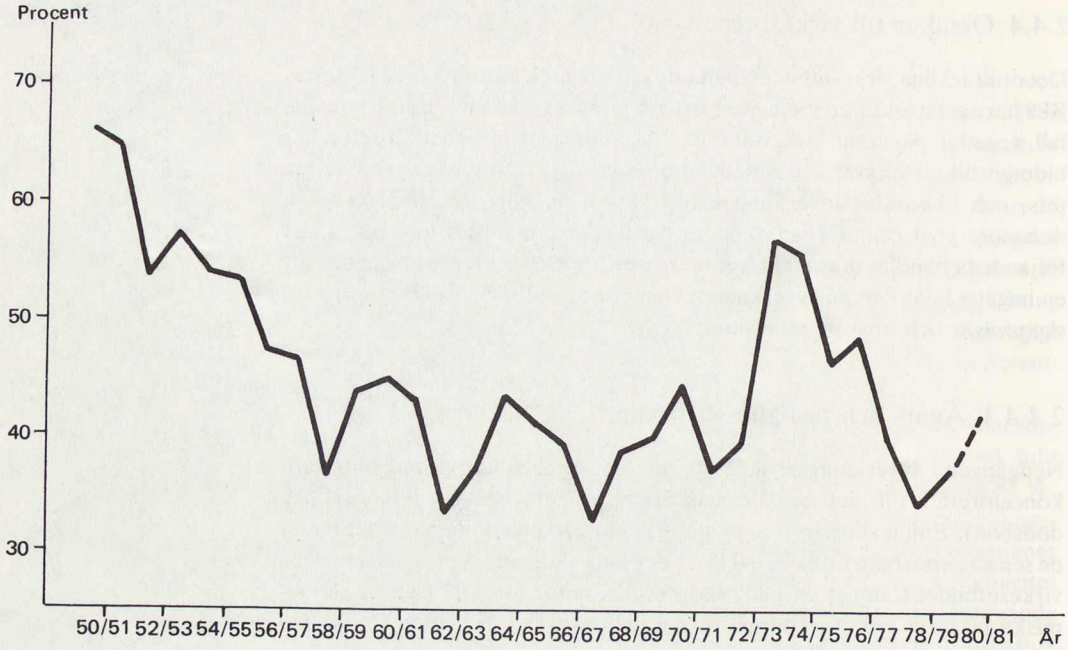


Diagram 2.7 Skogsbrukets lönsamhet. Återstående värde[1] i % av bruttovärdet.

Korea-krisen i början på 1950-talet sjönk lönsamheten till en lägre nivå under 1960-talet och början av 1970-talet. Ett klart utmärkande konjunkturmönster i lönsamhetsutvecklingen kunde också märkas (diagram 2.7). En betydande förbättring skedde kring mitten av 1970-talet och därefter följde en successiv försämring fram till 1980 och 1981, då lönsamheten åter steg. Den senaste lönsamhetsförbättringen har emellertid inte visat sig tillräcklig för att generera ett erforderligt virkesutbud.

Den viktigaste bestämningsfaktorn för skogsbrukets lönsamhet är virkesprisernas utveckling. Kostnader och produktivitet utvecklas normalt jämnare även om den mycket svaga produktivitetstillväxten under 1970-talets senare hälft bidrog till att snabbt öka avverkningskostnaden och försämra lönsamheten. Virkesprisernas utveckling har varit mycket ryckig under hela 1970-talet. Dessutom tycks prispolitiken till stor del ha kommit ur fas med konjunkturutvecklingen, framförallt under de senaste 5–6 åren. Förändringar i virkespriserna tycks genomgående ha kommit för sent för att ge incitament till att anpassa utbudet till efterfrågan. Under andra hälften av 1970-talet verkar det finnas en eftersläpning på 1 à 2 år mellan å ena sidan pris- och konjunkturutvecklingen inom skogsindustrin och å andra sidan råvaruprisernas utveckling (diagram 2.8). Denna eftersläpning försvårar industrins råvaruförsörjning i högkonjunkturer samtidigt som skogsindustrins lönsamhet pressas mycket hårt vid en nedgång i skogskonjunkturen.

Det samband som framförallt inom det privata skogsbruket tidigare kunde märkas mellan virkespriser och virkesutbud tycks på senare år också ha blivit

[1] Avverkningens bruttovärde minus avverkningskostnader och skogsvårdskostnader
Källa: Skogsstyrelsen.

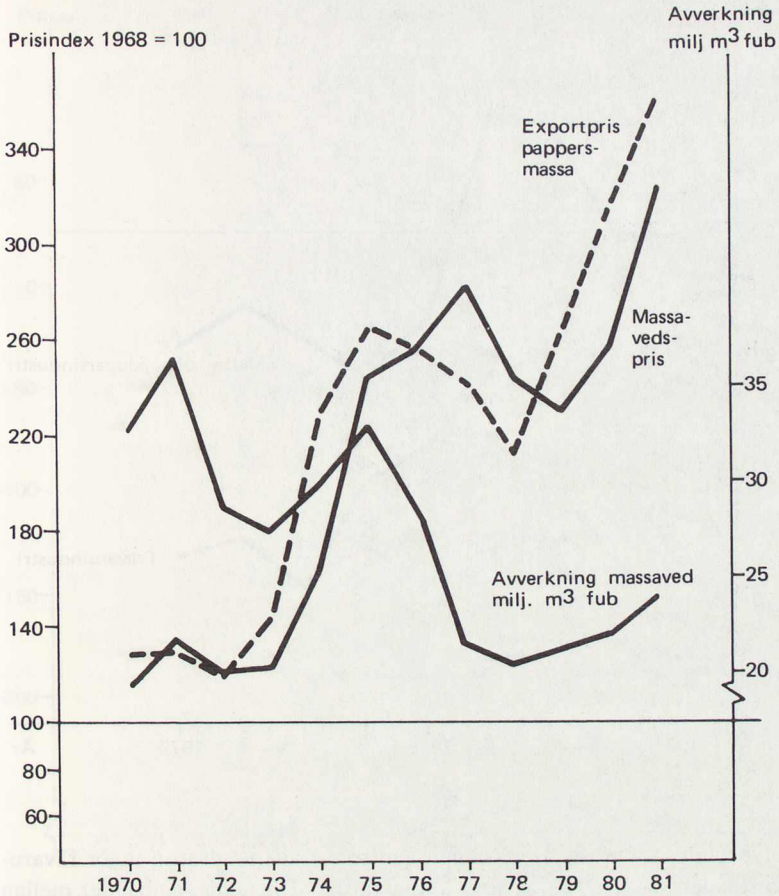


Diagram 2.8 Prisutveckling på massaved och pappersmassa samt avverkning av massaved.

Källa: Skogsstyrelsen.

allt otydligare. Utbudets priskänslighet verkar med andra ord ha avtagit. Här spelar naturligtvis skattesystemet och då framförallt marginalskatterna en central roll.

2.4.5 Skogsindustrins lönsamhet

För att kunna utnyttja skogsindustrins produktionskapacitet krävs inte bara tillräcklig råvarutillgång utan också en tillräcklig lönsamhetsnivå i industriledet. Skogsindustrin måste i hög grad anpassa sig till de priser som råder på världsmarknaden och har därför ytterst små möjligheter att vältra över stigande kostnader på priserna. Det blir i stället lönsamheten som får fungera som buffert vid svängningar i kostnadsnivån.

Diagram 2.9 visar att svensk skogsindustri tappat betydande andelar på världsmarknaden under 1970-talet. Förklaringen till detta är, förutom den direkta råvarubristen på senare år, en utbyggd kapacitet i andra länder och ett relativt högt kostnadsläge och en därmed sammanhängande svag lönsamhet i svensk skogsindustri.

Skogsindustrins lönsamhet bestäms till stor del av råvarukostnadernas

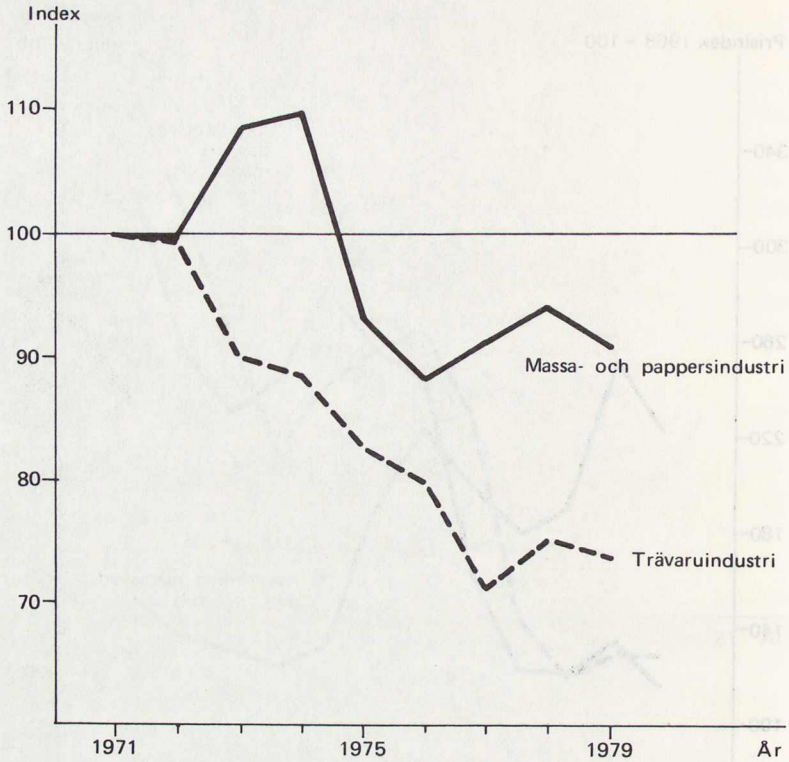


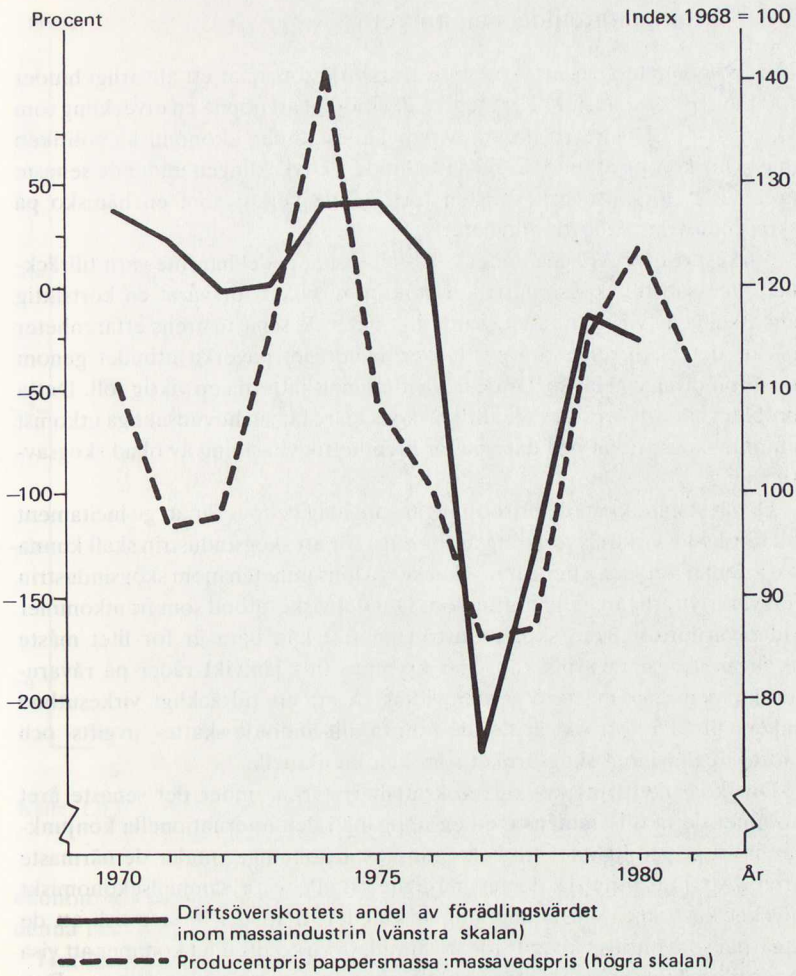
Diagram 2.9 Marknadsandelar för skogsindustrin, volym.

Källa: SIND.

utveckling. Inom såväl massaindustrin som trävaruindustrin utgör råvarukostnaden drygt 60 % av försäljningsvärdet. Det nära sambandet mellan relationen produktpris/råvarupris och skogsindustrins lönsamhet illustreras av diagram 2.10. Under 1970-talets senare hälft har den genomsnittliga lönsamhetsnivån varit extremt låg inom skogsindustrin. Inom massaindustrin har t ex branschens driftsöverskott fyra år i rad varit negativt (diagram 2.10). Den svaga lönsamheten har lett till akuta krissituationer på många håll. Den slår hårt på investeringarna och innebär på sikt stora problem att behålla positionerna på världsmarknaden. Det finns alltför litet utrymme för att ta oväntade kostnads- eller efterfrågechocker, vilket då snabbt tvingar fram produktionsinskränkningar och nedläggningar. En extremt svag lönsamhetssituation inom skogsindustriföretagen försvagar också ytterligare incitamenten till avverkning inom skogsbruket. En otillräcklig betalningsförmåga hos industriföretagen innebär en direkt risk för leverantörerna. Detta har säkert också bidragit till det minskade virkesutbudet på senare år.

2.4.6 Konjunkturläget

Skogsindustrikonjunkturen var svag under hela 1981, speciellt trävarusidan drabbades hårt av den svaga byggkonjunkturen i hela OECD-området. Först mot slutet av 1982 och framförallt under 1983 förutses en mer påtaglig ökning



Källa: Nationalräkenskaperna SCB, Skogsstyrelsen.

Diagram 2.10 Sambandet mellan lönsamhet och relativ prisutveckling inom massaindustrin 1970–1981.

av den internationella efterfrågan. Den svenska devalveringen och den snabba uppgången av dollarn under 1981 innebär dock en klar konkurrensförbättring för de svenska företagen, vilket kan skapa utrymme för exportökningar redan i år. Vi bedömer i alternativ I den genomsnittliga exporttillväxten inom skogsindustrin 1981–1985 till ca 4,5 %, vilket skulle vara förenligt med de uppskattningar av skogsindustrins kapacitet som idag kan göras. Expansionen väntas bli snabbast i pappersindustrin medan de råvarubaserade delarna, massa- och trävaruindustrin växer något långsammare. Detta skulle innebära ett genomsnittligt avverkningsbehov på ca 70 milj m^3 sk, dvs i linje med den långsiktigt möjliga nivån. Kalkylen bygger på antagandet att importen av råvara dras ned i förhållande till nuläget samt att lagren återuppbyggs till normal nivå.

2.4.7 Sammanfattande synpunkter

I LU 80 poängterades att skogsindustrins virkesbrist var ett allvarligt hinder för industrins expansion. För att göra det möjligt att uppnå en utveckling som liknar den i LU:s huvudalternativ påpekades att den ekonomiska politiken måste inriktas på att undanröja detta hinder. Utvecklingen under de senaste åren visar dock att virkesbristen fortfarande verkar som en hämsko på skogsindustrins exportmöjligheter.

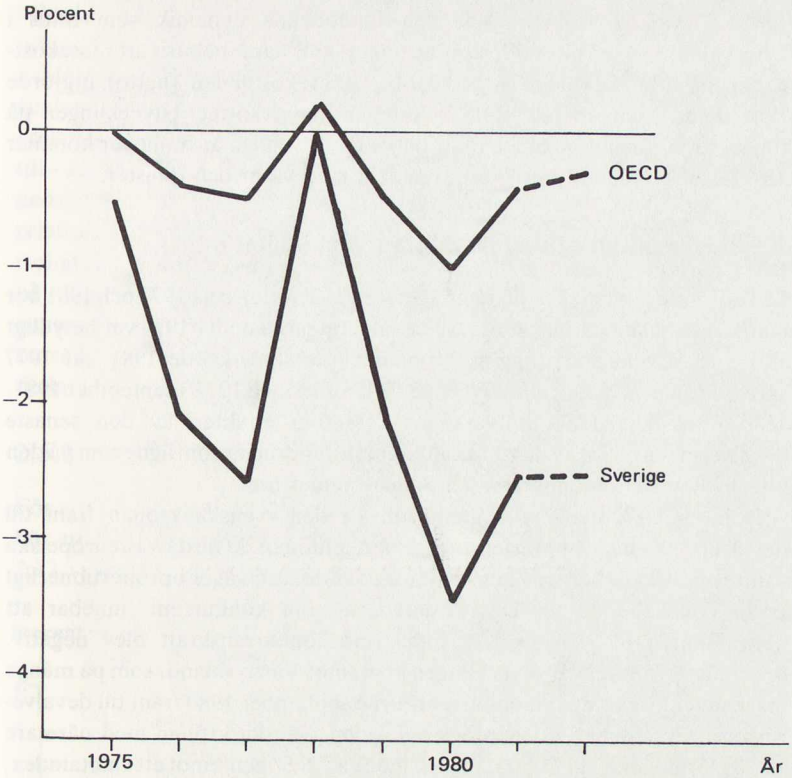
Virkesprisutvecklingen under 1970-talets senare del har inte varit tillräckligt anpassad till skogsindustrikonjunkturen, vilket försvårat en kortsiktig anpassning av virkesutbudet. Samtidigt tyder de senaste årens erfarenheter på att det blivit allt svårare att överhuvudtaget påverka utbudet genom prisförändringar. Här spelar de höga marginalskatterna en viktig roll. Detta problem har förvärrats av att alltfler skogsägare får sin huvudsakliga utkomst utanför skogsbruket och därmed får liten nettoavkastning av ökad skogsavverkning.

Det är sannolikt att de prishöjningar som idag behövs för att ge incitament till tillräcklig virkesavverkning är för höga för att skogsindustrin skall kunna bära dem. Den sedan flera år mycket svaga lönsamheten inom skogsindustrin försvårar ytterligare denna situation. Om det virkesutbud som framkommer vid råvarupriser, som skogsindustrin på sikt kan bära är för litet måste *antingen* skogsindustrins kapacitet krympas tills jämvikt råder på råvarumarknaden *eller* måste åtgärder vidtas så att ett tillräckligt virkesutbud säkerställs. På kort sikt är det då framförallt ändrade skatte-, avgifts- och bidragsregler inom skogsbruket som kan bli aktuella.

Då skogsindustrins konkurrenskraft har stärkts under det senaste året kommer detta tillsammans med en uppgång i den internationella konjunkturen att ge möjligheter till betydande exportökningar under de närmaste åren. Att inte utnyttja denna möjlighet skulle vara samhällsekonomiskt mycket kostsamt. Vår bedömning är emellertid att det är stor risk att de åtgärder som hittills vidtagits för att stimulera virkesutbudet kommer att visa sig otillräckliga för att säkerställa skogsindustrins råvarubehov. Den aviserade marginalskattereformen, som på sikt kan väntas få positiva effekter på virkesutbudet, verkar under de närmaste åren snarast i motsatt riktning, då det blir mer lönsamt att vänta med avverkningen, även om denna effekt mildras genom de generösare reglerna för användning av skogskonto. Läget är sålunda av sådan art att det krävs ytterligare åtgärder inför den kommande konjunkturuppgången.

2.5 Devalveringen och industrins expansion

Sverige uppvisade framförallt under 1980 men även under 1981 ett stort underskott i bytesbalansen. Endast en mindre del av underskottet kan sägas motsvara vår del av västvärldens samlade bytesbalansunderskott gentemot OPEC, resten är betingat av en strukturell obalans i den svenska ekonomin (diagram 2.11). Mot denna bakgrund är det nödvändigt att förbättra industrins konkurrenskraft för att möjliggöra den exportexpansion och importsubstitution som är en förutsättning för att vi skall få balans i



Källa: OECD och ekonomidepartementet.

Diagram 2.11 Bytesbalans i OECD och Sverige i % av BNP.

ekonomin igen. Devalveringen i september 1981 är ett försök att få till stånd denna resursmobilisering till den konkurrensutsatta sektorn.

Hur är då förutsättningarna för att devalveringen skall lyckas? Kommer den att mer påtagligt minska obalansen gentemot utlandet? För att belysa dessa frågor kan det vara intressant att studera erfarenheterna från devalveringarna 1977. Vad blev resultatet då och i vad mån har betingelserna ändrats sedan dess?

2.5.1 Stora krav på exporten

Ett mått på den yttre obalansen och därmed också på de krav som ställs på exporten ges av underskottet i bytesbalansen. Mätt i % av bruttonationalprodukten, BNP, var underskottet vid utgångsläget efter devalveringarna 1977 drygt 2,5 %. Den hårda inhemska åtstramningen 1977–1978 medförde att bytesbalansen redan året därpå var i jämvikt. Den förhållandevis expansiva politiken under 1979 och 1980 bidrog tillsammans med de stigande oljepriserna emellertid till att vi snabbt fick ett betydande bytesbalansunderskott. År 1980 motsvarade det närmare 4 % av BNP varefter det till följd av den svaga inhemska efterfrågan minskade till ca 2,5 % av BNP 1981 (diagram 2.11). Mätt på detta sätt är obalansen nu ungefär lika stor som 1977, trots att underskottet i handelsbalansen i det närmaste eliminerades under

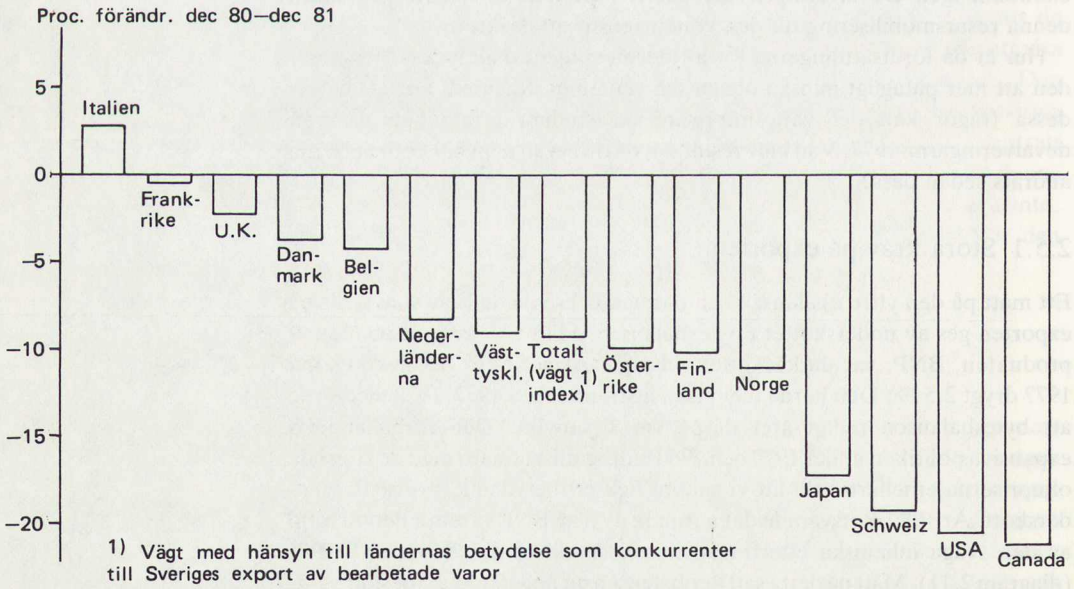
1981. En viktig förklaring är den inneboende dynamik som finns i bytesbalansunderskottet. Flera år av underskott har inneburit att räntekostnaden på utlandsskulden stigit snabbt. Räntekostnaden (netto) utgjorde 1981 drygt 80 % av det totala bytesbalansunderskottet. Utvecklingen på transfereringsbalansen innebär att det under åtskilliga år framöver kommer att krävas betydande överskott i handeln med varor och tjänster.

2.5.2 Den internationella valutautvecklingen

Vid en jämförelse mellan utgångsläget för devalveringarna 1977 och 1981 bör man också hålla i minnet att de två devalveringarna under 1977 var betydligt större än den nedskrivning av kronans värde som skedde 1981. År 1977 skrevs kronan ned med effektivt ca 15 % jämfört med 10 % i september 1981. Mätt över hela 1981 motverkades dessutom effekten av den senaste devalveringen något av de stora valutakursförändringar som ägde rum på den internationella valutamarknaden tidigare under året.

Dollarns nyvunna styrka medförde att den svenska kronan fram till devalveringen hade apprecierats avsevärt gentemot de flesta västeuropeiska valutorna. Valutakorgens konstruktion, där dollarn väger oproportionerligt tungt i förhållande till USA:s betydelse som konkurrent, innebar att nettoeffekten på den svenska industrins konkurrenskraft blev negativ. Speciellt ogynnsam var utvecklingen gentemot Västtyskland, som på många marknader är vår huvudkonkurrent. Från september 1980 fram till devalveringen i september 1981 apprecierades den svenska kronan med närmare 10 % i förhållande till D-marken och med ca 2,5 % gentemot ett valutaindex, vägt med hänsyn till ländernas betydelse som konkurrenter för svensk export. Uppjusteringen av D-marken inom det europeiska valutasamarbetet

Digaram 2.12 Växelkursernas utveckling Resp lands valutaenhet/svensk krona.



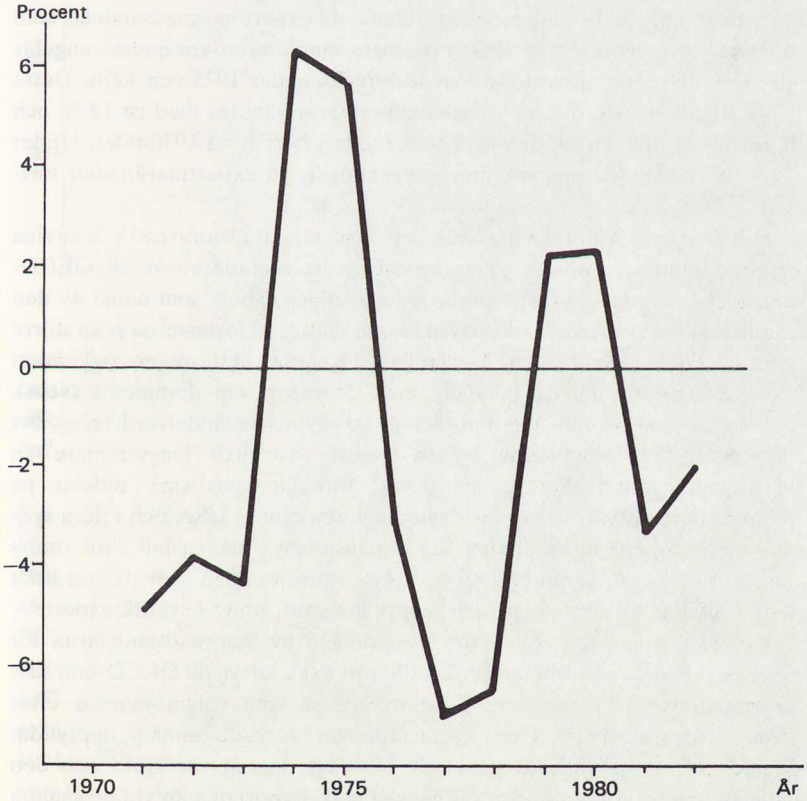
Källa: Konjunkturinstitutet

i oktober 1981 uppvägde till viss del kronans revalvering gentemot D-marken tidigare under året.

Mätt över hela 1981 deprecierades den svenska kronan med ca 20 % gentemot valutorna i USA, Canada, Japan och Schweiz. Valutautvecklingen i relation till övriga västeuropa varierade från + 2 % i förhållande till Italien till – 11 % i förhållande till Norge. Gentemot ett vägt index blev den effektiva nedskrivningen av kronan ca 9 % (diagram 2.12). Ett visst återställande av relationen mellan D-mark och dollar under de närmaste åren, vilket är troligt, kommer analogt med utvecklingen under 1981 att få en positiv effekt på den svenska industrins genomsnittliga konkurrenskraft, framförallt gentemot våra viktiga konkurrenter i västeuropa. Situationen är den omvända för branscher som i huvudsak påverkats positivt av den starkare dollar, t ex skogsindustrin.

2.5.3 Den inhemska efterfrågan

För att underlätta en styrning av resurser till den konkurrensutsatta sektorn bör en devalvering åtföljas av en stram inhemsk efterfrågepolitik. Diagram 2.13 visar också att det efter förra devalveringen fördes en mycket hård



Anm. I diagrammet anges skillnaden i den inhemska efterfrågans tillväxttakt mellan Sverige och OECD.

Källa: OECD.

Diagram 2.13 Relativ inhemsk efterfrågan Sverige/OECD.

åtstramningspolitik 1977–1978. Även efter den senaste devalveringen verkar utvecklingen av den relativa efterfrågan från denna synpunkt gynnsam. Såväl 1981 som 1982 innebär lägre inhemsk efterfrågeutveckling i Sverige än i omvärlden om än inte i samma utsträckning som 1977–1978.

Faran med att alltför snabbt stimulera den inhemska efterfrågan efter en devalvering innan de grundläggande obalanserna i ekonomin rättats till illustreras väl av utvecklingen 1979–1980. Förutom att importen då ökar och därmed förvärrar underskottet i utrikeshandeln, så tenderar den minskade rörligheten på arbetsmarknaden att skapa ett kostnadstryck som snabbt sprider sig i ekonomin och försvagar konkurrenskraften. En sådan politik framtvingar lätt en ännu hårdare åtstramning av den ekonomiska politiken några år senare.

2.5.4 Små volymeffekter efter förra devalveringen

Vid en ytlig betraktelse kan det synas som om devalveringen 1977 medförde ett snabbt återställande av balansen i den svenska ekonomin. Underskottet i bytesbalansen eliminerades t ex på ett år. Vid en närmare studie framgår det emellertid att denna förbättring kom till stånd till stor del genom en neddragning av den inhemska efterfrågan, framförallt investeringarna, och inte genom att svensk industri tog tillbaka de exportmarknadsandelar som tidigare förlorats. I själva verket lyckades man återerövra endast ungefär 40 % av de marknadsandelar som förlorades under 1975 och 1976. Detta trots att relativpriserna på svenska exportvaror sänktes med ca 12 % och därmed var tillbaka till den nivå som rådde i början på 1970-talet. Under 1979–1981 har den ogynnsamma utvecklingen på exportmarknaden fortsatt.

Sett över hela 1970-talet har Sverige i volym räknat förlorat ca 15 % av sina marknadsandelar när det gäller export av bearbetade varor till OECD-området (diagram 2.14). Studerar man Sveriges export som andel av den totala världsimporten av industrivaror visar det sig att förlusterna är än större eller ca 20 %. Skillnaden häremellan förklaras dels av en ogynnsam varusammansättning, dvs handeln med de varor som dominerar svensk export har ökat relativt långsamt, dels av en ogynnsam länderfördelning, dvs de länder som dominerar svensk export har vuxit långsammare än världsgenomsnittet. Sverige har t. ex. förhållandevis små andelar på u-landsmarknaden, i de oljeproducerande länderna, i USA och i flera syd- och mellanamerikanska länder, där expansionen i många fall varit snabb under 1970-talet. Samtidigt väger t. ex. Storbritannien och de nordiska länderna, där tillväxttakten varit relativ långsam, tungt i svensk export.[1]

Om vi emellertid stannar vid utvecklingen av marknadsandelarna för Sveriges export av bearbetade industrivaror, exkl. fartyg till OECD-området är frågan varför svensk industri noterade så små volymökningar efter devalveringarna 1977. Flera förutsättningar verkade annars uppfyllda: kapacitetsutnyttjandet var generellt sett lågt, lagren var stora och den internationella konjunkturen var ganska god. Exporten som vid de snabba prisökningarna 1975–1976 hade visat sig vara mycket priskänslig – en relativprishöjning på drygt 11 % under 2 år medförde marknadsandelsförluster på ca 14 % i volym – visade sig nu vid en motsvarande prissänkning

[1] För en närmare analys av länder- och varusammansättningens betydelse, se SIND 1981:3. Hur kan konkurrenskraften förbättras? (sid 32–37).

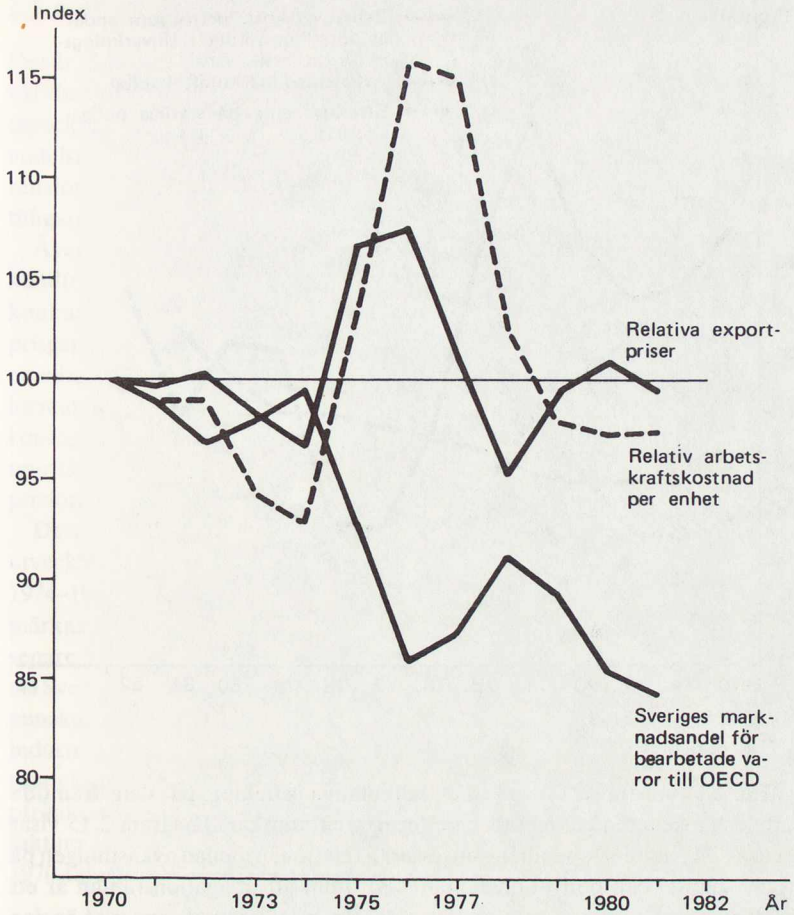


Diagram 2.14 Relativ arbetskraftskostnad per enhet samt marknadsandelar och relativpriser för Sveriges export av bearbetade varor till OECD-länderna.

Källa: SCB.

relativt prisokänslig. Trots en relativprissänkning med ca 12 % stannade marknadsandelsvinsterna vid 5 %. Vad var orsaken till denna utveckling och vilka slutsatser kan vi dra av detta beträffande den senaste devalveringen?

2.5.5 Vinstutvecklingen

Enbart utvecklingen av det relativa exportpriset ger en alltför förenklad bild av företagens konkurrenskraft. Den kostnadsexplosion som ägde rum 1975–1976 innebar inte bara att relativpriset steg kraftigt. Företagens vinstmarginaler pressades dessutom ned till en historisk bottennivå 1977–1978 (diagram 2.15). Speciellt de företag som möter en mycket priskänslig efterfrågan fick till helt övervägande delen ta anpassningen 1975–1976 genom en lägre vinstnivå. Detta ledde då i många fall till ett minskat exportutbud även om inte relativpriset förändrades.[1] Skogsindustrins problem under senare delen av 1970-talet att få fram tillräckligt med råvaror till ett pris som man kunde betala innebar också en flaskhals på utbudssidan.

[1] I teoretiska termer kan det sägas motsvara en förskjutning av utbudskurvan till vänster.

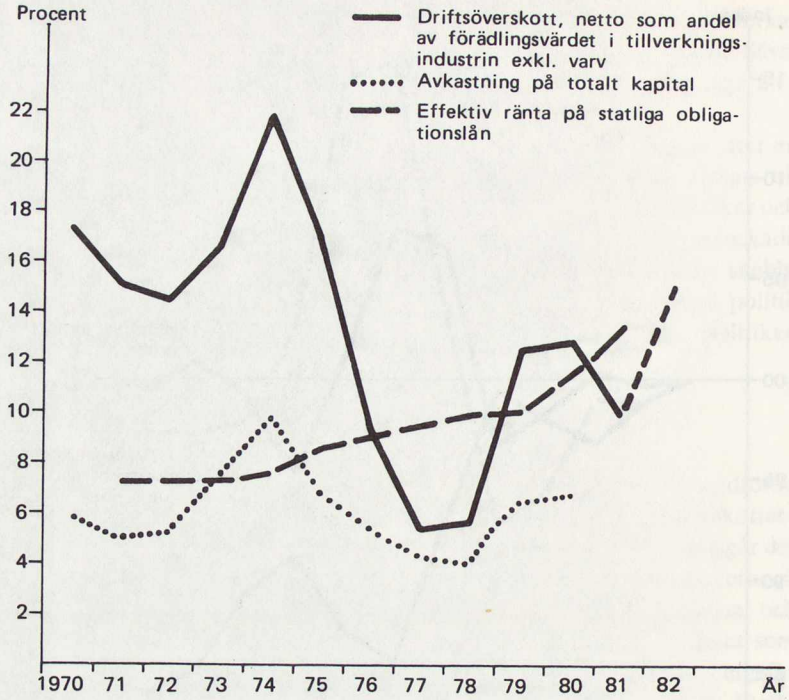


Diagram 2.15 Företagens vinster.

Källa: SCB, riksbanken.

En låg vinstnivå får på sikt kumulativa effekter på den framtida utbudskapaciteten genom att investeringarna minskar. Diagram 2.15 visar också den i detta sammanhang intressanta relationen mellan avkastningen på totalt kapital och obligationsräntan.[1] Förutom att obligationsräntan är ett mått på den alternativa avkastningen vid finansiella investeringar så är den också ett mått på kostnaden för obligationsfinansierade investeringar. Den ogynnsamma utvecklingen av relationen mellan avkastningen på reala och finansiella investeringar har bidragit till ett beteende hos företagen som försvårar en expansion av industrisektorn. En allt större del av industrins avkastning härrör från finansiella placeringar. Under 1970-talets första hälft var det finansiella kapitalets bidrag till totalräntabiliteten i genomsnitt 25–30 %. Denna andel har under den senaste 5-årsperioden stigit till i genomsnitt över 50 %. Parallellt med denna utveckling har även avkastningen i internationella dotterbolag ökat i betydelse.

Den uppgång i relativpriset som skedde 1975–1976 speglade alltså bara en del av den konkurrensförsämring som ägde rum. Den drastiskt sänkta vinstnivån var en i många fall lika viktig faktor. Detta illustreras också av att de relativa arbetskraftskostnaderna per enhet steg betydligt snabbare än de relativa exportpriserna under 1975–1976 (diagram 2.14). Men även om man studerar utvecklingen av de relativa arbetskraftskostnaderna per enhet under 1970-talet som ett mer långsiktigt mått på konkurrenskraften finner man att Sverige vid 1970-talets slut låg på ungefär samma nivå som vid decenniets början medan svensk industri tappat ca 15 % av sina marknadsandelar, mätt i volym.

[1] Här har använts den effektiva räntan på nyemitterade statsobligationer. Industriobligationsräntan har under 1970-talet legat i genomsnitt en halv procentenhet högre.

2.5.6 Latenta marknadsandelsförluster

Det är alltså uppenbart att svensk industri under 1970-talet tappat andelar på världsmarknaden i en omfattning som inte kan förklaras enbart av utvecklingen av relativa priser och kostnader. En förklaring skulle vara att de andelsförluster som gjordes 1975–1976 inte enbart berodde på den konkurrensförsämring som ägde rum utan att de även kan ses som ett resultat av att tidigare "latenta" marknadsandelsförluster nu realiserades.

Även om svenska produkter redan tidigare varit relativt dyra så hade kundtroheten, kanske i kombination med bristande information om de nya konkurrenterna bidragit till att kunderna fortsatt att köpa från Sverige. Det prisgap som uppstod mellan svenska och utländska produkter 1975–1976 blev emellertid i många fall så stort att kunderna fick helt andra ekonomiska incitament att utvärdera alternativa inköpsmöjligheter. Detta resulterade då i oproportionerligt stora marknadsandelsförluster. Dessa är sedan när de väl uppstått väldigt svåra att ta tillbaka, även vid så pass stora relativa prisförändringar som efter devalveringarna 1977.

Detta synsätt kan förklara en del av den asymmetri som präglade utvecklingen av relativpriser och marknadsandelar under perioden 1974–1978 men det kan knappast förklara den ogynnsamma trend som kan märkas för svensk industris marknadsandelar, framförallt under 1970-talets senare hälft. I ett mer långsiktigt perspektiv kan det visserligen vara rimligt att Sveriges andel av världshandeln och världsproduktionen av industrivaror minskar något. Många nya industriländer kommer fram samtidigt som äldre industrinationer typ Sverige tenderar att få en ökad andel tjänsteproduktion i sina ekonomier. Även om man gör en korrigering för en trendmässig och ofrånkomlig andelsminskning för svensk industri kvarstår emellertid det faktum att utvecklingen för svensk industri varit ogynnsam under framförallt 1970-talets senare del.

2.5.7 Strukturell obalans

En trolig förklaring till industrins ökade svårigheter att behålla sina marknadsandelar är att industrins marknadsanpassning under 1970-talet blivit allt sämre och att vår industrisektor idag inte är anpassad till de förändringar i efterfrågan och konkurrensförhållanden som skett på världsmarknaden. Problemet är att vi har en alltför liten expansionskraftig sektor och en alltför stor kapacitet inom sektorer där vi ändå inte, ens vid en betydande global efterfrågeökning kan öka vår försäljning. Dessa sektorer, de s k krisbranscherna har ett så ofördelaktigt konkurrensläge att det skulle krävas orimligt stora kostnadssänkningar för att deras kapacitetsreserv skulle kunna frigöras. Vid en branschstudie av utvecklingen av marknadsandelar genomförd av Statens Industriverk[1] framgår också klart att flera av de s k krisbranscherna har tappat marknadsandelar i betydligt större omfattning än genomsnittet för industrin (diagram 2.16). I diagrammen ges marknadsandelarna i löpande priser, vilket är det mest relevanta när det gäller konsekvenserna för betalningsbalansen. De från sysselsättningssynpunkt mer intressanta volymandelarna visar en liknande utveckling. Av diagrammen framgår också att vissa expansiva delar av industrin, framförallt

[1] SIND 1981:3 op cit, sid 46–50.

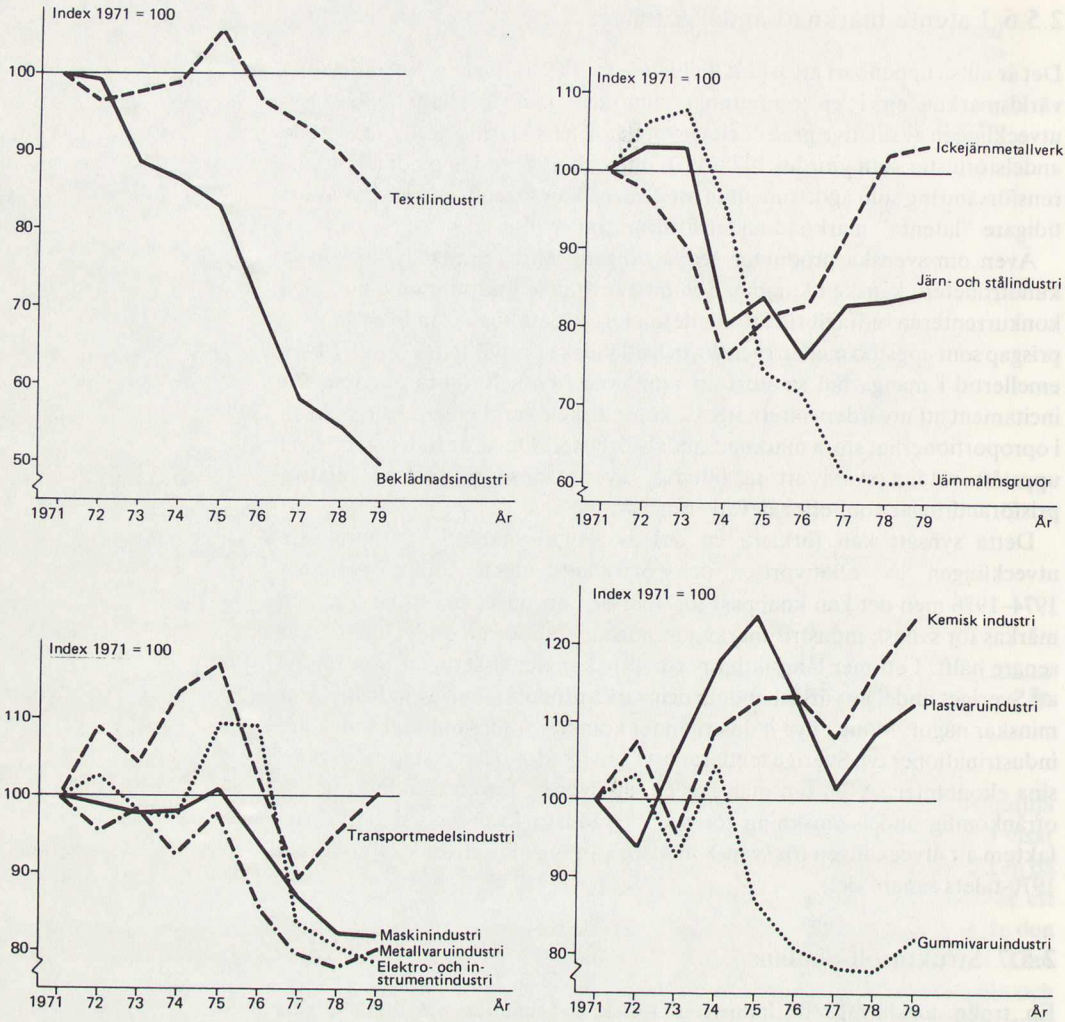


Diagram 2.16 Marknadsandelar för olika branscher 1971–1979 Löpande priser.

kemisektorn, haft en gynnsam utveckling av marknadsandelarna. De expansiva sektorerna är dock alltför få för att kunna kompensera den svaga utvecklingen i de tungt vägande krisbranscherna. Då den nödvändiga strukturomvandlingen av flera orsaker försvårats har detta inneburit att vi har en mycket ojämn fördelning av kapacitetsreserven inom industrin. Det förefaller troligt att detta gjorde devalveringarna 1977 mindre effektiva. För vissa branscher var kostnadsförbättringen för liten för att ge mer påtagliga volymökningar av exporten, medan andra branscher med högre tillväxtpotential och bättre konkurrensförutsättningar stötte på flaskhalsar på utbudssidan. På samma sätt kan denna obalans nu visa sig reducera devalveringens positiva effekter. Politiken måste därför i högre grad än hittills inriktas på att skapa en mer marknadsanpassad industrisektor.

En svårighet när det gäller att få till stånd den volymexpansion som behövs inom industrin är också de ändrade strategier som kan skönjas hos företagen.

Rationaliseringsinvesteringar dominerar alltmer över expansionsinvesteringar i takt med att företagen anpassar sin kapacitet till en lägre produktionsnivå. Snabba efterfrågeökningar får sedan huvudsakligen effekt på priset snarare än på volymen. Den ökade betydelsen av finansiella investeringar verkar i samma riktning.

2.5.8 Sammanfattning och slutsatser

Erfarenheterna från devalveringarna 1977 visar att det behövs en hög grad av flexibilitet i ekonomin för att de positiva effekterna av en devalvering helt skall kunna utnyttjas inom industrin. De små volymeffekter som uppnåddes 1977 tyder på att vissa förutsättningar för denna flexibilitet då inte var uppfyllda. Det som framförallt tycks ha försvårat en volymexpansion inom industrin var industrisektorns bristande marknadsanpassning. Den kapacitetsreserv som fanns var mycket ojämnt fördelad mellan branscher och företag och kunde inte utnyttjas till fullo. Stelheter på arbets- och kapitalmarknaden försvårade överföringen av resurser till de expansiva delarna av industrin.

Vid en jämförelse med utgångsläget vid devalveringarna 1977 har svensk industri idag en genomsnittligt sett betydligt bättre lönsamhet. Detta bör betyda större utrymme för sänkning av de relativa exportpriserna. De relativt låga avtalsmässiga löneökningarna innebär också goda möjligheter för att devalveringens positiva kostnadseffekter skall bestå under hela året. Marginalskattereformen borde dessutom möjliggöra lägre löneökningar i framtiden. Utfallet av 1983 års löneförhandlingar är i detta sammanhang av avgörande betydelse. Ett orosmoln är den svaga internationella tillväxttakten 1982.

Det största problemet är dock att de strukturella balansproblemen i ekonomin i mångt och mycket är desamma som vid förra devalveringen och det är därför rimligt att räkna med detta som en hämsko på industrin även denna gång. I kapitel 2.3 framhölls betydelsen av att industristödspolitikens strukturbevarande effekter måste elimineras. Att nu på ett helt annat sätt än under 1970-talet styra resurser till de delar av industrin som är expansionskraftiga är en förutsättning för att industrin på sikt skall kunna vinna tillbaka en del av de andelsförluster som gjorts under 1970-talet. Industri- och lönepolitiken måste anpassas till detta i högre grad än hittills och rörlighetsstimulerande åtgärder på såväl kapital- som arbetsmarknaden måste ges hög prioritet. Marginalskattereformen är liksom de ändrade reglerna för beskattning av aktieutdelning en viktig del i en sådan politik.

3 Byggnadsverksamhet och bostadsefterfrågan

Bedömningen i 1980 års långtidsutredning av bostadsefterfrågans och bostadsbyggandets utveckling mellan 1979 och 1985 måste i dag av flera skäl betraktas som alltför optimistisk. En svag nedgång i bostadsefterfrågan – härledd från en minskad efterfrågan på småhus – bedömdes i alternativ 1 resultera i en nedgång av bostadsbyggandet från omkring 55 000 lägenheter 1979 till omkring 50 000 lägenheter 1985. Den snabbare ökningen av boendets relativpris i alternativ 2 innebar att bostadsbyggandet i detta alternativ beräknades stanna vid 45 000 byggda lägenheter 1985. Den totala bostadsbyggnadsproduktionen bedömdes dock kunna öka till följd av en snabb ökning av ombyggnadsverksamheten liksom även av reparationer och underhåll i bostäder. Flera faktorer tyder emellertid i dag på att LU 80 kraftigt överskattat den sannolika utvecklingen av bostadsbyggandet under första hälften av 1980-talet.

Förutsättningarna för kalkylerna över bostadsefterfrågans och byggnadsverksamhetens utveckling i LU 80 har i grundläggande avseenden förändrats under 1981. Realinkomstutvecklingen bedöms nu bli svagare än i tidigare bedömningar samtidigt som boendets relativpris – bl a till följd av den föreslagna avdrags- och skattereformen – förväntas öka snabbare. De växande underskotten i statsbudgeten och därmed sammanhängande sparåtgärder ställer samtidigt starka restriktioner för bostadssubventionernas utveckling under 1980-talet. Totalt sett innebär de nya förutsättningarna att utvecklingen av bostadsefterfrågan och bostadsbyggandet fram till 1985 i dag måste bedömas betydligt mer försiktigt än i LU 80.

I detta avsnitt presenteras nya kalkyler över bostadsefterfrågans och bostadsbyggandets utveckling under första hälften av 1980-talet baserade på aktuella bedömningar av utvecklingen av boendets relativpris och hushållens disponibla realinkomster samt av effekterna av föreslagna begränsningar av bostadssubventionerna. Kalkylerna över byggandets utveckling utanför bostadssektorn, dvs i övriga näringslivet och i stat och kommun, tas också upp till diskussion. Vi finner det motiverat att göra revideringar även i denna del av byggnadsverksamheten. Avslutningsvis behandlas frågan om vad dessa revideringar betyder för produktions- och sysselsättningsutvecklingen i byggnadsverksamheten. Avsnittet inleds med en kortfattad beskrivning av bostadsbyggandets och byggnadsverksamhetens utveckling under 1970-talet.

3.1 Byggnadsverksamhet och bostadsbyggande under 1970-talet

Det totala bruttoproduktionsvärdet i byggnadssektorn uppgick till ca 77 miljarder kr 1980. Av detta utgjorde omkring 43 miljarder insatsleveranser, huvudsakligen från byggmaterialindustrin. Omkring 12 miljarder av insatsleveranserna var importerade, vilket motsvarar ca 16 % av bruttoproduktionsvärdet i byggnadssektorn. Byggnadssektorns förädlingsvärde uppgick således till omkring 33 miljarder kr, motsvarande drygt 6 % av BNP. Om även förädlingsvärdet i tidigare förädlingsled (byggmaterialindustrin) räknas in, erhålles ett BNP-bidrag från hela byggnadsbranschen (byggmaterialindustri och byggnadsverksamhet) på mellan 12 och 13 %. Diagram 3.1 ger en översiktlig bild av flödet av varor och tjänster inom byggnadsbranschen.

Byggnadsproduktionens användningssida består av byggnadsinvesteringar (ny- och ombyggnadsinvesteringar) och reparationer och underhåll. Omkring 60 % av all investeringsverksamhet i landet utgörs av byggnadsinvesteringar. I tabell 3.1 och diagram 3.2 har byggnadsproduktionen fördelats på dessa två huvudkategorier. Av diagrammet och tabellen framgår att 3/4 av byggnadsproduktionen f n kan härledas från investeringsefterfrågan (nybyggnad och ombyggnad) och resterande 1/4 från efterfrågan på reparations- och underhållsarbeten i byggnadskapitalstocken. Vidare framgår att reparations- och underhållsproduktionen svarar för nästan hela den expansion av byggnadsproduktionen, som ägde rum under senare delen av 1970-talet – ökningstakten sett över hela 1970-talet låg vid drygt 4 % per år. Byggnadsinvesteringarna minskade däremot med 0,8 % per år under samma period.

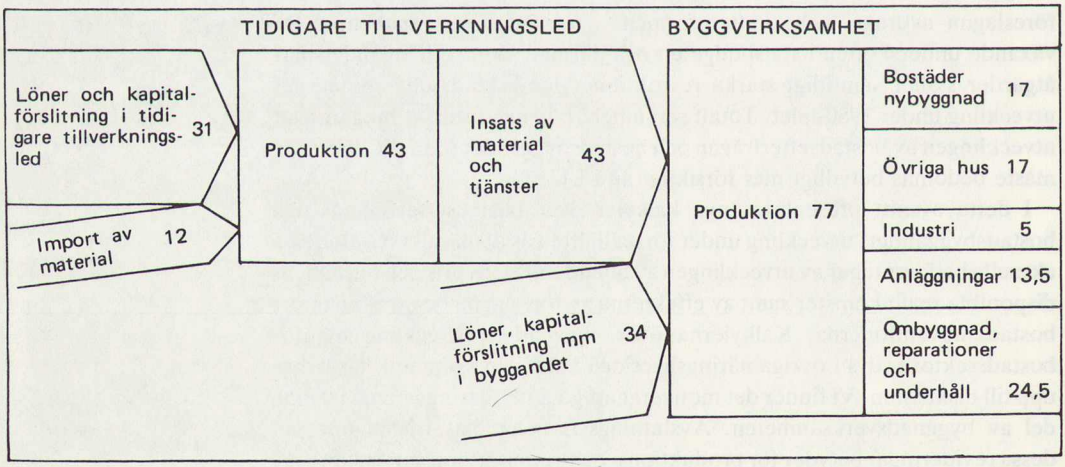


Diagram 3.1 Varu- och tjänsteflödet i byggandet 1980. Miljarder kr 1980 års priser.

Anm. Uppgifterna baseras på 1980 års NR-statistik, medan uppgifterna i tabell 1 baseras på 1981 års NR-statistik.

Källa: Svenska Byggnadsentreprenörföreningen.

Tabell 3.1 Bruttoproduktionen i byggnadsverksamhet mätt som summan av byggnadsinvesteringar och reparationer och underhåll 1970–1982

	1980		Årlig procentuell volymförändring			
	Miljarder kr löpande priser	Procentandelar	1970–1975	1975–1980	1980–1981	1981–1982
1. Byggnadsinvesteringar	63,0	75	–0,9	–0,7	–6,8	–6,6
1.1 Permanenta bostäder	24,9	30	–2,1	0,3	–7,0	–9,6
1.1.1 Nybyggnad	19,5	23	–4,0	–2,1	–10,8	–14,4
1.1.2 Ombyggnad	5,4	7	16,2	10,3	4,3	2,6
1.2 Näringsliv	23,8	28	2,5	–2,4	–7,3	–5,7
1.2.1 Industri	4,5	5	6,1	–8,8	–18,8	–17,0
1.2.2 Handel	2,9	3	–1,5	–2,5	–11,7	–5,8
1.2.3 Affärsverk	7,4	9	–0,2	–0,9	–0,5	2,1
1.2.4 Övrigt näringsliv	9,0	11	4,6	0,7	–6,1	–7,0
1.3 Myndigheter	14,3	17	–4,8	1,2	–5,7	–5,0
2. Reparationer och underhåll	20,7	25	3,5	4,9	4,6	5,7
2.1 Bostäder	9,3	11	6,7	5,1	7,1	6,5
2.2 Övrigt	11,4	14	1,4	4,6	2,6	5,0
3. Summa bruttoproduktion mätt från användningssidan	83,7	100	±0,0	0,7	–3,7	–2,9
4. ROT-byggande (1.1.2 + 2.)	26,2	31	5,0	5,8	4,5	5,1
Därav bostäder	14,8	18	8,9	6,7	6,1	5,2
5. Bruttoproduktionen mätt från produktionssidan	78,6		0,4	0,8	–	–
Därav export av byggentreprenad tjänster	1,7		25,9	22,9	–	–

Anm. 1970–1980 enligt KI. 1980–1981 enligt PNB–82.

En tredje efterfrågekomponent i den egentliga byggnadsproduktionen vid sidan av investeringar, reparationer och underhåll är exporten av byggentreprenadtjänster. Andelsmässigt svarade den 1980 visserligen för endast knappt 2 % av totala byggnadsproduktionen, men tillväxten har legat mycket högt under hela 1970-talet. En svag hemmamarknad har således till någon del kompenserats av ökat engagemang på olika utländska byggnadsmarknader.

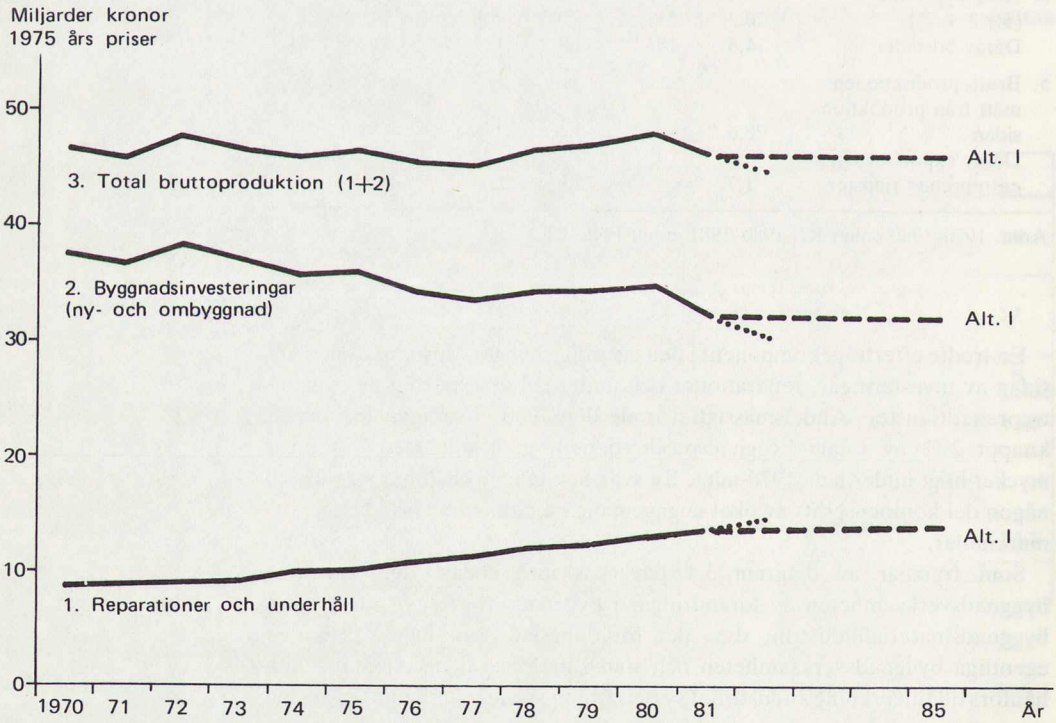
Som framgår av diagram 3.1 påverkas inte endast den egentliga byggnadsverksamheten av förändringar i byggnadsefterfrågan utan också byggnadsmaterialindustrin, dvs. det förädlingsled som ligger före den egentliga byggnadsverksamheten och som i nationalräkenskapsstatistiken hänförs till tillverkningsindustrin. I sysselsättningstermer är denna del av den totala byggnadsmarknaden ungefär lika stor som den egentliga byggnadsverksamheten. En stor del av efterfrågan på byggnadsmaterialindustrins

produktion kommer från utlandet – exportvärdet av byggnadsmaterial uppgick 1980 till ca 14 miljarder kr. Byggnadsmaterialindustrin är med andra ord inte i lika hög grad som den egentliga byggnadsverksamheten beroende av den inhemska efterfrågeutveckligen.

Om byggnadsinvesteringarna fördelas på delkomponenter såsom gjorts i tabell 3.1 kan följande iakttagelser göras.

- *Bostadssektorns* totala investeringsefterfrågan – inkluderande nybyggande av flerfamiljhus, småhus, fritidshus och ombyggnadsinvesteringar – minskade trendmässigt under 1970-talet med knappt 1 % per år. Efter en tillfällig men kraftig ökning under 1978 och 1979 har bostadsinvesteringarna åter sjunkit under 1980 och 1981.
- *Näringslivets* byggnadsinvesteringar är i absoluta tal i det närmaste lika stora som bostadssektorns. Under första hälften av 1970-talet ökade näringslivets investeringar med 2,5 % per år, men minskade i samma takt under andra hälften. Av delsektorerna svarar industrin för knappt 20 %, medan de statliga och kommunala affärsverken svarar för över 30 % av näringslivets byggnadsinvesteringar.
- *De offentliga myndigheternas och affärsverkens* byggnadsinvesteringar är tillsammans mer än tre gånger så stora som industrins investeringar. Den offentliga sektorn svarar därmed för drygt 25 % av den totala byggnadsinvesteringsefterfrågan.

Diagram 3.2 Bruttoproduktionen i byggverksamheten fördelad på investeringar samt reparationer och underhåll 1970–1985.



Anm. 1970–1980 enligt KI. 1981 och 1982 enligt PNB–82.

Investeringarnas bidrag till efterfrågan på byggnadsproduktionen var således negativ sett över hela 1970-talet. Att den totala byggnadsproduktionen trots detta kunnat öka med 0,8 % per år mellan 1975 och 1980 beror dels på att lägenhetsstandarden ökat – lägenheterna har blivit både större och mer välutrustade än tidigare – men det beror också på den snabba utvecklingen av efterfrågan på reparationer och underhåll, som under samma period ökade med 4,2 % per år, vilket framgår av diagram 3.2. Andelsmässigt har därmed reparations- och underhållsproduktionen vuxit till 25 % av totala byggnadsproduktionen 1980.

En förklaring till ökningen av reparations- och underhållsproduktionen är att bostadskapitalstocken efter det s k miljonprogrammet (1965–1974) vuxit snabbt, vilket i sig leder till ökat behov av reparationer och underhåll. Härtill kommer att den snabba utbyggnadstakten på 1960-talet i kombination med introduktionen av nya obeprövade byggmaterial i många fall innebar att kvaliteten på de byggda husen eftersattes, vilket nu efter 10–15 år ger upphov till ett växande reparations- och underhållsbehov (ruttnade fönster, bristande balkonger, radon osv). Allt detta har lett till att betydelsen av produktionsefterfrågan genererad från byggnadskapitalstocken har ökat och förväntas öka kraftigt. Denna typ av byggnadsproduktion har kommit att kallas ROT-byggnad (Reparationer, Ombyggnader, Tillbyggnader) och inkluderar inte endast reparationer och underhåll utan även ombyggnadsinvesteringar i bostäder.

I tabell 3.1 och diagram 3.3 redovisas det s k ROT-byggandet. Totalt sett svarade ROT-byggandet för drygt 30 % av byggnadssektorns produktionsvärde 1980. Under hela 1970 låg tillväxttakten i ROT-byggandet på över 5 % per år och accelererade dessutom mot slutet av 1970-talet. Bostadssektorn svarade 1980 för drygt hälften av ROT-byggandet efter en mycket snabb utveckling – närmare 8 % per år – under 1970-talet. Under 1981 var ROT-byggandet den enda verksamhet inom byggnadssektorn som uppvisade en positiv tillväxt.

Sysselsättningen i byggnadsverksamheten har trendmässigt sjunkit under hela 1970-talet, vilket framgår av diagram 3.4. När bostadsbyggandet låg som högst i början av 1970-talet arbetade omkring 370 000 personer i byggnadsverksamheten. I dag sysselsätts omkring 310 000 personer. Minskningen uppgår således till omkring 60 000 personer totalt för hela 1970-talet, dvs omkring 6 000 personer per år. Denna minskning inträffade uteslutande under perioden 1970–1978. Därefter har sysselsättningsnivån stabiliserats.

En jämförelse med diagram 3.1 visar att sysselsättningsminskningen under 1970-talet inträffat trots en svag ökning i den totala byggnadsproduktionen. Att minskningen i byggsysselsättningen skulle ha inträffat till följd av en krympande byggmarknad är därför inte riktigt. Visserligen har byggnadsinvesteringarna i bostäder och totala byggsysselsättningen utvecklats likartat, men nedgången i investeringsefterfrågan på bostäder har mer än till fullo kompenserats av annan efterfrågan, främst reparationer och underhåll. Förklaringen till den nedgång som inträffat i byggsysselsättningen kan därför inte ses som en kapacitetsneddragning till följd av en vikande totalefterfrågan, utan snarare som ett resultat av ökade effektivitets- och rationaliseringsansträngningar. En faktor som bidragit till ökad effektivitet och minskad sysselsättning inom byggbranschen är ökad prefabricering av

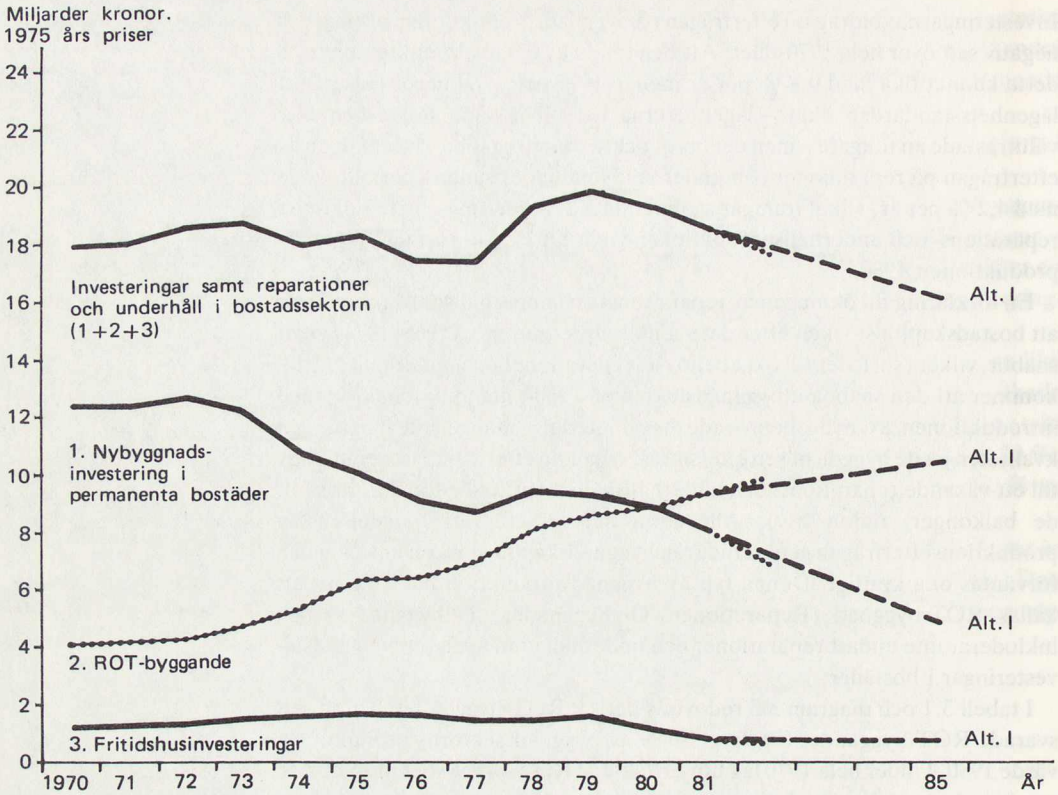


Diagram 3.3 Investeringar samt reparationer och underhåll i bostadssektorn 1970–1985.

Anm. 1970–1980 enligt KI. 1981 och 1982 enligt PNB–82.

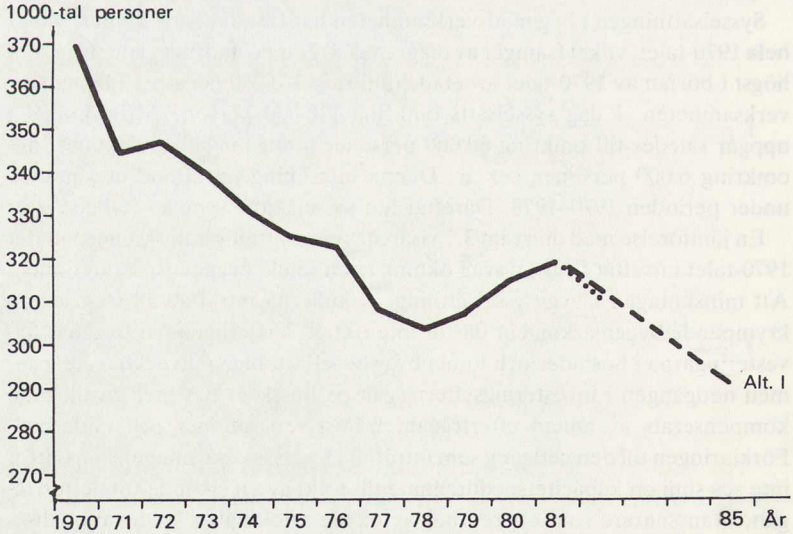


Diagram 3.4 Antal sysselsatta i byggnadsverksamhet 1970–1985.

Anm. 1970–1980 enligt NR-statistiken. 1981 och 1982 enligt PNB–82.

byggelement. Produktivitetsutvecklingen inom byggnadsverksamheten totalt sett var följdriktigt relativt snabb mellan 1970 och 1978 – i genomsnitt närmare 4 % per år. Produktivitetstillväxten synes emellertid ha bromsats upp under 1970-talets andra hälft.

3.2 Kostnader, priser och subventioner i bostadssektorn

Kostnads- och prisutvecklingen inom bostadsbyggandet har varit mycket snabb under 1970-talet. Tabell 3.2 visar pris- och kostnadsutvecklingen i flerbostadshus.

Produktionskostnaden per kvadratmeter bostadsyta i flerbostadshus har ökat i allt snabbare takt under hela 1970-talet. Under 1981 accelererade produktionskostnadsökningarna ytterligare. Även faktorpriserna (löner och material) har ökat, men inte lika snabbt som produktionskostnaderna.

En skillnad tycks föreligga mellan första hälften av 1970-talet och perioden därefter när det gäller pris- och kostnadsutvecklingen i byggandet av flerbostadshus. Produktionskostnadsökningen under första hälften av 1970-talet tycks i huvudsak kunna härledas från faktorpriserna som ökade omkring 2 % snabbare per år än produktionskostnaderna. Byggnadspriserna ökningstakt kunde begränsas i förhållande till produktionskostnaderna till omkring 9 % per år, vilket i första hand måste bero på en positiv produktivitetsutveckling. Efter 1975 har däremot produktionskostnaderna ökat betydligt snabbare än faktorpriserna. Skillnaden uppgår till 6 % per år. Bakom den snabba kostnadsutvecklingen måste rimligen ligga en försvagning av produktivitetsutvecklingen. Byggnadspriserna kom härigenom att öka med närmare 16 % per år efter 1975. Vad som ligger bakom den svaga produktivitetsutvecklingen är svårt att veta bestämt, men säkert spelar flera faktorer in. En sådan faktor kan vara att objektsstorlekarna minskat i det traditionella byggandet. En annan faktor kan vara ökade restriktioner i form av nya normer för lägenheternas storlek och utformning. Byggandet har omfördelats allt mer från nybyggnation till ombyggnation och reparationer och underhåll med mindre stordriftsfördelar. Under 1981 har kostnaderna accelererat ytterligare. Byggnadspriserna har däremot av olika skäl (mark-

Tabell 3.2 Pris- och kostnadsutvecklingen i produktionen av flerbostadshus 1970–1981
Årlig procentuell förändring

	1970–1975	1975–1980	1980–1981
Faktorpriser (löner och material)	11,7	12,5	13,1[a]
Produktionskostnader (per m²/boyta)	9,8	18,5	20,3[a]
Byggnadspriser	9,0	15,8	14,5[a]
Konsumentprisindex	8,0	10,5	10,5

[a] Avser ökningen mellan de tre första kvartalen 1980 och 1981.
Källa: SCB

nadsläget, bostadsefterfrågans priskänslighet) inte fortsatt att accelerera, vilket har inneburit en kraftig press på byggentreprenörernas vinstmarginaler.

För småhus har utvecklingen liknat utvecklingen för flerbostadshus. Skillnaden är framför allt att produktionskostnaderna utvecklats något lugnare för småhusbyggandet jämfört med flerbostadshusbyggandet, vilket tycks ha varit möjligt tack vare en bättre (mindre negativ) produktivitetsutveckling. En tänkbar förklaring till detta kan vara att andelen gruppbyggda småhus ökat. Byggprisökningen i småhusproduktionen låg 2–3 procentenheter under prisutvecklingen i produktionen av flerbostadshus.

Sett i relation till den allmänna prisutvecklingen, har kostnads- och prisutvecklingen inom bostadsbyggandet varit snabb under hela 1970-talet, vilket framgår av diagram 3.5. Relativprisökningen var speciellt snabb efter 1975 – närmare 5 % per år. Boendets relativpris, dvs vad hushållen de facto betalat för bostaden, ökade emellertid endast med 1–2 % per år. Detta återspeglar en mycket snabb ökning av de statliga subventionerna till boendet.

År 1980 uppgick de totala direkta och indirekta subventionerna till bostadssektorn till omkring 20 miljarder kr, vilket framgår av tabell 3.3. De totala utläggen för boendet, såsom dessa mäts i privatkonsumtionen uppgick 1980 till ca 50 miljarder kr eller till ca 20 % av hushållens disponibla inkomster. Den rådande subventionsgraden i hela bostadsbeståndet uppgår således till ca 40 % av bostadskonsumtionen.

En stor del av dessa subventioner kan främst härledas från de kraftiga ränteökningarna under 1980 och 1981, men också från den snabba produktionskostnadsökningen under senare år. I diagram 3.6, övre delen, visas den maximala subventionsgraden i en under 1980 producerad småhus- respektive flerbostadslägenhet. Under 1981 uppgick subventionsgraden till

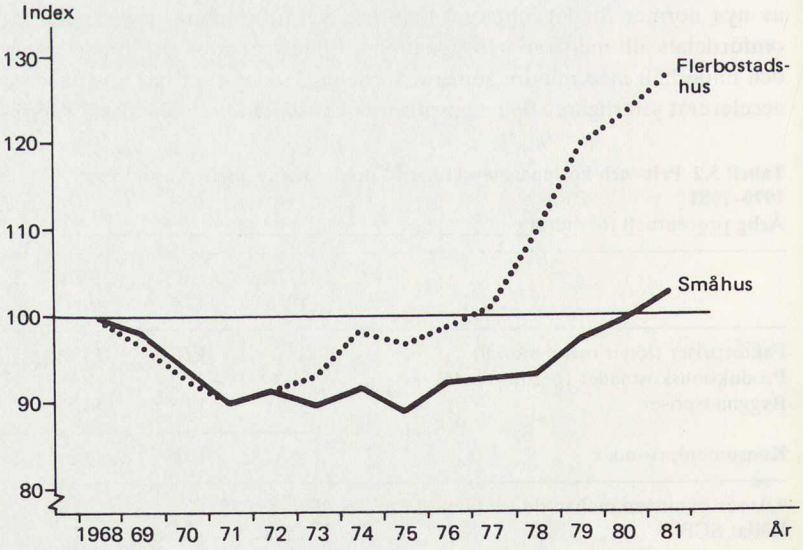


Diagram 3.5 Relativa byggnadspriser 1968–1981 Byggnadsprisindex/KPI. Index 1968=100.

Källa: SCB.

Tabell 3.3 Bostadsbidrag, räntebidrag och skattesubventioner till egnahemsägare 1975–1980
Miljarder kr, löpande priser

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Bostadsbidrag	3,6	4,5	4,8	5,3	5,0	6,0
Räntebidrag	1,8	2,2	2,8	3,1	3,7	5,0
Skattesubvention till egnahemsägare	2,7	3,5	4,8	6,0	ca 7	ca 9,5
Summa	8,1	10,2	12,4	14,4	ca 15,7	ca 20,5

Källa: Budgetpropositonen 1981/82:100, bilaga 16.

maximalt 82–83 % av den totala drifts- och kapitalkostnaderna i en nyproducerad lägenhet.[1]

Subventionsgraden har successivt ökat under 1970-talet. Subventionsgraden för en nyproducerad 3-rumslägenhet kan grovt sett beräknas till knappt 40 % 1970, omkring 50 % 1975 och drygt 60 % 1980 före bostadsbidrag (se diagram 3.6 nedre delen). Trots de snabbt ökade statliga subventionerna till främst kapitalkostnaderna för nyproducerade lägenheter har hyran för sådana lägenheter ökat snabbt under senare år, vilket framgår av tabell 3.4.

Relativpriset (hyran/KPI) för en nybyggd trerumslägenhet har således ökat med 4–6 % per år efter 1975. Motsvarande relativprisutveckling för hela bostadsbeståndet har varit betydligt lägre, men uppgår enligt tabell 3.4 ändå till nästan 2 % per år efter 1975. Av diagram 3.7 framgår att boendets relativpris ökat mycket snabbt under de två senaste åren. I genomsnitt uppgick ökningen till nästan 4 % per år. För nybyggda lägenheter var relativprisökningen ännu snabbare. Trots en subventionsgrad 1981 på över

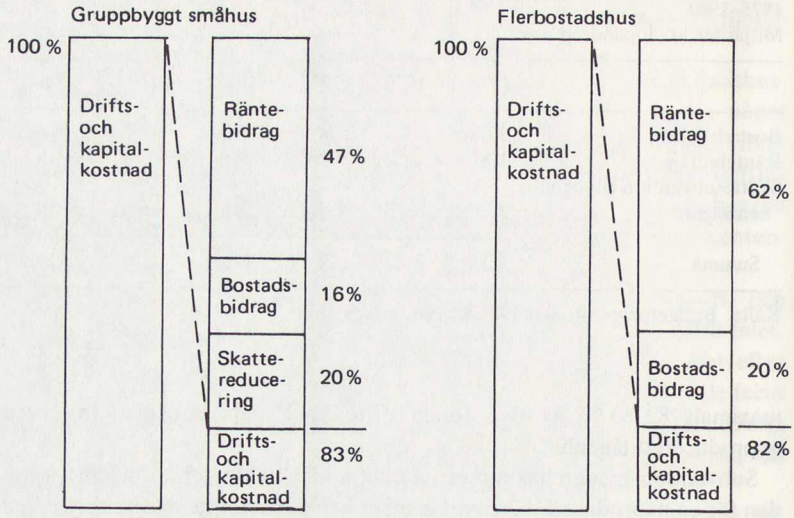
[1] Häri inberäknas bostadsbidragen. Subventionsgraden exkl bostadsbidragen uppgår till omkring 62 % i flerbostadshus och till omkring 68 % i småhus.

Tabell 3.4 Den relativa utvecklingen av kostnader och hyror i flerbostadshus 1970–1981
Årlig procentuell förändring

	1970–1975	1975–1980	1980–1981[a]
Produktionskostnad (kr/m² för nybyggd lgh, 3 rok)	1,5	7,4	9,1
Hyra för nybyggd lgh, 3 rok	−0,6	4,2	5,7
Hyresposten i KPI	±0	1,7	1,8
Driftskostnader	−4,6	4,0	3,5

[a] Avser ökningen mellan de tre första kvartalen 1980 och 1981.
Anm: Indextalen för kostnader och hyror har dividerats med KPI-index.
Källa: SCB

A. Maximala subventioner till en nybyggd lägenhet 1981.



Anm. Diagrammet baseras på följande förutsättningar.
Gruppbyggda småhus: Produktionskostnad 1980 358 000 kr. Räntebidrag 1981 33 200 kr. Bostadsbidrag 1981 10 920 kr. Skattereduktion 1981 vid 60 % marginalskatt 14 100 kr. Totala drifts- och kapitalkostnader brutto 1981 70 000 kr. Maximala subventioner 1981 58 200 kr.

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

B. Totala drifts- och kapitalkostnader samt årshyra för en nybyggd lägenhet 1970, 1975 resp 1980.

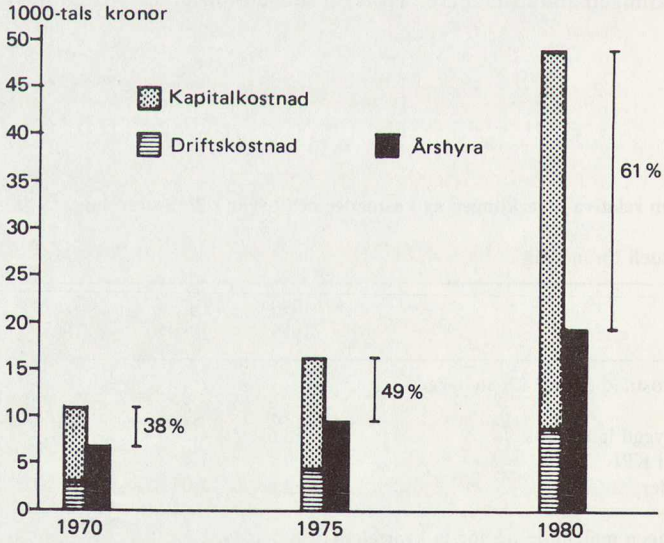


Diagram 3.6 Subventioner till nybyggda lägenheter.

Anm. Diagrammet baseras på följande förutsättningar.
Produktionskostnaden per m² 1970 1 080 kr, 1975 1 722 kr och 1980 4 025 kr.

Obligationsräntan 1970 7,4 %, 1975 8,8 % och 1980 10,5 %. Avskrivning 1,5 % per år. Kapitalkostnader per m² 1970 96 kr, 1975 178 kr och 1980 498 kr. Driftskostnader per m² 1970 38 kr, 1975 56 kr och 1980 115 kr. Hyra per m² 1970 83 kr, 1975 118 kr och 1980 240 kr. Uppgifterna i diagrammet är uppräknade till en nivå på 80 m².

80 % efter bostadsbidrag (omkring 70 % före bostadsbidrag) för en nybyggd lägenhet ökade relativpriset för denna lägenhet med närmare 6 % under 1981.

Det är av flera skäl svårt att se hur staten under de närmaste åren skall kunna fortsätta att subventionera bort stora delar av drifts- och kapitalkostnaderna om dessa fortsätter att stiga i samma takt som under senare delen av 1970-talet. Mycket talar för att den totala subventionsgraden av statsfinansiella skäl i stället kommer att sänkas.

Minskade bostadssubventioner får oundvikligen konsekvenser för bostadsefterfrågans utveckling. I nedanstående kalkyler utgår vi från att inga nya bostadssubventioner införs samtidigt som vi dock tar hänsyn till redan fattade besparingsbeslut. Räntesubventionerna bestäms vid givna regler av ränteutvecklingen samt av tillskotten av nya statligt finansierade bostäder. Som framgår av de finansiella kalkylerna – kapitel 4 i Del I – antar vi att den nominella räntenivån successivt sjunker under kalkylperioden. Detta innebär att bostadssubventionerna antas ligga på nominellt oförändrad nivå fram till 1985. Subventionsgraden i boendet kommer därmed att sjunka under kalkylperioden.

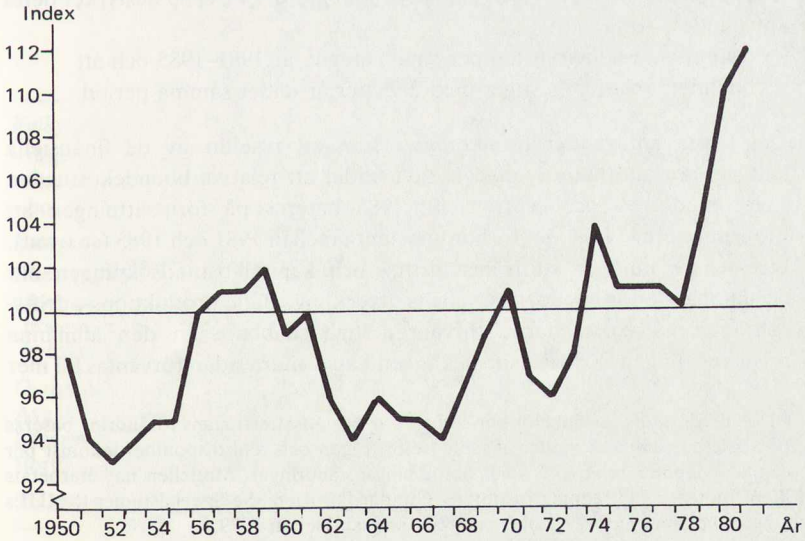


Diagram 3.7 Boendets relativpris 1950–1981. Hyresposten i KPI/KPI. Index 1949=100.

3.3 Bostadsefterfrågans och bostadsbyggandets utveckling 1981–1985

Ett flertal faktorer kan iakttas som alla verkar neddragande på bostadsefterfrågan under början av 1980-talet.

– Befolkningsökningen kommer att bli svagare än tidigare. Den årliga befolkningsökningen i hushållsbildande ålder (antal personer över 17 år) beräknas under 1980-talet uppgå till ca 24 000 personer att jämföra med drygt 30 000 under 1970-talet och närmare 60 000 under 1960-talet. Mellan 1980 och 1985 beräknas befolkningen i hushållsbildande åldrar öka med 31 000 personer per år, varav omkring 15 000 beräknas efterfråga egen lägenhet givet en hushållskvot på strax under 50 %.

– Realinkomstutvecklingen kommer att bli lägre än tidigare. Den reala disponibla inkomsten per capita beräknas i alternativ I vara oförändrad, vilket kan jämföras med en årlig ökning med ca 2 % under 1970-talet. Den svagare inkomstutvecklingen under 1980-talets första hälft framkommer i kalkylerna som ett resultat av den resursomfördelning från konsumtion till investeringar och export som krävs för att rätta till balansproblemen i svensk ekonomi.

– Boendets relativpris kommer att öka till följd av:
  a den allmänna kostnadsutvecklingen i produktionen
  b ökade bränsle-, drifts- och underhållskostnader
  c skatte- och avdragsreformen
  d nominellt oförändrade bostadssubventioner
  e räntejusteringar och förkortade amorteringstider
  f ökade förvaltningskostnader – främst ökade kommunala taxor och avgifter
  g positiv realränta.

Samtliga dessa faktorer talar för att bostadsefterfrågan under 1980-talet kommer att utvecklas betydligt svagare än tidigare.

En efterfrågekalkyl av den enkla typ som gjordes i LU 80 bestyrker detta antagande[1]. Antag att:

– disponibla realinkomsten per capita stagnerar 1981–1985 och att
– boendets relativpris stiger med 2 % per år under samma period.

Det första antagandet framkommer som ett resultat av de finansiella kalkylerna i alternativ I, medan antagandet att relativa boendekostnaden stiger med 2 % per år fram till 1985 baseras på förutsättningen att subventionerna i boendet förblir konstanta mellan 1981 och 1985 (se ovan). Det senare innebär att främst drifts- och kapitalkostnadsökningen blir bestämmande för boendekostnadens utveckling. Både produktions-, drifts- och underhållskostnaderna förväntas stiga snabbare än den allmänna prisutvecklingen. Kostnadsutvecklingen kan å andra sidan förväntas bli mer

[1] Den modell som använts för beräkningar av bostadsefterfrågans förändring baseras på skattade samband mellan lägenhetsefterfrågan och real disponibel inkomst per capita, boendets relativpris samt befolkningsförändringar. Modellen har utarbetats inom Industrins Utredningsinstitut av Gunnar Du Rietz. Se Specialstudier för IUI:s långtidsbedömning 1979, del 3 samt Ekonomisk Debatt 1979:6.

dämpad än tidigare till följd av att ökad konkurrens och minskad subventionsgrad sannolikt verkar begränsande på byggnadskostnadernas utveckling. Även kapitalkostnaderna bidrar till att öka boendets relativpris genom att realräntan ökar i kalkylerna. Samtidigt faller subventionsgraden genom besparingar och sänkt ränta, vilket beräknas innebära nominellt oförändrad subventionsnivå. Sett i relation till utvecklingen under senare delen av 1970-talet synes en relativprisökning för boendet på 2 % per år snarast låg. Mellan 1975–1980 steg relativpriset i boendet med nästan 2 % per år främst till följd av en snabb kostnadsutveckling samt höjd räntenivå, trots en snabbt ökande subventionering av drifts- och kapitalkostnaderna i nyproduktionen.

Ett förhållande som talar för att relativprishöjningen för boendet i småhus kan stiga med mer än 2 % per år fram till 1985 är den föreslagna skatte- och avdragsreformen. Den kan mycket grovt beräknas öka relativkostnaden för småhusboendet med omkring 20 % i genomsnitt om man jämför kostnaderna 1981 med kostnaderna 1985, dvs med omkring 5 % per år. Av totalt omkring 3,7 miljoner lägenheter består omkring 45 % av småhuslägenheter. Om dessa får sina boendekostnader ökade med minst 5 % per år (avser endast kapitalkostnadsökningen) innebär enbart detta en ökning av boendekostnaderna i genomsnitt för hela beståndet med omkring 2 % per år. En ökning av boendets relativpris med 2 % per år fram till 1985 framstår därför snarast som ett försiktigt antagande.

Resultatet av modellkalkylen baserad på ovanstående antaganden framgår av tabell 3.5 där också LU 80:s två kalkylalternativ redovisas. Det totala nybyggnadsbehovet i alternativ I sjunker således från 50 000 lägenheter till

Tabell 3.5 Bostadsefterfrågans och bostadsbyggandets förändring fram till 1985 – En modellkalkyl

	LU 80 1979–1985		1981–1985	
	Alt 1	Alt 2	Alt I	Alt III
Kalkylförutsättningar				
– disponibel realinkomst per capita, %/år	0,43	1,35	0	1,0
– boendets relativpris, %/år	0,5	1,1	2,0	–0,5
Kalkylresultat				
Efterfrågeförändring, antal lägenheter/år	17 000	21 000	5 000	27 000
därav på grund av:				
pris- och inkomstförändringar	2 000	6 000	–10 000	12 000
befolkningsförändringar	15 000	15 000	15 000	15 000
Övriga faktorer				
Avgång	25 000	19 000	20 000	20 000
Lägenhetsreserv	3 000	0	3 000	3 000
Bortbyggande av bostadsbristen	5 000	5 000	5 000	5 000
Totalt nybyggnadsbehov	50 000	45 000	33 000	55 000

33 000 lägenheter. Denna minskning kan främst härledas från effekterna av pris- och inkomstförändringarna. Relativprisökningen och inkomststagnationen ger en minskning av bostadsefterfrågan med 10 000 lägenheter. Den befolkningsbestämda efterfrågeförändringen ger i samtliga alternativ en ökning på 15 000 lägenheter.

Totalt sett sjunker den hushållsbestämda efterfrågan på bostäder från 17 000 lägenheter i LU:s alternativ 1-kalkyl till 5 000 lägenheter i den reviderade kalkylen.

Om samma antaganden görs som i LU 80 beträffande de övriga faktorernas utveckling, dvs när det gäller avgångens storlek, behovet av lägenhetsreserv samt bostadsbristens storlek i utgångsläget, sjunker nybyggnadsbehovet från 50 000 lägenheter till 38 000 lägenheter. Det kan dock finnas skäl att dra ner avgångens storlek från 25 000 lägenheter i alternativ 1 till omkring 20 000 lägenheter, vilket är den nivå som bostadsstyrelsen angivit för första hälften av 1980-talet. Uppdragningen till 25 000 lägenheter i alternativ 1 i LU 80 motiverades med den ökade rörlighet som låg i detta alternativ. Med samma argument lades dock en lägenhetsreserv på 3 000 lägenheter in i alternativ 1. Ett realistiskt antagande måste vara att en lägenhetsreserv på 3 000 lägenheter borde vara en tillräcklig ökning av nybyggnadsbehovet på grund av den ökade rörligheten. Detta intryck förstärks om man betänker att det i dag redan finns minst 20 000 outhyrda lägenheter i beståndet. Osäkerheten när det gäller antal lägenheter som kommer att avgå ur beståndet liksom även behovet av lägenheter för den ökade rörligheten är stor. Visserligen ligger antalet outhyrda lägenheter högt men den regionala fördelningen är mycket ojämn. I Stor-Stockholms området råder i dag närmast bostadsbrist. För detta ändamål beräknas dock ytterligare 5 000 lägenheter behöva byggas årligen fram till 1985. Totalt sett skulle därmed nybyggnadsbehovet uppgå till omkring 33 000 lägenheter per år 1981–1985 i alternativ I.

Som framgår av tabell 3.5 har motsvarande kalkyl även gjorts för alternativ III. En väsentlig del av de offentliga satsningar som genomförs i detta alternativ härleds från ökat bostadsbyggande. Resurser motsvarande 55 000 nybyggda lägenheter har i detta alternativ tilldelats bostadsbyggandet. Om den disponibla realinkomsten per capita ökar med ca 1 % per år 1981–1985 (se de finanseilla kalkylerna, kap. 4 i del I) måste boendets relativpris sänkas med omkring 0,5 % per år under kalkylperioden för att en lägenhetsefterfrågan som svarar mot detta bostadsbyggande skall framkomma. Jämfört med alternativ I innebär detta att boendets relativpris måste sänkas med 2,5 procentenheter, vilket motsvarar ca 11 miljarder kronor av 1985 års bostadskonsumtion i löpande pris. Boendet behöver sålunda subventioneras med ytterligare 11 miljarder kr för att efterfrågan skall kunna hållas uppe vid 55 000 lägenheter.

3.4 Bostadsinvesteringar och byggnadsverksamhet 1981–1985

En fråga av stort intresse såväl för byggbranschen som för samhällsekonomin är hur stor sänkning av investeringskraven (friställande av resurser) som den

ovan angivna neddragningen av bostadsbyggnadsbehovet i alternativ I representerar. För att kunna göra denna "översättning"från lägenhetsefterfrågan till byggnadsinvesteringsefterfrågan fordras vissa antaganden om produktionskostnadernas utveckling samt fördelningen mellan småhus och flerbostadshus. Tabell 3.6 sammanfattar beräkningarna av de investeringskrav som bostadsbyggnadsproduktionen ställer.

Investeringskostnaderna i fasta priser antogs i LU 80 vara i stort sett oförändrade mellan 1979 och 1985. Detta antagande grundades på bedömningen att de faktorer som under 1970-talet drivit upp kostnaderna (ökade ytor, ökad utrustningsstandard, normer av olika slag, m. m.) under prognosperioden inte skulle verka längre. Den omfördelning av bostadsbyggandet från lägenheter i småhus till lägenheter i flerbostadshus som LU 80 räknade med – andelen småhus bedömdes minska från drygt 70 % till omkring 60 % 1985 – bidrog ytterligare till att sänka den totala genomsnittliga investeringskostnaden per lägenhet. Investeringskostnaden för en flerbostadslägenhet beräknas nämligen utgöra endast omkring 70 % av motsvarande kostnad för en småhuslägenhet.

I alternativ I i de reviderade kalkylerna antas i stället att investeringskostnaderna i fasta priser sjunker under de närmaste åren med i genomsnitt 1,5 % per år i både småhus och flerbostadshus. De faktorer som nämnts ovan och som under 1970-talets senare hälft verkat starkt kostnadsuppdrivande – det gäller speciellt för lägenheter i flerbostadshus – antas således verka i motsatt riktning under 1980-talets första hälft. Det är framför allt genom minskad lägenhetsyta och sänkt utrustningsstandard som kostnaderna per lägenhet kan förväntas sjunka räknat i fasta priser. Detta är ett naturligt sätt att försöka begränsa kostnads- och prisutvecklingen i ett läge med vikande efterfrågeutveckling. Vi kan redan nu konstatera att investeringskostnaderna i fasta priser sjunkit under 1980 och 1981. På småhussidan, där efterfrågan minskat kraftigt, uppgick minskningen till i genomsnitt omkring 2 % per år.

Tabell 3.6 Investeringar samt reparationer och underhåll i bostadssektorn 1981–1985

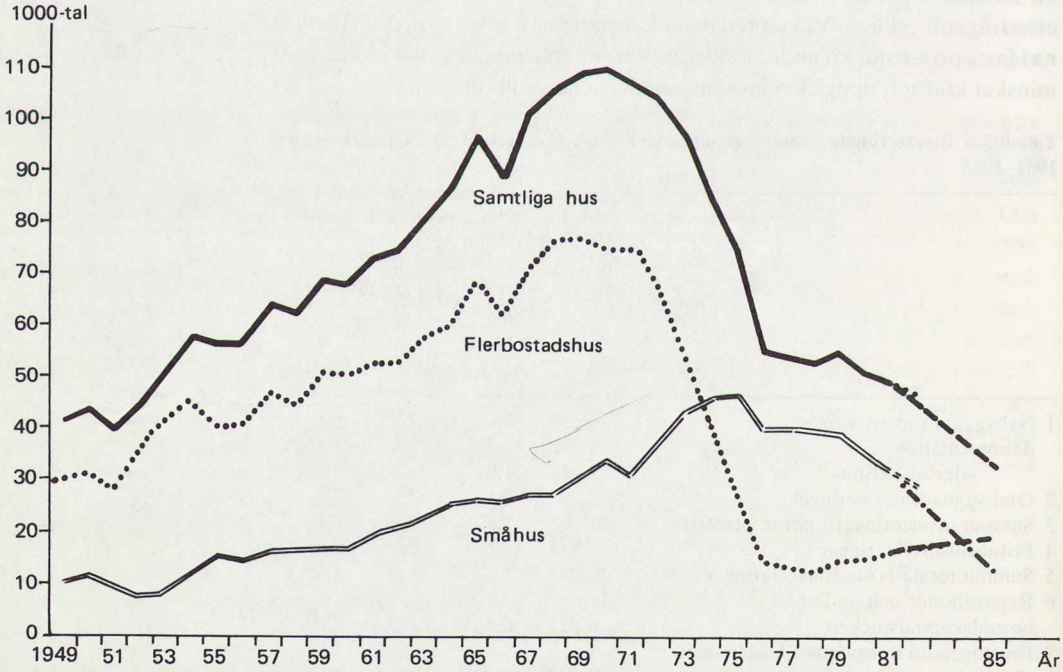
	Milj kr 1975 års priser 1981	Årlig procentuell förändring		
		1979–1985 LU 80	1981–1985	
		Alt 1	Alt I	Alt III
1 Nybyggnadsinvesteringar	8 154	–1,3	–11,9	1,8
därav -småhus	5 712	–3,3	–20,0	–9,5
-flerbostadshus	2 442	4,0	1,3	19,2
2 Ombyggnadsinvesteringar	3 207	8,4	2,9	7,3
3 Summa investeringar i perm. bostäder	11 361	1,5	–7,0	3,4
4 Fritidshusinvesteringar	943	–3,1	–5,9	–5,9
5 Summa totala bostadsinvesteringar	12 282	1,1	–6,9	2,8
6 Reparationer och underhåll i bostadskapitalstocken	6 625	6,8	2,5	7,0
7 Bruttoproduktionsvärde i bostadssektorn (5+6)	18 907	2,8	–3,4	4,3
därav: ROT (2+6)	9 832	7,4	2,6	7,1

Vår bedömning är att denna utveckling fortsätter under de närmaste åren.

I alternativ III, där bostadsefterfrågan och bostadsbyggandet stimuleras kraftigt, antas däremot pressen på lägenhetsstorleken och utrustningsstandarden vara mindre. Investeringskostnaden per lägenhet i fasta priser antas i detta alternativ ligga på samma nivå 1985 som 1981. Den omfördelning från "dyrare" småhuslägenheter till "billigare" flerbostadslägenheter som antas komma till stånd sänker dock de totala bostadsinvesteringskostnaderna med omkring 2 % per år under kalkylperioden.

Neddragningen av bostadsbyggnadsbehovet från 50 000 till 33 000 lägenheter i alternativ I har diskuterats ovan. I LU 80 kalkylerades med en minskning av småhusandelen mellan 1979 och 1985. Småhusbyggandet har sedan mitten av 1970-talet minskat år från år. Under 1980 och 1981 var nedgången mycket kraftig. Flera faktorer har bidragit till detta, bl a ökade kostnader till följd av stigande bränslepriser, höjd räntenivå, höjda taxeringsvärden samt minskade subventioner. Denna utveckling kommer sannolikt att fortsätta under de närmaste åren. Med tanke bl a på den föreslagna skatte- och avdragsreformen och dess effekter på relativa boendekostnaden mellan hyreslägenhet och småhus kan nu skäl finnas att ytterligare dra ned småhusbyggandet. I den kalkyl som redovisas i tabell 3.6 har hela den neddragning om 17 000 lägenheter, som den reviderade kalkylen ger i förhållande till LU 80-kalkylen, lagts på småhusbyggandet. Detta skulle därmed uppgå till endast 13 000 lägenheter 1985, medan antalet lägenheter i flerbostadshus liksom i LU 80-kalkylen skulle uppgå till 20 000 lägenheter. I diagram 3.8 redovisas antalet färdigställda lägenheter

Diagram 3.8 Antal färdigställda lägenheter 1949–1985.



Anm. 1949–1980 enligt SCB. 1981 och 1982 enligt PNB–82.

1949–1985 samt fördelningen på flerbostadshus resp småhus.

Med ovan angivna förutsättningar minskar investeringskraven 1985 avseende nybyggandet av permanenta bostäder med 3,8 miljarder kr i fasta priser jämfört med alternativ 1 i LU 80. För att komma fram till de totala investeringskraven i bostadsbyggandet måste även ROT-byggandet liksom fritidshusinvesteringarna adderas. Vad ROT-byggandet beträffar gjordes i LU 80 bedömningen att en mycket snabb ökning – 7,4 % per år 1979–1985 – var möjlig. Som framgår av diagram 3.2 har ROT-byggandet under 1980 och 1981 utvecklats mycket nära denna långsiktiga trend. Med tanke på att kostnads- och prisutvecklingen i ROT-byggandet till följd av produktionens småskalighet sannolikt är mer oförmånlig än nybyggandet bedömer vi att ROT-byggandets tillväxt i bostadssektorn begränsas till 2,5 % per år mellan 1981 och 1985. Jämfört med LU 80 innebär detta att bostadsproduktionen minskar med ytterligare omkring 3,0 miljarder kr 1985.

Vad slutligen fritidshusinvesteringarna beträffar har en mycket kraftig nedgång ägt rum under 1980 och 1981 (omkring 27 % enligt senaste uppskattning). I LU 80 antogs minskningen 1979–1985 uppgå till 3,1 % per år. Räknad från 1981 års nivå innebär detta att fritidshusinvesteringarna 1985 kommer att uppgå till omkring 0,75 miljarder kr 1985. Detta innebär att investeringsnivån för 1985 reduceras med ytterligare 0,7 miljarder kr i förhållande till LU 80:s kalkyl i alternativ 1.

Totalt sett skulle således bruttoproduktionsvärdet i bostadssektorn reduceras från 23,7 miljarder kr i LU 80-kalkylen till 16,3 miljarder kr i första alternativet i de reviderade kalkylerna. Resurser i bostadssektorn motsvarande 7,4 miljarder kr i fasta priser skulle således friställas för annan användning 1985.

De reviderade kalkylerna över bostadsbyggandets utveckling under 1980-talets första hälft verkar således starkt begränsande för den möjliga produktionsutvecklingen i byggnadsverksamheten. Som framgått av tabell 3.1 svarar dock bostadssektorn för endast drygt 40 % av bruttoproduktions-

Tabell 3.7 Bruttoproduktionen i byggnadsverksamhet 1981–1985

	Milj kr 1975 års priser 1981	Årlig procentuell förändring		
		1979–1985 LU 80 Alt 1	1981–1985 Alt I	1981–1985 Alt III
1. Byggnadsinvesteringar	31 294	1,5	–0,3	3,3
– bostäder	12 282	1,1	–6,9	2,8
– övrigt	19 012	1,8	3,4	3,6
2. Reparationer och underhåll	14 501	2,4	0,7	2,0
– bostäder	6 625	6,8	2,5	7,0
– övrigt	7 876	–2,1	–1,0	–2,9
3. Bruttoproduktion (1+2)	45 795	1,8	0,0	2,9
– bostäder	18 907	2,8	–3,0	4,3
– övrigt	26 888	1,0	1,9	2,0

värdet i byggnadsverksamheten. För att härleda den totala produktionsutvecklingen i byggnadsverksamheten måste vi därför bedöma förutsättningarna för byggnadsefterfrågans utveckling i övriga sektorer.

Medan bostadsinvesteringarna beräknas minska med omkring 7 % per år 1981–1985, beräknas i stället övriga byggnadsinvesteringar öka med närmare 3,5 % per år. Inom det privata näringslivet – framför allt inom industrin – beräknas byggnadsinvesteringarna öka kraftigt. Samtidigt förutsätts att besparingar inom den offentliga sektorn inte i första hand går ut över investeringarna. På den kommunala sidan räknar vi dock med att det minskade bostadsbyggandet medför minskade investeringar i vägar och anläggningar. Totalt sett innebär detta att byggnadsinvesteringarna beräknas sjunka mycket svagt under kalkylperioden. För reparationer och underhåll förutses i stället en svag ökning. Totala bruttoproduktionen i byggnadsverksamheten skulle därmed komma att ligga kvar på oförändrad nivå under 1980-talets första hälft.

Trots ett kraftigt minskat bostadsbyggande bedöms således bruttoproduktionen i byggnadsverksamheten kunna hållas uppe genom en fortsatt men något dämpad expansion i ROT-byggandet samt genom de kraftiga investeringsökningar inom industrin och övriga privata näringslivet som förutsätts komma till stånd i alternativ I.

Den produktionskapacitet som finns i byggnadsverksamheten i utgångsläget, dvs 1981, framstår med andra ord som ganska väl dimensionerad för den totala produktionsefterfrågan som kan förutses. Någon dramatisk neddragning behöver i varje fall inte bli aktuell. Det måste emellertid ske en kraftig omfördelning av resurser från byggande av nya bostäder till andra verksamheter, såsom ombyggnad, reparation, export m m. Den angivna produktionsutvecklingen i byggnadsverksamheten avser den långsiktigt möjliga. På kort sikt kan avvikelser från den långsiktiga trenden uppstå. Under rådande svaga konjunktur förväntas byggnadsproduktionen sjunka med ca 3 % under 1982. Efter konjunkturomsvängningen och med den näringslivsutveckling som ligger i alternativ I förväntas dock byggnadsproduktionen åter öka under slutet av kalkylperioden.

Sysselsättningsmässigt innebär en konstant produktionsnivå en nedgång beroende på den fortgående produktivitetsutvecklingen. Av diagram 3.2 framgår att totala byggnadsproduktionen under 1970-talet i stort sett varit konstant. Samtidigt har dock sysselsättningen som framgår av diagram 3.4 sjunkit trendmässigt. I den reviderade kalkylen bedöms nu båda dessa trender fortsätta under 1980-talets första hälft. Räknat i antal sysselsatta innebär detta en minskning med omkring 6 000–7 000 personer per år mellan 1981 och 1985. Under 1970-talet låg minskningen på drygt 6 000 personer per år.

Som framgått av redogörelsen för kalkylerna över lägenhetsefterfrågans förändringar under de närmaste åren (se tabell 3.5) ökar lägenhetsefterfrågan till följd av pris- och inkomstutvecklingen med mindre än vad som svarar mot befolkningens sammansättning och tillväxt vid given hushållskvot. Detta har inte inträffat någon gång tidigare under efterkrigstiden. Den ökning av antalet lägenheter per invånare som vi har haft under efterkrigstiden och som har fört fram Sverige till det mest lägenhetstäta landet i världen – i det

närmaste varannan invånare i Sverige har i dag en egen lägenhet – kommer således att dämpas.

Pris- och inkomstutvecklingen kan således förväntas leda till att människornas val av bostad och bostadsform förändras. Den hushållssplittring som i ökad takt ägt rum sen lång tid tillbaka kommer sannolikt att dämpas. Ett uttryck för detta kan vara att ungdomar bor kvar hos föräldrarna ett eller ett par år längre än vad som annars skulle ha skett. Antalet hushåll med dubbla bostäder kommer sannolikt också att minska.

Så gott som samtliga de faktorer som under de närmaste åren bedöms minska lägenhetsefterfrågan, dvs pris-, löne- och kostnadsutvecklingen, drabbar hela beståndet av lägenheter och inte endast nyproduktionen. Av en total lägenhetsefterfrågan på omkring 3,7 miljoner lägenheter utgör f n nyproduktionsdelen endast omkring 45 000 lägenheter, dvs 1 %. Om kostnaderna i beståndet stiger samtidigt som reallönerna sjunker är det sannolikt att omflyttningar uppstår i beståndet mot billigare lägenheter. Dessa effekter tar naturligtvis tid, men det är frågan om rörelser inom ett stort bestånd. Det väsentliga är emellertid att inse hur känslig nyproduktionen är för ändrade kostnader i bostadsbeståndet. Om bostadsefterfrågan sjunker någon procent, upphör i princip behovet av nya lägenheter. Den lägenhetsefterfrågan som föreligger i ett sådant läge kan således helt rikta sig mot mindre och billigare lägenheter i beståndet.

Tanken att omfördela kostnader, dvs att öka subventioneringen av nybyggandet och att minska subventioneringen i beståndet (eller lägga pålagor på beståndet av äldre bostäder) riskerar att påskynda omflyttningen inom beståndet mot mindre och billigare lägenheter med minskad efterfrågan på nyproduktionen som följd. Det kan alltså tvärtom vara så att nyproduktionen främjas bäst genom att kostnaderna i beståndet hålls nere.

3.5 Avslutande synpunkter angående utrymmet för investeringar

En stor del av byggnadsproduktionen är offentligt finansierad. För att komma till rätta med *bytesbalansunderskottet* måste framför allt industriproduktionen expandera. Det innebär bl a att övriga delar av ekonomin får maka åt sig i ett läge med knappa resurser. För att komma till rätta med det andra stora obalansproblemet i svensk ekonomi, nämligen *budgetunderskottet,* är det nödvändigt med en kraftig inbromsning av den offentliga utgiftstillväxten.

Det är alltså i ett mycket kärvt klimat som bostadspolitiken under 1980-talet måste verka. Ser man till det ekonomiska utrymmet för bostadsbyggande så är det ytterst begränsat. Det finns i detta avseende knappast någon skillnad mellan bostadssektorn och den offentliga sektorn. Lika lite som ökad offentlig expansion bidrar till att lösa våra balansproblem, lika lite bidrar ett ökat inhemskt bostadsbyggande till att lösa dessa problem. Det ekonomiska utrymmet för nybyggnation samt för andra typer av investeringar i bostäder är mycket begränsat.

De kalkyler som gjorts här bygger på antagandet att subventionsgraden i bostadssektorn förblir oförändrad under början av 1980-talet. Kalkylerna visar att vi under de närmaste åren kan vänta oss en fortsatt nedgång i nybyggnadsinvesteringarna. Det finns f n flera demografiska och ekonomiska faktorer som verkar för en neddragning av bostadsefterfrågan. Detta innebär att den årliga nyproduktionen på 33 000 lägenheter som framkommer ur utredningens kalkyler snarast måste betraktas som en optimistisk prognos.

Denna bild står i konstrast mot föreställningen att balansproblemet i den svenska ekonomin skulle kunna lösas genom ökat bostadsbyggande. Den föregående analysen visar klart att även en bibehållen nivå på bostadsbyggandet kräver en fortsatt ökning av subventionsgraden i bostadssektorn.

Det finns enligt vår mening inga ekonomiska skäl som talar för en sådan politik. Några av huvudproblemen i den svenska ekonomin är att vi har ett strukturellt bytesbalansunderskott och en för liten industrisektor samt att vi har ett stort och snabbt växande budgetunderskott. Dessa fundamentala balansproblem skulle alla i större eller mindre grad förvärras av en uppgång i subventionerna till bostadssektorn. Allmäna ekonomiska överväganden skulle snarare tala för en snabb neddragning av bostadssubventionerna från den nivå där de nu befinner sig. Detta skulle leda till en kraftigare nedgång av byggnadsinvesteringarna än den vi kalkylerat med här, vilket skulle kunna leda till svåra omställningsproblem i byggsektorn.

I ett något längre perspektiv bidrar emellertid en dämpning av resurskraven från byggsektorn till en nödvändig strukturell anpassning som ger ökat utrymme åt den konkurrensutsatta sektorn.

4 Den offentliga sektorn

4.1 LU:s kalkyler och utveckling 1979–1981

Huvudintresset i LU-arbetet, i den efterföljande debatten och i riksdagsbehandlingen koncentrerades av naturliga skäl kring LU:s alternativ 1, vilket angav en väg mot återställd balans i svensk ekonomi. För offentlig konsumtion innebar detta alternativ att endast mycket begränsade ökningar kunde tillåtas. Trots svårigheterna att realisera så låga ökningstakter bedömdes dock alternativets väg som fullt framkomlig under förutsättning att både statsmakterna och de kommunala beslutsfattarna vidtog kraftfulla åtgärder för att begränsa framför allt kommunernas expansion. I den reviderade finansplanen 1981 (prop. 1980/81:150, bilaga 1) uttalade sig också regeringen för en utveckling i linje med LU:s alternativ 1.

Enligt LU:s kalkyler medgav det tillgängliga utrymmet i alternativ 1 att den offentliga konsumtionen endast ökade med genomsnittligt 0,9 % per år i volym 1979–1985. Den statliga konsumtionen beräknades i detta alternativ minska med i genomsnitt 0,5 % per år, medan den kommunala konsumtionen angavs öka med 1,5 % årligen.

I LU:s alternativ 2 förutsattes däremot att en uppbromsning av den offentliga konsumtionens expansion inte kom till stånd. Detta gällde i första hand kommunerna för vilka i detta alternativ förutsattes en i det närmaste lika snabb konsumtionsökning, 3,8 % per år, som tidigare under 1970-talet. För statens del förutsattes i alternativ 2 att konsumtionsvolymen skulle hållas oförändrad 1979–1985. Totalt skulle den offentliga konsumtionen i detta alternativ öka med 2,7 % per år 1979–1985.

Av LU:s kalkylperiod 1979–1985 föreligger nu SCB:s utfallssiffror för 1980, preliminära utfallsberäkningar för 1981 och den preliminära nationalbudgetens (PNB) bedömningar avseende utvecklingen 1982. Uppgifterna framgår av tabell 4.1. Konsumtionsutvecklingen sedan 1970 illustreras vidare i diagram 4.1.

Som framgår ökade den statliga konsumtionen 1980 med ca 1 1/2 %, medan den 1981 beräknas ha sjunkit ungefär lika mycket. För att den statliga konsumtionen, sett över hela perioden 1979–1985, skulle hålla sig inom det i LU:s alternativ 1 angivna utrymmet skulle det erfordras att den statliga konsumtionsnivån sänktes med 0,8 % årligen under de återstående fyra åren. Enligt den preliminära nationalbudgeten för 1982 beräknas nedgången detta år bli väsentligen större, drygt 2 %.

För kommunernas del har den i LU:s alternativ 1 förutsatta uppbroms-

Tabell 4.1 Offentlig konsumtion 1979–1985
Årlig procentuell volymförändring

	1979–1985 enligt LU		1979–1980	1980–1981	Återstår av utrymmet enligt LU:s alt 1 1981–1985	1981–1982 enl PNB
	Alt 1	Alt 2				
Statlig konsumtion	–0,5	0,0	1,6	–1,4	–0,8	–2,2
Kommunal konsumtion	1,5	3,8	3,0	3,3	0,7	1,7
Summa offentlig konsumtion	0,9	2,7	2,5	1,8	0,3	0,5

ningen i konsumtionens ökningstakt inte kommit till stånd under 1980 och 1981. Den av alternativets utrymme återstående delen medger fortsatta konsumtionsökningar på endast 0,7 % årligen 1981–1985. Som visas i det följande har dock kommunerna successivt reviderat ner sina utbyggnadsplaner för de kommande åren. Sålunda bedöms i den preliminära nationalbudgeten att den kommunala konsumtionens tillväxt 1982 stannar vid 1,7 %.

LU:s investeringskalkyl för stat och kommun baserades i huvudsak på fristående beräkningar och expertbedömningar i anknytning till de antagna

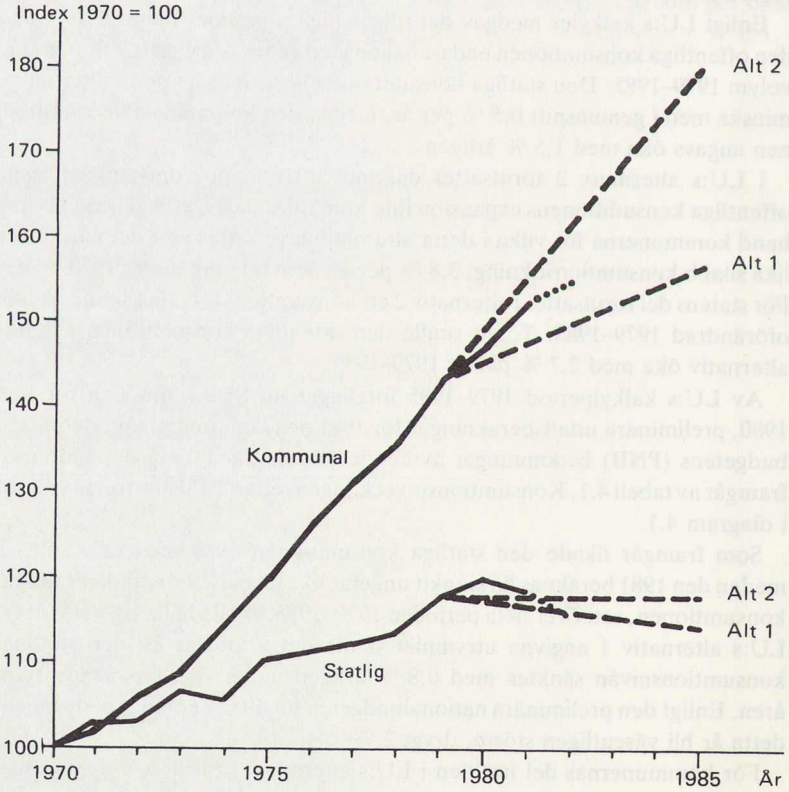


Diagram 4.1 Statlig och kommunal konsumtion 1970–1982 samt LU:s kalkyler för 1979–1985 1975 års priser

Tabell 4.2 Offentliga investeringar 1979–1985
Årlig procentuell volymförändring

	1979–1985 enligt LU		1979–1980	1980–1981	Återstår av utrymmet enligt LU:s alt 1 1981–1985	1981–1982 enl PNB
	Alt 1	Alt 2				
Statliga investeringar	–2,0	–2,0	–8,3	–15,0	3,3	–3,3
Kommunala investeringar	1,0	3,0	5,6	–2,2	0,7	–5,2
Summa offentliga investeringar	0,1	1,6	1,3	–5,8	1,3	–4,7

konsumtionstakterna. LU:s kalkyler för 1979–1985 samt utvecklingen 1979–1982 sammanfattas i tabell 4.2 (se även diagram 2.7 i del I).

Som framgår noteras det för statliga bruttoinvesteringar relativt kraftiga minskningar 1980 och 1981. Större delen av nedgången 1980 berodde på kraftigt minskade statliga väginvesteringar. För 1981 föreligger ännu inga detaljuppgifter men minskningen synes även här till viss del sammanhänga med ett lägre statligt vägbyggande.

De kommunala investeringarna ökade 1980 med 5,6 %. Den största ökningen visade hälso- och sjukvården. Under 1981 sjönk de kommunala investeringarna något.

4.2 Utvecklingen 1981–1985

Som visats i föregående avsnitt har de två första åren av LU:s kalkylperiod präglats av att expansionen i den kommunala sektorn fortsatt i en takt som klart överstiger utrymmet enligt LU:s alternativ 1. På den statliga sidan är avvikelsen mindre. Frågan är nu om detta alternativ fortfarande kan realiseras. I det följande diskuteras detta mot bakgrund av utvecklingen hittills och tillgängliga informationer om betingelserna under närmast föreliggande år.

I denna avstämning diskuteras tre alternativa utvecklingar för svensk ekonomi fram till 1985. I alternativen I och II förutsätts att den offentliga konsumtionens expansionstakt kommer att dämpas kraftigt i enlighet med de intentioner som regering och riksdag givit uttryck för i syfte att realisera en utveckling i linje med LU:s alternativ 1. Möjligheterna för och konsekvenserna av en sådan återhållsam tillväxt i offentlig verksamhet diskuteras i det nästföljande avsnittet 4.2.1. I avsnitt 4.2.2 behandlas fallet då den offentliga verksamheten tillåts expandera för att kompensera efterfrågebortfallet inom andra delar av ekonomin (alternativ III).

4.2.1 Begränsad konsumtionstillväxt (alternativen I och II)

Staten

Som framgått låg den statliga konsumtionen 1981 på i stort sett samma nivå som under LU:s utgångsår 1979. Enligt den preliminära nationalbudgeten förutses den statliga konsumtionen minska med drygt 2 % 1982.

Den statliga konsumtionens ökningstakt har varierat förhållandevis kraftigt mellan enskilda år. Till en del förklaras detta av stora variationer i försvarets materielinköp (vilka svarar för ca 10 % av den statliga konsumtionen). Den ökande konsumtionen 1980 var just en effekt av ökade materielinköp i förhållande till den onormalt låga nivån 1979. Om man utesluter detta försvarsmateriel ur konsumtionsberäkningarna finner man nämligen att den resterande delen ökade med endast 0,3 % i förhållande till 1979 (mot en ökning med 1,6 % för total statlig konsumtion).

Uppbromsningen 1980 tillsammans med nedgångar 1981 och 1982 visar att den statliga budgetpolitiken har varit ytterst restriktiv avseende de statliga myndigheternas konsumtionsutgifter. Vid en konsumtionsminskning på över 2 % 1982 skulle den statliga konsumtionsvolymen redan detta år vara nere i det närmaste på den nivå som angavs i LU:s alternativ 1 för 1985. Utvecklingen synes sålunda hittills ligga väl i linje med LU:s alternativ 1.

Det får också erinras om att LU:s baskalkyl för 1979–1985 gav en genomsnittlig minskning av den statliga konsumtionen med 0,5 % per år. Baskalkylen byggde på den statliga långtidsbudgeten för perioden 1980/81–1984/85. Sedan dess har en ny långtidsbudget utarbetats för perioden 1981/82–1985/86. Denna visar en ännu mera återhållsam utgiftsutveckling än den föregående som låg till grund för LU:s kalkyler. Även om någon ny baskalkyl inte har beräknats utifrån dessa nya långtidsbudgetdata, tyder dessa på att man vid en fortsatt restriktiv budgetbehandling får räkna med ytterligare nedskärningar i den statliga konsumtionsvolymen. I alternativen I och II förutsätts därför att den statliga konsumtionen minskar till den nivå 1985 som angavs i LU:s alternativ 1. Räknat från 1981 innebär detta en genomsnittlig årlig minskning på 0,8 % per år.

I tabell 4.3 anges vissa uppgifter om konsumtionsutvecklingen inom olika ändamål. Totalt ökade den statliga konsumtionen 1970–1979 med i genomsnitt 2 % årligen. Inom det tyngst vägande delområdet, försvar, var konsumtionsnivån oförändrad, medan den steg kraftigt inom socialvården till följd av utbyggnader inom socialförsäkringssektorn. Också övriga tjänster – huvudsakligen administration – ökade snabbare än genomsnittet. Enligt LU:s baskalkyl skulle detta mönster brytas under perioden 1979–1985 i och med att den starkaste nedgången beräknades för delområdet övriga tjänster. Någon statistik över den ändamålsvisa konsumtionsutvecklingen efter 1979 föreligger ännu inte. Vissa överslagsberäkningar som baserats på tillgängliga uppgifter om sysselsättningsutvecklingen 1979–1981 tyder dock på att, förutom övriga tjänster, har den statliga konsumtionen minskat också inom väg- och gatuväsendet (huvudsakligen vägunderhåll). I stort torde baskalkylens mönster gälla även för perioden 1981–1985, även om den totala statliga konsumtionsminskningen under dessa år enligt alternativ I och II förmodas bli något större.

I LU beräknades den statliga sysselsättningen vara i stort sett oförändrad

Tabell 4.3 Statlig konsumtionsutveckling inom olika ändamål 1970–1985
1975 års priser

	Milj kr 1979	Årlig procentuell förändring		
		1970–1979	1979–1985 LU:s baskalkyl	1981–1985 Alt I, II
Försvar	9 600	0,0	0,2	..
Rättsväsen	3 400	2,0	–0,1	..
Utbildning	2 900	2,4	0,3	..
Hälso- och sjukvård	1 000	2,3	–0,3	..
Socialvård	3 000	7,6	0,0	..
Väg- och gatuväsen	800	2,0	–0,3	..
Övriga tjänster	6 100	2,7	–2,6	..
Totalt	26 800	1,9	–0,5	–0,8

1979–1985. I alternativen I och II i denna avstämning räknas med en obetydlig minskning i den statliga sysselsättningen 1981–1985. Också investeringskalkylen ansluter sig till LU:s alternativ 1 vad investeringsnivån 1985 beträffar. Detta innebär en viss återhämtning efter de förhållandevis kraftiga nedgångarna 1980 och 1981.

Kommunerna

I LU:s baskalkyl beräknades den genom befolkningsutvecklingen och genom olika beslut och åtaganden intecknade konsumtionsökningen till i genomsnitt 2,2 % per år 1979–1985. För 1980 och 1981 angavs ökningen till 3,0 % och för de efterföljande åren till 2,4, 1,7, 1,6 och 1,6 %.

Av den totala ökningen på 2,2 % hänfördes ungefär hälften (ca 1 procentenhet årligen) till befolkningsförändringar, medan den andra hälften var en följd av politiska beslut. I dessa beräkningar hade man på de av staten prioriterade områdena (barnomsorg och långtidssjukvård) samt avseende vissa ålägganden (folktandvård och omsorger om psykiskt utvecklingsstörda) utgått från kommunernas egna långtidsplaner.

Det i LU:s alternativ 1 beräknade utrymmet för ökad kommunal konsumtion på 1,5 % per år låg således lägre än baskalkylens ökningstakt. Som visats tidigare ökade den kommunala konsumtionen 1980 och 1981 med 3,0 resp 3,3 % i volym, vilket är väsentligt mer än det beräknade utrymmet och även något mer än vad som enligt baskalkylen redan var intecknat för dessa år.

Av tabell 4.4 framgår att under 1970–1979 var utbyggnadstakten snabbast för kommunal socialvård och för övriga tjänster (kultur, rekreation, central administration osv). För 1979–1985 gav baskalkylen den snabbaste ökningen för socialvård. Detta var en följd av att i baskalkylen inräknades utbyggnaden av barnomsorgen enligt kommunernas egna planer. Den mest markerade neddragningen i baskalkylen i förhållande till 1970-talets trend avsåg övriga tjänster. Svenska kommunförbundets sammanställningar av primärkommunernas bokslutssiffror för 1980 och 1981 visar ungefär samma konsumtionsmönster under dessa år som i baskalkylen.

Tabell 4.4 Kommunal konsumtionsutveckling inom olika ändamål 1970–1985
1975 års priser

	Milj kr 1979	Årlig procentuell förändring		
		1970–1979	1979–1985 LU:s baskalkyl	1981–1985 Alt I, II
Rättsväsen	700	1,4	1,5	. .
Utbildning	14 400	2,1	1,7	. .
Hälso- och sjukvård	20 200	3,9	2,1	. .
Socialvård	10 200	7,0	5,0	. .
Väg- och gatuväsen	1 400	2,1	0,0	. .
Övriga tjänster	9 400	6,0	0,4	. .
Totalt	56 300	4,1	2,2	1,2

Beträffande utvecklingen under framförliggande år är det enligt statsmakterna nödvändigt att en begränsning av den kommunala konsumtionsökningen snarast kommer till stånd. Sålunda angavs både i det reviderade budgetförslaget våren 1981 (proposition 1980/81:150, bilaga 2) och i regeringens proposition 1981/82:30 om vissa ekonomisk-politiska åtgärder m.m. att den kommunala konsumtionsökningen bör begränsas till ca 1 % 1982. Även för åren efter 1982 angavs den kommunala expansionen behöva begränsas till högst 1 % per år. Dessa riktlinjer har vidare utgjort utgångspunkten för regeringens överläggningar med kommunförbunden. Regeringen har också vidtagit åtgärder för att begränsa kommunernas finansiella utrymme och har även deklarerat att man kommer att vidta ytterligare åtgärder om den kommunala ökningstakten ej begränsas till det angivna målet.

En utveckling enligt dessa riktlinjer innebär ett ganska drastiskt trendbrott i den kommunala verksamheten. Enligt tabell 4.4 var den genomsnittliga ökningen i kommunal konsumtion 1970–1979 ca 4 % per år. Det bör dock observeras att en viss nedgång i ökningstakten förefaller ha ägt rum under loppet av 1981. Enligt en preliminär sammanställning av kommunernas budgeter för 1982 skulle den primärkommunala konsumtionsökningen detta år stanna vid 1,2 %. Den budgeterade ökningen hade blivit ännu lägre, knappt 1 %, om kommunerna av arbetsmarknadsskäl inte hade reserverat medel för olika arbetsbefrämjande åtgärder. Av kommunernas flerårsplaner framgår att man också för de följande åren har reviderat ner sina utbyggnadsplaner. I nedanstående sammanställning visas de planerade konsumtionsökningarna inom primärkommuner enligt de två senaste KELP-undersökningarna.

	Procentuella volymförändringar					
	1980–1981	1981–1982	1982–1983	1983–1984	1984–1985	Genomsnitt för perioden
KELP 80–84	2,8	2,3	1,8	1,4		2,1
KELP 81–85		1,7	1,3	1,0	0,9	1,2

Mot denna bakgrund har i alternativen I och II förutsatts att den kommunala konsumtionsökningen kommer att begränsas till 1 % årligen fr.o.m. 1983. Ökningen 1982 räknas i enlighet med den preliminära nationalbudgeten till 1,7 %. För perioden 1981–1985 innebär detta en genomsnittlig konsumtionsökning på 1,2 % per år. Sett över hela LU-perioden 1979–1985 skulle den genomsnittliga årliga ökningen i detta fall bli 1,8 % mot 1,5 % enligt LU:s alternativ 1.

Även om vissa tecken på en dämpning av den kommunala expansionstakten redan har kunnat noteras, är det ännu en bit kvar till det av statsmakterna deklarerade målet att den kommunala konsumtionsökningen skall begränsas till 1 % årligen.

Det bör i detta sammanhang erinras om att samtliga långtidsutredningar under 1970-talet, med LU 70 som enda undantag, har underskattat den kommunala expansionen (diagram 4.2). Detta gällde också det expansiva alternativet 2 i LU 75. Även utvecklingen under de två första åren av LU 80:s kalkylperiod har anslutit sig avsevärt mera till alternativ 2 än till alternativ 1.

Den förutsedda dämpningen erfordrar därför fortsatta åtgärder både från statsmakternas och kommunernas sida. Vad de statliga åtgärderna beträffar påpekas i årets finansplan (prop. 1981/82:100, bilaga 1) att tidigare försök att begränsa den kommunala expansionen genom frivilliga överenskommelser, samtidigt som de statliga bidragen ökat, har inte varit framgångsrika. I stället

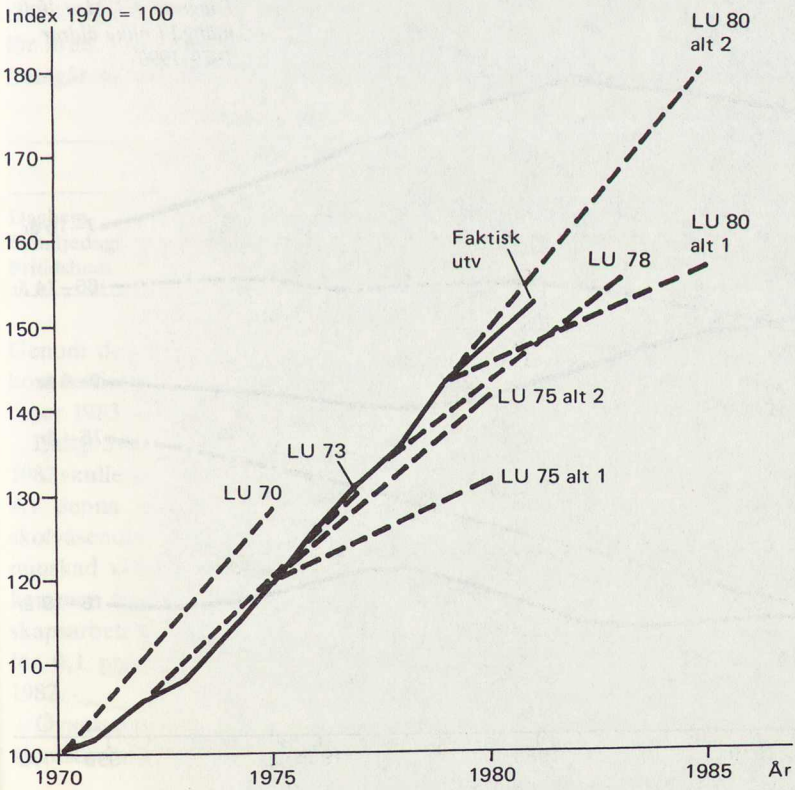


Diagram 4.2 Långtidsutredningarnas bedömningar av den kommunala konsumtionen och faktisk utveckling

har det visat sig att expansionen kan dämpas genom att det finansiella utrymmet för nya utgifter begränsas.

I detta syfte begränsades det finansiella utrymmet i kommunerna inför 1982 med 1,8 miljarder kr netto, främst genom åtgärder som minskar det kommunala skatteunderlaget. För att skapa rimliga förutsättningar för att expansionstakten inte skall överskrida 1 % under 1983 föreslås i budgetpropositionen olika generella åtgärder som begränsar det finansiella utrymmet i kommunerna med omkring 3 miljarder kr nämnda år. Förutsättningen för att dessa åtgärder skall ge den åsyftade effekten är givetvis att kommunerna inte kompenserar sig genom skattehöjningar. Vidare måste det slås fast att det inte finns utrymme för statligt beslutade reformer som ökar de kommunala utgifterna.

När det gäller att bedöma innebörden av att kommunerna tvingas skära ner sina utbyggnadstakter till ca 1 % per år, har den särskilda arbetsgruppen om kommunernas ekonomi (KEA) under hösten 1981 utfört vissa beräkningar av liknande karaktär som i LU:s baskalkyl. Enligt dessa beräkningar skulle den kommunala konsumtionen som följd av förändringarna i befolkningens storlek och åldersstruktur samt med anledning av statsmakterna fattade reformbeslut och andra bindningar komma att öka med 2,7 % 1982, 2,0 % 1983 och 1,3 % 1984. Av dessa ökningar betingas i genomsnitt 0,5 procentenheter av befolkningsförändringar i kombination med kravet på en oförändrad konsumtionsstandard. Resten utgörs av olika utbyggnader.

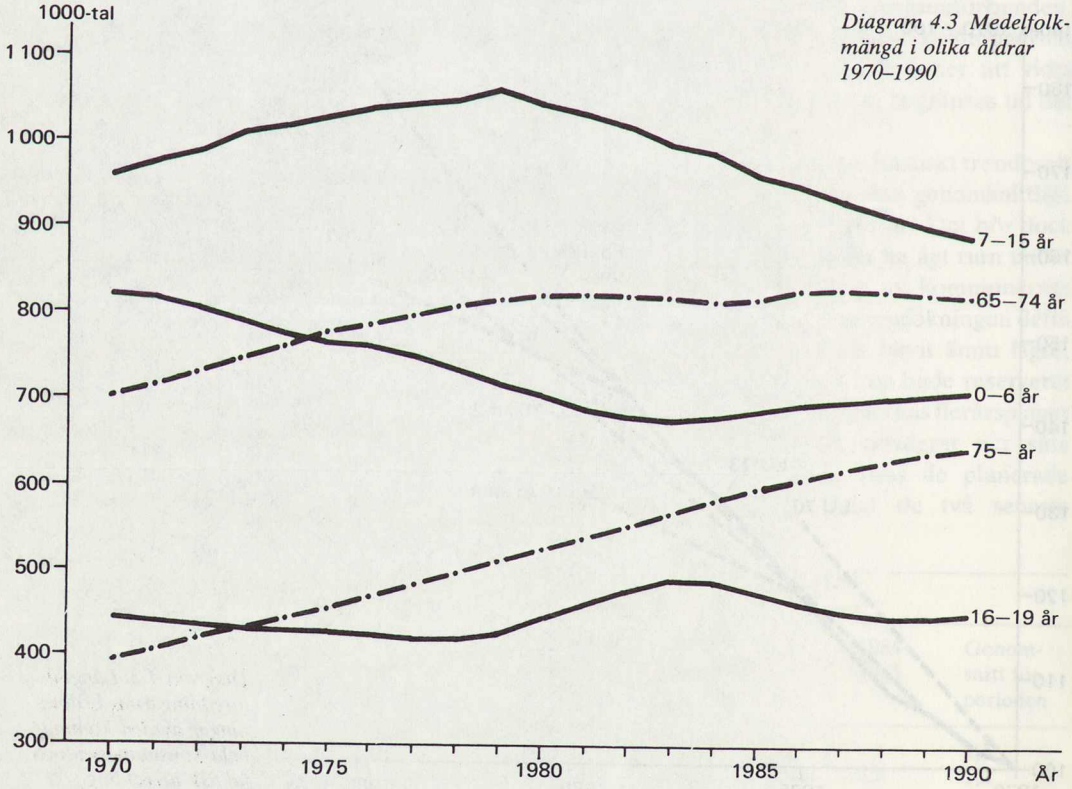


Diagram 4.3 Medelfolkmängd i olika åldrar 1970–1990

Enligt dessa reviderade beräkningar skulle befolkningsförändringarna betyda något mindre för den kommunala konsumtionsutvecklingen 1981–1985 än enligt LU:s baskalkyl för 1979–1985. Till en viss del beror nedrevideringen av befolkningskomponenten på att beräkningarna nu har utgått från en högre konsumtionsnivå än under LU:s basår 1979. I diagram 4.3 visas befolkningsutvecklingen för vissa i detta sammanhang relevanta åldersgrupper fram till 1990. Som framgår av kurvan över åldersgruppen 16–19 år beräknas elevunderlaget i gymnasieskolan öka väsentligt mindre 1981–1985 än 1979–1985. Detta beror på att en del av ökningen 1979–1985 redan är avverkad.

Av diagram 4.3 framgår vidare att antalet ungdomar i grundskoleåldern förutses sjunka relativt kraftigt under hela 1980-talet. Däremot fortsätter ökningen av antalet personer i de högsta åldrarna (75 år och äldre), vilket har stor betydelse på vårdbehovet.

För primärkommuner beräknades av KEA de intecknade konsumtionsförändringarna till 2,7 % 1982, 1,9 % 1983 och 1,2 % 1984. De av enbart befolkningskomponenten betingade förändringarna är här betydligt mindre, 0,4, 0,2 resp 0,1 %. Störst betydelse har befolkningsutvecklingen för äldreservicen motsvarande ca 0,3 procentenheter av den primärkommunala konsumtionsökningen under alla de tre åren. På skolområdet kommer däremot konsumtionskraven att minska något på grund av successivt sjunkande elevunderlag.

Något mer än hälften av den angivna primärkommunala konsumtionsökningen faller på barnomsorg. Här bygger beräkningarna på kommunernas senast redovisade utbyggnadsplaner enligt socialstyrelsens sammanställning för åren 1981–1984. Den genomsnittliga förändringen av antalet platser framgår av nedanstående tablå.

	1982	1983	1984
Daghem	16 500	14 500	11 750
Familjedaghem	5 100	3 100	2 900
Fritidshem	9 950	8 650	6 450

Genom denna utbyggnad av barnomsorgen skulle den primärkommunala konsumtionen komma att öka med 1,3 procentenheter 1982, 1,1 procentenheter 1983 och 0,9 procentenheter 1984.

Enligt Svenska kommunförbundets enkät över kommunernas budgeter för 1982 skulle den primärkommunala konsumtionen öka med 1,2 % 1981–1982. Av denna ökning svarar äldreservicen för 0,3 procentenheter, medan skolväsendet ger ett negativt bidrag (–0,1 procentenheter) till följd av minskad volym i grundskolan. Det största bidraget, 0,6 procentenheter, kommer från barnomsorgen. Olika arbetsbefrämjande åtgärder (beredskapsarbeten m.m.) svarar för 0,3 procentenheter och övriga verksamheter för 0,1 procentenheter av den primärkommunala konsumtionsökningen 1982.

Ovanstående uppgifter visar att primärkommunerna på skolans och äldreservicens områden inte har budgeterat in några ökningar utöver de som

betingas av befolkningsutvecklingen. Beträffande barnomsorgen synes konsumtionsökningen bli endast hälften så stor som enligt tidigare redovisade planer.

För landstingens verksamhet, som till närmare 90 % består av hälso- och sjukvård, är befolkningens förändringar av större betydelse än för primärkommuner. Genom enbart befolkningsutvecklingen har den landstingskommunala konsumtionen beräknats behöva öka med 0,9 % årligen. Närmare hälften av denna ökning faller på långtidssjukvården där den ökande andelen äldre personer har stor effekt på vårdbehovet. Om långtidssjukvården dessutom byggs ut i enlighet med landstingens planer (med närmare 1 800 vårdplatser årligen), höjs denna vårdgrens bidrag till den landstingskommunala konsumtionsökningen från genomsnittligt 0,4 procentenheter (befolkningskomponent) till 0,7 procentenheter.

Totalt skulle landstingskommunernas konsumtion till följd av befolkningsutvecklingen och vissa planerade utbyggnader stiga med 2,5 % 1982, 2,2 % 1983 och 1,7 % 1984.

Som visats faller den avgjort största delen av de av KEA beräknade konsumtionsökningarna på olika planerade utbyggnader. Befolkningskomponenten bidrar med endast 0,5 procentenheter. Detta innebär att konsumtionsökningar på 1 % om året kan genomföras utan att den nuvarande konsumtionsstandarden sänks. Denna tillväxt ger dessutom utrymme för vissa utbyggnader. Utrymmet medger dock inte att dessa utbyggnader realiseras fullt i den utsträckning som kommunerna planerat. Vill man i detta läge genomföra utbyggnaden på vissa prioriterade områden (som t.ex. barnomsorg och långtidssjukvård), måste resurser härtill skapas genom neddragning av andra verksamheter.

Kommunernas sysselsättningsvolym, mätt i antal arbetstimmar, har i alternativ 1 beräknats öka med 1,6 % årligen 1981–1985. Att antalet timmar har förutsatts öka något snabbare än konsumtionen (1,2 % per år) beror på att tyngdpunkten i den kommunala konsumtionsökningen kan väntas ligga på mycket personalintensiva vårdområden, där dessutom genomsnittslönen är lägre än i andra verksamheter.

Uttryckt i antal sysselsatta personer innebär detta en årlig sysselsättningsökning på ca 30 000 personer (2,8 % per år). Den i förhållande till antalet timmar snabbare personalökningen sammanhänger med att den genomsnittliga medelarbetstiden förutsatts minska i kommunal verksamhet som följd av ökad andel kvinnor med ofta deltidsarbete, ökad frånvaro osv.

Även om konsumtionskalkylen har justerats upp något i förhållande till LU:s alternativ 1, ger detta inte anledning att revidera LU:s bedömning av den kommunala investeringsnivån 1985.

4.2.2 Snabb konsumtionstillväxt (alternativ III)

De två första alternativen i denna avstämning illustrerade fall med mycket restriktiv offentlig utgiftspolitik. Alternativet III avser däremot att belysa en utvecklingsbild där den offentliga utgiftspolitiken används för att stimulera fram den inhemska efterfrågan i syfte att upprätthålla den fulla sysselsättningen. Enligt alternativets förutsättningar skulle i detta fall den offentliga

konsumtionen behöva öka med i genomsnitt 2,6 % per år 1981–1985 (mot endast 0,6 % per år i alternativen I och II).

I ett historiskt perspektiv är denna ökningstakt inte anmärkningsvärd hög. Sett över hela 1970-talet ökade den offentliga konsumtionen med 3,3 % per år och först under de allra senaste åren kunde en tendens till avsaktning i ökningstakten märkas. Utvecklingen enligt alternativ III innebär således en återgång till tidigare års trender. Innebörden av detta alternativ på våra balansproblem har behandlats i del I och berörs inte i detta kapitel.

Den offentliga konsumtionstillväxten i alternativ III är praktiskt taget densamma som angavs i alternativ 2 i LU 80. Liksom i LU 80 görs här inga försök att förutsäga hur denna ökande konsumtion kommer att fördelas på olika ändamål. En sådan fördelning är en politisk avvägningsfråga. Det har dock, också i likhet med alternativ 2 i LU 80, antagits att hela konsumtionsökningen faller på den kommunala sektorn. Den statliga konsumtionen förutsätts i alternativ III bli oförändrad 1981–1985. Orsaken är att den statliga verksamheten har sin tyngdpunkt lagd på kollektiva nyttigheter (försvar, polis, förvaltning osv.), på vilka det inte ställs lika höga utbyggnadskrav från allmänheten som beträffande t.ex. kommunala vårdområden.

Den kommunala konsumtionens ökning 1981–1985 anges i alternativ III till 3,7 % per år. Den av befolkningsförändringar och av vissa utbyggnadsprogram intecknade konsumtionsökningen angavs i LU:s baskalkyl till 2,2 % per år 1979–1985 och i KEA:s motsvarande beräkningar till 2,0 % per år 1981–1984. Det finns således i detta alternativ utrymme för utbyggnader utöver de som redan har intecknats.

Ökade satsningar kan i detta fall i första hand förutses på barnomsorgens samt på långtidssjukvårdens och den öppna hälso- och sjukvårdens områden. I KEA:s beräkningar ingick barnomsorgens utbyggnad i enlighet med kommunernas barnomsorgsplaner, vilka för åren 1982–1984 innebar genomsnittligt ca 14 200 nya daghemsplatser per år, 3 700 nya platser per år i familjedaghem samt 8 400 nya platser per år i fritidshem. Genom denna utbyggnad beräknades kommunernas driftkostnader öka med i genomsnitt närmare 850 milj. kr. i 1981 års löne- och prisnivå, motsvarande 0,7 % av den totala kommunala konsumtionen.

Långtidssjukvårdens och den öppna hälso- och sjukvårdens utbyggnad enligt landstingens planer har beräknats höja driftkostnaderna med drygt 600 milj. kr. årligen, motsvarande 0,5 % av den kommunala konsumtionen. Långtidssjukvårdens utbyggnad har härvid beräknats till närmare 1 800 platser per år.

Om man som räkneexempel antar att både barnomsorgens och de nämnda hälso- och sjukvårdsgrenarnas utbyggnadstakt fördubblas i förhållande till ovan redovisade planeringsnivåer, skulle den totala kommunala konsumtionens ökningstakt härigenom stiga till 3,2 % per år. En sådan utbyggnad är emellertid vida större än enligt överenskommelsen för barnomsorgen under 1970-talets andra hälft (20 000 daghemsplatser per år) och vad som betraktats som riktpunkt för långtidssjukvården (2 000 platser per år).

Det synes vara mera sannolikt att ökningen av den kommunala konsumtionen i detta alternativ sker i form av både kvantitativa och kvalitativa ut-

byggnader, dvs. både genom vissa ökningar av platsantalet utöver baskalkylens antaganden samt genom ökad personaltäthet och bättre utrustning. Krav på ökad personal har dessutom här nämnda områden ställts från bl. a. annan åldringsvård och skolväsende. Man får också räkna med ökade resurser för vuxenutbildningen och till kultur- och fritidssektorn.

En kommunal konsumtionsökning på 3,7 % årligen har beräknats höja den kommunala sysselsättningen med ca 57 000 personer per år. Det får här erinras om att den totala sysselsättningen i landet i detta alternativ har beräknats öka med 39 000 personer per år.

Den snabbare konsumtionsökningen kräver också ökade investeringar. Både de statliga och kommunala investeringarna har i detta alternativ beräknats öka med drygt 3 % årligen. För statliga investeringar är ökningstakten densamma som i alternativen I och II, medan de kommunala investeringarnas ökning höjts från 0,7 % till 3,2 % per år 1981–1985.

5 ATP-systemet och AP-fonden

5.1 Inledning

ATP-systemet började gälla år 1960 (prop. 1959:100, SFS 1959:293). Anställda och egenföretagare tillförsäkras en tilläggspension (utöver folkpensionen) som uppgår till 60 % av den genomsnittliga inkomsten upp till ett visst belopp under de femton bästa åren. Den 60-procentiga inkomsttryggheten gäller för inkomster mellan 1 och 7 1/2 basbelopp. Inkomster upp till 1 basbelopp tryggas av folkpensionen som är 95 % av basbeloppet. Basbeloppet som under 1981 uppgått till ca 16 700 kr i medeltal följer i princip konsumentprisernas utveckling vilket medför att ATP är värdesäker. Nya regler för basbeloppet började gälla under 1981 och 1982. De innebär i korthet att förändringar i indirekta skatter och subventioner samt i energipriserna rensas bort när pensionerna räknas upp för inflationen. Vidare skall denna justering ske endast en gång om året mot tidigare regel att justering skulle ske så snart konsumentprisindex ökat mer än 3 % efter föregående justering.

En pensionär med maximal ATP, uppbar för år 1981 en sammanlagd pension från det allmänna uppgående till ca 81 000 kr. Folkpensionen ingick däri med närmare 16 000 kr. Det svarade mot en arbetsinkomst under intjänandeperioden på minst 135 000 kr. Den genomsnittliga lönen för industriarbetare uppgick under 1981 till ca 73 000 kr. Summan av under 1981 utbetalda folkpensioner och ATP uppgick till 22 % av den totala lönesumman i ekonomin. Av detta svarade ATP-pensionerna för 9 procentenheter.

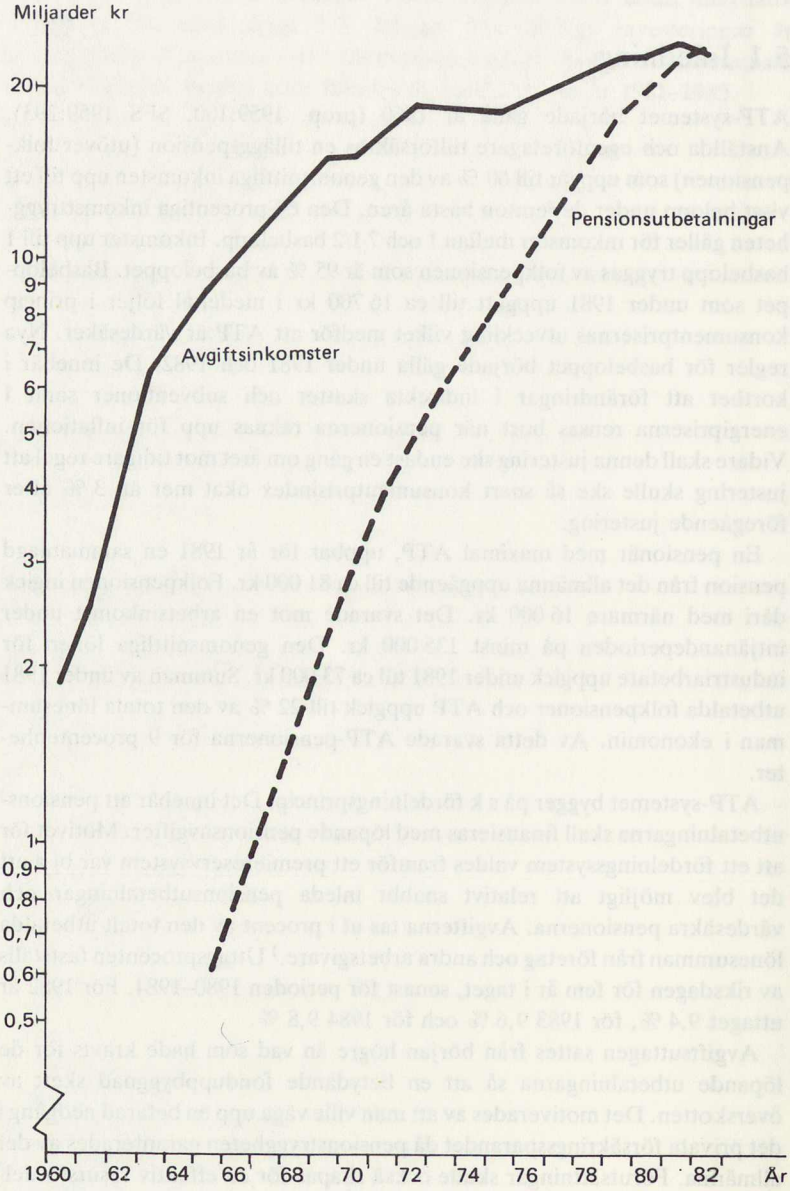
ATP-systemet bygger på s k fördelningsprincip. Det innebär att pensionsutbetalningarna skall finansieras med löpande pensionsavgifter. Motivet för att ett fördelningssystem valdes framför ett premiereservsystem var bl a att det blev möjligt att relativt snabbt inleda pensionsutbetalningar och värdesäkra pensionerna. Avgifterna tas ut i procent av den totalt utbetalda lönesumman från företag och andra arbetsgivare.[1] Uttagsprocenten fastställs av riksdagen för fem år i taget, senast för perioden 1980–1984. För 1982 är uttaget 9,4 %, för 1983 9,6 % och för 1984 9,8 %.

Avgiftsuttagen sattes från början högre än vad som hade krävts för de löpande utbetalningarna så att en betydande fonduppbyggnad skett av överskotten. Det motiverades av att man ville väga upp en befarad nedgång i det privata försäkringssparandet då pensionstryggheten garanterades av det allmänna. Förutsättningar skulle också skapas för en effektiv resursfördel-

[1] Fram t o m 1981 har uttagen skett i procent av den del av lönen till varje anställd som legat mellan 1 och 7 1/2 basbelopp.

ning genom att sparandet via fonden kanaliserades ut på kapitalmarknaden. Fondbildningen skulle bidra till samhällsekonomins förmåga att infria pensionsutfästelserna genom att höja kapitalbildningen och tillväxten av reallönerna. Då skulle pensionsbördan för senare generationer yrkesaktiva lättas. I inkomstfördelningshänseende innebar överuttaget att de yrkesaktiva grupperna under pensionssystemets inväxningstid skulle bidra till pensionssystemet i högre grad än vad som krävts vid en strikt tillämpning av fördelningsprincipen.

Diagram 5.1 ATP. Avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar 1960–1982. 1980 års penningvärde. Log skala.



5.2 Utvecklingen fram till 1981

I diagram 5.1 visas utvecklingen av pensionsutbetalningarna i ATP-systemet och avgiftsinkomsterna för åren fram t o m 1982.

I enlighet med syftet att uppväga en nedgång i det privata sparandet startade avgiftsuttagen 1960, tre år innan några pensionsutbetalningar gjordes. Avgiftsinkomsternas ökning, som varit 23 % per år under1960-talet men bara 4 % under 1970-talet i fasta priser förklaras av uttagsprocenten och reallönerna. Uttagsprocenten har nästan femdubblats under perioden som helhet (från 2 till 9,4 % av totala lönesumman) och har därmed varit den snabbast växande faktorn på inkomstsidan i pensionssystemet. Lönesumman har ökat med 75 % för hela perioden. Såväl avgiftsuttaget som lönesumman har ökat allt långsammare med tiden. Intäktskurvan böjer därför av nedåt kontinuerligt.

Pensionsutbetalningarna startade som nämnts tre år senare än avgiftsuttagen och på en låg nivå. Den snabba tillväxten av utbetalningarna beror på en samtidig och snabb ökning av både antalet ATP-berättigade pensionärer och pensioner per pensionär. Storleken av den genomsnittliga pensionen i systemet har ökat på grund av att nytillkommande pensionärer har längre intjänandeperiod och högre realinkomst än frånträdande pensionärer. I tabell 5.1 visas utvecklingen av dessa faktorer från 1975.

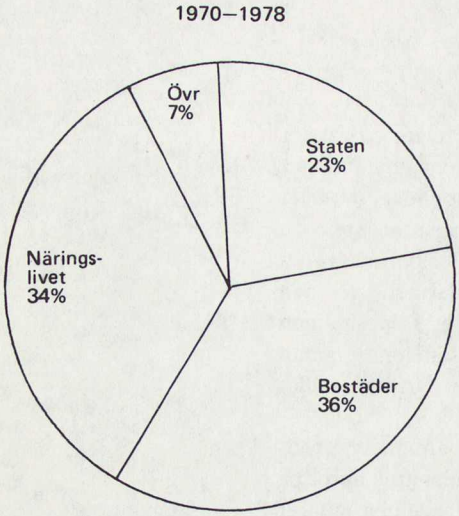
Avgiftsöverskotten medförde en snabb kapitalackumulering i AP-fonden. Som synes av diagram 5.1 har nivåskillnaden mellan avgifterna och pensionsutbetalningarna dock minskat kontinuerligt och under 1982 kommer överskotten att upphöra. De löpande utgifterna kommer med de avgiftsuttag som fastställts fram t o m 1984 att överstiga avgiftsinkomsterna och kräva att fonden tillskjuter medel till pensionsutbetalningarna.

Avkastningen på fondens placeringar har också fonderats. Som regel har avkastningen dock inte uppvägt inflationen utan varit realt sett negativ. Dessa två inkomstflöden som utgör ATP-systemets finansiella sparande har utvecklats enligt tabell 5.2. Den visar att ATP-systemet svarar för ett betydande bidrag till sparandet – 3 á 4 % av BNP, men att bidraget sjunker. Fondavkastningens betydelse har ökat och blir i fortsättningen avgörande för sparandet i systemet.

Tabell 5.1 ATP. Faktorer bakom avgiftsinkomsterna och pensionsutbetalningarnas utveckling
Genomsnittlig ökning per år i procent

	1975–1979	1979–1981
Inkomstpåverkande faktorer		
Reallönesumma	0,7	–2,1
Uttagsprocenten[a]	4,5	6,6[b]
Inkomstpåverkande faktorer		
Antalet ATP-pensionärer	10,6	6,0
Medelpension per pensionär	19,1	17,7

[a] Influtna avgiftsinkomster i procent av lönesumman.
[b] Avgiftsinkomsterna ökade under 1981 mycket snabbt på grund av förskjutningar i uppbörden (jfr anm till tabell 4.9, del I). Den debiterade avgiftsprocenten ökade 2,1 % per år.



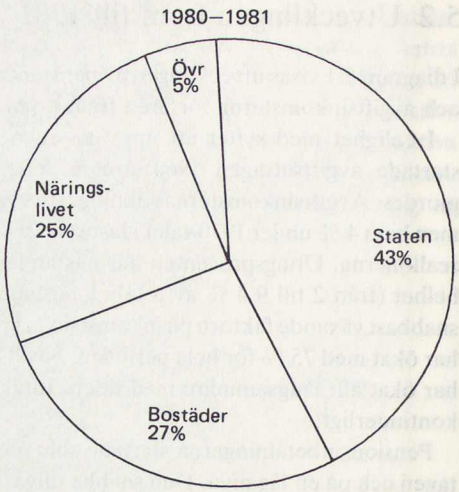


Diagram 5.2 AP-fondens (1–3:e) placeringar. Procentuell fördelning på låntagare i medeltal per år under resp period.

AP-fonden uppgick vid slutet av 1981 till 176 miljarder kr. Av kapitalet var 36 % placerat i bostadsobligationer, 24 % i statspapper, och 33 % i industriobligationer och andra lån till näringslivet. Stora förskjutningar har skett i placeringsinriktningen av fondens årliga finansiella sparande (nyplaceringarna) enligt diagram 5.2.

Staten tar numera ca 45 % av AP-fondens sparande i anspråk och bostadssektorn knappt 30 %. Det betyder att endast drygt 25 % av nyplaceringen går till privata sektorn.

5.3 ATP-systemets reala utveckling fram till år 2000

5.3.1 Problemställningar

Med de för femårsperioden 1980–1984 beslutade avgiftsuttagen kommer innevarande och de följande två årens uttagsprocent att ge lägre avgiftsinkomster än vad som krävs för pensionsutbetalningarna. Underskotten kan beräknas uppgå till 1 á 1 1/2 % av lönesumman för vart och ett av åren. De prognoser som låg till grund för avgiftsbesluten avseende 1980–1984 utgick

Tabell 5.2 ATP-systemets finansiella sparande i procent av BNP
Procent av BNP, löpande priser. Årligt genomsnitt för resp period

	1963–1969	1970–1976	1977–1979	1980–1981
Fondavkastning	0,6	1,7	2,4	2,8
Avgiftsöverskott	2,6	2,5	1,3	0,3
S:a finansiellt sparande	3,2	4,2	3,7	3,1

Tabell 5.3 Avkastningen på AP-fonden
Procent per år

	Årsmedeltal			
	1965–1969	1970–1975	1976–1980	1981
Nyplaceringsränta	6,5	7,6	10,2	13,8
Medelränta på hela fonden	6,0	6,8	8,2	9,8
Inflation	4,1	7,8	10,4	12,1

genomgående från en bättre reallöneutveckling än som hittills realiserats och nu bedöms möjlig.

För att täcka underskotten måste en del av ränteinkomsterna i AP-fonden tas i anspråk. Räntan har dock under 1970-talet varit klart lägre än inflationen medan fonden under 1960-talet fick en positiv avkastning. Den negativa realavkastningen sammanhänger med att inflationstakten har stigit. De långa räntebindningstiderna gör att medelavkastningen på fondens hela låneportfölj släpar efter. Det har alltså inte hjälpt att nyplaceringsräntan i allmänhet legat i nivå med inflationen. Räntan på fondplaceringarna i jämförelse med inflationen framgår av tabell 5.3.

Den brytpunkt som nås under 1982 och som åskådliggjordes i diagram 5.1 aktualiserar därför frågan om utvecklingen av ATP-systemets reala krav fram till 1985 och på längre sikt. En huvudfråga blir hur AP-fondens ställning och roll för sparandet och kapitalbildningen i ekonomin kommer att förändras. Tillväxten i ekonomin och AP-fondens realavkastning spelar en avgörande roll för vilka påfrestningar som den fortsatta utbyggnaden av systemet kommer att medföra på de aktivas standardutrymme och på konkurrenskraften. Kalkylerna för pensionsutbetalningarna har förts fram till år 2000. Då kommer nu yrkesaktiva grupper från ca 45 år och äldre att vara pensionerade.

5.3.2 Pensionerna

Pensionsutbetalningarna bestäms av antalet ATP-pensionärer och den genomsnittliga pensionens storlek. Denna bestäms i sin tur av antalet ATP-grundande inkomstår och reallönen under de femton bästa av dessa år. Antalet ATP-pensionärer beräknas fortsätta att öka men långsammare än under 1960- och 1970-talen. I relation till arbetskraften och sysselsättningen i antal timmar är det fråga om en fortsatt snabb uppgång. För 1981–1985 beräknas ökningen bli ca 4 % per år jämfört med en i stort sett oförändrad sysselsättning av den aktiva befolkningen. Från år 1985 till år 2000 beräknas ökningstakten sjunka till ca 1 1/2 % per år jämfört med en sannolik minskning av sysselsättningen. Relationen mellan antalet ATP-pensionärer och den yrkesaktiva befolkningen framgår av tabell 5.4.

Tabell 5.4 Några nyckeltal för ATP-systemets utveckling

	1981	1985	2000	Genomsnittlig procentuell ökning per år 1981–1985	1985–2000
Antalet ATP-pensionärer i procent av antalet yrkesaktiva	23	27	34	4,1	1,5
Genomsnittlig ATP-pension,[a] index	100	119	166	4,4	2,2
Reallön per timme, index	100	102	119/148[b]	0,6	1,0/2,5
Sysselsättning antal timmar, index	100	100	96	0	– 0,2

[a] Fast penningvärde.
[b] Vid 1 resp 2,5 % årlig reallöneökning.

Den genomsnittliga ATP-pensionen stiger fram till 1985 med drygt 4 % per år i fast penningvärde enligt LU:s alternativ I. De expansiva krafterna bakom tillväxten är främst att nytillkommande ATP-pensionärer har längre intjänandeperiod och högre realinkomst bakom sig än tidigare ATP-pensionärer. Reallöneutvecklingen under en förhållandevis kort period som 1981–1985 får en försumbar betydelse för pensionsutbetalningarna. Genomslaget kommer med lång eftersläpning i den takt som nytillkommande pensionärer ökar i vikt i kollektivet. Av större betydelse är de nya reglerna för basbeloppsindex som medför att indexet stiger långsammare än konsumentpriserna och dämpar den reala ökningstakten något.

För perioden 1985–2000 beräknas medelpension fortsätta att stiga realt med drygt 2 % per år. Antalet pensionärer ökar också både i absoluta tal och i relation till den yrkesaktiva befolkningen. Olika antaganden om reallönen efter 1985 – inom det intervall på 1–2 1/2 % ökning per år som bedömts rimligt att räkna på – spelar även i detta långa tidsperspektiv liten roll för pensionsutbetalningarna. Oavsett utfallet inom intervallet blir ökningen i pensionssumman ca 3 1/2 à 4 % per år (se tabell 5.5). Av tabellen framgår att ökningstakten under de närmaste åren blir dubbelt så hög som under perioden 1985–2000. Ökningstakten uppgår till ca 7 % per år jämfört med mindre än 1 % ökning av lönesumman.

För basbeloppet har ingen kalkyl gjorts för perioden 1985–2000. Principiellt kan konstateras att ATP-utfästelsen är kopplad till tidigare års inkomster. I grunden beror dock möjligheterna att infria åtagandena på den totala inkomstutvecklingen i ekonomin. På lång sikt kommer därför den

Tabell 5.5 Pensionsutbetalningarna fram till år 2000
Procentuell ökning per år i fasta priser

	1981–1985	1985–2000	
	Alt I	Alt A	Alt B
Pensionsutbetalningar	7,0	3,9	3,7
Reallön	0,8	2,5	1,0

ekonomiska tillväxten att bli avgörande och det finns inget ekonomiskt grundat skäl att i kalkylerna bygga in effekterna av olika antaganden om basbeloppets utveckling. Betydelsen kan dock åskådliggöras med ett exempel. Om energipriserna stiger i samma takt som den allmänna prisnivån kommer basbeloppet vid 5 % inflation att stiga 0,5 % långsammare än KPI. Pensionsutbetalningarnas ökningstakt blir då i motsvarande mån lägre och nivån under år 2000 kommer att ligga 7 % lägre än den annars skulle ha gjort.

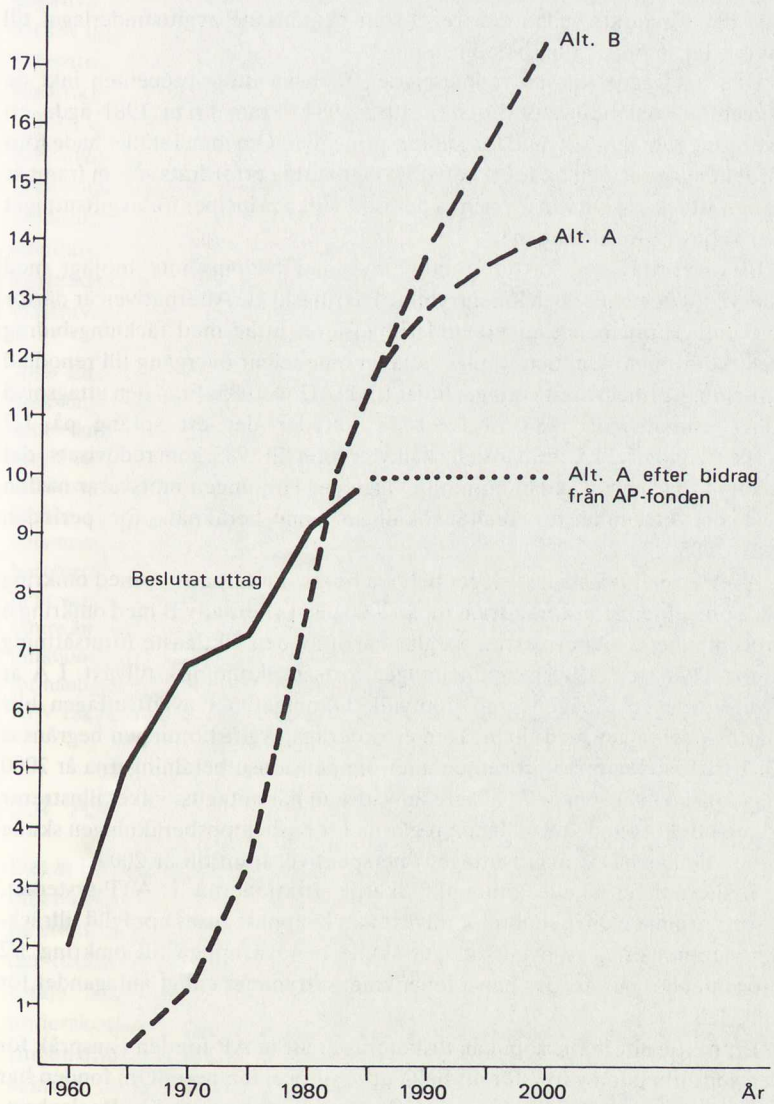


Diagram 5.3 ATP-avgiften i procent av egentliga lönesumman.

Visar beslutad uttagsprocent 1960–1984.

Visar uttagsprocenten enligt renodlad fördelningsprincip, dvs för att täcka pensionsutbetalningarna utan fonduppbyggnad. Efter 1985 antas reallönen stiga med 2,5 % per år i alternativ A och med 1 % i alternativ B.

Anger den uttagsnivå som varit möjlig med 2 % realavkastning på AP-fonden och i övrigt samma förutsättning som i alternativ A.

5.3.3 Avgiftsuttaget

Det avgiftsuttag som behövs för att finansiera ATP-pensionerna enligt dessa kalkyler framgår av diagram 5.3. Den streckade kurvan anger uttagsprocenten enligt renodlad fördelningsprincip. Den stora skillnaden i avgiftsuttag mellan alternativ A och B sammanhänger med att pensionsutbetalningarna blir ungefär lika stora i de två alternativen medan avgiftsunderlaget ökar väsentligt snabbare i alternativ A till följd av den snabbare reallöneutvecklingen i det alternativet. Reallönens genomslag på ATP-systemets inkomstsida har förstärkts sedan den regel som begränsade avgiftsunderlaget till inkomster under 7,5 basbelopp slopats.

Den heldragna kurvan redovisar den faktiska uttagsprocenten inkl de procenttal som beslutats för åren 1982–1984. Fram t o m 1981 ägde ett överuttag rum jämfört med fördelningsprincipen. Om man i stället hade följt fördelningsprincipen hade ett betydligt lägre uttag erfordrats såsom framgår av den streckade kurvan för denna period.[1] Vilka principer för avgiftsuttaget kan väljas i fortsättningen?

Ett överuttag för fortsatt fonduppbyggnad bedöms inte möjligt med hänsyn till kostnader och löneutrymme i näringslivet. Alternativen är därför fördelningsprincipen eller ett underfinansierat uttag med täckningsbidrag från AP-fonden. Om man skulle välja en omedelbar övergång till renodlad fördelningsprincip måste uttaget höjas till 11 1/2 % 1985. Från den uttagsnivå som beslutats för 1984, dvs 9,8 %, betyder det ett språng på 1,7 procentenheter. I LU:s finansiella kalkyler fram till 1985, som redovisats i del I, kap 4, har någon sådan höjning ej lagts in. Höjningen motsvarar nästan hela det utrymme för reallöneökningar som beräknats för perioden 1981–1985.

Även efter 1985 skulle uttaget behöva höjas. I alternativ A med omkring 2 1/2 procentenheter totalt fram till år 2000 och i alternativ B med omkring 6 procentenheter. Alternativen speglar något av den viktigaste förutsättning som ATP-systemet bygger på nämligen fortsatt ekonomisk tillväxt. I A är förutsättningen i någon grad uppfylld. Ökningarna i avgiftsuttagen blir måttliga och avtar med tiden. Den erforderliga avgiftshöjningen begränsas till 1 1/2 resp knappt 5 procentenheter om pensionsutbetalningarna år 2000 ligger på en nivå som är 7 % lägre än vad som här antagits, vilket illustrerar vilken effekt som de nu gällande reglerna för basbeloppsberäkningen skulle kunna tänkas ha på avgiftsuttaget i perspektivet fram till år 2000.

B-alternativet skulle sannolikt skärpa friktionerna i ATP-systemet. Förutsättningen om ekonomisk tillväxt kan knappast anses uppfylld tillräckligt. Höjningarna av avgiftsuttaget skulle behöva uppgå till omkring 1/2 procentenhet per år, dvs halva löneökningsutrymmet enligt antagandet för kalkylen.

Ett tredje alternativ som kan diskuteras är att ta AP-fonden i anspråk för pensionsutbetalningarna för att hålla uttagsprocenten nere. Om fonden har en positiv real avkastning kan en sådan ansats synas naturlig. Realavkastningen på fondplaceringarna har dock varit negativ sedan mitten av 1960-talet och under andra hälften av 1970-talet uppgått till –2 %. Om exempelvis fondavkastningen skulle fortsätta att bli negativ och uppgå till –2 % realt samtidigt som avgiftsöverskott inte togs ut skulle fondens

[1] Då hade också sparandet blivit annorlunda och man hade fått en annan kapitalbildning och tillväxt som i sin tur påverkat lönesumman och avgiftsuttaget. Kalkylerna är i så måtto statiska att någon hänsyn till sådana effekter inte har tagits. Frågorna diskuteras dock kortfattat i nästa avsnitt.

realvärde sjunka, från nuvarande ca 180 miljarder kr till drygt 100 miljarder kr år 2000.

Om å andra sidan 2 % real avkastning i genomsnitt hade erhållits under pensionssystemets existens skulle fonden idag ha varit 70 miljarder kr eller ca 40 % större. Avgiftsuttaget skulle då ha kunnat hållas avsevärt lägre. Med fortsatt 2 % realavkastning skulle avgiftsuttaget kunna hållas konstant på 10 %-nivån under resten av seklet. Exemplet illustreras av den prickade kurvan. Fondens värde år 2000 skulle ändå inte vara lägre än den blir om den negativa realavkastningen fortsätter. Den nuvarande fonden räcker också för att hålla avgiftsuttaget konstant på 10 % fram till år 2000 om 2 % real förräntning kan uppnås i fortsättningen. Då skulle fonden i stort sett vara förbrukad vid sekelskiftet.

Den viktigaste frågan vid val av avgiftsprincip är hur konkurrenskraften och tillväxten påverkas av en avgiftsförändring. Avgörande är därvid i vilken grad som avgiftshöjningar avräknas från löneutrymmet. Vid en fullständig avräkning är konkurrenskraften oförändrad samtidigt som de aktivas standardutrymme begränsas. Vid lägre grad av avräkning ökar företagens kostnader. Då uppkommer såväl tendenser till stigande priser som fallande vinstnivå. Därigenom minskar konkurrenskraften och tillväxten.

Anm En fråga är hur de här redovisade alternativen A och B förhåller sig till de beräkningar som framlades av riksförsäkringsverket (RFV) i dec 1977 som underlag för besluten om avgiftsuttagen 1980–1984. RFV räknade bl a på två alternativ med 1 resp 3 % reallöneökning. Utfallet för avgiftsprocenten blev mycket lika dem som här redovisas både i nivå och utveckling. Skillnaden är mindre än 1 procentenhet i nivå, där RFV:s beräkningsresultat ligger högre. Det är naturligt med hänsyn till att begränsningen av avgiftsuttaget till inkomster mellan 1 och 7 1/2 basbelopp inte togs bort förrän 1982. Skillnaderna mellan materialen i fråga om andra faktorer tenderar att ta ut varandra. Det gäller inkomstutvecklingen under perioden 1977–1982, som blev sämre än i RFV:s beräkningar; ändringarna beträffande basbeloppets uppräkning för inflationen, som dämpat pensionsutbetalningarna jämfört med RFV; samt slutligen ny förmånligare pensioneringsrätt som lett till större ökning av antalet pensionärer än RFV räknade med.

5.4 AP-fonden och sparandet

Det är inte sannolikt att uppbyggnaden av AP-fonden medfört en långsiktigt bibehållen eller högre sparnivå i ekonomin. Det finns tvärtom indikationer på att effekten endast blev en initial uppgång. Sedan mitten av 1960-talet har det totala sparandet utvecklats negativt. Bytesbalansen som speglar det totala finansiella sparandet i ekonomin, har under flertalet år visat underskott och tenderat att strukturellt försämras alltmer. Sparandeförsämringen under 1960-talet och första hälften av 1970-talet ägde rum i den privata sektorn inkl bostäder och kan inte förrän efter 1975 hänföras till statens budget.

När det gäller hushållen är nedgången i sparandet närmast självklar. ATP ersätter det individuella sparande som avsätts för ålderdomen. Om man utgår från den s k permanentinkomsthypotesen så ökar konsumtionen när permanentinkomsten, dvs inkomstnivån sett över många år (livscykeln),

ökar. De efter hand intjänade och förväntade ATP-poängen utgör en sådan inkomstökning. I en undersökning beräknas införandet av ATP-systemet ha medfört en minskning av hushållens sparkvot. Effekten på sparkvoten uppskattas till ca 1 procentenhet i början av 1960-talet för att stiga till knappt 3 procentenheter i mitten av 1970-talet.[1]

ATP-systemets effekter på kapitalbildningen och tillväxten sammanhänger inte bara med hur systemet påverkar den totala sparnivån i ekonomin, utan också med hur resursallokeringen i ekonomin påverkas. Som tidigare nämnts har den helt övervägande delen av AP-fondens placeringar hittills gått till finansieringen av bostadsbyggandet och statens budgetunderskott. Detta har skett till låg ränta genom placeringsdirektiv till fonden. En viktig orsak till de problem som ATP-systemet befinner sig i är att avkastningskraven ställts för lågt. Det kan inte heller uteslutas att den låga räntenivån sänkt de allmänna avkastningskraven i ekonomin och därigenom hämmat den ekonomiska tillväxten.

[1] Markowski-Palmer. Artikel i Riksbankens kredit- och valutaöversikt nr 4 1981.

6 De institutionella sektorernas finansiella utveckling

I kapitel 4, del I, har den finansiella utvecklingen redovisats på ett översiktligt sätt. I det följande görs en mer detaljerad genomgång av den finansiella utvecklingen i de olika institutionella sektorerna. Effekterna av skatteomläggningen har endast till viss del beaktats i de finansiella kalkylerna. Omsvängningen av hushållens sparande från realt sparande i småhus till finansiellt sparande är bl a en följd av skatteomläggningen. Den omsvängning av finansiellt sparande mellan olika offentliga sektorer som kan tänkas ske till följd av skatteomläggningen är däremot ej beaktad i kalkylerna. Den långsammare löneutvecklingen och den lägre direkta skatten har ej heller beaktats i de finansiella beräkningarna. I tabell 6.1 redovisas utvecklingen för bruttosparande, bruttoinvesteringar och finansiellt sparande i de olika institutionella sektorerna som en andel av BNP.

6.1 Staten

De totala statliga inkomsterna beräknas öka med drygt 3 % per år realt i såväl alternativ I som III (tabell 6.2). Uppgifterna beräknas samtidigt öka med 2 % per år i alternativ I och med 4 % per år i alternativ III. I båda alternativen ökar inkomsterna något snabbare och utgifterna långsammare än under 1970-talet.

Den största inkomstposten för staten är de indirekta skatterna. Dessa beräknas öka med 3,0 % per år i alternativ I och med 2,1 % per år i alternativ III, vilket är ungefär samma takt som under 1970-talet. Den långsammare ökningen i alternativ III sammanhänger delvis med att energiskatterna ökar långsammare till följd av den svaga industritillväxten, delvis med att BNP-deflatorn ökar långsammare än KPI i alternativ I medan förhållandet är det omvända i alternativ III. Momsintäkterna har beräknats med utgångspunkt i de skattesatser som gällde i januari 1982, varvid hänsyn också tagits till att momsskatteintäkterna under 1981 bedöms ha varit onormalt små till följd av betydande återbetalningar av momsskattemedel.

Socialförsäkringsavgifternas tillväxt påverkas av två motverkande faktorer. Under 1981 var inbetalningarna av socialförsäkringsavgifter väsentligt större än de kostnadsmässiga arbetsgivaravgifterna. Detta tenderar att dra ned ökningstakten för 1981–1985. Å andra sidan förutsätts att den besparing i sjukförsäkringssystemet som föreslagits i budgetpropositionen förstärker statens finanser. Kalkylmässigt har denna förstärkning lagts in som en

Tabell 6.1 Bruttosparande, investeringar samt finansiellt sparande 1970–1985
Procent av BNP, löpande priser

	1970–1974	1975–1979	1979	1980	1981	1985 Alt I	1985 Alt III
Bruttosparande							
Stat	1,8	–1,3	–5,6	–6,2	–7,5	–5,8	–9,1
Kommun	3,5	2,8	3,5	3,0	3,3	3,2	3,2
Socialförsäkringssektor	4,4	3,9	3,4	3,3	3,3	2,6	2,9
Bostäder	2,3	2,5	2,7	2,8	2,9	2,8	2,7
Hushåll	3,1	3,0	2,7	4,1	3,7	2,8	3,0
Icke-finansiella företag	6,7	5,3	6,9	6,9	6,0	7,7	7,1
Finansiella företag	2,1	3,4	4,4	4,0	4,6	4,9	4,8
Summa	23,9	19,6	17,9	17,8	16,2	18,2	14,6
Bruttoinvesteringar (inkl lager)							
Stat	1,3	1,1	1,3	1,1	0,8	0,9	0,7
Kommun	4,3	3,1	3,0	3,0	3,1	3,0	3,2
Socialförsäkringssektor	–	–	–	–	–	–	–
Bostäder	5,7	4,9	5,5	5,2	4,9	3,5	5,0
Hushåll	1,6	1,9	1,7	1,8	1,6	1,8	1,6
Icke-finansiella företag	10,1	9,8	8,3	10,0	8,2	10,9	9,3
Finansiella företag	0,3	0,3	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1
Summa	23,3	21,1	20,1	21,4	18,7	20,1	20,0
Finansiellt sparande							
Stat	0,5	–2,4	–6,9	–7,3	–8,3	–6,6	–9,9
Kommun	–0,8	–0,3	0,5	–0,1	0,2	0,2	–
Socialförsäkringssektor	4,4	3,9	3,4	3,2	3,3	2,6	2,9
Bostäder	–3,3	–2,4	–2,8	–2,4	–2,0	–0,7	–2,2
Hushåll	1,4	1,2	1,0	2,3	2,0	1,0	1,3
Icke-finansiella företag	–3,3	–4,5	–1,4	–3,2	–2,1	–3,2	–2,2
Finansiella företag	1,8	3,1	4,0	3,8	4,5	4,8	4,7
Summa	0,6	–1,5	–2,2	–3,6	–2,5	–2,0	–5,4

Källa: Statistiska centralbyrån.

höjning av folkpensionerna och en motsvarande sänkning av sjukförsäkringsavgiften. Jämfört med 1970-talet innebär den antagna utvecklingen en mycket kraftig dämpning i arbetsgivaravgifternas reala tillväxt.

Statens direkta skatteinkomster beräknas öka i snabb takt. Som framgår av avsnitt 6.5 överensstämmer skattekravet på hushållen i stort sett med de skatteinkomster som kan förväntas enligt 1982 års skattesystem. I alternativ III är däremot en betydande statsskattesänkning nödvändig. Å andra sidan höjs kommunalskatten kraftigt (jfr avsnitt 6.2).

Statens övriga inkomster ökar i relativt snabb takt. Detta beror dels på att den vinst som riksbanken inlevererar till staten ökar kraftigt, dels på att omläggningen av statens inbetalningar av arbetsgivaravgifter får till följd att inkomsterna av s k tillräknade pensioner stiger mycket kraftigt mellan 1981

Tabell 6.2 Statens finansiella konto

	Milj kr, löpande priser			Årlig procentuell volymökning			
	1981	1985		1970–1979	1979–1981	1981–1985	
		Alt I	Alt III			Alt I	Alt III
Totala inkomster	163 658	231 845	278 370	2,6	0,6	3,5	3,2
Direkta skatter	37 929	58 154	69 577	–1,2	–6,8	5,6	5,2
Indirekta skatter	79 572	110 617	129 587	2,7	3,6	3,0	2,1
därav moms	39 253	50 100	58 510	6,8	1,4	0,9	–0,1
löneskatter	8 160	9 812	12 177	10,4	10,3	–0,6	–0,1
övrigt	32 159	50 705	58 900	–1,8	4,7	6,3	5,2
Socialförs avg	29 399	38 555	46 994	13,6	8,0	1,5	1,6
Övriga inkomster	16 758	24 519	32 212	3,5	–5,1	4,4	6,4
därav från hushåll	77	3 434	4 196	–0,6	–	–	–
från finansiella företag	936	2 466	2 857	3,5	2,8	20,9	19,5
räntor	7 932	8 639	13 752	6,2	11,6	–3,1	3,7
Totala utgifter	211 045	283 117	370 749	6,0	2,5	2,1	4,1
Subventioner	18 349	19 030	22 030	14,6	7,7	–4,2	–5,4
Transfereringar till hushåll	57 551	66 889	93 489	5,4	2,5	–1,5	2,1
Transfereringar till kommuner	43 849	54 057	77 096	5,8	1,9	0,0	4,1
Övriga transfereringar exkl räntor	11 048	19 924	21 687	15,3	–22,7	10,0	7,0
därav till socialförs	1 391	6 077	6 067	6,2	–45,7	37,2	30,6
till utlandet	4 484	8 674	10 447	13,1	–5,4	11,9	11,7
till icke finansiella företag	5 173	5 173	5 173	31,6	–23,2	–5,1	–9,6
Räntor	27 310	56 000	73 200	10,7	46,5	13,6	15,7
Konsumtion	48 343	60 585	75 612	1,7	0,0	–0,8	0,0
Investeringar m m	4 595	6 632	7 635	1,2	–11,9	3,3	3,3
Finansiellt sparande	–47 387	–51 272	–92 379				
Finansiella transaktioner	18 938	20 636	31 165	6,0	5,8	–3,0	2,4
Budgetsaldo	–66 325	–71 908	–123 544				

Anm Fastprisberäkningen har genomgående skett med BNP-deflatorn utom vad gäller konsumtion och investeringar som fastprisberäknats med sina resp deflatorer. Eftersom flera av inkomst- och utgiftsslagen framskrivits i löpande pris med hjälp av prisindexet för privat konsumtion, som är högre än BNP-deflatorn i alternativ I men lägre i alternativ III, kan den i tabellen redovisade volymutvecklingen av detta skäl komma att skilja sig mellan alternativen.

och 1985. Den snabbare ökningstakten i alternativ III sammanhänger med att ränteläget är högre vilke ger högre inkomster från statens utlåning bl a till bostadssektorn.

Statens utgifter för konsumtion beräknas i de reala kalkylerna minska med knappt 1 % per år i alternativ I och vara ungefär oförändrade i alternativ III. Investeringarna ökar med drygt 3 % i båda alternativen.

De statliga subventionerna har i såväl alternativ I som III beräknats med långtidsbudgetmetodik, vilket bl a innebär att livsmedelssubventioner och andra subventioner till företagen nedräknas med hänsyn till beslutade och

föreslagna besparingar, varefter de hålls nominellt oförändrade. Räntesubventionerna till bostadssektorn ökar dock i takt med nytillkommande lägenheter. I alternativ I kommer räntesubventionerna att öka från ca 6 miljarder kr till ca 8 miljarder kr, medan de i alternativ III till följd av det ökande bostadsbyggandet och högre ränteläget växer till ca 11 miljarder kr. Hänsyn har i båda alternativen tagits till såväl beslutade som föreslagna besparingar. Den antagna utvecklingen innebär för båda alternativen ett mycket markant trendbrott jämfört med 1970-talet.

Minskningen av transfereringarna till hushållen i alternativ I sammanhänger främst med det antagande som gjorts om nominellt oförändrade utgifter för barnbidrag, studiebidrag, arbetslöshetsersättning m m. I alternativ III sker en real ökning av utgifterna, vilket dels sammanhänger med att barnbidrag etc räknas upp i takt med inflationen dels med det extra bostadsbidrag på 11 miljarder kr som är en förutsättning för den höga investeringsvolymen i bostadssektorn i det alternativet. Transfereringarna till hushållssektorn redovisas närmare i avsnitt 6.5.

Statsbidragen till kommunerna, som ökade med 6 % per år under 1970-talet, är i alternativ I realt oförändrade, medan de stiger med ca 4 % per år i alternativ III. De stora skillnader i kommunernas finansiella utveckling som föreligger mellan alternativ I och III redovisas närmare i avsnitt 6.2.

Övriga transfererigar exkl räntor består främst av u-hjälp, bidrag till företag samt bidrag till socialförsäkringssektorn. U-hjälpen har antagits uppgå till 1 % av BNI. Bidragen till icke-finansiella företag, vilka i stor utsträckning består av förlustbidrag, har relativt schablonmässigt antagits vara nominellt oförändrade i båda alternativen. Statsbidragen till socialförsäkringssektorn väntas i båda alternativen öka kraftigt jämfört med den extremt låga nivån under 1981 (jfr avsnitt 6.3).

De stora budgetunderskotten leder i båda alternativen till en snabb tillväxt i statsskuldsräntorna. Differensen mellan alternativen dämpas av att realräntan på den befintliga låneskulden blir väsentligt högre i alternativ I än III till följd av att räntorna är bundna under en viss tidsperiod samtidigt som inflationstakten sjunker. Statens finansiella transaktioner, som består av långivning, periodiseringsdifferens mellan debiterade och influtna skatter och en korrigeringspost minskar realt i alternativ I och ökar realt i alternativ

Tabell 6.3 Budgetunderskottet 1979–1985
Procentuell andel av BNP, löpande priser

	1979	1981	1985	
			Alt I	Alt III
Finansiellt sparande exkl statsskuldsräntor	–4,7	–3,5	0,6	–2,1
Statsskuldsräntor	–2,2	–4,8	–7,2	–7,9
Finansiellt sparande	–6,9	–8,3	–6,6	–9,9
Utlåning m m	–3,0	–3,3	–2,7	–3,3
Budgetsaldo	–9,9	–11,6	–9,3	–13,3
Statsskuld vid slutet av året	38,2	51,7	78,1	75,9

III. Skillnaden kan främst hänföras till att bostadslångivningen till följd av det lägre bostadsbyggandet är väsentligt högre i alternativ III samt till att periodiseringsdifferensen växer snabbare i alternativ III till följd av den snabbare löneutvecklingen i det alternativet.

Statens finansiella sparande exkl statsskuldsräntor förbättras kraftigt i såväl alternativ I som III och blir i alternativ I t o m positivt (tabell 6.3). Statsskuldsräntorna fortsätter däremot i båda alternativen att stiga kraftigt som en andel av BNP. Därigenom förbättras det totala finansiella sparandet i alternativ I endast i begränsad utsträckning, medan det i alternativ III fortsätter att försämras. Utlåningen ligger kvar på ungefär oförändrad andel av BNP varför budgetsaldot förändras ungefär på samma sätt som det totala finansiella sparandet. Statsskuldens andel av BNP ökar i båda alternativen i snabb takt. Andelen blir något högre i alternativ I än III, vilket beror på den tidigare nämnda höga realavkastningen i alternativ I.

6.2 Kommunerna

Kommunernas utgiftsexpansion, som dämpats något mellan 1979 och 1981, fortsätter i alternativ I att avta mellan 1981 och 1985 (tabell 6.4).

Tabell 6.4 Kommunernas finansiella konto

	Milj kr, löpande priser			Årlig procentuell volymökning			
	1981	1985		1970–1979	1979–1981	1981–1985	
		Alt I	Alt III			Alt I	Alt III
Totala inkomster	164 197	218 625	288 868	5,4	2,4	1,9	4,1
Direkta skatter	84 312	117 170	150 918	6,5	–0,4	3,0	4,6
Indirekta skatter	2 687	2 973	3 033	1,1	13,0	–2,7	–6,8
Statsbidrag	43 849	54 057	77 096	5,8	1,9	0,0	4,1
därav allmänna	11 476	12 334	14 857	8,2	12,5	–3,4	–3,6
speciella	32 373	41 723	50 211	5,2	–1,2	1,1	0,9
extra	0	0	12 028	–	–	–	–
Övriga inkomster	33 349	44 425	57 821	2,3	10,6	1,9	3,7
därav från hushåll	11 754	16 207	22 007	1,9	7,5	2,8	5,7
från socialförs	5 853	8 534	10 078	12,5	11,6	4,3	3,6
räntor	4 713	4 804	8 326	5,8	25,4	–4,7	4,2
Totala utgifter	163 306	217 409	288 868	4,3	3,1	1,9	4,3
Konsumtion	119 401	162 496	219 451	4,1	3,1	1,2	3,7
Investeringar m m	17 713	23 182	29 457	–2,5	1,7	0,7	3,2
Övriga utgifter	26 192	31 731	39 960	4,4	0,1	–0,5	0,5
därav transfereringar							
till hushållen	10 224	13 005	15 083	4,3	–1,7	0,8	–0,4
subventioner	4 310	5 482	6 356	13,3	2,3	0,8	–0,8
räntor	5 166	5 096	9 068	2,6	4,6	–5,4	4,1
Finansiellt sparande	891	1 216	0				

Anm Fastprisberäkningen har genomgående skett med BNP-deflatorn utom vad gäller konsumtion och investeringar som fastprisberäknats med sina resp deflatorer. Eftersom flera av inkomst- och utgiftsslagen framskrivits i löpande pris med hjälp av prisindexet för privat konsumtion, som är högre än BNP-deflatorn i alternativ I men lägre i alternativ III, kan den i tabellen redovisade volymutvecklingen av detta skäl komma att skilja sig mellan alternativen.

Ökningstakten uppgår till 2 % per år. I alternativ III däremot återgår utgiftsexpansionen till genomsnittet för 1970-taltet, drygt 4 % per år. Inkomsterna ökar i ungefär samma takt som utgifterna i såväl alternativ I som III.

Den återhållsamma kommunala konsumtionsutvecklingen i kombination med den sjunkande inflationstakten gör det i alternativ I möjligt att undvika ytterligare skattehöjningar. Den genomsnittliga kommunalskatten, som mellan 1981 och 1982 steg från 29.55 kr till 29.74 kr, har i konsekvens härmed antagits ligga kvar på 1982 års nivå. I alternativ III leder däremot den snabba kommunala utgiftsexpansionen och den högre prisstegringstakten till starkt försämrade kommunala finanser. Vid 1982 års skatteuttag och oförändrade statsbidragsregler skulle ett underskott på inemot 30 miljarder kr uppkomma. I kalkylen har antagits att 16 à 17 miljarder kr av detta underskott täcks av en successiv kommunalskattehöjning till 34 kr 1985 samt att återstoden täcks genom ett extra statsbidrag (jfr nedan).

Kommunernas direkta skatteinkomster beräknas i alternativ I öka med ca 3 % per år i reala termer trots att lönesumman endast ökar realt med ca 1,5 % per år samtidigt som skattesatsen är i stort sett oförändrad. Detta förklaras av det avräkningsförfarande för skatteinkomsterna som tillämpas mellan stat och kommun. Under 1985 erhåller kommunerna skattemedel från staten dels som förskott på 1985 års skatteinkomster, dels som slutreglering av 1983 års skatteinkomster. I båda fallen styrs utbetalningarna av 1983 års skatteunderlag. När löne- och prisstegringstakten dämpas som i alternativ I kommer därför kommunernas skatteinkomster att växa snabbt realt sett. Kommunernas skatteunderlag beräknas mellan 1979 och 1983 växa med drygt 10 % per år, vilket motsvarar en real ökning på knappt 5 % per år. Genom de besparingsåtgärder som redan beslutats resp föreslagits i budgetpropositionen sänks skatteinkomsternas reala tillväxt till ca 3 % per år. I alternativ III ökar kommunernas skatteunderlag med drygt 12 % per år eller med knappt 2 % per år realt. Skatteinkomsternas reala tillväxttakt kommer därvid att uppgå till knappt 5 % per år. Hänsyn har då tagits såväl till den antagna kommunalskattehöjningen som genomförda och föreslagna besparingsåtgärder.

De indirekta skatteinkomsterna består huvudsakligen av fastighetsskatt. Dessa steg kraftigt under 1981 till följd av den senaste fastighetstaxeringen och har därefter antagits öka mycket svagt i nominella tal såväl i alternativ I som III.

Statsbidragen till kommunerna har beräknats enligt gällande regler och de antaganden som gjorts i resp alternativ för pris- och löneutvecklingen samt den kommunala utgiftsexpansionen. De totala statsbidragen beräknas i alternativ I vara realt oförändrade. De allmänna statsbidragen, dvs främst skatteutjämningsbidragen, beräknas minska med ca 3,5 % per år, medan de speciella statsbidragen ökar något i reala termer. Sett i relation till den totala kommunala konsumtionsutvecklingen minskar statsbidragen från 27,1 % 1981 till 25,7 % 1985.

De allmänna statsbidragen minskar även i alternativ III med ca 3,5 % per år. De speciella statsbidragen beräknas öka i relativt långsam takt i alternativ III trots den snabba utgiftsexpansionen i det alternativet. Bidragens andel av den kommunala konsumtionen minskar till 22,9 %. Beräkningarna i

alternativ III är osäkra. De bygger bl a på att den snabba kommunala konsumtionstillväxten endast i mycket begränsad utsträckning skall avse utgifter som berättigar till omfattande statsbidrag. T ex antas i kalkylen att statsbidragen till skolan endast ökar så mycket snabbare i alternativ III som är motiverat av den snabbare lönekostnadsökningen i det alternativet. Som tidigare nämnts har underskottet i kommunernas finanser i kalkylen delvis täckts genom ett extra statsbidrag, vilket uppgår till 12 miljarder kr. Om detta inräknas i de särskilda statsbidragen stiger dessas andel av den totala kommunala konsumtionen till 28,4 %.

Kommunernas övriga inkomster växer med 2 % per år i alternativ I och med knappt 4 % per år i alternativ III. Den snabbare ökningen i alternativ III sammanhänger främst med att transfereringarna från hushållssektorn ökar snabbt. Transfereringarna består dels av tillräknade pensioner, vilka ökar snabbt till följd av den starka ökningen av den kommunala sysselsättningen, dels av nominella avgifter, investeringsbidrag m m vilka beräknas öka snabbt när den kommunala sektorn byggs ut. Den snabbare inkomstutvecklingen i alternativ III sammanhänger också med att ränteinkomsterna ökar snabbt. Utvecklingen för transfereringar från socialförsäkringssektorn redovisas närmare i avsnitt 6.3.

Kommunernas återhållsamma utgiftstillväxt i alternativ I kan främst hänföras till den kommunala konsumtionen som ökar med 1,2 % per år i genomsnitt. Även investeringarna ökar i långsam takt. I alternativ III uppgår ökningstakten för konsumtionen till drygt 3,5 % per år och för investeringarna till drygt 3 % per år.

Kommunernas övriga utgifter består till ca 40 % av transfereringar till hushåll, till ca 15 % av subventioner främst till lokaltrafikföretag och till ca 20 % av ränteutgifter. I övrigt består utgifterna av vissa transfereringar inom kommunsektorn samt mellan stat och kommun. De totala övriga utgifterna minskar något i alternativ I och ökar något i alternativ III. Skillnaden beror på att ränteutgifterna bl a till följd av det högre ränteläget blir större i alternativ III än I. Kommunernas transfereringar till hushållssektorn (exkl pensioner till f d kommunanställda), som fördubblades i reala termer mellan 1970 och 1977, minskade något mellan 1977 och 1981. Mellan 1981 och 1985 har dessa utgifter och hushållens pensioner från kommunsektorn antagits vara realt oförändrade. Skillnaden mellan alternativen i tabell 6.4 sammanhänger med att utgifterna där fastprisberäknats med BNP-deflatorn i stället för med KPI som legat till grund för utgiftsberäkningen i löpande pris. De kommunala subventionerna har under 1970-talet uppvisat en kraftig real tillväxt och sedan stagnerat under 1980 och 1981. Även dessa utgifter har i båda alternativen antagits vara realt oförändrade fram till 1985.

6.3 Socialförsäkringssektorn

Till socialförsäkringssektorn förs ATP, sjukförsäkring och arbetslöshetskassorna.

Sektorns inkomster består huvudsakligen av socialförsäkringsavgifter. En annan stor inkomstpost är avkastningen på AP-fonden. Dessutom är såväl sjukförsäkringen som arbetslöshetskassorna delvis finansierade genom

Tabell 6.5 Socialförsäkringssektorns finansiella konto

	Milj kr, löpande priser			Årlig procentuell volymökning			
	1981	1985		1970–1979	1979–1981	1981–1985	
		Alt I	Alt III			Alt I	Alt III
Totala inkomster	75 116	100 982	123 466	7,4	2,7	2,2	2,4
Socialförs. avg.	56 966	69 635	86 034	7,0	4,8	– 0,2	0,2
därav ATP	25 898	34 713	43 157	3,9	4,2	2,1	2,7
Sjukförs.	30 818	34 652	42 587	10,8	5,4	– 2,3	– 2,0
Statsbidrag	1 391	6 077	6 067	6,2	– 45,7	37,2	30,6
Övriga inkomster	16 759	25 270	31 365	9,5	7,0	5,2	5,7
Totala utgifter	56 514	80 941	96 443	12,7	4,4	3,8	3,3
Subventioner	4 072	6 350	7 545	8,6	0,8	6,0	5,5
Transfereringar till hushåll	43 348	61 997	73 884	13,4	4,7	3,8	3,3
därav ATP	23 540	39 229	46 323	21,5	12,6	7,8	7,1
Sjukförs.	17 351	20 281	24 288	9,0	– 4,2	– 1,3	– 1,7
Transfereringar till kommuner	5 853	8 534	10 078	12,5	11,6	4,3	3,6
Konsumtion, investeringar m m	2 553	3 244	3 990	8,1	2,3	– 0,6	– 0,3
Övriga utgifter	688	816	946	11,4	– 20,4	– 1,0	– 2,1
Finansiellt sparande	18 602	20 004	27 023				

Anm Fastprisberäkningen har genomgående skett med BNP-deflatorn utom vad gäller konsumtion och investeringar som fastprisberäknats med sina resp deflatorer. Eftersom flera av inkomst- och utgiftsslagen framskrivits i löpande pris med hjälp av prisindexet för privat konsumtion, som är högre än BNP-deflatorn i alternativ I men lägre i alternativ III, kan den i tabellen redovisade volymutvecklingen av detta skäl komma att skilja sig mellan alternativen.

statsbidrag.

Socialförsäkringssektorns avgiftsinkomster, som under 1970-talet ökat med 7 % per år i genomsnitt, beräknas mellan 1981 och 1985 i stort sett vara realt oförändrade i såväl alternativ I som III. Den svaga inkomstutvecklingen förklaras främst av att avgiftsinkomsterna under 1981 låg på en onormalt hög nivå (jfr del I, avsnitt 4.1). Vidare antas att de besparingar inom sjukförsäkringen som föreslås i budgetpropositionen för 1982/83 används för en förstärkning av statsbudgeten genom en sänkning av sjukförsäkringsavgiften och en motsvarande höjning av folkpensionsavgiften. Höjningen av ATP-avgiften med 0,2 % per år leder till en relativt snabb ökning för dessa avgiftsinkomster.

Sjukförsäkringen finansieras i princip till 85 % genom avgifter och till 15 % genom statsbidrag. Statsbidragsandelen kan dock variera mycket kraftigt från år till år beroende på hur utgifter och inkomster utvecklas. När sjukförsäkringens löpande inkomster överstiger utgifterna överförs överskotten till statsbudgeten. Detta registreras i statistiken som en minskning av statsbidragen. Under 1981 var överskottet så stort att statsbidraget till sjukförsäkringen netto blev negativt. Detta beror i första hand på den minskning som skett i sjukfrånvaron. Det s k sjuktalet, som definieras som antalet ersatta sjukpenningdagar per sjukpennigförsäkrad, steg mellan 1970

och 1976 från 19,8 till 22,9 men har därefter sjunkit och uppgick enligt preliminära beräkningar till 19,4 under 1981. Även arbetslöshetskassorna finansieras i hög grad med statsbidrag. Det totala statsbidraget till socialförsäkringssektorn uppgick under 1981 till drygt 1 miljard kr. I takt med att sjukförsäkringens överskott sjunker kan statsbidragen till socialförsäkringssektorn åter beräknas stiga till en långsiktig mer normal nivå, vilket innebär en betydande ökning jämfört med 1981.

Socialförsäkringssektorns övriga inkomster utgörs nästan helt av avkastningen på AP-fonden. Denna växer realt sett något snabbare i alternativ III än I till följd av det högre ränteläget.

På utgiftssidan dominerar transfereringarna till hushållen. Dessa beräknas öka med 3 á 4 % per år jämfört med drygt 13 % per år i genomsnitt under 1970-talet. Det är pensionsutbetalningarna från AP-fonden som svarar för ökningen, medan utbetalningarna från sjukförsäkringen minskar realt sett. Hänsyn har då tagits till de föreslagna besparingarna rörande sjukförsäkringen. I alternativ III har ATP-pensionerna räknats upp i enlighet med de gamla basbeloppsreglerna fr o m 1983. Den långsammare ökningstakten i alternativ III sammanhänger delvis med att deflateringen gjorts med BNP-deflatorn. En fastprisberäkning med deflatorn för privat konsumtion resulterar i ökningstakter på 3,0 och 3,1 % i alternativ I resp III. Att skillnaden inte blir större förklaras bl a av att basbeloppet för 1982 är detsamma i båda alternativen. Genom denna eftersläpningseffekt slår den lägre prisstegringstakten i alternativ I inte fullt ut igenom i pensionsutbetalningarna under perioden 1981–1985.

Subventionerna avser främst läkemedel och tandvård. Transfereringarna till kommunsektorn avser bl a ersättning för läkarvård och tandvård. Båda dessa poster har skrivits fram relativt schablonmässigt.

Socialförsäkringssektorns finansiella sparande minskar relativt kraftigt i förhållande till BNP i såväl alternativ I som III.

6.4 Företagssektorn

Företagssektorn uppdelas i två delsektorer, icke-finansiella företag (industri-, byggnads-, handelsföretag etc) samt finansiella företag (banker, försäkrings- och finansbolag etc).

Den finansiella utvecklingen i de *icke-finansiella företagen* har under den senare delen av 1970-talet varit mycket negativ och utgjort ett av de väsentligare balansproblemen i svensk ekonomi. Bruttosparandet, som för de icke-finansiella företagen till stor del består av kvarhållna vinstmedel och kapitalförslitning, sjönk dramatiskt mellan 1975 och 1977 för att sedan återhämta sig 1978 och 1979. År 1981 föll återigen bruttosparandet som andel av BNP, huvudsakligen beroende på en svag vinstutveckling (tabell 6.6).

Det finansiella sparandeunderskottet försämrades 1980 som en följd av den investeringsökning som då ägde rum. Under 1981 förbättrades det finansiella sparandet på grund av nedgången i företagens bruttoinvesteringar.

Om den reala utveckling för export, investeringar m m som beskrivits i kapitel 3 skall kunna realiseras krävs bl a att företagens finansiella utveckling

Tabell 6.6 De icke-finansiella företagens konto
Procent av BNP, löpande priser

	1970–1974	1975–1979	1979	1980	1981	1985 Alt I	1985 Alt III
Bruttosparande	6,7	5,3	6,9	6,9	6,0	7,7	7,1
därav							
nettodriftsöverskott	5,8	3,6	4,6	5,3	4,6	5,8	5,1
kapitalförslitning	5,3	5,9	6,0	5,9	5,9	6,0	5,8
transfereringsnetto	–4,3	–4,2	–3,7	–4,4	–4,5	–4,1	–3,2
Bruttoinvesteringar inkl lager	10,1	9,8	8,3	10,0	8,2	10,9	9,3
Finansiellt sparande	–3,3	–4,5	–1,4	–3,2	–2,1	–3,3	–2,2

vad gäller vinster och soliditet blir sådan att förutsättningar och incitament för den nödvändiga investeringsökningen föreligger. Som framgår av tabellen väntas bruttosparandet öka mellan 1981 och 1985 i bägge alternativen, dock något mindre i alternativ III.

Skillnaden i driftsöverskott mellan alternativen är inte så stor på grund av att det är samma vinstandel i s-sektorn i båda alternativen. Trots förbättring i bruttosparandet försämras företagens finansiella läge under perioden i alternativ I. Den starka investeringsökningen försämrar det finansiella sparandeunderskottet i detta alternativ. Som andel av BNP blir sparandeunderskottet 3,3 % 1985, vilket motsvarar över 25 miljarder kr i löpande priser. Att det finansiella sparandet inte försämras i samma utsträckning i alternativ III beror på den blygsamma investeringsökning som antas i detta alternativ. Försämringen av företagens finansiella sparande i alternativ I ställer krav på betydande tillförsel av eget och främmande kapital från andra sektorer. Den höjda räntabiliteten i alternativ I möjliggör en större nyemissionsaktivitet i företagen. Industrins finansiering behandlas närmare nedan.

För de *finansiella företagen* har utvecklingen under 1970-talet varit helt annorlunda (tabell 6.7). Eftersom investeringarna i de finansiella företagen är mycket små är det finansiella sparandet obetydligt lägre än bruttosparandet. Sektorns finansiella sparandeöverskott har vuxit från 2,3 miljarder kr 1970 till 25,7 miljarder kr 1981. Som andel av BNP innebär det en ökning från 1,4 till 4,5 %. Huvudorsaken till denna utveckling har varit den snabba ökningen av ränteintäkterna. Under senare delen av 1970-talet har även det privata kollektiva försäkringssparandet ökat snabbt. 1981 uppgick det kollektiva försäkringssparandet till 8,5 miljarder kr.

Under prognosperioden väntas det finansiella sparandet fortsätta att öka snabbt i bägge alternativen. År 1985 väntas sparandeöverskottet uppgå till 37,1 miljarder kr i alternativ I och 44,4 miljarder kr i alternativ III, vilket motsvarar ca 4,8 % av BNP i båda alternativen. Att sparandeökningen fortsätter är främst en följd av det snabbt ökande räntenettot som i sin tur beror på den stora nettoupplåningen i utgångsläget. Det privata kollektiva försäkringssparandet stagnerar däremot som andel av BNP.

Tabell 6.7 De finansiella företagens konto
Procent av BNP, löpande priser

	1970–1974	1975–1979	1979	1980	1981	1985 Alt I	1985 Alt III
Bruttosparande	2,1	3,4	4,3	4,0	4,6	4,9	4,8
därav räntenetto	3,0	3,8	4,4	4,3	4,9	5,4	5,3
kollektiva avgifter	0,7	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
utbetalda pensioner	–0,4	–0,6	–0,6	–0,7	–0,7	–0,7	–0,7
övrigt	–1,1	–1,3	–1,1	–1,0	–1,1	–1,3	–1,3
Bruttoinvesteringar	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
Finansiellt sparande	1,8	3,1	4,0	3,8	4,5	4,8	4,8

Industrins finansiering

En bedömning av företagens framtida kapitalbehov måste utgå från antaganden om industriproduktionens tillväxt och prisutveckling. Ett ökat kapitalbehov kan tillgodoses dels genom en ökning av det främmande kapitalet (skulderna) dels genom en ökning av det egna kapitalet. Det egna kapitalet kan i sin tur ökas genom att nytt kapital tillförs utifrån genom nyemissioner och genom att internt genererade vinstmedel kvarhålls i företagen.

Förhållandet mellan företagens egna och totala kapital, dvs soliditeten, har fallit kraftigt under 1970-talet. Till stor del beror soliditetsfallet på den trendmässigt sjunkande lönsamheten i industrin, vilket medfört en försämrad självfinansieringsgrad. Det är svårt att ange exakt hur hög soliditeten borde vara. Mot bakgrund av att företagens risker i flera avseenden har ökat under senare år skulle företagen dock behöva uppnå en högre soliditet än vad som gäller i utgångsläget.

Enkelt uttryckt uppstår en soliditetsförsämring om det egna kapitalet växer långsammare än skulderna. Förändringen i det egna kapitalet kan beräknas på följande sätt.

$$E' = R_E^X - U/_E - If/_E + Fe/_E + Ne/_E$$

där E' = procentuell ändring av eget kapital under året
R_E^X = räntabilitet på eget kapital vid årets början efter beräknad skatt och extraordinärt netto (inkl lagerprisvinster)
E = eget kapital och hälften av obeskattade reserver vid årets början
U = utdelning till aktieägarna
If = investeringsfondsutnyttjande[1]
Fe = fondemissioner mot uppskrivning av anläggningstillgångar[1]
Ne = nyemissioner

[1] Genom att rent bokföringsmässiga balansräkningar används påverkas tillväxten i eget kapital av investeringsfondsutnyttjande för avskrivningar samt av fondemissioner mot uppskrivning av anläggningstillgångar. Investeringsfondsutnyttjande minskar rent tekniskt det egna kapitalet och fondemissioner "ökar" det egna kapitalet.

Tabell 6.8 Privata industriföretags räntabilitet, kapitaltillväxt och soliditetsutveckling[a]

År	R^X_E	$U/_E$	$If/_E$	$Fe/_E$	$Ne/_E$	E′	T′[b]	Förändring i soliditet procentenheter
1970	8	3,4	1	1,8	0,4	6	11	– 1,5
1971	7	3,3	1	0,5	0,6	4	9	– 1,4
1972	8	3,4	1	0,4	1,2	6	8	– 0,7
1973	14	3,3	1	1,5	0,6	12	12	0,0
1974	18	3,4	1	2,0	2,1	18	20	– 0,7
1975	12	3,3	2	3,9	2,3	14	17	– 0,7
1976	11	3,3	2	2,6	3,0	11	12	– 0,5
1977	3,3	3,4	2	2,2	0,9	1	7	– 1,5
1978	4,8	3,1	1	1,5	1,4	3	6	– 0,7
1979	11,6	3,7	1	1,2	3,4[c]	11	10	+ 0,3
1980	11,2	4,3	1,7	1,1	1,4	7,6	9,3	– 0,5
1981[e]	7,0	4,4	1,3	1,8	2,8	6	8	– 0,5
1981–1985 (Alt I)	10,7	4,0	1,3	1,8	5,7	12,9	10,9	+ 0,5[d]
1981–1985 (Alt I)	10,7	4,0	1,3	1,8	3,7	10,9	10,9	0
1981–1985 (Alt III)	8,7	3,2	1,3	2,8	3,6	10,6	12,8	– 0,5[d]

[a] Tabellen avser identiska privata industriföretag.
[b] T′ = procentuell förändring av totalt kapital under året.
[c] I denna siffra inkluderas 500 milj kr till Södra Skogsägarna från staten. Exkluderas detta tillskott återstår 2,3 procent.
[d] Avser årlig förändring.
[e] Värden för 1981 är preliminära.

Hur utvecklingen av räntabilitet efter skatt, kapitaltillväxt och soliditet varit i de privata industriföretagen under 1970–1981 redovisas i tabell 6.8. Skulderna har ökat procentuellt lika snabbt eller snabbare än företagens egna kapital under alla år med undantag för år 1979 vilket i genomsnitt för hela perioden lett till en soliditetsförsämring på 0,7 procentenheter per år.

I tabellen redovisas också utvecklingen av de privata industriföretagens räntabilitet, kapitaltillväxt och soliditet 1981–1985. Det totala kapitalet i industriföretagen antas växa i samma takt som den konkurrensutsatta sektorns industriproduktion i nominella priser för 1981–1985, dvs med 10,9 % årligen i alternativ I och med 12,8 % årligen i alternativ III.

Avkastningen på det egna kapitalet efter skatt antas bli i genomsnitt 10,7 % i alternativ I och i genomsnitt 8,7 % i alternativ III. Dessa avkastningsnivåer motsvarar de genomsnittliga nettovinstandelarna i resp alternativ.

Under perioden 1970–1981 utdelades i genomsnitt 37 % av nettoresultatet efter skatt. Samma utdelningsandel för 1981–1985 innebär att utdelningen uppgår till 4 % av det egna kapitalet i alternativ I och till 3,2 % i alternativ III. Utnyttjandet av investeringsfonder och fondemissioner antas sammantaget öka det egna kapitalet med 0,5 % per år i alternativ I och med 1,5 % per år i alternativ III. Den högre inflationstakten i alternativ III antas leda till

något större fondemissioner mot uppskrivning av anläggningstillgångar.

Soliditeten uppskattas 1981 till 27,2 % för identiska privata industriföretag. I alternativ I antas soliditeten stiga med en halv procentenhet per år till 29,2 % 1985 för att underlätta den förutsatta investeringsuppgången. Alternativ I presenteras även med oförändrad soliditet. Den låga vinstnivån i alternativ III antas leda till en försämring av soliditeten i detta alternativ. En låg lönsamhetsnivå minskar också möjligheterna att genom nyemission få externa kapitaltillskott.

Utifrån dessa antaganden är det möjligt att beräkna ett teoretiskt behov av riskkapitaltillskott i de båda alternativen. Som framgår av diagram 4.8 i avsnitt 4.4 i del I krävs i alternativ I ett nyemissionsbelopp på drygt 4 miljarder kr per år i fasta priser för att soliditeten successivt skall kunna stiga vid den givna expansionstakten och vinstnivån. Om soliditeten däremot är konstant under perioden krävs det ett tillskott av riskkapital utifrån på i genomsnitt 2,7 miljarder kr per år.

Kraven på externa riskkapitaltillskott i alternativ III är lägre. Om soliditeten faller med en halv procentenhet per år blir nyemissionskraven knappt 2,5 miljarder kr per år. Nyemissionsbehovet i procent av det egna kapitalet redovisas i tabell 6.8.

Även om kalkylerna inrymmer osäkra antaganden torde det vara uppenbart att en uthållig industriell tillväxt under 1980-talet ställer krav på mycket stora tillskott av riskvilligt kapital. Det är inte realistiskt att räkna med att detta riskkapitalbehov skulle kunna tillgodoses enbart genom internt genererade vinstmedel, eftersom det skulle kräva en extremt hög vinstnivå under en följd av år. Inte heller är det realistiskt att räkna med att företagen skulle kunna fortsätta att expandera genom sänkt soliditet på det sätt som skett under 1960- och 1970-talen. Den industriella expansion som är nödvändig förutsätter således en relativt kraftig ökning av företagens nyemissioner.

Nyemissionskravet riktar sig inte enbart till hushållen. Dessa äger f n mindre än 50 % av det totala aktievärdet, dvs om hushållen svarar för sin del av kapitaltillskotten skulle de behöva skjuta till 1,5–2 miljarder kr per år i alternativ I med höjd soliditet. Mot bakgrund av den lönsamhetsuppgång som förutsätts i alternativ I samt de åtgärder som den senaste tiden vidtagits på skattesidan för att stimulera hushållens frivilliga aktiesparande finns det ingen anledning att befara att hushållen inte skulle vilja och kunna svara för sin andel av industrins rikskapitalbehov.

6.5 Hushållssektorn

Till hushållssektorn hör förutom löntagarhushåll även egenföretagarna och ideella organisationer. Hushållen kan antingen spara finansiellt i t ex bank, obligationer, aktier etc eller realt i t ex små- och fritidshus. I LU bokförs vanligen hushållens reala sparande, dvs små- och fritidshusinvesteringarna, i bostadssektorn. I diagram 4.9 i del I och i resonemanget nedan har dock hushållens köp av små- och fritidshus betraktats som ett realt sparande i hushållssektorn.

Hushållens nettosparkvot steg från 3,1 % 1979 till 5,8 % 1980, för att 1981 falla tillbaka till preliminärt 5,0 %. Orsaken till denna markanta förändring i hushållens sparbeteende är oklar. En tänkbar förklaring är den osäkerhet som kan råda såväl om den allmänna ekonomiska utvecklingen som om reallöneutvecklingen på sikt och pensionernas framtida realvärde. Hushållens syn på skuldsättning kan också ha förändrats bl a till följd av det höga ränteläget och den skatteuppgörelse som träffats mellan regeringspartierna och socialdemokraterna. En del av uppgången kan emellertid vara av mer teknisk natur och sammanhänga med de stora räntekrediteringar som skett vid utgången av såväl 1980 som 1981.

Hushållens reala sparande föll från 4,9 % 1979 till 3,1 % 1981, troligtvis beroende på den relativprisökning på småhusboendet som inträffade när räntenivån steg och uppvärmningskostnaderna ökade. Det finansiella sparandet ökade däremot och nådde 1981 en högre nivå än något tidigare år under 1970-talet. Denna utveckling torde ha påverkats av det höga ränteläget och eventuellt också av skatteuppgörelsen våren 1981. En stor del av den finansiella sparuppgången följer rent tekniskt av nedgången i det reala sparandet, eftersom den helt dominerande delen av småhusinvesteringarna sker genom upplåning på kreditmarknaden. Om småhusinvesteringarna faller ökar därför det finansiella sparandet.

En viktig fråga för prognosperioden är huruvida sparkvoten kan förväntas ligga kvar på den nuvarande historiskt sett höga nivån. Sparkvoten har bl a betydelse för det nödvändiga skatteuttaget. Om sparkvoten faller innebär det att skatteuttaget måste öka för att en given konsumtionsutveckling ska kunna uppnås. Under 1981–1985 förväntas en långsammare ökning i real disponibel inkomst än under 1970-talet, vilket talar för en nedgång i sparkvoten. I alternativ I antas real disponibel inkomst öka med 0,4 % per år och i alternativ III med 1,5 % per år. Den lägre ökningstakten i alternativ I talar för en större sparandenedgång i detta alternativ. Den sänkta inflationstakten i alternativ I kan dessutom genom realbalanseffekten samt genom den minskade osäkerhet en lägre inflationstakt för med sig verka dämpande på sparkvoten.

Beskattning av hushållen

För att skapa en utveckling av hushållens disponibla inkomster som vid den antagna sparkvotsutvecklingen är förenlig med konsumtionstillväxten måste i alternativ I hushållens direkta skatter som andel av BNP stiga något från 20,3 % 1981 till 21,1 % 1985, tabell 6.9.

Genom att sparkvoten antas falla 1,3 procentenheter i alternativ I uppstår inget skattesänkningskrav i detta alternativ. I alternativ III däremot föreligger ett skattesänkningskrav på ca 26 miljarder kr. Efter skattesänkningen blir inkomstutvecklingen förenlig med konsumtionsutvecklingen enligt den reala kalkylen. Den direkta skattekvoten uppgår i alternativ III till 21,8 %.

Tabell 6.9 Hushållens direkta skatter m m

	1979	1981	1985	
			Alt I	Alt III
1 Direkt skattekrav	99 353	116 095	163 001	203 510
2 Skatt enl gällande skattesystem	99 353	116 095	163 001	229 892
3 Skattesänkningskrav	0	0	0	26 382
4 Disponibel inkomst	247 067	309 520	399 780	485 258
5 BNP	458 741	571 409	773 791	931 890
6 Skattekvot (1/4)	40,2	37,5	40,8	41,9
7 Skattekvot (1/5)	21,7	20,3	21,1	21,8

Fördelningen av hushållens realt disponibla inkomster mellan pensionärer, löntagare m m

Den inkomstomfördelning från den aktiva delen av befolkningen till pensionärerna som pågått under senare år fortsätter under prognosperioden. Omfördelningen orsakas av dels en ökning av antalet pensionärer dels en ökning av pensioner per capita.

I tabell 6.10 redovisas hushållens realt disponibla inkomster uppdelade på olika typer av inkomster. Under planeringsperioden 1981–1985 förutses en real tillväxt i lönesumman före skatt med 0,9 resp 2,6 % per år. Enskilda företagares inkomster växer något snabbare i alternativ I till följd av vinstuppgången i detta alternativ. Pensionerna ökar i alternativ I med 1,8 % per år, förutsatt den gällande indexeringen av pensionerna och att folkpensionen och ATP nivåjusteras endast en gång per år. I alternativ III har det antagits att pensionerna fr o m 1983 ökar med KPI i stället för BBI (basbeloppsindex) samt att pensionerna höjs något 1983 som kompensation för att uppräkning endast sker en gång per år. Pensionerna ökar efter dessa ändringar med 2,2 % realt per år i alternativ III. (Att skillnaden inte blir större mellan alternativen beror bl a på att den antagna inflationstakten för 1982 är densamma i de båda alternativen.)

Tabell 6.10 Hushållens realt disponibla inkomster uppdelade på olika inkomsttyper före skatt

	Miljoner kr, löpande priser			Årlig procentuell volymökning			
	1981	1985		1970–1979	1979–1981	1981–1985	1981–1985
		Alt I	Alt III			Alt I	Alt III
Lönesumma	260 089	342 602	425 802	1,1	–2,3	0,9	2,6
Enskilda företagares inkomster	32 263	43 537	49 277	–0,3	–1,2	1,5	0,9
Övriga faktorinkomster	30 566	40 253	49 606	–0,1	2,5	0,9	2,4
Pensioner	73 583	100 457	118 313	7,8	5,7	1,8	2,2
Beskattade sociala förmåner	22 651	25 804	31 816	11,0	–3,7	–2,7	–1,2
Ränte- och utdelningsnetto	–7 196	–3 959	–12 503	–27,2	–1,6	11,6	–4,2
Direkta skatter	116 095	163 001	203 510	3,8	–3,1	2,5	4,4
Övriga transfereringar, netto	13 659	14 087	26 457	–[a]	–1,0	–5,1	7,1
Disponibel inkomst	309 520	399 780	485 258	1,8	0,3	0,4	1,5

[a] Transfereringsnettot är negativt 1970 varför någon ökningstakt ej kan erhållas.

Tabell 6.11 Realinkomstutvecklingen efter skatt för olika inkomsttyper[a]

	Procentuell förändring per år 1981–1985	
	Alt I	Alt III
Löner	0,3	1,4
Löner per sysselsatt	– 0,6	0,5
Pensioner	1,8	2,0
Pensioner per capita	0,8	1,0
Beskattade sociala förmåner	– 2,5	– 1,2
Enskilda företagares inkomster	1,7	1,0

[a] Beräkningarna är gjorda på basis av olika schablonmässiga marginalskatteantaganden för resp inkomstslag. I alternativ III har hänsyn tagits till den antagna kommunalskattehöjningen samt skattesänkningskravet.

De beskattade sociala förmånerna minskar realt med 2,7 resp 1,2 % per år. Den aviserade besparingen på ca 2 miljarder kr i sjukförsäkringen (innebär 1,4 miljarder kr netto) är en viktig förklaring till att dessa förmåner minskar realt. Till detta bidrar i alternativ I att flera typer av arbetsmarknadsstöd har antagits vara nominellt oförändrade. I alternativ III har dessa däremot antagits vara realt oförändrade, vilket förklarar den något svagare reala utgiftsminskningen i det alternativet. Ränte- och utdelningsnettot ökar kraftigt i alternativ I till följd av uppgången i utdelningsinkomsterna och nedgången i räntenivån. Nettot av övriga transfereringar (ej beskattade transfereringar) minskar med 5,1 % per år i alternativ I. I dessa transfereringar ingår bl a barnbidrag, studiebidrag, statliga bostadsbidrag etc som i enlighet med den använda metodiken har antagits vara oförändrade i nominella priser. I alternativ III däremot ökar transfereringsnettot med 7,1 % per år. Denna kraftiga ökningstakt är i första hand en följd av att statliga bostadsbidrag på 11 miljarder kr i löpande priser har lagts in 1985 för att åstadkomma ett större bostadsbyggande. En del transfereringar såsom barnbidrag och studiebidrag har i detta alternativ antagits öka i takt med konsumentpriserna.

Även den reala inkomstutvecklingen efter skatt för de olika inkomsttyperna har beräknats (tabell 6.11).

För 1981–1985 förutses i alternativ I en tillväxt av reala pensioner efter skatt per capita om ca 0,8 % per år. Jämfört med sista hälften av 1970-talet innebär detta en viss neddragning. Den lägre tillväxten av reallönen efter skatt i alternativ I ger en minskning av reallönen per sysselsatt på 0,6 % per år. I alternativ III ökar reallönen per sysselsatt med 0,5 % per år.

6.6 Bostadssektorn

I långtidsutredningen bryts investeringar, kapitalförslitning och driftsöverskott som avser bostäder och fritidshus ut från övriga sektorer och läggs i den statistiska konstruktionen bostadssektorn. Det finansiella sparandet i bostadssektorn blir därmed lika med kapitalförslitningen minus bruttoinvesteringen i bostäder och fritidshus.

Tabell 6.12 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och finansiellt sparande i bostadssektorn 1979–1985
Procent av BNP, löpande priser

	1979	1980	1981	1985	
				Alt I	Alt III
Kapitalförslitning	2,7	2,8	2,9	2,8	2,7
Bruttoinvesteringar	5,5	5,2	4,9	3,5	5,0
Finansiellt sparande	– 2,8	– 2,4	– 2,0	– 0,7	– 2,2

Förbättringen av det finansiella sparandet i alternativ I beror på nedgången i bruttoinvesteringarna. Att bruttoinvesteringarna faller från 4,9 % av BNP 1981 till 3,5 % 1985 beror i sin tur uteslutande på att hushållen köper mindre nyproducerade små- och fritidshus.

Del III

Sammanfattning i tabellform

Tabell 1 Sektorindelning och sektordefinitioner

Sektor	SNI[a]	SNR[b]
Näringslivet		
Jordbruk, fiske och skogsbruk	1	1 000
Industri	2,3	2 000, 3 000
El-, gas-, värme- och vattenverk	4	4 000
Byggnadsverksamhet	5	5 000
Privata tjänster	6,7,8,9	6 000, 7 000, 8 000, 9 000
Offentliga tjänster	–	–

[a] Standard för svensk näringsgrensindelning.
[b] Svenska nationalräkenskapssystemet.

Tabell 2 Försörjningsbalansens utveckling 1970–1981

	Milj kr löpande priser 1970	Årlig procentuell volymförändring										
		1970–1971	1971–1972	1972–1973	1973–1974	1974–1975	1975–1976	1976–1977	1977–1978	1978–1979	1979–1980	1980–1981
1 Privat konsumtion	91 023	–0,3	3,4	2,5	4,5	3,0	4,0	–1,0	–0,8	2,7	0,0	–1,3
2 Offentlig konsumtion	37 091	2,5	2,5	3,1	2,8	4,9	3,6	3,1	2,8	4,8	2,5	1,8
Statlig	14 116	2,9	0,5	3,4	–0,9	4,7	0,6	0,8	1,2	3,8	1,6	–1,4
Kommunal	22 975	2,3	3,7	2,9	4,9	5,0	5,2	4,2	3,6	5,2	3,0	3,3
3 Total konsumtion	128 114	0,6	3,1	2,7	4,0	3,6	3,9	0,3	0,4	3,4	0,9	–0,3
4 Bruttoinvestering, totalt	38 416	0,5	4,2	2,9	–1,4	3,1	1,7	–2,6	–8,0	5,8	3,1	–6,1
Bostäder	9 602	–0,5	2,0	–2,9	–8,6	–0,1	–8,4	–2,1	15,0	1,7	–3,5	–7,0
Offentlig[a]	8 323	–8,6	1,2	–8,7	–4,6	0,6	–4,0	7,8	3,7	0,2	1,3	–5,8
Stat	1 999	–0,7	10,6	–1,6	–3,5	0,5	–5,6	–3,9	17,8	–0,3	–8,3	–15,0
Kommun	6 324	–11,1	–2,1	–11,5	–5,1	0,6	–3,2	12,9	–1,7	0,4	5,6	–2,2
Privat	20 491	4,4	6,0	8,8	2,0	4,7	6,0	–4,9	–16,9	9,0	5,9	–5,9
Industri	6 912	1,1	4,1	9,6	10,8	1,7	0,3	–17,1	–21,7	3,4	18,1	–9,4
5 Lagerförändring[b]	5 269	(–4 863)	(–3 835)	(–2 332)	(8 824)	(3 285)	(–1 737)	(–9 771)	(–4 158)	(5 741)	(4 389)	(–4 380)
6 Inhemsk resursförbrukning (3+4+5)	171 799	–1,3	1,8	1,9	6,1	4,5	2,7	–3,5	–2,8	5,9	2,7	–2,8
7 Summa kapitalbildning (4+5+8–9)	42 722	1,4	–0,7	7,8	5,3	–1,9	–7,5	–10,0	5,0	8,0	5,4	–2,7
8 Export av varor och tjänster	41 515	4,3	6,1	14,1	5,4	–10,4	4,5	2,2	8,2	7,2	–1,5	–0,1
9 Import av varor och tjänster	42 478	–3,3	5,1	7,4	11,5	–3,7	10,0	–3,0	–5,2	12,9	1,1	–6,5
10 BNP[c]	170 836	0,8	2,2	3,9	4,3	2,2	1,2	–2,0	1,3	4,3	1,8	–0,8

[a] Med offentliga investeringar avses endast offentliga myndigheters investeringar. Investeringar gjorda av offentliga affärsverk och aktiebolag ingår i privata investeringar.
[b] Förändring i milj kr.
[c] Till marknadspris.

Tabell 3 Försörjningsbalansens utveckling 1965–1985

	Milj kr löpande priser 1981	Milj kr 1975 års priser 1981	Årlig procentuell volymförändring					
			1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985		
						Alt I	Alt II	Alt III
1 Privat konsumtion	293 981	161 218	3,2	2,5	0,9	0,7	0,7	1,8
2 Offentlig konsumtion	170 222	86 695	6,1	2,7	3,3	0,6	0,6	2,6
Statlig	50 850	26 817	1,5	1,5	1,6	–0,8	–0,8	0,0
Kommunal	119 372	59 879	9,4	3,4	4,2	1,2	1,2	3,7
3 Total konsumtion	464 203	247 914	4,1	2,6	1,7	0,7	0,7	2,1
4 Bruttoinvestering, totalt	108 951	58 804	3,6	1,5	–0,5	2,5	1,7	3,7
Bostäder	26 139	11 361	1,3	–2,6	–0,9	–7,0	–7,0	3,4
Offentlig[a]	18 454	10 094	8,1	–5,2	0,4	1,3	1,3	3,2
Stat	4 496	2 555	1,0	1,1	–2,5	3,3	3,3	3,3
Kommun	13 958	7 539	11,1	–7,5	1,6	0,7	0,7	3,2
Privat	64 358	37 349	3,1	5,3	–0,7	5,3	4,0	4,0
Industri	18 067	10 311	3,9	6,3	–4,4	8,2	3,6	3,6
5 Lagerförändring[b]	–2 022	–345	(3 188)	(–2 206)	(–6 631)	(2 224)	(1 198)	(1 620)
6 Inhemsk resursförbrukning (3+4+5)	571 132	306 373	4,1	2,1	0,9	1,2	1,0	2,5
7 Summa kapitalbildning (4+5+8–9)	107 206	69 686	4,2	3,4	–0,7	7,8	2,2	2,4
8 Export av varor och tjänster	174 109	103 244	7,6	7,4	1,3	7,5	4,5	4,5
9 Import av varor och tjänster	173 832	92 017	7,6	5,0	0,6	4,7	4,8	6,0
10 BNP[c]	571 409	317 600	4,1	2,8	1,1	2,4	1,0	2,2

[a] Med offentliga investeringar avses endast offentliga myndigheters investeringar. Investeringar gjorda av offentliga affärsverk och aktiebolag ingår i privata investeringar.
[b] Förändring i milj kr.
[c] Till marknadspris.

Tabell 4 Resursernas fördelning 1965–1985
Procent av BNP

		1965	1970	1974	1981	1985		
						Alt I	Alt II	Alt III
A	*1975 års priser*							
1	Privat konsumtion	54,3	52,1	51,5	50,8	47,6	50,2	50,0
2	Offentlig konsumtion	21,4	23,5	23,5	27,3	25,4	26,8	27,8
3	Total konsumtion	75,7	75,6	75,0	78,1	73,0	77,0	77,8
4	Bruttoinvestering, totalt	22,4	21,9	20,8	18,5	18,6	19,0	19,7
	Bostäder	5,9	5,1	4,1	3,6	2,4	2,6	3,8
	Offentlig[a]	3,8	4,6	3,3	3,2	3,1	3,2	3,3
	Privat	12,7	12,2	13,4	11,7	13,1	13,2	12,6
5	Lagerförändring	2,5	3,2	2,2	–0,1	0,5	0,3	0,4
6	Bytesbalansens saldo[b]	–0,6	–0,7	2,0	3,5	7,9	3,7	2,1
7	Summa kapitalbildning (4+5+6)	24,3	24,4	25,0	21,9	27,0	23,0	22,2
8	BNP[c]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
B	*Löpande priser*							
1	Privat konsumtion	55,9	53,3	53,3	51,4	49,8	50,5	50,0
2	Offentlig konsumtion	17,9	21,7	23,5	29,8	29,2	30,9	32,1
3	Total konsumtion	73,8	75,0	76,8	81,2	79,0	81,4	82,1
4	Bruttoinvestering, totalt	24,7	22,5	21,6	19,1	19,8	19,2	19,9
	Bostäder	6,9	5,6	4,3	4,6	–	–	–
	Offentlig[a]	4,2	4,9	3,5	3,2	–	–	–
	Privat	13,6	12,0	13,8	11,3	–	–	–
5	Lagerförändring	2,4	3,1	2,4	–0,4	0,3	0,0	0,1
6	Bytesbalansens saldo[b]	–0,9	–0,6	–0,8	0,1	0,9	–0,6	–2,1
7	Summa kapitalbildning (4+5+6)	26,2	25,0	23,2	18,8	21,0	18,6	17,9
8	BNP[c]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[a] Med offentliga investeringar avses endast offentliga myndigheters investeringar. Investeringar gjorda av offentliga affärsverk och aktiebolag ingår i privata investeringar.
[b] Skillnaden mellan export och import av varor och tjänster.
[c] Till marknadspris.

Tabell 5 Konsumtion och investering inom privat och offentlig sektor 1965–1985
1975 års priser

	Milj kr 1981	Årlig procentuell förändring					
		1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985		
					Alt I	Alt II	Alt III
Privat sektor	198 567	3,2	3,1	0,6	1,6	1,3	2,3
Konsumtion	161 218	3,2	2,5	0,9	0,7	0,7	1,8
Bruttoinvestering[a]	37 349	3,1	5,3	–0,7	5,2	3,9	4,2
Statlig sektor	29 372	1,5	1,4	1,2	–0,4	–0,4	0,3
Konsumtion	26 817	1,5	1,5	1,6	–0,8	–0,8	0,0
Bruttoinvestering[a]	2 555	1,0	1,1	–2,5	3,3	3,3	3,3
Kommunal sektor	67 418	9,7	1,6	3,9	1,1	1,1	3,7
Konsumtion	59 879	9,4	3,4	4,2	1,2	1,2	3,7
Bruttoinvestering[a]	7 539	11,1	–7,5	1,6	0,7	0,7	3,2
Total offentlig sektor	96 790	6,4	1,5	3,0	0,7	0,7	2,7
Konsumtion	86 696	6,1	2,7	3,3	0,6	0,6	2,6
Bruttoinvestering[a]	10 094	8,1	–5,2	0,4	1,3	1,3	3,2
Bostadsbyggande	11 361	1,3	–2,6	–0,9	–6,9	–6,9	2,8
Offentlig sektor + Bostadsbyggande	108 151	5,5	1,0	2,5	–0,1	–0,1	2,7

[a] Exkl bostadsbyggande.

Tabell 6 Export från olika näringsgrenar 1965–1985
1975 års priser

	Milj kr 1981	Årlig procentuell förändring					
		1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985		
					Alt I	Alt II	Alt III
Jordbruk, fiske och skogsbruk	1 280	0,8	1,7	0,3	–1,8	–4,6	–4,6
Industri	83 586	8,0	7,2	0,6	7,6	4,6	4,6
El-, gas-, värme- och vattenverk	106	–3,8	10,6	–4,4	10,7	7,6	7,6
Byggnadsverksamhet	–	–	–	–	–	–	–
Summa varu- och kraftproduktion	84 972	7,8	7,1	0,6	7,4	4,4	4,4
Privata tjänster	18 272	6,3	9,4	5,1	7,9	5,0	5,0
Offentliga tjänster	–	–	–	–	–	–	–
Summa tjänsteproduktion	18 272	6,3	9,4	5,1	7,9	5,0	5,0
Totalt	103 244	7,6	7,4	1,3	7,5	4,5	4,5

Tabell 7 Importen av varor och tjänster fördelad efter produktionssektorer 1965–1985
1975 års priser

	Milj kr 1981	Årlig procentuell förändring					
		1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985		
					Alt I	Alt II	Alt III
Jordbruk, fiske och skogsbruk	3 057	4,0	1,9	–0,1	1,5	1,5	2,6
Industri	74 901	7,3	5,4	–0,1	5,7	5,7	6,8
El-, gas-, värme- och vattenverk	128	23,9	11,8	–12,8	10,4	10,2	11,5
Byggnadsverksamhet	–	–	–	–	–	–	–
Summa varu- och kraftproduktion	78 086	7,1	5,2	–0,1	5,6	5,6	6,7
Privata tjänster	13 931	11,4	3,4	5,3	–0,5	0,4	1,7
Offentliga tjänster	–	–	–	–	–	–	–
Summa tjänsteproduktion	13 931	11,4	3,4	5,3	–0,5	0,4	1,7
Totalt	92 017	7,6	5,0	0,6	4,7	4,8	6,0

Tabell 8 Förädlingsvärde (till faktorpris) inom olika näringsgrenar 1965–1985
1975 års priser

	Milj kr 1981	Årlig procentuell förändring					
		1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985		
					Alt I	Alt II	Alt III
Jordbruk, fiske och skogsbruk	12 066	0,4	2,4	–1,7	1,0	–1,0	–0,3
Industri	72 056	4,4	3,6	–1,1	5,8	3,3	3,8
El-, gas-, värme- och vattenverk	8 849	4,9	6,2	7,0	1,3	0,1	1,0
Byggnadsverksamhet	20 337	3,6	–0,4	0,7	–1,1	–1,9	1,0
Summa varu- och kraftproduktion	113 308	3,7	2,8	–0,4	3,8	1,7	2,7
Privata tjänster	112 429	3,0	3,5	1,7	1,5	–0,1	0,7
Offentliga tjänster	61 766	6,1	3,6	3,4	0,5	0,5	2,8
Summa tjänsteproduktion	174 195	4,0	3,5	2,3	1,2	0,1	1,4
Totalt	287 503	3,9	3,2	1,2	2,2	0,8	1,9

Tabell 9 Näringsgrenarnas andelar av den totala produktionen 1965–1985
Procent av BNP till faktorpris, 1975 års priser

	1965	1970	1974	1981	1985		
					Alt I	Alt II	Alt III
Jordbruk, fiske och skogsbruk	6,3	5,3	5,1	4,2	4,0	3,9	3,8
Industri	28,1	28,9	29,3	25,0	28,7	27,7	27,0
El-, gas-, värme- och vattenverk	1,8	1,8	2,1	3,1	3,0	3,0	3,0
Byggnadsverksamhet	8,6	8,5	7,3	7,1	6,2	6,3	6,8
Summa varu- och kraft-produktion	44,8	44,5	43,8	39,4	41,9	40,9	40,6
Privata tjänster	38,8	37,3	37,7	39,1	38,0	37,8	37,2
Offentliga tjänster	16,4	18,2	18,5	21,5	20,1	21,3	22,2
Summa tjänsteproduktion	55,2	55,5	56,2	60,6	58,1	59,1	59,4
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabell 10 Antal arbetstimmar inom olika näringsgrenar 1965–1985

	Milj tim 1981	Andel i procent 1981	Årlig procentuell förändring					
			1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985		
						Alt I	Alt II	Alt III
Jordbruk, fiske och skogsbruk	318,87	5,4	–7,8	–4,9	–3,3	–3,1	–5,0	–4,4
Industri	1 428,43	24,0	–2,1	–1,8	–2,6	1,5	–0,9	–0,4
El-, gas-, värme- och vattenverk	54,53	0,9	–0,6	0,3	–0,4	–4,3	–5,4	–4,5
Byggnadsverksamhet	498,54	8,4	–0,5	–4,5	–0,8	–2,8	–3,6	–0,7
Summa varu- och kraft-produktion	2 300,37	38,7	–2,9	–2,8	–2,3	–0,1	–2,1	–1,1
Privata tjänster	2 036,54	34,2	0,1	–1,0	–0,6	–0,4	–2,0	–1,3
Offentliga tjänster	1 615,00	27,1	6,1	3,5	3,3	0,9	0,9	3,1
Summa tjänsteproduktion	3 651,54	61,3	1,9	0,6	1,0	0,2	–0,7	0,8
Totalt	5 951,91	100,0	–0,6	–1,0	–0,4	0,1	–1,2	0,1

Tabell 11 Antal sysselsatta inom olika näringsgrenar 1965–1985

	1 000-tal 1981	Årlig procentuell förändring					
		1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985		
					Alt I	Alt II	Alt III
Jordbruk, fiske och skogsbruk	229,1	–6,2	–4,5	–2,4	–1,8	–3,7	–3,3
Industri	954,1	–0,6	–0,4	–1,2	1,9	–0,5	–0,1
El-, gas-, värme- och vattenverk	31,9	0,1	1,4	1,1	–4,7	–5,7	–5,0
Byggnadsverksamhet	321,5	0,6	–2,7	–0,4	–2,0	–2,8	–0,1
Summa varu- och kraftproduktion	1 536,6	–1,6	–1,5	–1,2	0,5	–1,5	–0,6
Privata tjänster	1 379,2	1,1	0,3	0,4	0,2	–1,4	–0,8
Offentliga tjänster	1 293,4	7,4	5,8	4,6	2,2	2,2	4,3
Summa tjänsteproduktion	2 672,6	3,1	2,4	2,2	1,2	0,4	1,8
Totalt	4 209,2	0,8	0,6	0,9	0,9	–0,3	0,9

Tabell 12 Produktiviteten inom olika näringsgrenar 1965–1985
Förädlingsvärde per arbetad timme. Årlig procentuell förändring

	1965–1970	1970–1974	1974–1981	1981–1985		
				Alt I	Alt II	Alt III
Jordbruk, fiske och skogsbruk	8,9	7,7	1,7	4,2	4,2	4,2
Industri	6,7	5,4	1,5	4,2	4,2	4,2
El-, gas-, värme- och vattenverk	5,5	5,9	7,4	5,8	5,8	5,8
Byggnadsverksamhet	4,1	4,3	1,5	1,7	1,7	1,7
Summa varu- och kraftproduktion	6,8	5,8	2,0	3,9	3,9	3,8
Privata tjänster	3,0	4,5	2,4	2,0	2,0	2,0
Offentliga tjänster	0,0	0,1	0,0	–0,4	–0,4	–0,4
Summa tjänsteproduktion	2,1	2,9	1,3	1,0	0,8	0,7
Totalt	4,5	4,2	1,6	2,1	2,0	1,9

Tabell 13 Inkomstbildning och finansiellt sparande 1981
Milj. kr, löpande priser

	Staten	Kommunerna	Socialförsäkringssektorn	Hushåll	Bostäder	Finansiella företag	Icke-finansiella företag	Summa
1. *Faktorinkomster*	1 626	8 442	20	422 263	16 753	– 3 687	60 294	505 711
Kapitalförslitning	1 459	5 580	20	5 396	16 753	554	33 880	63 642
Driftsöverskott	167	2 862	–	52 349	–	– 4 241	26 414	77 551
Löner och kollektiva avgifter	–	–	–	364 518	–	–	–	364 518
2. *Inkomstomfördelning*	3 925	129 563	21 135	– 107 347	–	29 943	– 25 868	51 351
Indirekta skatter	79 572	2 687	–	–	–	–	–	82 259
Subventioner	– 18 349	– 4 310	– 4 072	–	–	–	–	– 26 731
Direkta skatter	37 929	84 312	–	116 095	–	1 027	5 078	244 441
Övrig inkomstomfördelning, netto	– 95 227	46 874	25 207	– 223 442	–	28 916	– 30 946	– 248 618
3. *Disponibelt* (1+2)	5 551	138 005	21 155	314 916	16 753	26 256	34 426	557 062
4. *Slutlig efterfrågan*	52 808	137 374	2 553	299 206	28 150	1 006	49 471	570 568
Konsumtion	48 343	119 401	2 507	293 981	–	–	–	464 232
Bruttoinvestering	4 465	17 973	46	5 278	28 150	1 006	51 440	108 358
Lagerinvestering	–	–	–	– 53	–	–	– 1 969	– 2 022
5. *Nettoköp av mark och fastigheter*	130	– 260	–	4 010	–	– 470	– 2 817	593
6. *Finansiellt sparande* (3–4–5)	– 47 387	891	18 602	11 700	– 11 397	25 720	– 12 228	– 14 099

Tabell 14 Inkomstbildning och finansiellt sparande 1985. Alternativ I
Milj. kr, löpande priser

	Staten	Kommunerna	Socialförsäkringssektorn	Hushåll	Bostäder	Finansiella företag	Icke-finansiella företag	Summa
1. *Faktorinkomster*	2 253	11 680	30	555 081	21 857	– 5 038	91 583	677 446
Kapitalförslitning	2 041	8 040	30	6 990	21 857	705	46 370	86 033
Driftsöverskott	212	3 640	–	69 751	–	– 5 743	45 213	113 073
Löner och kollektiva avgifter	–	–	–	478 340	–	–	–	478 340
2. *Inkomstomfördelning*	13 692	175 214	23 255	– 148 311	–	42 853	– 32 387	74 316
Indirekta skatter	110 617	2 973	–	–	–	–	–	113 590
Subventioner	– 19 030	– 5 482	– 6 350	–	–	–	–	– 30 862
Direkta skatter	58 154	117 170	–	157 419	–	2 053	10 220	345 016
Övrig inkomstomfördelning, netto	– 136 049	60 553	29 605	– 305 730	–	40 800	– 42 607	– 353 428
3. *Disponibelt* (1+2)	15 945	186 894	23 285	406 770	21 857	37 815	59 196	751 762
4. *Slutlig efterfrågan*	67 052	186 009	3 244	393 823	26 908	1 280	87 891	766 207
Konsumtion	60 585	162 496	3 185	384 996	–	–	–	611 262
Bruttoinvestering	6 467	23 513	59	8 827	26 908	1 280	85 336	152 390
Lagerinvestering	–	–	–	–	–	–	2 555	2 555
5. *Nettoköp av mark och fastigheter*	165	– 331	–	5 101	–	– 598	– 3 583	754
6. *Finansiellt sparande* (3–4–5)	– 51 272	1 216	20 041	7 846	– 5 051	37 133	– 25 112	– 15 200

Tabell 15 Inkomstbildning och finansiellt sparande 1985. Alternativ III
Milj. kr, löpande priser

	Staten	Kommunerna	Socialförsäkringssektorn	Hushåll	Bostäder	Finansiella företag	Icke-finansiella företag	Summa
1. *Faktorinkomster*	2 597	13 550	35	682 308	25 490	– 6 106	100 869	818 743
Kapitalförslitning	2 351	9 329	35	8 110	25 490	811	53 795	99 921
Driftsöverskott	246	4 221	–	79 669	–	– 6 917	47 074	124 293
Löner och kollektiva avgifter	–	–	–	594 529	–	–	–	594 529
2. *Inkomstomfördelning*	– 11 729	235 358	30 978	– 188 940	–	51 062	– 34 642	82 087
Indirekta skatter	129 587	3 033	–	–	–	–	–	132 620
Subventioner	– 22 030	6 356	– 7 545	–	–	–	–	– 23 219
Direkta skatter	69 577	150 918	–	188 585	–	2 848	14 082	426 010
Övrig inkomstomfördelning, netto	– 188 863	75 051	38 523	– 377 525	–	48 214	– 48 724	– 453 324
3. *Disponibelt* (1+2)	– 9 132	248 908	31 013	493 368	25 490	44 956	66 227	900 830
4. *Slutlig efterfrågan*	83 056	249 290	3 990	475 172	46 194	1 478	90 934	950 114
Konsumtion	75 612	219 451	3 921	465 848	–	–	–	764 832
Bruttoinvestering	7 444	29 839	69	9 324	46 194	1 478	90131	184 479
Lagerinvestering	–	–	–	–	–	–	803	803
5. *Nettoköp av mark och fastigheter*	191	– 382	–	5 892	–	– 691	– 4 139	871
6. *Finansiellt sparande* (3–4–5)	– 92 379	–	27 023	12 304	– 20 704	44 169	– 20 568	– 50 154

Tabell 16 Penningutbudet 1979–1985
Löpande pris

	1979	1980–1981 årsmedeltal	1985 Alt I	1985 Alt III
1 Bytesbalanssaldo	– 10	– 17	– 15	– 50
2 Privata sektorns kapitalbalans gentemot utlandet	– 2	3	7	10
3 S:a privata sektorns valutaflöde, netto	– 12	– 14	– 8	– 40
4 Statens nettoupplåning i utlandet	9	15	13	45
5 S:a valutareservens ökning	– 3	1	5	5
6 Riksbankens lån till staten	15	5	} 4	} 13
7 Riksbankens nettoutlåning till övriga	– 6	– 1		
8 S:a tillskott till monetära basen	6	5	9	18
9 Marginell kortsiktig kredit multiplikator	6	6	3	3
10 Penningmängdens ökning	33	31	27	52

Appendix 1 Subventioner, transfereringar samt övriga stöd till livsmedel, bostäder och övrigt

	Miljarder kronor Löpande priser		
	1970	1975	1980
1. *Livsmedel*	1,2	3,0	5,3
– icke varuanknutna	0,0	0,0	0,3
– varuanknutna	1,2	3,0	5,0
2. *Industri*	2,2	4,7	14,5
– icke varuanknutna	0,1	0,6	4,2
– transfereringar	0,2	0,6	3,0
– övriga stöd	1,9	3,6	7,3
3. *Bostäder*	1,5	7,3	19,9
– icke varuanknutna (räntebidrag)	0,0	1,0	4,4
– bostadsbidrag	0,5	3,6	6,0
– skattesubventioner till			
– egnahemsägare	1,0	2,7	9,5
4. *Övrigt* (inkl ofördelat)	1,5	4,6	10,1
5. *Summa* 1–4	6,4	19,6	49,7
BNP till marknadspris, löpande priser	170,8	300,0	519,2
1. i % av BNP	0,7	1,0	1,0
2. –"–	1,3	1,6	2,8
3. –"–	0,9	2,4	3,8
4. –"–	0,9	1,5	1,9
5. –"–	3,7	6,5	9,6

Anm: Uppgifterna över varuanknuta och icke-varuanknutna subventioner samt transfereringar har hämtats från SCB:s NR-statistik (SM N 1981:2,5).

Uppgifterna över övriga stödinsatser i industrin – dvs sådana stöd och insatser som ligger utanför de permanenta och icke-permanenta subventionern, vilka täcks av NR-statistikens definitioner – har hämtats från industristödsutredningen (SOU 1981:72) och avser småföretagsinsatser (huvudsaklingen lån), insatser från Investeringsbanken och Industriverket, FOU-insatser genom STU och Industrifonden samt Exportkreditfinansiering genom SEK. Uppgifterna avser budgetåren 1970/71, 1974/75 respektive 1979/80.

Uppgifterna över bostadsbidrag och skattesubventioner har hämtats från budgetpropositionen 1981/82:100, bilaga 16.

I posten 4., övriga subventioner, ingår för 1980 omkring 1,5 miljarder kronor i icke-varuanknutna subventioner som inte kunnat fördelas på sektorer.

Uppgifterna över industristödets storlek i diagram 1.15 baserade på industristödsutredningen ligger högre än de uppgifter som redovisas i detta appendix baserade på NR-statistiken.

Appendix 2 Subventioner på jordbrukets område 1980 fördelade på olika poster

I SCB:s beräkningar av nationalräkenskaperna 1980 upptas subventioner på *jordbrukets område till ca 5 miljarder kr.* Av dessa hänförs ca 4 miljarder kr till medel över budgeten och 1 miljard kr till medel utanför budgeten. Fördelningen av subventionerna på olika poster framgår av tabellen. Den största enskilda posten utgörs av ersättning för prisstoppsförluster, 3,5 miljarder kr. Ersättning för prisstoppsförluster infördes 1973 för att undvika att beslutade prishöjningar för jordbruksprodukter skulle tas ut som prishöjningar i konsumentledet.

Genom 1977 års riksdagsbeslut angående nya riktlinjer för jordbrukspolitiken m m fastlades ett produktionsmål för jordbruket. Produktionsmålet utformades som delmål avseende åkerareal, mjölkproduktion och driftsinriktningen i övrigt, varvid beträffande åkerarealen bör gälla att den brukningsvärda åkerjorden utnyttjas för jordbruksproduktion, vilket innebär ett bibehållande av ungefär nuvarande åkerareal. Denna formulering har medfört att det har uppstått produktionsöverskott inom olika produktområden, vilka har fått exporteras. Dessutom förekommer s k utbytesexport avseende vissa jordbruksprodukter för att tillgodose konsumenternas krav på ett allsidigt produkturval. De totala kostnaderna för *export och lagring av jordbruksprodukter beräknades 1980/81 uppgå till ca 1 miljard kr.*

Det direkta gränsskyddet avseende jordbruksprodukter utgörs av *införsel- och kompensationsavgifter. 1980 uppgick införsel- och kompensationsavgifterna till 657 milj kr.* I SNS-rapporten 1981–1982 har Carl Hamilton gjort en alternativ beräkning i form av uppskattningar av de belopp som skulle frigöras om alla existerande handelshinder avseende livsmedel skulle slopas. *Genom en sålunda omlagd jordbrukspolitik beräknas ca 8,4 miljarder kr* per år frigöras, varav 3,8 miljarder kr per år hänför sig till sänkta konsumentpriser, 4,1 miljarder kr per år till minskade livsmedelssubventioner och en halv miljard kr per år till eliminerande av förlustbringande export av livsmedel

	Miljoner kronor
Subventioner över budgeten	4 022
Ersättning prisstoppsförluster	3 500
varav mjölk	2 100
kött	1 270
spannmål	130
Prisutjämning	168
Låginkomstsatsning på mjölk	128
Norrlandsstöd	165
varav pristillägg mjölk	128
prisstöd, kött	31
prisstöd, renkött	4
stöd till smågrisproduktion	2
I stället för införselavgifter	61
varav partipriset K-mjölk	51
pristillägg får och lamm	10
Subventioner utanför budgeten	1 035
Subventioner till jordbruket	389
varav brödsäd och övrig spannmål	195
oljeväxter	105
potatis	32
socker	4
mejeriprodukter	22
kött	28
köksväxtodling	3
Slakterier	136
Mejerier	193
Sockerindustri	6
Potatisindustri	28
Ägg och broiler	73
Kvarnindustri	26
Margarin och fett	183
Bryggeriindustri	1

Statens offentliga utredningar 1982

Kronologisk förteckning

1. Real beskattning. B.
2. Real beskattning. Bilaga 1–3. B.
3. Real beskattning. Bilaga 4–6. B.
4. Tandvården under 80-talet. S.
5. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Kn.
6. Sockernäringen. Jo.
7. Talböcker-utgivning och spridning. U.
8. Videoreklamfrågan. Ju.
9. Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. Bo.
10. Sanering efter industrinedläggningar. Bo.
11. Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. S.
12. Statlig fondförvaltning m. m. E.
13. Kommunalföretaget. Kn.
14. Tillväxt eller stagnation. E.

Statens offentliga utredningar 1982

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Videoreklamfrågan. [8]

Socialdepartementet

Tandvården under 80-talet. [4]
Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. [11]

Ekonomidepartementet

Statlig fondförvaltning m. m. [12]
Tillväxt eller stagnation. [14]

Budgetdepartementet

Realbeskattningsutredningen. 1. Real beskattning. [1] 2. Real beskattning. Bilaga 1–3. [2] 3. Real beskattning. Bilaga 4–6. [3]

Utbildningsdepartementet

Talböcker-utgivning och spridning. [7]

Jordbruksdepartementet

Sockernäringen. [6]

Bostadsdepartementet

Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. [9]
Sanering efter industrinedläggningar. [10]

Kommundepartementet

De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. [5]
Kommunalföretaget. [13]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06810-9
ISSN 0375-250X