

# Finansplanen 1982\*

"Natten är aldrig så mörk som just före gryningen". Det talesättet är tillämpligt på den svenska ekonomin idag. Det är med andra ord lätt att peka på de problem som finns — budgetunderskottet, bytesbalansunderskottet, en för liten industrisektor, m m — och det finns många som tycker om att göra det. Men samtidigt är det uppenbart att den ekonomiska politiken med sin *kombination* av åtgärder för att öka produktionen, således *arbeta* oss ur krisen, och åtgärder för att hålla igen inhemska resursanspråk, således *spara* oss ur krisen, lagt en grund för en positiv utveckling.

Ordet kombination kan inte understrykas nog kraftigt i detta sammanhang. Båda typerna av åtgärder måste till om vi skall lyckas återställa balansen i den svenska ekonomin. Det är dessutom så att åtgärderna förutsätter varandra. Utan sparande kommer vi inte att *kunna* arbeta oss ur krisen. Jag återkommer senare till detta. Och om vi inte får fart på den utlandskonkurrerande sektorn kommer vi inte att *kunna* spara — eftersom politiska förutsättningar för detta i så fall inte kommer att finnas.

Det ligger i sakens natur att en ekonomiminister alltid måste se på framtiden med optimism, dock en försiktig och behärskad sådan. Är han alltför optimistisk skulle detta kunna bidra till överslag i ekonomin. Och är han pessimistisk skulle det kunna bidra till att en handlingsförlamande dysterhet spred sig bland ekonomiska beslutsfattare.

Men samtidigt bör han vara ärlig i sin förkunnelse.

Det är därför inte utan att det underlättar att de sakliga omständigheterna i dag motiverar just precis en försiktig optimism.

## Utsikter för 1982

År 1982 blir enligt prognosmakarna ett ganska hyfsat år för svensk del även om vi, mycket till följd av den internationella konjunkturen, inte kan räkna med att få riktigt ordentlig fart på Sverige förrän under 1983.

Den internationella konjunkturuppgången ser nu ut att komma senare än vi — och där hade vi gott sällskap med bl a OECD — trodde i höstas. Totalt räknar vi med att tillväxten i OECD-länderna 1982 blir en dryg procent med tyngdpunkten på andra halvåret. Enligt OECD:s beräkningar kommer tillväxten i slutet av 1982 att vara uppe i en årstakt på ca 4 procent. Olika uppgifter, bl a index för ledande indikatorer, tyder på att konjunkturen först vänder uppåt i Förbundsrepubliken Tyskland och Japan medan Förenta staterna släpar efter. Faktorer som väntas stötta uppgången är bl a ökad export till OPEC-länderna och en positiv lagerutveckling. Efter hand som inflationen dämpas förbättras också hushållens realinkomster och därmed också den privata konsumtionen. Arbetslösheten väntas öka till skrämmande höga tal — 8 procent eller totalt 28 miljoner människor.

Detta är inte någon särskilt positiv

ROLF WIRTÉN är budget- och ekonomiminister (fp).

\* Nationalekonomiska föreningens förhandlingar den 14 januari 1982.

internationell bild. Trots detta finns det en hel del positiva inslag för svensk del.

Till de positiva inslagen hör

- att konkurrenskraften förbättras med drygt 7 procent,
- att exporten ökar, likaså med 7 procent,
- att vi återtar marknadsandelar, + 4 procent för bearbetade varor,
- att handelsbalansen blir positiv, + 2 miljarder,
- att inflationen sjunker, den är nu under 10 procent mot över 14 procent för ett år sedan och kommer att sjunka ytterligare,
- att den offentliga utgiftsökningstakten bromsas upp, totalt ökar utgifterna 1982 med bara 1 procent, inkl räntor.

Det finns således positiva inslag i bilden. Samtidigt skall det inte förnekas att den också företer mörkare drag. Med svenska mått mätt blir t ex vintern besvärlig när det gäller sysselsättningen.

Den produktionsökning som den stigande exporten kommer att föra med sig får till en början formen av ett bättre kapacitetsutnyttjande. Det är oundvikligt att det dröjer något innan positiva verkningar på sysselsättning och investeringar kan registreras.

Den senaste konjunkturbarometern bekräftar bilden av en industrikonjunktur som just nu genomlider ett bottenläge. Ordermässigt innefattar utfallet för fjärde kvartalet 1981 en nedgång på hemmamarknaden och en uppgång för exporten. Det är naturligtvis inte positivt att andelen företag som väntar en uppgång i exportorderingen inte i barometern ökar under första kvartalet 1982 men vi vet av erfarenhet att företagen i en exportuppgång tenderar att underskatta i hur stor utsträckning de blir berörda. Detta visade sig mycket tydligt under 1978 efter den förra devalveringen.

Arbetslösheten når en topp i vinter men kommer sedan att successivt förbättras. För att möta arbetslösheten den närmaste tiden har regeringen utöver de ordinarie arbetsmarknadspolitiska insatserna anslagit 1 ½ miljarder förra våren och ytterligare 1 dryg miljard under loppet av hösten. Därigenom kan som mest 95 000 personer sysselsättas med beredskapsarbeten eller arbetsmarknadsutbildning i vinter.

Investeringarna kommer i *genomsnitt* att ligga på en lägre nivå under 1981 — för industrins investeringar är det fråga om ett beräknat fall på 5 procent — men de ökar successivt *under loppet av året*. Vid utgången av 1982 är det sannolikt att vi ligger på en klart högre investeringsnivå än i december 1981.

Den statliga konsumtionen minskar med 2,2 procent och den kommunala beräknas öka med 1,7 procent. Denna sista siffra är alltså för hög. Den ligger klart över den nivå på 1 procent som enligt min mening är den högsta som på sikt är förenlig med samhällsekonomisk balans. Dock bör kommunerna ges ett erkännande för att deras budgetprövning varit klart mer återhållsam än tidigare år. 1,7 procent är ju avsevärt lägre än de 3 à 5 procent som vi haft under senare år. De åtgärder som föreslås i budgeten för att minska kommunernas inkomster med sammanlagt drygt 3 miljarder kr skall bli ses i ljuset av nödvändigheten att få ner den kommunala expansionstakten ytterligare.

Den privata konsumtionen beräknas sjunka med 1,8 procent. De reala disponibla inkomsterna sjunker något mer men jag har räknat med att sparkvoten också kommer att minska något. De faktorer som talar för en sådan minskning är att inflationstakten går ner och att det är sannolikt att hushållen inte låter hela sin inkomstminskning ta sig uttryck i sänkt konsumtion utan delvis söker dämpa effekten genom att minska sparkvoten. Hushållens beteende

under den gångna hösten bestyrker detta.

Även om det dröjer framemot 1983 innan devalveringen hinner få full effekt och den internationella konjunkturuppgången blir mer markerad är Sveriges viktigaste problem inte av *konjunkturrell* utan av *strukturell* natur.

Mot den bakgrunden vill jag koncentrera min fortsatta framställning till ett antal punkter som givits särskilt stor vikt vid den ekonomiska politikens utformning. Jag vill därmed börja med att ange *tre utgångspunkter* för denna politik innan jag går över till att beskriva dess huvudinslag.

### **Tre utgångspunkter för den ekonomiska politiken**

*För det första: Sveriges problem är inte unika.* Efter oljeshocken har hela västvärldens utveckling präglats av inflation, arbetslöshet och låg tillväxt. Sverige har klarat sig bra i vissa avseenden, framför allt ifråga om sysselsättningen, men sämre i andra, främst ifråga om industriproduktionen och bytesbalansen. Vår inflation ligger nära det internationella genomsnittet.

Det har också sitt intresse att konstatera att även vad gäller budgetunderskottet ligger vi ungefär mitt i fältet. Dessa påpekanden är kanske självklara men när man hör en del av rösterna i den ekonomiska debatten får man ändå intrycket att det är mödan värt att påminna om att vi inte är ensamma om att ha problem.

*För det andra:* Arbetet med att restaurera den svenska ekonomin måste byggas på en *långsiktig och konsekvent genomförd strategi*. De balansbrister som vi dras med i Sverige har sina rötter åtskilliga år tillbaka i tiden och den utvecklingen vänder man inte i en handvändning.

Till en icke föraktlig del sammanhänger våra problem under senare år

med den internationella utvecklingen. Under tiden från andra världskrigets slut fram till den första oljeshocken 1973 gynnades Sverige i hög grad av den omgivande internationella verkligheten. Vi kunde dra nytta av successivt fallande realpriser på olja, snabb liberalisering av världshandeln, hög tillväxt på våra exportmarknader, stabila växelkurser och låg internationell inflationstakt. Under åren därefter har vi som bekant drabbats av en negativ utveckling i *samtliga dessa hänseenden*.

Samtidigt som de yttre omständigheterna försämrats måste man också medge att den interna svenska utvecklingen i en del avseenden förvärrat problemen. Under intryck av den positiva produktionsutveckling som den internationella miljön möjliggjorde fattades i Sverige en rad reformbeslut som byggde på att den snabba tillväxten skulle fortsätta även i framtiden.

På ekonomins produktionsida beslöts bl a att arbetstiden skulle förkortas genom att rätten till olika former av ledighet utvidgades, en femte semestervecka infördes m m. Vidare genomfördes en rad åtgärder som syftade till att på olika sätt förstärka anställningstryggheten men som också ledde till minskad rörlighet och till en sämre fungerande arbetsmarknad.

Den skattepolitik som fördes lämnade också en hel del övrigt att önska. I början av 1970-talet genomfördes således en skattereform som medförde en kraftig skärpning av marginalskatter och progression. Ända fram till slutet av 1970-talet skärptes inkomstskatten successivt eftersom skatteskalen bara i begränsad utsträckning anpassades till det sjunkande penningvärdet. Därmed motverkades arbetsinsatser, sparande och företagande, samtidigt som kostnadsinflationen drevs på. Samtidigt som förutsättningarna för att öka produktionen i den svenska ekonomin således försämrades både av interna och

externa skäl, band vi oss dessutom för snabbt växande offentliga utgiftsprogram av olika slag.

Härigenom lades en grund för oförmanlig utveckling av budgetsaldot. En långsammare tillväxt av skatteunderlaget kombinerades med en snabb tillväxt av utgifterna. Den utvecklingen accentuerades av att överbrygningspolitiken i mitten av 1970-talet slog fel och ledde till att vår konkurrenskraft gick förlorad.

Förändrade konkurrensförhållanden och nya prisrelationer på världsmarknaden drabbade också flera av våra basindustrier hårt. Det medförde i sin tur att de arbetsmarknadspolitiska och industripolitiska utgifterna sköt i höjden och lagrades ovanpå en redan av andra skäl stigande utgiftstrend.

På detta sätt har vi således successivt växt in i de strukturella problem som vi nu står inför: budgetsaldot, underskottet i bytesbalansen och en för liten industrisektor.

*För det tredje:* Vid uppläggningsen av den ekonomiska politiken måste vi ta hänsyn till hur den svenska ekonomin reagerar på efterfrågestimulanser. Härvidlag är erfarenheterna från 1970-talet entydiga. När vi har fört en i relation till omvärlden försiktig efterfrågepolitik, så har vår konkurrenskraft förbättrats. Därmed har förutsättningar skapats för en positiv utveckling av bytesbalansen. Under perioder när vi istället stimulerat den inhemska efterfrågan har utvecklingen varit den motsatta. Detta illustreras mycket tydligt i *diagram 1*.

Det är uppenbart att under början av 1970-talet — under en period då den ekonomiska politiken nog blev lite orättvist kritiserad — var den relativa efterfrågan i Sverige låg och bytesbalansen förbättrades kraftigt. I mitten av decenniet medförde överbrygningspolitiken, vars huvudtanke just var att vi skulle hålla en i relation till utlandet hög efterfrågan, att vårt kostnadsläge

försämrades dramatiskt och bytesbalansen likaså.

Devalveringarna 1977 kombinerades med en återhållsam efterfrågepolitik och bytesbalansen förbättrades ånyo. 1979 och 1980 steg den relativa efterfrågan påverkad av en alltför snabb kommunal konsumtionsökning, 1980 års allt för höga avtal och en expansiv finanspolitik.

1981 och 1982 ser vi hur en dämpning av den relativa efterfrågan går hand i hand med en förbättring av bytesbalansen.

Den här utvecklingen är ett uttryck för att det vid rådande institutionella förhållanden på arbetsmarknaden, lönestrukturen m m finns så många inflationsskapande flaskhalsar i den svenska ekonomin att möjligheterna att driva en aktiv efterfrågepolitik är begränsade. Den givna slutsatsen är att vi bör försöka eliminera flaskhalsarna men innan de ansträngningarna burit frukt måste vi ta hänsyn till de gränser som finns för manöverutrymmet.

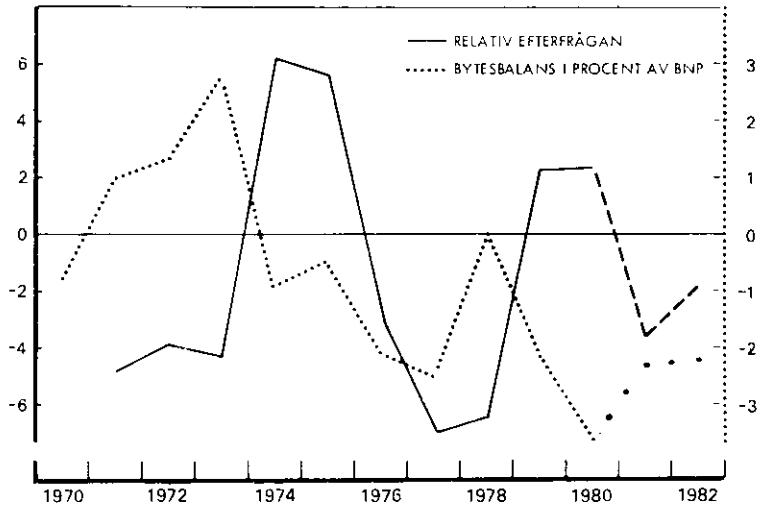
Det här var de tre grundläggande utgångspunkterna för den ekonomiska politiken. Jag övergår nu till de viktigaste inslagen i denna politik. Även dessa kan sammanfattas i tre punkter.

## Den ekonomiska politiken

*För det första:* Regeringens ekonomiska politik grundas på uppfattningen att *en expanderande konkurrensutsatt sektor är det enda som långsiktigt kan trygga sysselsättningen*. Det är mot denna bakgrund som raden av åtgärder för att höja den svenska ekonomins effektivitet och produktionsförmåga — att skapa förutsättningar för att arbeta oss ur krisen — skall ses. Hit hör devalveringen, skattereformen och en rad åtgärder för att förbättra arbets-, kapital- och råvarumarknadernas funktionsförmåga.

Det är naturligtvis inte någon lätt

Diagram 1. Relativ efterfrågan Sverige /OECD och bytesbalansen 1970—1982. Faktisk tillväxt i inhemsk efterfrågan i Sverige jämfört med hela OECD (skala till vänster) resp bytesbalansen saldo i procent av BNP (skala till höger). Procent.



uppgift att åstadkomma en exportuppgång och, inte minst viktigt, återvinna marknadsandelar även här hemma i en situation när många andra länder försöker lösa sina problem på samma sätt. Det är också självklart att så länge OPEC-länderna har ett stort bytesbalansöverskott måste övriga länder totalt sett ha ett underskott. Problemet är emellertid att Sverige, liksom för övrigt flera andra små industriländer, dragit på sig en oproportionerligt stor del av det samlade bytesbalansunderskottet i västvärlden som följt i oljeprishöjningarnas spår.

År 1981 uppgick således vårt bytesbalansunderskott till 2,5 procent av BNP att jämföra med 0,7 procent för hela OECD-området. Vi kan inte tillåta att denna utveckling fortsätter bl a av det skälet att den medför en successivt växande internationell räntebörda. Det är en källa till eftertanke att 1982 motsvaras hela vårt underskott i bytesbalansen av räntekostnader.

Eftersom vi började låna utomlands relativt sent är vår totala nettoställning gentemot utlandet ännu inte farligt stor vid en internationell jämförelse. Det säger sig dock självt att vi inte i längden kan fortsätta att öka våra utländska skulder i nuvarande takt.

Vi måste alltså återta åtminstone en del av de andelsförluster vi gjort i världshandeln på senare år. Denna uppgift underlättas av att Sveriges andel av den totala handeln endast är 1,7 procent. Vi kan alltså återta andelar utan att andra länder drabbas nämnvärt.

Härvidlag är konkurrenskraften av avgörande betydelse. Devalveringen i kombination med de relativt låga avtalen för 1982 innebär att vår konkurrenskraft förbättras påtagligt.

*För det andra:* Den ekonomiska politikens andra huvudmoment är att *hålla tillbaka de resursanspråk som finansieras via de offentliga budgetarna*. Det innebär att besparingsarbetet måste drivas med all kraft.

Nu finns det de som hävdar att vi visserligen måste spara, men att vi av hänsyn till sysselsättningen inte kan göra det nu. En sådan strategi lider emellertid enligt min uppfattning av avgörande svagheter. Vi måste spara av en rad *strukturella* skäl.

Självfallet medför detta att de stimulans effekter som utgår från budgeten blir mindre än annars. Skulle den totala efterfrågenivån i samhället därmed i någon fas av konjunkturcykeln bli för låg får den pareras med förändringar

på budgetens inkomstsida. Höstens sänkning av moms är ett sådant exempel. Dessutom kan riktade arbetsmarknadspolitiska insatser ha en roll att spela i det sammanhanget.

De strukturella skälen till att vi måste spara är i huvudsak följande:

Vi kan inte ersätta en för låg utländsk efterfrågan på svenska varor med en stimulans av inhemsk efterfrågan. För att finansiera en sådan expansion skulle staten bli tvungen att låna ännu mer vilket skulle leda till ett tryck uppåt på ränteläge och inflation och medföra ökade risker för valutaflöde.

Alternativet vore att kraftigt höja skatterna men det skulle förvärra kostnadsinflationen, komplicera avtalsförhandlingarna och ge ytterligare näring åt den svarta ekonomin.

Till den del som efterfrågestimulansen innebär en snabb ökning av antalet offentliganställda riskerar den också att medföra att den offentliga sektorn blir löneledande.

Stimulansen av den inhemska efterfrågan skulle alltså riskera att på olika sätt försämra den utlandskonkurrerande sektorns förutsättningar *och därmed omintetgöra den första delen av den ekonomiska strategin — att arbeta oss ur krisen.*

Många kritiker bortser från detta grundläggande förhållande. De bortser också från det tidigare nämnda nära sambandet mellan vår konkurrenskraft och det relativa efterfrågetrycket i ekonomin.

Budgetens utgiftssida är ett trubbigt instrument i konjunkturpolitiken också av det skälet att det tar lång tid mellan det att förslag om besparing inom ett visst område väcks till dess att de hunnit manglas igenom kanslihuset, läggas fram för riksdagen, beslutats och få effekt.

Ytterligare ett mycket viktigt skäl för att besparingsarbetet måste drivas vidare också i ett svagt konjunkturläge är att

budgetunderskottet annars hotar att växa oss över huvudet. Skattehöjningar är enligt min uppfattning inte något alternativ till besparingar eftersom de driver på kostnadsinflationen och skadar tillväxten i ekonomin och därmed från inkomtsynpunkt blir självförstörande.

Ökade skatter kan självfallet inte heller lösa det problem som ligger i att allt för snabbt ökande offentliga utgifter lämnar för lite utrymme åt övriga sektorer i ekonomin. Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter kan inte få öka med mer än 1 procent i reala termer. Snabbare ökning än så skulle innebära att reallönerna måste sänkas kraftigt under de kommande åren. Det är inte realistiskt att tro att man kan kombinera vilka reallönesänkningar som helst med lugna förhållanden på arbetsmarknaden vilket återigen visar att sparsträngningar är ett nödvändigt villkor för att vi utan störningar skall kunna arbeta oss ur krisen.

Med hänsyn till de stigande ränteutgifterna och den kraftiga automatik som finns inbyggd i budgeten kräver detta utgiftsmål en rad sparbeslut under kommande år. Beslut som innebär lägre ambitionsnivå ifråga om offentlig konsumtion och lägre budgetfinansierade förmåner för medborgarna.

Det är oundvikligt att besparingsansträngningarna blir kännbara. Man kan inte spara över 12 miljarder i budgeten utan att det märks men det är inte fråga om att demontera välfärdsstaten. Det är i stället fråga om att vidta de förändringar som behövs för att den skall kunna fungera även i 1980-talets verklighet.

Det innebär att resurserna i ökad utsträckning koncentreras till att hjälpa de mest utsatta grupperna i samhället, samtidigt som de generella insatserna, som kommer i stort sett alla till godo, måste stå tillbaka. Det är exempelvis rimligt att införa en viss självrisk för kortare sjukdomar och samtidigt ge ett

bättre skydd — högkostnadsskydd — för de som är sjuka ofta.

De åtgärder — sparprogrammet — som lagts fram under de senaste 18 månaderna utgör en bra början. Men samtidigt måste det understrykas att det bara är en början. Nya *rejåla* steg måste tas i kommande budgetar.

Det är ingen lätt uppgift vi står inför. Men det är heller ingen omöjlig uppgift. I år ökar inte de totala offentliga utgifterna med mer än 1,2 procent. Exklusive räntor uppgår ökningen endast till 0,2 procent. Nu ligger det i sakens natur att dessa beräkningar av tekniska skäl inte kan hård dras ner till den sista decimalen men att det är fråga om ett rejält tredebrott, jämfört med de ca 6 procent vi hade under hela 1970-talet, är uppenbart.

Det finns de som hävdar att det är lönlöst att försöka spara oss ur budgetunderskottet. I stället borde vi uteslutande inrikta oss på att få ner inflationen och öka tillväxten. I så fall skulle man kunna räkna med att problemen löses mer eller mindre av sig självt. Det socialdemokratiska sk krisprogrammet är ett uttryck för denna uppfattning. Enligt detta kan man lugnt åse att budgetunderskottet ökar ytterligare innan åtgärder vidtas för att få ner det.

Som ett kompletterande argument framförs ofta att eftersom en stor del av budgetunderskottets ökning beror av ökade räntor, och då mottagarna av dessa har en ganska låg benägenhet att omedelbart spendera sina ränteinkomster, så behöver man också av det skälet inte oro sig för att underskottet ökar.

Själv kan jag inte dela denna sangviniska syn. Det är uppenbart att även den del av budgetunderskottet som består av ökade räntor måste finansieras, vilket ytterligare accentuerar alla de problem som följer av att budgetunderskottet tar i anspråk en så stor del av kreditmarknadens kapacitet.

Dessutom bidrar de ökade statsskuld-

räntorna till att skuldtjänstkvoten ökar på ett oroande sätt.

Det förhållandet att ränteutgifterna har en relativt låg expansionseffekt i ekonomin är inte heller någon källa till trösterika betraktelser. Tvärtom leder det till ett besvärligt dilemma. Av kreditpolitiska och penningpolitiska skäl framtvingar ett ökande budgetunderskott en kreditpolitisk åtstramning. Slutresultatet kan alltså bli en situation med både kreditpolitisk och finanspolitisk åtstramning samtidigt som budgetunderskottet växer.

Självfallet är det viktigt att vi får fart på tillväxten och får ner inflationen — den ekonomiska politiken har i mycket styrts av dessa överväganden — men vi är dessutom tvugna att spara.

*För det tredje:* Den tredje hörnstenen slutligen, i regeringens ekonomiska politik är att *satsa på marknadsekonomin*; att simma med marknadskrafterna, inte mot dem. Jag tror inte mycket på möjligheterna att genom regleringar och via övergripande planering av centralbyråkrater administrera fram ökad tillväxt. Desto mer tror jag på de många människornas — de må vara löntagare eller företagare — verksamhetslust, initiativ och skaparförmåga. Men det förutsätter givetvis att statsmakterna skapar en miljö där dessa egenskaper kan frodas.

Låt mig ge några exempel på hur vår politik har givits en sådan inriktning:

Skattereformen, som gynnar arbetsinsatser, produktiva investeringar och sparande. Dess förtjänster och nackdelar (man kan inte vrida tiotal år av felaktig inkomstskattepolitik i rätt riktning utan att det knakar en del i fogarna) har utförligt diskuterats här i föreningen tidigare.

Besparingsansträngningarna. Ett viktigt skäl för dessa är att vi måste minska den andel av BNP som slussas genom de offentliga budgetarna. Så länge dessa svarar mot 2/3 av BNP måste man också på sikt ta in närmare 2/3 av män-

niskornas inkomster i skatt. Ett så högt totalt skattetryck leder till att skillnaden mellan vad den enskilde får behålla av sin insats och insatsens totala produktionsvärde blir orimligt stor. Skall en marknadsekonomi kunna fungera, kan man inte ha ett så högt skattetryck att samhällsekonomiskt nödvändiga uppgifter blir privatekonomiskt omöjliga.

Ett tredje exempel kan hämtas från våra åtgärder för att återställa en fungerande riskkapitalmarknad i Sverige. Under 1970-talet höll den på att dö av tvinsot, orsakad av skattebestämmelser som kraftigt diskriminerade investeringar i aktier och i stället kanaliserade sparandet till samhällsekonomiskt relativt ointressanta områden.

Vi har vidtagit en rad åtgärder för att ändra dessa från samhällets synpunkt rätt bisarra effekter. Dubbelbeskattningen har lindrats och skattefondsparandets villkor har förbättrats för dem som i regelbunden och långsiktig form sparar i aktier. Skattereformen, de skärpta reglerna för realisationsvinster på fastigheter och förändringar på premiemarknaden är också viktiga i sammanhanget.

Som ett resultat har utbudet av riskvilligt kapital ökat och ägandet av det svenska näringslivet spritts. Utvecklingen och det frivilliga aktiesparandet visar att hushållen mer än väl kan svara för sin andel av riskkapitalbehoven i de börsnoterade företagen under 1980-talet. I finansplanen framhåller jag också att den ökade efterfrågan på aktier innebär väsentligt stigande börskurser vilket innebär att den kapitalränta som krävs för investeringar minskar. Nyemissionsaktiviteten har också ökat kraftigt och översteg 1 ½ miljard 1981.

Det förhållandet att börsvärdet på industriföretagen nu börjat närma sig substansvärden ska man inte se som en konstlat framdriven utveckling utan är i huvudsak en följd av att de skattereg-

ler som särskilt hårt drabbade aktiesparandet under 1970-talet delvis har eliminerats. Utvecklingen är positiv också därför att en förutsättning för ökade industriinvesteringar är att börsvärdet står i rimlig relation till substansvärdet. I annat fall blir det ju mycket billigare att förvärva tillgångar genom köp av andra företag än genom egna investeringar. Företagsköp och ökad koncentration inom näringslivet blir dominerande i stället för ökade reala investeringar.

### Avslutning

Sammanfattningsvis har jag velat betona att vi vid uppläggningsen av den ekonomiska politiken måste utgå från den internationella och den svenska verkligheten som den ser ut, inte som vi önskar att den borde vara. Vi måste också dra nytta av de erfarenheter vi gjort under 1970-talet.

Det är mot denna bakgrund som regeringens ekonomiska politik bygger på de tre huvudelementen

- åtgärder för att arbeta oss ur krisen och få fart på den konkurrensutsatta sektorn,
- åtgärder för att hålla tillbaka den offentliga utgiftstillväxten,
- åtgärder för att restaurera marknadsökonomien.

Finansplanen avslutas med följande konstaterande: "Sverige har chansen att reda upp sina ekonomiska problem. Det gäller nu att vi alla — politiska partier, stat och kommun, arbetsmarknadens parter, företag och enskilda — tar till vara de möjligheter som skapats. Regeringens politik bygger på övertygelsen att människor i samverkan förmår forma ett bättre samhälle." Det orden är enligt min mening en bra sammanfattning av läget, dess krav och dess möjligheter.



NILS LUNDGREN

## Kommentar 1

Årets finansplan, nationalbudget och budgetförslag uppfattas allmänt som en skrämmande påminnelse om hur illa ställt det är med Sveriges ekonomi. Reallönen efter skatt sjunker med 4 procent i år liksom förra året. Bytesbalansunderskottet och därmed nettoupplåningen utomlands väntas bli 14 Mrd. Därmed skulle vi ha lånat netto 56 Mrd utomlands under de fyra åren 1979–1982 utan att egentligen registrera någon nedåtgående tendens i underskottet. BNP väntas stiga med 1 procent efter att ha fallit i fjol med ca 1 procent. Regeringen föreslår besparingar i budgeten som skapar indignation bland de grupper som drabbas och ändå stiger budgetunderskottet från 66 Mrd i fjol till 80 Mrd i år (kalenderår). Industriproduktionen ligger ca 10 procent lägre idag än för 7 år sedan (I kv 1975). Den öppna arbetslösheten har nu passerat 3 procent och fortsätter att stiga i år, trots att antalet AMS-sysselsatta samtidigt skjuter i höjden.

Självfallet är detta en mycket dyster bild som inte är lättare att godta för att omvärlden ser likadan och ofta värre ut. Tvärtom är det ju svårare att få ordning på den svenska ekonomin ju sämre läget är i övriga industriländer. Men jag vill ändå påminna om att den svenska ekonomin sedd mera *sub specie eternitatis* likafullt är god, för att inte säga lysande. Vi har fortfarande tillsammans med en handfull andra länder världens högsta levnadsstandard och sannolikt är vår jämnast fördelad. Vår offentliga sektor och vårt socialförsäkringssystem erbjuder en sjukvård, utbildning och social trygghet som överträffar praktiskt taget allt, oavsett om vi jämför med andra länder eller med tidigare skeden i vårt eget land. Vår arbetslöshet är in-

ternationellt sett låg och vi har egentligen aldrig haft en så god trygghet mot inkomstbortfall, sjukdom och olyckor som idag.

Det politiska språket dramatiserar emellertid läget så att allt flera tappar sinnet för proportioner och börjar tro att välståndets epok är slut. Innan jag nu övergår till att bekymrat kommentera några av våra ekonomiska favoritproblem, vill jag därför påminna om att de ekonomiska grundvalarna i gängse mening finns kvar och möjliggör ett fortsatt välstånd på nuvarande och högre nivå med bevarad välfärdsstat. Arbetskraften, kunskaperna och realkapitalet finns där liksom ett ekonomiskt system för att samordna dem effektivt. Det som krävs av oss är ingalunda blod, svett och tårar utan mycket måttliga materiella uppoffringar som i framtida historieböcker kommer att te sig triviala. Några års stopp i vår privata konsumtionsökning, vissa omläggningar av organisation och finansiering i den offentliga sektorn. Några fler personer per år än vanligt måste byta jobb och bostadsort. Redan nu byter mer än var tionde förvärvsarbetsande arbetsgivare under ett år.

Om vi lyckas åstadkomma en måttlig grad av politiskt samförstånd och lyfter oss till att som enskilda medborgare se mera till hela nationens intresse och mindre till våra egna särintressen i varje fråga, så blir de skäligen enkla ekonomiska politiska åtgärder som krävs för att hejda det ekonomiska förfallet plötsligt möjliga. Lyckas vi däremot inte formulera en konsekvent ekonomisk politik, så går vi kanske mot ett danskt åttiotal och ett brittiskt nittiotal. Detta är fortfarande drägliga utsikter – vid en jämförelse med Uruguay och Polen.

Som så många andra är jag således av den uppfattningen att det är en politisk kris, inte en ekonomisk, som vi brottas med. Detta skall dock inte hindra mig

*Fil dr NILS LUNDGREN är  
chefsekonom vid PK-banken.*

att nu ta upp de ekonomiska aspekterna av frågor som det är naturligt att behandla i den här föreningen. Jag skall i huvudsak ägna mig åt tre områden, nämligen:

1. Den ekonomiska prognosen för 1982.
2. Budgetunderskottets natur och farlighet.
3. Några naiva förslag till ekonomisk politik.

Låt mig dock först avge ett allmänt omdöme om regeringens finansplan och budgetförslag. En stor del av det som sägs om hur vi skall arbeta oss ur krisen är redan genomförda åtgärder. Detta gäller devalveringen, marginalskattereformen och ett antal åtgärder på arbets-, kapital- och råvarumarknaderna. Sparförslagen för den offentliga sektorn är å andra sidan i stor utsträckning inte konkretiserade. Eftersom det inte längre finns utrymme för reformer som leder till ökade statsutgifter, så är finansplan och budgetförslag i huvudsak en redovisning av hur dystert vårt ekonomiska läge är och i relativt ringa grad ett program för hur svårigheterna skall övervinnas. Detta är kanske naturligt med tanke på regeringens parlamentariska underlag och det förestående riksdagsvalet. Konjunkturläget medger inte heller längre någon stimulanspolitik, redan av det skälet att det är för sent. Regeringen tvingas därför arbeta med oglamorösa och/eller impopulära förslag vars välgörande verkan kommer först på lång sikt. Dess presentation av läget framstår för mig som ganska osminkad och rättvisande. Eftersom jag är inkallad till repmånad när detta skrives, kommer jag osökt att tänka på befälhavarens order för intagande av UFA, dvs utgångsläge för anfall. Själva anfallsplanen fattas dock.

### Den ekonomiska prognosen

Prognoserna för efterfrågan och produktion under 1982 är föga uppmuntrande. Nästan alla efterfrågekomponenter visar minus. Undantagen är exporten, de statliga investeringarna,

lagerinvesteringarna och den kommunala konsumtionen. Just dessa poster är dock små glädjemen i mörkret. Exportökningen på 6,7 procent är imponerande, så imponerande att man tvivlar på den. Den bygger dels på en uppgång i världshandeln som inte känns pålitlig på grund av den vacklande konjunkturen i OECD-området, dels på ökade marknadsandelar utomlands för svensk industri i en sällan skådad omfattning. Efter devalveringen 1977 fick vi en sådan utveckling, men då fanns också särskilt stora lager att sälja ur. Visserligen tror även jag att exporten ökar ganska kraftigt redan i år, men vi bör bereda oss på att en stor del av devalveringseffekten under detta år får formen av lönsamhetsförbättring och att volymökningen därmed kanske förskjuts till 1983 i något högre grad än regeringen och konjunkturinstitutet antar.

Att de statliga investeringarna ökar med 3 ½ procent är både långsiktigt och konjunkturmässigt vällovligt. Den kommunala konsumtionsökningen är däremot ett glädjemen av motsatt skäl, nämligen genom att vara så pass liten som 1,7 procent. Eftersom denna neddragning av expansionstakten är en så svår och smärtsam politisk process är det nog alltför grönigt att beklaga tidsanpassningen. Men det hade givetvis varit bättre om ökningen dragits ner till denna nivå från 5,0 procent 1979 och 4 procent 1980 (under högkonjunkturen) och i stället hade kunnat höjas tillfälligt nu i botten av lågkonjunkturen. Man får väl tolka denna utveckling som en fingervisning om de politiska hindren mot "fine turning".

Lageromslaget väntas bli betydande — 0,6 procent av BNP — vilket ter sig tillfredsställande. Lageruppbbyggnaden är dock korrelerad med den övriga ekonomiska aktiviteten. Om exporten ökar mindre än beräknat samtidigt som den privata konsumtionen och industriinvesteringarna sjunker något mera så blir också lageromslaget mindre och vi får ett fall i BNP även i år.

Den privata konsumtionen förutsågs sjunka med 2 procent av budgetminis-

tern, medan konjunkturinstitutet tror på 1 ½ procent. Eftersom privatkonsumtionen utgör hälften av BNP är detta ingen liten fråga. Skillnaden beror på att KI räknar med en extra ½ procent-enhets nedgång i sparkvoten. Denna storhet är en av de mest osäkra både i nationalräkenskaperna och i prognoserna. En tillämpning av permanenta inkomsthypotesen talar för KI. Om hushållens reala disponibla inkomster faller med drygt 2 procent både 1981 och 1982, så borde hushållen uppfatta läget som delvis konjunkturbetingat och upprätthålla konsumtionen med hjälp av minskat sparande i någon mån. Sparkvoten, sådan den nu mäts, synes också ligga rätt högt.

För departementets uppfattning talar två faktorer. För det första är det förutskickat att vi skall dra ner offentliga utgifter, framför allt då transfereringar, och höja skatter. Årets fall i disponibelinkomsten med 2 procent beror i stor utsträckning på ökat skatteuttag. Hushållen har därför skäl att uppfatta inkomstsänkningen som permanent i stor utsträckning och därför sänka sin konsumtion motsvarande.

Det andra skälet är att skattereformen kommer att göra det långt mindre förmånligt att ha lån. Detta måste leda till en successiv portföljanpassning i hushållen. Man kommer att låna mindre och amortera mera under en period. Min slutsats är att sparkvoten då knappast faller och att vi alltså måste räkna med minst 2 procents fall i den privata konsumtionen.

På PK-banken kom vi redan i november till slutsatsen att industriinvesteringarna skulle bli lägre än man allmänt räknat med tidigare — på grund av sämre internationell utveckling. Vår kvalificerade gissning var -10 procent. Budgetministern hoppas fortfarande på -5 procent. Osäkerheten är stor men jag tror att statsrådet är för optimistisk. Sammantaget vill jag — utan att hävda att finansplanens prognos skulle vara helt felaktig — varna för att den sannolikt är för optimistisk. Detta betyder att aktiviteten kan falla orimligt lågt i år. Regeringen ville ju

också sänka momsen mer än som nu har gjorts vilket pekar på att det även enligt budgetministerns egen bedömning kan bli för stramt. Vad gör han då?

Beträffande bytesbalansen vill jag bara konstatera att budgetministern har tänjt en del på privatkonsumtionens importinnehåll. Importen kan alltså bli något högre än som här antagits. Härtill kommer som sagt att exporten kanske är något överskattad i volym. Å andra sidan kan en allmänt lägre aktivitetsnivå (industri- och lagerinvesteringar) ge något lägre import. Bytesbalansunderskottet ligger därför ungefär på samma nivå som med mina något anorlunda bedömningar.

Inflationen, slutligen bör kunna bli mycket måttlig i år. På kort sikt är det världshandelspriserna, löneavtalen och fasen i konjunkturcykeln som avgör inflationstakten i landet. Alla tre faktorerna är ganska gynnsamma under 1982.

### **Budgetunderskottet**

Vi ställs dagligen inför siffror för statens budgetunderskott som ter sig bokstavligen ofattbara. Underskott på 80 Mrd kr i år är större än statens intäkter från inkomstskatter och momsen tillsammans, större än statsutgifterna för försvaret, folkpensionerna, barnbidragen och alla andra statliga transfereringar till hushållen tillsammans. Räntorna på statsskulden uppgår nu till 33 Mrd kr.

Det är begripligt att en känsla av uppgivenhet sprider sig och att alla försök att begränsa de statliga utgifterna ter sig fruktlösa. Innan vi med förtvivlans mod kastar oss över uppgiften att skära ner statens utgifter och öka dess intäkter bör vi dock begrunda, dels hur stort underskottet egentligen är, dels vilka faror ett på rimligt sätt beräknat underskott är förenat med.

### **Den totala offentliga sektorn**

Över statsbudgeten redovisas endast en del av den offentliga sektorns verksamhet. Vi har dessutom den sk socialförsäkringssektorn över vilken intäkter

och utgifter avseende ATP, sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring kanaliseras. Denna sektor som i år har ett överskott på 18 Mrd kr är en rent statistisk konstruktion utbruten ur statsbudgeten under hänvisning till att det gäller verksamheter med viss administrativ självständighet. Hade vi i stället råkat bryta ur några verksamheter med underskott till en särskild sektor, så hade statsbudgeten varit motsvarande starkare. För att se på statens förmögenhetsutveckling måste man rimligen slå samman socialförsäkringssektorns budget med statens, varvid underskottet faller från 80 Mrd till 62 Mrd kr.

Man kan av liknande skäl tillfoga även kommunerna och ställa upp en budget för den konsoliderade offentliga sektorn. Av kommunernas totala intäkter på 180 Mrd består ju 45 Mrd av statsbidrag. Då kommunerna går nästan jämnt upp blir verkan på underskottet dock ringa, en förbättring med knappt 3 Mrd till 59 Mrd. Det ligger dock en pedagogisk poäng i att innefatta även kommunerna eftersom det då framgår tydligare att det inte innebär någon finansiell förstärkning att flytta kostnader från stat till kommun. (Däremot kan det naturligtvis av effektivitetsskäl vara lämpligt att lägga finansieringsansvaret där verksamheten bedrivs.)

### Statens utlåning

Staten lånar också ut 16 Mrd i år för bostadsbyggande, studier och för att hjälpa företag i trångmål. När staten lånar för att låna ut ändras inte dess förmögenhet och det är således inte rimligt att betrakta utlåningen som en utgift. Tyvärr kan vi inte dra bort hela 16 Mrd eftersom en del av denna utlåning ger upphov till osäkra fordringar på

konkursmässiga företag. (Sannolikt skulle vi också behöva lägga till utgifter för statliga kreditgarantier som kan falla ut.) Låt oss för illustrativa ändamål räkna med att ca 10 Mrd kan betraktas som ökning av statens fordringar på den privata sektorn och dra bort detta belopp från utgifterna. Därmed är vi nere i ett offentligt budgetunderskott på ca 50 Mrd.

### Ränteutgifterna

Den snabbast växande utgiftsposten är nu statsskuld räntorna. Dessa beräknas i år uppgå till 33 Mrd. Under inflation kan inte räntebetalingen betraktas som löpande utgifter. En betydande del utgörs (vid snabb inflation) av en slags amortering.

Detta spelar inte så stor roll i år eftersom den totala offentliga sektorns ränteutgifter och ränteinkomster väger ungefär jämnt. Statens ränteinkomster uppgår till ca 10 Mrd och socialförsäkringssektorns till 19 Mrd, medan kommunernas räntebetaling netto väger ungefär jämnt. Däremot innebär det att vi inte behöver ta lika hårt på växande ränteutgifter som på andra utgiftsökningar under de närmaste åren. De förra utgör i övervägande grad amorteringar på vår statsskuld i reala termer.

### Budgetunderskottet vid full sysselsättning

Vi bör komma ihåg att budgetunderskottet genom hel- och halvautomatiska stabilisatorer växer vid lågkonjunktur och sjunker när den ekonomiska aktiviteten ökar. Om vi genom en skicklig ekonomisk politik lyckas återställa ett normalt kapacitetsutnyttjande så stiger offentliga sektorns intäkter av skatter

Tabell 1. Förbättring av statsbudgeten genom återgång till normalt kapacitetsutnyttjande

Lägre industristöd	6 Mrd
Lägre arbetsmarknadspolitiska avgifter	8 Mrd
Högre statliga intäkter	6 Mrd
	<hr/>
Summa	20 Mrd

och avgifter samtidigt som utgifterna sjunker. Jag har försökt göra en kalkyl på dessa effekter av grovt slag och fått följande resultat (*tabell 1*).

Kalkyler har bara gjorts på den statliga sektorn eftersom det är där effekterna av full sysselsättning framför allt slår. Intäktsökningen i form av skatter och avgifter blir blygsam eftersom inkomstökningen i huvudsak skulle uppkomma i form av kapitalavkastning som inte beskattas särskilt hårt. Jag har också räknat med att AMS-utgifter och industristöd i största utsträckning ligger kvar även i goda tider. Vi skulle emellertid då vara nere i ett offentligt strukturellt underskott på ca 30 Mrd. Detta är fortfarande ett jättelikt belopp men inte lika bedövande som 80 Mrd. Att spara 30 Mrd är också en enorm uppgift, men ett sparprogram på tex 10 Mrd känns då ändå som ett rejält steg.

Låt mig avslutningsvis utfärda några varningar mot detta slag av kalkyler. Att hantera dessa miljardbelopp på kreditmarknaden är svårt och kan förstöra de finansiella institutionerna. Vid hög inflationstakt och höga räntor blir statsskulden alltför likvid, genom att räntebetalningarna varje år blir så enorma. Att återställa normalt kapacitetsutnyttjande är mycket svårt i dagens svenska ekonomi av flera skäl. För det andra kan det ju inte ske i huvudsak genom expansiv finanspolitik, eftersom detta leder till ännu högre budgetunderskott. Lösningen är här förbättrad konkurrenskraft (och terms-of-tradevinster) så att den ökade efterfrågan kommer utifrån. För det tredje beror vårt låga kapacitetsutnyttjande i betydande grad på att vi har våra resurser i fel branscher. Det räcker alltså inte med höjd efterfrågan utifrån för att få igång alla hjulen i ekonomin. Vi skall också klara en omstrukturering, vilket tar tid.

### Några naiva förslag

Låt mig avsluta med några naiva förslag som om de kunde genomföras faktiskt skulle få betydande verkningar

av mycket gynnsamt slag under de närmaste åren.

1. Ordna en inkomstpolitisk engångsuppgörelse för 1983—1985 med mycket låga nominella avtal, revalvering och övervinstdelning. Fortsätt med en relativt stram inhemsk politik och undvik att rädda döende företag samtidigt. Inför marginella sysselsättningssubventioner à la Gösta Rehn temporärt under treårsperioden.

2. Kom med ett effektivare förslag till att få fram skogsråvaror under nästa högkonjunktur. Nu börjar det bli bråttom. Jag tror fortfarande på det finska systemet som princip och jag tror inte alls på det regeringen har gjort i år som har precis motsatt effekt.

3. Skär ner livsmedelssubventionerna till 0 från 1 januari 1983 och höj barnbidragen så att barnbidragen kompenseras, dvs med 700—1 000 kr. Genomför den höjningen från 1 juli i år med tanke på den låga inhemska efterfrågan i år.

4. Bygg ut Kalixälven, så att vi hinner få andrum i Norrbotten, där katastrof hotar.

5. Sänk ungdomsarbetslönerna 1983—1985 med 10—25 procent och ta bort ATP-avgifterna och övriga socialförsäkringsavgifter på ungdomarna. De kan trappas upp från 0 procent för 16—18-åringar till full avgift vid 24 års ålder. Därmed skulle arbetskraftskostnaderna för ungdomar sjunka till nedåt hälften av vad de är idag. Stryk därtill en del av trygghetslagstiftningen för de yngsta. Det är viktigare att alla unga har möjligheter att få arbete än att de ska lyckas få anställningstrygghet vid 20 års ålder.

6. Se över jordbrukspolitiken. Vi måste spara överallt.

7. Utred förutsättningslöst möjligheterna till avgiftsfinansiering respektive privatisering av offentlig verksamhet. Ge utredningen i uppdrag att beakta fördelningsfrågorna, men låt den vara en ren expertutredning, som parlamentariker och arbetsmarknadens parter får som utgångspunkt för den politiska och fackliga utredning som sedan måste till.

## Kommentar 2

Det kanske mest påfallande i årets finansplan är den starka kontrasten mellan å ena sidan optimismen och framtidstron i texten, och å andra sidan den utpräglad negativa ekonomiska utveckling som kan utläsas ur tabeller och diagram. Medan texten genomsyras av positiva uttryck som "gott sysselsättningsläge", "lägre inflationstakt", "ekonomisk offensiv", "positiv utveckling under 1982", "god grund för framtida expansion", talar siffrorna för 1982 sitt eget tydliga språk. BNP stannar reallt sett på 1980 års nivå, industriproduktionen ligger kvar på de nivåer som rådde i början av 70-talet, näringslivets investeringar fortsätter att falla, den privata konsumtionen faller också, medan den kommunala konsumtionen fortfarande ligger klart över den målsatta expansionstakten på 1 procent. Underskottet i statsbudgeten ökar till över 80 miljarder, och bytesbalansens saldo minskar inte märkbart.

Vi kommer under 1982 att få en avstämning av 1980 års långtidsutredning. Den kommer med all sannolikhet att visa att den ekonomiska utvecklingen hittills i allt väsentligt följt utredningens Alternativ II — det som brukar kallas "katastrofalternativet".

Man kan fråga sig hur finansministern kan vara så optimistisk när siffrorna ser så dystra ut. Gapet mellan ambition och handlingskraft kan förefalla vara mycket stort.

Men enligt min uppfattning vore det grovt missvisande att karaktärisera 1981 års ekonomiska politik som präglad av brist på handlingskraft. I själva

verket har det under 1981 genomförts en rad omfattande politikomläggningar, som på ett avgörande sätt kommer att påverka den ekonomiska utvecklingen under åren framöver. Vi har fått en skatteuppgörelse som ökar utbytet av produktivt arbete och sparande och minskar lönsamheten av att lånefinansiera privat konsumtion. Vi har fått ytterligare utfästelser om begränsningar i den offentliga utgiftsexpansionen och konkreta åtgärder för att hålla tillbaka kommunernas volymsjuka. Vi har fått en kostnadsanpassning som — i kombination med det ansvarsfulla löneavtalet — innebär att svensk produktion kan börja återvinna marknadsandelar hemma och utomlands.

De här åtgärderna tillsammans borde mänskligt att döma lägga en god grund för en exportledd ekonomisk expansion, när aktivitetsnivån i OECD-länderna åter börjar stiga. Därmed skulle Sveriges ekonomi äntligen vara på väg mot balans igen efter sex år av mer eller mindre kontinuerlig kris. Men det är ännu för tidigt att ropa hej. Problemet är att det tar lång tid — minst ett år i många fall — innan de här åtgärderna börjar ge effekt. Avgörande för om vi ska lyckas påbörja klättringen ur krisen den här gången är hur den ekonomiska politiken hanteras under väntetiden. Det närmaste året kommer att bli ett besvärligt år, eftersom vi då kommer att få känna på alla av politikomläggningens avigsidor utan att se särskilt mycket av de positiva sidorna. Det kommer att krävas en fast hand i den ekonomiska politiken för att styra rätt bland det kommande årets ekonomiska blindskär för att bevara den positiva färdriktning och styrfart som nu vunnits.

### Behov av klara besked

Jag har vid flera tillfällen efterlyst klara besked om den ekonomiska politi-

*Docent HANS TSON SÖDERSTRÖM är biträdande chef vid Institutet för internationell ekonomi och var under 1980 och 1981 medlem av SNS Konjunkturråd.*

kens allmänna viljeinriktning och ambitionsnivå. Det finns i många avseenden anledning att upprepa sådana efterlysningar i dagens läge. Särskilt tycker jag att finansplanen på ett nästan upprörande sätt svävar på målet när det gäller inflationen; vad är en acceptabel inflationstakt på längre sikt; hur ska vi komma ned till den nivån; hur lång tid dröjer det innan vi är där; hur ska vi kunna hålla oss på den nivån? Sådana avgörande frågor får helt enkelt inte avfärdas på det lättvindiga sätt som finansplanen nu gör.

Men även om det alltså finns stora behov av raka och klara budskap i den ekonomiska politiken, så vet vi samtidigt att de ekonomisk-politiska besluten kräver en noggrann avvägning där uppfyllandet av olika mål måste ställas mot varandra. Det är inte bara i utpekandet av färdriktningen, utan minst lika mycket i hanteringen av målkonflikterna som den ekonomisk-politiska skickligheten måste ligga.

Jag tänkte här ta upp två olika prioriteringsproblem som finansministern helt säkert kommer att ställas inför under det kommande året och där de beslut som fattas får avgörande betydelse för möjligheten att nå framgång med den nu påbörjade politiken.

### Målkonflikter

Det första prioriteringsproblemet gäller frågan om kostnadsläget kontra budgetunderskottet. På lång sikt är det alldeles självklart att det inte finns någon konflikt mellan målet att bevara vårt relativa kostnadsläge och målet att få bukt med våra väldiga och växande budgetunderskott. Tvärtom är det en förutsättning för att kostnadsläget ska kunna bevaras, att budgetunderskottet fås under kontroll och långsiktigt bringas ned. Och likaså är det endast vid en bevarad internationell konkurrenskraft som det blir möjligt att få ned budgetunderskottet. På lång sikt finns det alltså en fullständig målharmonier mellan de två målen att bevara kostnadsläget och minska budgetunderskottet.

Men på kort — dvs något enstaka års — sikt finns det däremot en alldeles klar målkonflikt. Vi har många exempel på det. I höstas pågick en strid i riksdagen om momssänkningen. En sänkning skulle få ned inflationstakten under indextaget och därmed förhindra att lönekostnaderna steg. Å andra sidan skulle naturligtvis en momssänkning försvaga budgetens inkomstsida och därmed öka budgetunderskottet. Vilket skulle man välja?

En motsvarande situation uppkommer i samband med marginalskattesänkningen från 1983. Det upprepas i finansplanen att denna reform ska få en — som det heter — ansvarsfull finansiering. Man frågar sig vilket som är mest ansvarsfullt: att försöka hålla budgetunderskottet konstant genom att öka skatteinkomsterna med 9 mrd kr, eller att försöka hålla vårt relativa kostnadsläge konstant genom att i ett mycket känsligt förhandlingsläge undvika en kostnadsökning på mellan sex och nio procent?

Ett tredje exempel på den här kortsiktiga målkonflikten mellan budgetunderskott och kostnadsläge kommer finansministern med all säkerhet att ställas inför i det fortsatta besparingsarbetet på budgetens utgiftssida. Förr eller senare blir det nödvändigt att på allvar angripa de stora transfereringsposterna, särskilt bostads- och livsmedelssubventionerna. Men när dessa subventioner minskar stiger priserna och ger upphov till nya inflationsprognoser och kompensationskrav från löntagarna. Ett alltför ivrigt sparande på dessa poster kan alltså bidra till att försämra vår internationella konkurrenskraft p g a genomslag på lönebildningen.

Jag vill inte påstå att allt besparingsarbete präglas av denna kortsiktiga målkonflikt. Tvärtom är många nedskärningar nödvändiga för att kostnadsläget ska kunna bevaras — särskilt då försöken att få kontroll över kommunernas expansion. Men i många fall finns målkonflikten och då måste man välja. Vad är viktigast: att få ned budgetunderskottet eller att säkra konkurrenskraften?

Själv anser jag att valet är alldeles självklart. Kostnadsläget måste få högsta prioritet, och strävan att pressa ned budgetunderskottet får inte tillåtas störa det målet. Det finns flera skäl till den prioritetsordningen.

### Budgetunderskottet

Ett viktigt skäl är att problemen med vårt nuvarande budgetunderskott kraftigt överdrivits i den allmänna debatten. Stora och växande budgetunderskott utgör ett destabiliserande element i ekonomin, skapar svåra desorganisationsfenomen på kreditmarknaden och sätter rent allmänt ned marknadsekonomins funktionsförmåga.

Det är allvarligt nog. Men när man därtill med hjälp av grovt missvisande statistik försöker visa att vi står inför någon slags statsbankrutt och totalt ekonomiskt sammanbrott, då är det dags för seriöst sinnade ekonomer att säga stopp.

En liten frihandskalkyl kan kanske ge litet mer realism åt bilden. För kalenderåret 1982 kommer statsbudgetens kassamässiga underskott att uppgå till ungefär 80 mrd kronor. Av detta underskott utgör 16 mrd utlåning till andra sektorer, 3 mrd motsvaras av överskott i kommunerna och 18 mrd motsvaras av överskott inom socialförsäkringssektorn. Efter en korrigeringspost på 2 mrd blir det kvar ungefär 41 mrd, som den totala offentliga sektorns finansiella sparandeunderskott — det rimliga mättet på budgetunderskottet från förmögenhetssynpunkt. Mot detta upplåningsbehov för den offentliga sektorn, som utgör 6,5 procent av BNP, står dessutom offentliga investeringar på inte fullt 38 mrd.

Man oroar sig nu också över statskuldräntorna, som onekligen ökar med en svindlande hastighet. För kalenderåret 1982 beräknas de uppgå till 33,5 mrd kr. För att få proportion på problemet bör man dock även på denna punkt lägga märke till att den offentliga sektorn också har ränteinkomster, i statens fall på 9,2 mrd och i socialförsäkringssektorn på 19,3 mrd kr. För den

totala offentliga sektorn torde räntenettet under 1982 uppgå till minus 7 mrd kr — en aktningssvård siffra, men kanske inte fullt så härresande som bruttokostnaden för statsskulden.

Jag skyndar mig att tillägga att sådana här beräkningar inte betyder att den plågsamma besparingsarbetet på budgetens utgiftssida skulle vara onödigt. Det är tvärtom i högsta grad nödvändigt. Men skälet till det är olika *realekonomiska* hänsyn och inte att vi nu skulle befinna oss i en så desperat situation att vi inte har råd att ta "first things first". Och det som måste stå allra överst på prioritetlistan nu, det är bevarad internationell konkurrenskraft som kan ge framtidstro och expansionslusta i näringslivet. Utan det kommer alla sparplaner bara att leda till ökad arbetslöshet och i förlängningen ökade offentliga utgifter.

När bekymren över budgetunderskottet tar sig uttryck i krav på kostnadshöjande skatteökningar, då vittnar det enligt min uppfattning om en total missbedömning av karaktären hos den svenska krisen. Problemet är ju inte att statsinkomsterna är för små. Problemet är ju istället att statsutgifterna tillåtits svälla ut så att de får allvarliga skadeverkningar på ekonomin, oavsett hur man väljer att finansiera dem. Att genom höjda arbetsgivaravgifter återigen försämra den svenska industrins konkurrenskraft och inteckna ett obefintligt utrymme för reallöneökningar kan inte bidra till att lösa krisen.

### Spara eller expandera

Det andra avvägningsproblemet, som jag hastigt hade tänkt beröra, är frågan vilket *inhemskt* efterfrågetryck som är lämpligt under 1982. Att det inhemska efterfrågetrycket måste vara förhållandevis lågt under 1982 för att inte exportindustrins expansionsutrymme ska blockeras torde de flesta vara överens om. Frågan är bara *hur* lågt. Den inhemska efterfrågan föll med 2,8 procent förra året och beräknas nu falla med ytterligare *en* procent det här året. Hur mycket är lagom? Själv anser jag



att det hade varit önskvärt att få hela den momssänkning som föreslogs i höstas genomförd, för att därigenom hamna på en något högre inhemsk efterfrågenivå än vad som nu förutses. Det finns flera skäl till det.

För det första är det ju inte så som många tror att sysselsättningen i andra sektorer måste minska för att industrissysselsättningen ska kunna öka. Vi har varje år ett nettotillskott till arbetsmarknaden på omkring 40 000 personer. Av det tillskottet kan industrin suga upp högst 20 000 om året vid en tillfredsställande expansionstakt. Det är alltså inte brist på arbetskraft i någon absolut bemärkelse som är problemet. Istället gäller det att i ökad utsträckning få människor att frivilligt välja industrijobb istället för att söka sig till kommunerna och den privata tjänstesektorn. Här borde utbildningssystemet, yrkesrådgivningen och relativlönerna kunna spela en väsentlig roll. Att tvinga folk över till industrisektorn genom att skapa arbetslöshet på andra håll i ekonomin torde i många fall vara en onödigt brutal metod.

För det andra är det oklart vilken roll den inhemska efterfrågenivån spelar för kostnadsutvecklingen. Regeringen måste nu inrikta sig på att skapa underlag för en avtalsuppgörelse på i princip noll-nivå för åren 1983—85. Men det är inte alls säkert att den saken gagnas bäst genom ytterligare öknningar i arbetslösheten. Det finns ett intressant diagram i finansplanen som visar hur ett relativt lågt inhemskt efterfrågetryck ganska snart leder till en förbättring i bytesbalansen och vice versa (se *diagram 1* sid 73). Och det är naturligtvis en riktig observation. Men i texten försöker man ge läsaren intrycket att den här förstärkningen av bytesbalansen uppkommer genom att konkurrenskraften förbättras och exporten stiger när den inhemska efterfrågan faller och vice versa. Även om det ligger någon sanning i det påståendet, så blir det helt missvisande här. De snabba effekter på bytesbalansen som vi fått genom variationer i inhemsk efterfrågan beror naturligtvis till en helt dominerande del på motsva-

rande variationer i *importen*. På kort sikt finns inget entydigt samband mellan efterfrågetryck och kostnadsläge. I själva verket kan det någon gång vara så att ett *högre* efterfrågetryck ger en *långsammare* kostnadsutveckling, om nämligen höjningen av efterfrågan åstadkommes genom en lugnare prisutveckling. Det var precis den situation som riksdagen ställdes inför vid förslaget till momssänkning i höstas. Jag är inte alls säker på att den begränsning av momssänkningen som riksdagen beslutade var särskilt lycklig för den kommande avtalsrörelsen.

Det tredje skälet att vara försiktig med sänkningar av det inhemska efterfrågetrycket hänger samman med möjligheterna att få kontroll över de offentliga utgifterna. Den arbetskraft som inte längre absorberas av den offentliga sektorn måste ju ha någonstans att ta vägen. Både i det kortsiktiga och det längre perspektivet så är det den privata tjänstesektorn som då måste tillåtas expandera i någon mån. Med en *alltför* låg inhemsk efterfrågan finns det stor risk för att alla besparingsansträngningar enbart leder till att pengarna slussas över från andra huvudtitlar till arbetsmarknadsdepartementet och industridepartementet. Vi har sådana tendenser nu, vilket bl a framgår av att man i finansplanen måste lyfta ut beredskapsarbetena ur kommunernas utgifter för att kunna påvisa en nedåtgående trend i expansionstakten.

Jag har här velat peka på några risker som är förknippade med *alltför* raka budskap i den ekonomiska politiken. Låt mig därför avslutningsvis även påpeka att jag anser att grundbudskapet måste vara fortsatt systematisk nedskärning av de offentliga utgifterna och återhållsamhet med den inhemska efterfrågan. I själva verket tycker jag att budgetministern är värd en eloge för att han även i en valårsbudget står fast vid detta kärva budskap. Men de avvägningsproblem som uppkommer när det gäller att omsätta även raka budskap i praktiken, måste tacklas med en viss finess för att politiken ska leda till återvunnen balans i den svenska ekonomin.