

# Finanspolitiken i Sverige: styrka genom stagnation

På den ekonomiska politikens område har Sverige utan tvivel varit ett föregångsland i många avseenden. Detta har kommit till uttryck inte bara i en betydande uppfinningsrikedom vid utvecklingen av nya instrument för den ekonomiska politiken utan också i oräddhet då det har gällt att pröva nya redskap i den praktiska politiken. Belysande exempel är den aktiva arbetsmarknadspolitik i alla dess former, investeringsfonderna, ATP-systemet och de fria avskrivningarna. Hit hör också Ernst Wigforss' krisbudget 1933, med vilken det första trevande steget mot en konjunkturjämnande budgetpolitik togs tidigare än i de flesta andra länder.

Att Sverige också under efterkrigsperioden har varit ett av de länder där budgetpolitiken mest konsekvent har utformats med hänsyn till konjunkturläget har framgått av den studie av finanspolitiken 1955—65 i sju industriländer (Belgien, England, Frankrike, Italien, Sverige, USA och Västtyskland) som en expertgrupp lade fram 1968 på samarbetsorganisationen OECDs uppdrag. [Lindbeck m fl 1968.] Visserligen riktades kritik mot den ekonomiska politiken under högkonjunkturen 1964—65, som ansågs vara otillräckligt åtstramande, men den episoden framstod snarast som ett isolerat olycksfall i arbetet. Huvudslutsat-

sen beträffande Sverige var i stället att "...den kortsiktiga efterfrågestyrningen har varit mer framgångsrik än i något av de andra länder vi har undersökt". [Lindbeck m fl 1968 s 59.] Sedan dess har vi upplevt den långa avmattningen 1966—68, överhettningen 1969—70 och arbetslöshetsåren 1971—72. Man tvingas därför konstatera att den svenska stabiliseringspolitiken sedan 1964 har varit mycket sämre anpassad till rådande konjunkturläge och givna stabiliseringsmål än fallet var under decenniet dessförinnan.

I de två följande avsnitten presenteras en skissartad stabiliseringspolitisk krönika för åren 1969—72. Att högkonjunkturåren 1969—70 har medtagits är främst för att markera den avgörande betydelse som fördröjningen av den åtstramande politiken under dessa år fick för den ekonomiska politiken och konjunkturläget under den följande avmattningen. En begränsning av diskussionen till avmattningsåren skulle med andra ord kunna ge ett något missvisande perspektiv. Som stöd för diskussionen anges i *tabell 1* storleken av de olika efterfrågekomponenternas direkta bidrag till bruttonationalproduktens eller BNP:s tillväxt. *Diagram 1* visar utvecklingen av antalet lediga platser och antalet arbetslösa enligt AMS-statistiken och återspeglar därför konjunkturutvecklingen i stort. I *tabell 2* liksom i *diagram 2* redovisas slutligen en schematisk kalkyl av finanspolitikens direkta stimulerande (+) eller minskande (—) effekter på den totala efterfrågan i ekonomin *exklusive* näringslivets investeringar. Att effekterna på företagens investeringar inte är med beror på svårigheterna att mäta dessa effekter. De beräknade *real*a effekterna — som har angetts i procent av BNP — har som synes uppdelats i

*Cand polit LARS MATTHIESSEN är lärare i nationalekonomi vid Handelshögskolan och har gjort sina forskningsinsatser inom finanspolitiken. Han är dessutom medarbetare i budgetutredningen.*

en del som kan hänföras till vidtagna åtgärder och en del som beror på automatiska skatteförändringar.

Med utgångspunkt från den översiktliga analysen av konjunkturutvecklingen och den ekonomiska politiken 1969—72 diskuteras i uppsatsens näst sista avsnitt några av de faktorer som kan antas ha varit medbestämmande för finanspolitikens utformning och flexibilitet under de aktuella åren. Enligt sakens natur måste denna diskussion bli ytterst tentativ. I sista avsnittet lämnas några synpunkter på den ekonomiska politiken inför 1973.

## Konjunkturer och ekonomisk politik 1969—72. Högkonjunkturåren

Efter 2 1/2 års avmattning började i slutet av 1968 ett markerat konjunkturuppsving i Sverige. På arbetsmarknaden ledde detta till en kraftig ökning av antalet lediga platser och minskade arbetslöshetssiffror, som *diagram 1* visar. Att en expansion var på gång stod i viss mån klart då arbetet med den preliminära nationalbudgeten för 1969 (PNB 69) pågick. Man räknade därför med att den totala produktionen under 1969 skulle växa med 4 procent eller något mera än året före. Den marginal som därutöver kunde tas i anspråk utan att allmänna överhettningstendenser skulle bli märkbara på arbetsmarknaden uppskattades till 1 à 1,5 procent av BNP. En mindre ökning av bytesbalansens underskott förutsågs också.

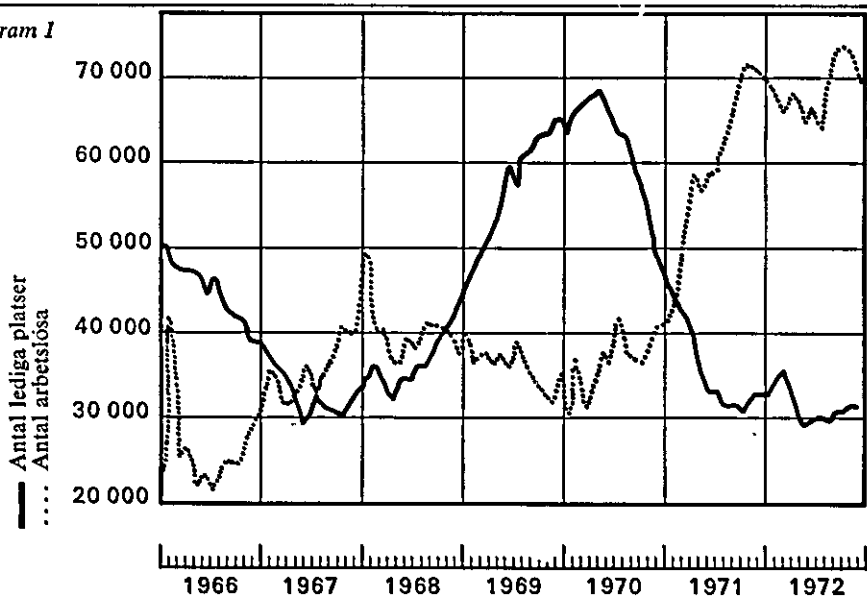
Nationalbudgetens bedömningar godtog i finansplanen, där slutsatsen var att "någon ändring av den ekonomiska politikens allmänna inriktning inte är motiverad". Som en sådan kunde omläggningen av den indirekta beskattningen fr o m 1969 knappast räknas. Omläggningen (som hade beslutats våren 1968) innebar som bekant att den 10-procentiga omsen ersattes av en lika stor moms. Eftersom denna inte drabbade investeringsvaror, vilket omsen hade gjort (med 6 procent), infördes en ny löneskatt på 1 procent, den sk allmänna arbetsgivaravgiften. Nämnas kan också att den selektiva investeringsavgiften på 25 procent hade försvunnit från 1 okto-

ber 1968 som avsetts från början och att inkomstprövade bostadstillägg till barnfamiljer infördes fr o m 1969 i stället för de äldre familjebostadsbidragen. Då bilaccisen samtidigt höjdes blev den expansiva effekten av de nya bostadstilläggen tämligen begränsad.

Under våren blev det uppenbart att konjunkturuppgången var starkare än man hade antagit vid årsskiftet. I den reviderade finansplanen framhölls att "Tendenser till en alltför snabb tillväxt av efterfrågesektorer med en hög importandel, framför allt den privata konsumtionen, kan ... behöva mötas med ekonomisk-politiska åtgärder ... Det framstår därvid som särskilt betydelsefullt att de korrigerande åtgärder, som kan behövas, vidtas i tid." Finansministern ansåg samtidigt att "De grundläggande förutsättningarna torde vara goda för att klara konjunkturuppgången med bevarad inre och yttre stabilitet." Den totala produktionen beräknades nu stiga med 4,5 procent eller något mer än enligt finansplanen. Utrikeshandeln under 1969 bedömdes nu också mer optimistiskt och därför skulle en *förbättring* av bytesbalansen med ca 300 miljoner kr kunna påräknas.

Konjunkturuppgången fortsatte under hela 1969 och medförde en starkt ökad efterfrågan på arbetskraft som tydligt kunde avläsas i arbetsmarknadsserierna. Totala antalet lediganmälda platser låg således i december 1969 mer än 50 procent över nivån ett år innan och andelen industriföretag med brist på yrkesarbetare ökade under 1969 från drygt 40 procent till inemot 70 procent vilket snarast låg över toppnivån från 1965. Sysselsättningen i industrin hade nått sitt bottenläge 1968 och steg därefter stadigt under 1969. Arbetslösheten minskade endast obetydligt under årets första hälft beroende på svag efterfrågan på arbetskraft i skogslänen. Nedgången av arbetslösheten blev däremot kraftig under andra halvåret. De åtgärder som i första hand vidtogs för att förhindra en överhettning var arbetsmarknadspolitiska och kreditpolitiska. Prövningen av igångsättningstillstånd för oprioriterat byggande skärptes under våren, särskilt i storstadsregionerna. Olika åtgärder vidtogs också för att förskjuta det statliga byggandet

Diagram 1



Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen och Konjunkturinstitutet

från sommarhalvåret till vintern och statliga industribeställningar för drygt en halv miljard kr senarelades.

Åtstramningen av penningpolitiken från 1969 blev så drastisk att man får gå tillbaka till 1955 för att finna en parallell. Detta sammanhängde också med den avtappning av den svenska valuta-reserven som skedde och med skärpningen av det internationella kreditmarknads-läget. I slutet av februari höjdes diskontot från 5 till 6 procent. Samtidigt ersattes de tidigare rekommenderade likviditetskvoterna med något högre kvoter enligt 1962 års lag om likviditets- och kassakvoter. Valutautflödet fortsatte emellertid trots den restriktivare kreditpolitiken och härtil bidrog i hög grad räntestegringen på eurodollarmarknaden. Samtidigt ledde det inhemska konjunkturuppsvinget till en kraftig kreditexpansion och i en viss utsträckning underskreds de lagstadgade likviditetskvoterna. I juli höjdes diskontot till 7 procent — efterkrigsperiodens högsta nivå — och kassakvoter på 1 procent för affärsbankerna infördes från augusti.

Vidare fastställdes individuella tak för bankernas upplåning i riksbanken. Efter dessa åtgärder kom en nedpressning av bankernas utlåning till näringslivet till stånd. Det är givetvis ytterst vanskligt att bedöma hur mycket näringslivets inves-

teringar bromsades av kreditrestriktionerna 1969. Enligt en utförd enkätundersökning [Jacobsson 1972] skulle effekten på industrins investeringar (som ökade med drygt 8 procent 1968—69 efter att ha stagnerat eller minskat under de närmast föregående två åren) ha varit relativt begränsad eller omkring 3 procent. Som *diagram 2* visar var finanspolitikens beräknade effekt 1969 svagt efterfrågedämpande. Omläggningen i åtstramande riktning jämfört med 1968 var således rätt obetydlig trots den markanta konjunktursvängningen.

Den faktiska ökningen av BNP 1968—69 blev 5,7 procent och således väsentligt större än förutsett.<sup>1</sup> Expansionen av såväl hushållens och företagens efterfrågan som utrikeshandeln hade kraftigt underskattats. Importvolymen ökade med 14 procent eller något mer än exporten. Tack vare ett förbättrat bytesförhållande blev handelsbalansunderskottet för hela 1969 ungefär lika stort som 1968. Kalenderårsstatistiken döljer emellertid olikheter inom året, en tendens till ökat importöverskott var i själva verket märkbar under hösten. För bytesbalansen blev 1969 års utfall en *ökning*

<sup>1</sup> Siffran är baserad på de definitioner som användes före 1970 medan siffrorna i *tabell 1* är enligt de nu använda internationella definitionerna.

av underskottet med omkring en halv miljard kr. Valutareservens minskning som blev avsevärt större eller ca 1 850 miljoner kronor betingades till stor del av den registrerade omsvängningen från kapitalinflöde till kapitalutflöde.

I finansplanen 1970 konstaterades utan omsvep att "Utgångsläget inför 1970 kännetecknas ... av vissa spänningar i vår ekonomi. De gör sig gällande på arbetsmarknaden med betydande efterfrågeöverskott ... De återfinns även i vårt varu- och tjänsteutbyte med utlandet ... Slutligen har tendenser till en press uppåt på priser och kostnader åter uppstått ...". De åtgärder som vidtogs omedelbart var relativt begränsade. Skatterna på tobak, öl och läskedrycker höjdes från februari samtidigt som mervärdesskatten för vissa hushållskapitalvaror steg från 10 till 14 procent. Tillsammans skulle dessa skatthöjningar tillföra staten 450 miljoner kr under 1970. Vad gäller utrikeshandeln förutsågs i finansplanen minskningar av underskotten i handelsbalansen och bytesbalansen med 700 miljoner kr respektive 450 miljoner kr. Konsumentprisernas uppgång förväntades stanna vid 3,5 procent.

Att övertrycket i ekonomin fanns kvar under våren och sommaren framgick av flertalet konjunktur känsliga serier. Un-

der första halvåret var arbetslösheten omkring 20 procent lägre än året innan. Enligt konjunkturbarometern låg bristen på yrkesarbetare i industrin kvar på den uppnådda toppnivån fram till fjärde kvartalet. Samtidigt resulterade utrikeshandeln i ett kraftigt ökat importöverskott. För tolv månadersperioden juli 1969—juni 1970 blev handelsbalansens underskott drygt 2 miljarder kr eller över 1 100 miljoner kr mer än samma period ett år före. Det var också tydligt att konsumentpriserna steg snabbare än förväntat. Mot den bakgrunden tillkom ytterligare en rad restriktiva åtgärder under året. I april beslöts att industriställningar från ett stort antal statliga myndigheter "i all möjlig utsträckning" skulle förskjutas från 1970 till 1971. I maj återinfördes den 25-procentiga investeringsavgiften på oprioriterat byggande. Denna avgift — som inte är avdragsgill och därför prohibitiv — skulle erläggas till utgången av juli 1971. I slutet av augusti infördes prisstopp för vissa livsmedel och sex veckor senare blev prisstoppet totalt. Slutligen föreslog regeringen i mitten av oktober en rad skatthöjningar som — efter snabbhandling i riksdagen — trädde i kraft två veckor senare. I buketten ingick bl a höjningar av punktskatterna på vin, sprit

Tabell 1. Efterfrågekomponenternas direkta bidrag till BNP's reala tillväxttakt 1960—72

År	Staten			Kommunerna			Bostadsinvesteringar brutto	Offentlig efterfrågan inkl bost byggnade <sup>2</sup>
	konsumtion	bruttoinvesteringar <sup>1, 2</sup>	totalt <sup>1, 2</sup>	konsumtion	bruttoinvesteringar <sup>1</sup>	totalt <sup>1</sup>		
1961	+0,07	+0,12	+0,19	+0,57	+0,18	+0,75	+0,34	+1,29
1962	+0,74	-0,10	+0,64	+0,40	+0,42	+0,82	+0,39	+1,85
1963	+0,58	+0,21	+0,79	+0,79	+0,61	+1,40	+0,39	+2,58
1964	+0,03	+0,06	+0,09	+0,62	+0,55	+1,17	+0,54	+1,80
1965	+1,01	+0,09	+1,10	-0,07	+0,25	+0,18	+0,16	+1,44
1966	+0,20	+0,07	+0,27	+0,85	+0,21	+1,06	-0,09	+1,24
1967	-0,21	-0,09	-0,30	+1,05	+0,69	+1,74	+0,71	+2,15
1968	+0,35	+0,03	+0,38	+0,99	+0,56	+1,55	+0,07	+2,00
1969	+0,14	+0,15	+0,29	+0,84	+0,24	+1,08	+0,18	+1,55
1970	+0,37	+0,11	+0,48	+1,32	+0,50	+1,82	-0,19	+2,11
1971	+0,37	-0,02	+0,35	+0,28	-0,52	-0,24	-0,18	-0,07
1972	+0,16	+0,37	+0,53	+0,42	+0,22	+0,64	+0,04	+1,21
1973 <sup>4</sup>	+0,23	-0,03	+0,20	+0,54	-0,23	+0,31	-0,25	+0,26

<sup>1</sup> Exkl bostadsbyggnade

<sup>2</sup> Exkl statliga bolagens investeringar

<sup>4</sup> Inkl statliga bolag

och drivmedel och av momsen på hushållskapitalvaror. Dessutom höjdes allmänna arbetsgivaravgiften liksom företagens sjukförsäkringsavgifter från årsskiftet. Totalt rörde det sig om en skatteköning på 2 000 miljoner kr räknat per år (eller 1 1/4 procent av BNP) som i huvudsak skulle bli kännbar under 1971.

För 1970 som helhet blev finanspolitikens direkta effekter svagt expansiva trots skatteköningarna, ett minskat bostadsbyggande och en betydande automatisk skatteökning. Till detta bidrog framför allt ökningen av kommunernas efterfrågan. Finanspolitikens svagt expansiva effekt motverkades dock av den fortsatt restriktiva kreditpolitiken. Under våren 1970 slöts ett avtal mellan riksbanken och affärsbankerna om utlåningstak under resten av året. Enligt den tidigare återopade undersökningen [Jacobsson 1972] skulle den skärpta kreditpolitiken ha medfört en minskning av industrins investeringar 1970 på omkring 8 procent. Undersökningen visade också att det framför allt var de mindre företagen som drabbades. Trots detta ökade totala industriinvesteringarna med 4 procent 1969—70. De totala fasta investeringarna ökade med 3 procent och inte med 5—5,5 procent som förutsatts i nationalbudgeterna. Överskattningen av

ökningstakten gällde framför allt kommunernas och näringslivets investeringar. Vad gäller utrikestransaktionerna skedde under 1970 en omsvängning från ett stort importöverskott under första halvåret till ett mindre exportöverskott under andra halvåret. Handelsbalansens underskott 1970 blev därför av samma storlek som 1969. Till följd av kraftigt ökade nettoutgifter för tjänster och transfereringar ökade bytesbalansens underskott med 500 miljoner kr till knappt 1 600 miljoner kr eller 0,9 procent av BNP. Underskottet blev således lika stort som 1965 års. Trots detta ökades valutareserven något. Konsumentprissteget 1969—70 blev med 7 procent den högsta som har förekommit sedan koreainflationen. Även vid en internationell jämförelse framstår den svenska prisuppgången som påtagligt hög.

### Den ekonomiska politiken under avmattningsåren

Högkonjunkturen som började 1969 blev relativt kortvarig. Redan under andra kvartalet 1970 började antalet lediga platser att minska från rekordnivån som hade uppnåtts i början av 1970. Mellan tredje och fjärde kvartalet sjönk andelen industriföretag med brist på yrkesarbetare från 67 till 52 procent. Minskningen

År	Privat konsumtion	Privata bruttoinvesteringar <sup>1</sup>	Lagerinvesteringar	Export av varor o tjänstetnetto	Import av varor	Bruttonationalprodukt (BNP)
1961	+3,07	+1,07	-0,80	+0,75	+0,08	+5,31
1962	+1,96	+0,24	-0,51	+1,36	+1,13	+3,86
1963	+2,68	+0,33	-0,43	+1,19	+1,22	+5,07
1964	+2,64	+0,41	+1,41	+1,89	+1,77	+6,43
1965	+2,59	+0,61	+0,75	+0,83	+2,17	+3,97
1966	+1,38	+1,05	-1,15	+1,09	+0,76	+2,83
1967	+1,60	-0,11	-1,08	+1,40	+0,78	+3,21
1968	+2,33	-0,55	+0,32	+1,81	+1,74	+4,25
1969	+2,37	+0,47	+0,95	+2,78	+3,40	+4,65
1970	+1,13	+0,19	+1,57	+2,12	+2,44	+4,74
1971	-0,57	+0,12	-2,06	+1,41	-0,46	-0,58
1972	+1,23	+0,55	-1,04	+1,21	+1,15	+2,05
1973 <sup>4</sup>	+2,24	+0,58 <sup>3</sup>	+1,03	+2,04	+1,86	+4,30

<sup>1</sup> Beräkning i 1972 års priser. Källa PNB 73.

*Anm.* Annorlunda uttryckt anger tabellen BNP-komponenternas årliga reala förändringar i procent av föregående års BNP. Att summan av siffrorna för de olika komponenterna *minskat* med siffran för importen inte exakt motsvarar tillväxttakten för BNP i sista kolumnen beror på att de statliga bolagens investeringar inte har inkluderats och på avrundning.

av arbetskraftsefterfrågan fortsatte under 1971 som *diagram 1* visar. I finansplanen 1971 konstaterades: "Vi går 1971 in i ett lugnare konjunkturförlopp. Det är dock inte fråga om någon kraftigare konjunkturavmattning ..." En generell lättnad av den ekonomiska politiken avvisades därför såsom "i dagens läge klart olämplig". Den restriktiva finanspolitik som i stället förordades motiverades av "hänsyn till utrikesbalansen och omsorgen om pris- och kostnadsutvecklingen (samt) behovet att åstadkomma lättnad på kreditmarknaden".

Vid ingången till 1971 trädde den skattereform riksdagen hade beslutat om i maj 1970 i kraft. Reformen innebar som bekant en övergång från sam- till särbeskattning av arbetsinkomster och ett slopande av kommunalskatteavdraget vid personbeskattningen. Skattereformen kombinerades med en höjning av momsen från 11,1 till 17,7 procent vars fördelningspolitiska konsekvenser i sin tur motverkades av höjda folkpensioner och barnbidrag. Hushållens samlade köpkraft påverkades därför inte nämnvärt av de i och för sig mycket omfattande statliga skatteåtgärderna. Den kommunala utdebiteringen höjdes emellertid med 1,5 procentenheter vilket var efterkrigsperiodens största höjning näst efter 1952 års. De här nämnda åtgärderna (tillsammans med tidigare skatteförändringar som blev märkbara 1971) innebar netto en *autonom* skattehöjning<sup>2</sup> under 1971 på 1,8 procent av BNP. Bara en gång tidigare under efterkrigsperioden har en lika kraftig skattehöjning genomförts och det var under högkonjunkturåret 1960. [Matthiessen 1971 tabell 3.]

Med den givna utformningen av den ekonomiska politiken pekade nationalbudgetprognoserna mot en BNP-ökning 1970—71 på 2,8 procent eller två procentenheter mindre än året innan. Den förhållandevis låga ökningstakten förklarades dels av arbetstidsförkortningen som skulle påbörjas 1971, dels av ett något lägre kapacitetsutnyttjande i ekonomin än under 1970. Vissa stimulerande åtgärder insattes i början av 1971. I januari beslöt regeringen om ett 10-procentigt investeringsavdrag (vid statlig beskattning) för näringslivets maskininvesteringar under 1971 och samtidigt mjuka-

des den restriktiva kreditpolitiken upp genom utlåningstakets slopande. Under våren sänktes vidare diskontot i två steg från 7 till 6 procent.

Efter att en fortsatt kraftig dämpning av den inhemska efterfrågan hade kunnat inregistreras i början av 1971 skedde en viss nedjustering i den reviderade finansplanen av den förväntade ökningstakten för investeringar och hushållens konsumtion (och därmed BNP). Det underströks emellertid på nytt att "en generell efterfrågeexpansion (är) varken påkallad eller tillräddig. Den ekonomiska politiken bör i detta läge i stället arbeta med selektiva medel." Ett sådant medel var investeringsavgiften för oprioriterat byggande som slopades från 1 juni, två månader tidigare än ursprungligen avsett. Redan i mars hade byggande för närmare 1 miljard kr befriats från denna avgift. Endast relativt begränsade effekter härav kunde påräknas under 1971.

Under sommaren och hösten förvärrades arbetsmarknadsläget kraftigt och detta påverkade naturligtvis den ekonomiska politiken. I juli frisläpptes investeringsfonderna för lagerinvesteringar under 1971 och investeringsavdraget höjdes till 20 procent. I augusti följde nya åtgärder bland vilka kan nämnas ökade anslag till beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildningen, en ökning av bostadsramarna med 4 000 lägenheter och frisläppning av investeringsfonderna för vissa projekt inom storstadsområdena. En ny buket av konjunkturstimulerande åtgärder presenterades i oktober. Investeringsavdraget på 20 procent skulle få utnyttjas också under 1972 och ett statligt lagerstöd — likaledes på 20 procent — för industrins och handelns lagerökningar under 1972 skulle ges. Dessutom fick företagen rätt att utnyttja investeringsfonderna för lagerinvesteringar även under 1972. Vidare blev det möjligt att selektivt nedsätta energiskatten samtidigt som industrins utrymme för emissioner på obligationsmarknaden — som 1970 hade varit ca 700 miljoner kr — fastställdes till 1 800 miljoner kr under såväl 1971 som 1972. För att stimulera kommunernas ekonomiska aktivitet höjdes statsbidragen till

<sup>2</sup> Med autonom avses att skattehöjningarna är ett resultat av vidtagna åtgärder och således inte automatiska.

kommunala beredskapsarbeten från 35 procent till 75 procent i perioden 1 november 1971—30 juni 1972 inom ramen för ett anslag på 500 miljoner kr. Bidraget till kommunala miljövårdsinvesteringar, som påbörjades i samma period, höjdes från 25 till 75 procent. Den privata konsumtionen stimulerades slutligen genom ett extra pensionstillskott under januari och genom höjda bostadstillägg under 1972. Det kan också nämnas att diskontot sänktes i två steg även under hösten (från 6 till 5 procent).

Under 1971 steg den öppna arbetslösheten i Sverige till den högsta nivån sedan den djupa avmattningen 1958. Det är emellertid knappast rimligt att bara betrakta den öppna arbetslösheten. Medräknas även potentiella arbetslösa som är engagerade i beredskapsarbeten, arbetsmarknadsutbildning och andra AMS-aktiviteter är det ganska klart att arbetslösheten under 1971 blev större än under något tidigare efterkrigsår. Detta omdöme torde stå sig även om hänsyn tas till att en del av den tidigare dolda — icke-registrerade — arbetslösheten numera framträder som öppen arbetslöshet.

Avmattningens djup belyses också av produktionsutvecklingen. Enligt nu tillgängliga kalkyler *minskade* BNP med 0,6 procent under 1971. En BNP-minskning har inte förekommit något annat år under efterkrigsperioden. Att märka är att minskningen av BNP skedde trots ett efterfrågetillskott från utrikeshandeln un-

der 1971 motsvarande knappt 2 procent av BNP, jfr *tabell 1*. Ett lika stort efterfrågetillskott från utrikeshandeln — "efterfrågestöd" från utlandet med Bengt Petterssons terminologi — har inte registrerats sedan importregleringsåren i slutet av 40-talet. Beroende på den svaga interna efterfrågeutvecklingen minskade importvolymen 1970—71 med drygt 5 procent samtidigt som exportvolymen steg med 4 procent. Handelsbalansens underskott 1970 på 1,1 miljard kr förvandlades därigenom till ett överskott 1971 på 2 miljarder kr, en förändring således på 3,1 miljarder kr. För bytesbalansen blev omslaget mot överskott något mindre eller ca 2,5 miljarder kr. Trots dämpningen av den ekonomiska aktiviteten och det gällande prisstoppet steg konsumentpriserna under 1971 med lika mycket som 1970, dvs med ca 7 procent. Närmare hälften härav berodde dock på momshöjningen från årets början.

Hur kan stabiliseringspolitiken antas ha påverkat den ekonomiska utvecklingen under 1971? Som *tabell 1* visar ökades den offentliga sektorns efterfrågan inte alls under 1971. Denna utveckling är naturligtvis något överraskande med hänsyn till både de beslutade expansiva åtgärderna på statens och kommunernas utgiftssida 1971 och de kraftiga ökningarna av den offentliga efterfrågan under högkonjunkturåren 1969 och 1970, jfr *tabell 1*. Som framgår där minskade den kommunala investeringsaktiviteten

*Tabell 2.* Finanspolitikens direkta effekter på total real efterfrågan (exkl. privat investeringsefterfrågan) i procent av BNP 1964—1973

År	Direkta effekter av 1				
	(1) skatte- åtgärder	(2) förändringar av offentlig efterfrågan	(3) åtgärder totalt (1) + (2)	(4) skatte- automatik	(5) netto- effekt (3) + (4)
1964	-0,14	+1,79	+1,64	-1,44	+0,20
1965	-0,50	+1,45	+0,95	-1,43	-0,48
1966	-0,51	+1,23	+0,71	-1,41	-0,70
1967	-0,55	+2,14	+1,59	-1,23	+0,36
1968	-0,73	+1,99	+1,25	-1,21	+0,03
1969	-0,77	+1,55	+0,77	-1,12	-0,34
1970	-0,72	+2,11	+1,38	-1,02	+0,36
1971	-1,14	-0,06	-1,20	-0,62	-1,83
1972	-0,50	+1,20	+0,69	-0,95	-0,25
1973	-0,22	+0,26	+0,03	-0,66	-0,62

*Anm.* + anger en efterfrågestimulerande effekt och - en åtstramande effekt

kraftigt (i PNB 71 hade man räknat med en mindre ökning) liksom bostadsbyggnad. Även i den statliga sektorn minskade efterfrågans expansionstakt. Då de exceptionellt stora autonoma skattehöjningarna som blev märkbara 1971 och den relativt måttliga skatteautomatiken medräknas blir — som framgår av *tabell 2* — finanspolitikens beräknade direkta effekt *åtstramande* i en utsträckning motsvarande 1,8 procent av BNP. Även om satsningarna för att stimulera de privata investeringarna bör ha haft vissa effekter under 1971 ändrar det inte helhetsbilden. En så restriktiv stabiliseringspolitik under ett avmattningsår är naturligtvis i högsta grad anmärkningsvärd och någon parallell under efterkrigsperioden finns förvisso inte heller.

Mot slutet av 1971 tycktes en vändpunkt på arbetsmarknaden ha nåtts och svaga tecken på minskad arbetslöshet och en ökning av antalet lediga platser kunde registreras, jfr *diagram 1*. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de redan vidtagna konjunkturstimulerande åtgärderna baserades 1972 års finansplan på förväntningar om ett klart omslag vad gäller den inhemska efterfrågan. För privat konsumtion räknades med en ökning av expansionstakten jämfört med 1971 från  $-1$  till  $+4$  procent. För kommunernas och näringslivets investeringar bedömdes omslaget i expansiv riktning bli ännu kraftigare. BNP-ökningen 1971—72 skulle därigenom kunna bli 3,5 procent. För handelsbalansen förutsågs ett väsentligt mindre överskott än under 1971 och för hela bytesbalansen räknades med en försämring på över en miljard kr. I finansplanen aviserades vissa åtgärder som avsåg att stimulera den ekonomiska aktiviteten under första halvåret. Dessa åtgärder omfattade bland annat tidigareläggning av statliga industribeställningar för ca 100 miljoner kr, bidrag till kommuner som lade ut industribeställningar under första hälften av 1972 i stället för 1973, utökade anslag till industriella miljövårdsinvesteringar och en förlängning av frisläppsperioden till 1 maj 1972 för industrins investeringsfonder.

Under 1972 skulle större delen av den beslutade arbetstidsförkortningen genomföras. För sysselsättningens utveckling

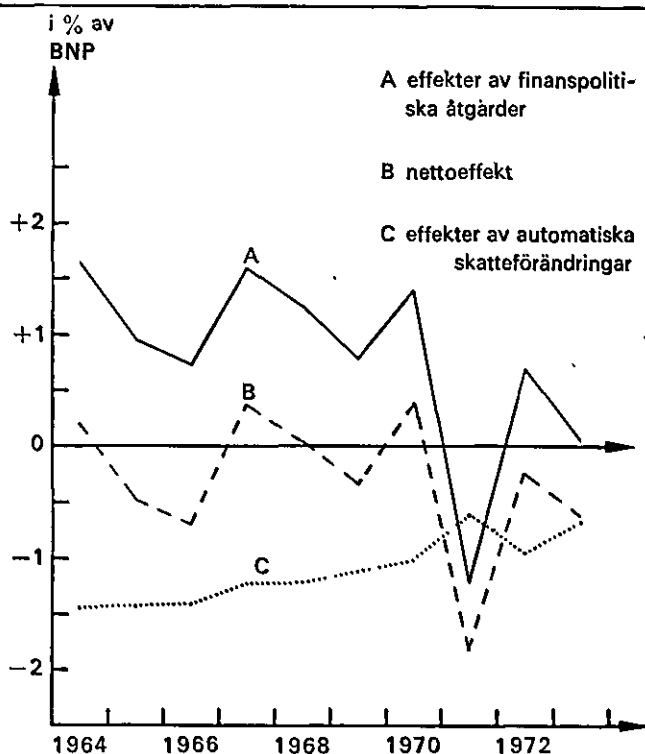
under året skulle det naturligtvis bli av avgörande betydelse i vilken utsträckning företag och myndigheter skulle kompensera sig för detta genom produktivitetsoökningar eller nyanställningar. En tänkbar reaktion var givetvis också produktionsminskning. I PNB 72 — liksom i Konjunkturinstitutets höstrapport 1971 — antogs arbetstidsförkortningen leda till en mycket påtaglig ökning av arbetskraftsefterfrågan under 1972 som inte bara skulle absorbera det ökade utbudet av arbetskraft utan dessutom minska arbetslösheten med omkring en procentenhet (dvs med lika mycket som den ökade under 1971). Redan i PNB 72 kunde det konstateras att bedömningen av arbetstidsförkortningens sysselsättningseffekter — som hade ifrågasatts tidigare, se text [Matthiessen 1972] — var för optimistisk. Trots detta ansåg finansministern i kompletteringspropositionen att utsikterna för den svenska ekonomin under 1972 tedde sig gynnsammare än de hade gjort vid årsskiftet. Någon uppjustering av BNP-prognosen för 1972 gjordes emellertid inte.

I mitten av året försämrades arbetsmarknadsläget återigen något, jfr *diagram 1*. Till en del berodde uppgången i arbetslösheten sannolikt på den tvära neddragningen av antalet sysselsatta i beredskapsarbeten från 39 000 i juni till 19 000 i juli. Denna utveckling ledde till en serie av nya stimulerande åtgärder. I juli gavs grönt ljus för ett ökat småhusbyggande. I augusti höjdes statsbidragen till industrins och kommunernas miljövårdsinvesteringar och tillstånd att utnyttja investeringsfonderna för byggnadsinvesteringar fram till 1 maj 1973 lämnades. Vidare ökades anslagen till beredskapsarbeten i flera omgångar. I november kom ett nytt omgäp på stimulansåtgärder som bl a innefattade en höjning till 30 procent och en förlängning till 1973 av investeringsavdraget, ett nytt investeringsavdrag på 10 procent för byggnadsinvesteringar, utökade beredskapsarbeten och ett förlängt bemyndigande att selektivt nedsätta energiskatten.

Vad gäller den ekonomiska politikens effekter under 1972 måste det betonas att de utfallssiffror som kalkylerna är baserade på, är ganska preliminära. Detsamma gäller därför om slutsatserna. Som



Diagram 2



framgår av *tabell 1*, innebar utvecklingen 1971—72 av den offentliga efterfrågan ett omslag i expansiv riktning motsvarande 1 1/4 procent av BNP. Omslaget var som synes mest påtagligt för statliga och kommunala investeringar. Till följd av betydande eftersläpande effekter på den privata konsumtionen av 1971 års skatthöjningar och ökad skatteautomatik under 1972 blev finanspolitikens beräknade direkta effekter dock svagt åtstramande som *tabell 2* visar. Till bilden hör emellertid också raden av åtgärder som syftade till att stimulera de privata investeringarna. Hade effekterna av dessa kunnat beaktas i kalkylerna skulle stabiliseringspolitikens direkta effekt under 1972 troligen ha blivit svagt expansiv. Hur det än förhåller sig med detta hade det uppenbarligen behövts en starkt expansiv ekonomisk politik under 1972 för att i stort sett återställa den fulla sysselsättningen och uppnå ett jämfört med tidigare år normalt kapacitetsutnyttjande. Som framgår av *diagram 1* förbättrades arbetsmarknadsläget endast obetydligt under förra året. Den svaga efterfrågetillväxten betydde att BNP ökade med bara 2 procent eller 1,5 pro-

centenhet mindre än nationalbudgetprognoserna angav. Det var framför allt ökningstakten för privat konsumtion samt näringslivets och kommunernas investeringar som hade underskattats. Däremot ökade investeringsverksamheten i industrin något mer och i den statliga sektorn väsentligt mer än förutsatt i PNB 72. Denna utveckling av den totala efterfrågan avspeglas givetvis i utrikeshandels-siffrorna. Således tycks överskottet i handelsbalansen ha blivit 1,2 miljard kronor större än man antog vid årsskiftet. Motsvarande siffra för bytesbalansaldot är omkring 1 miljard kr. Detta och en större låntagning utomlands ledde till en ökning av valutareserven under fjolåret på 2,7 miljarder kr.

### Konjunkturpolitikens flexibilitet

Den faktiska ekonomiska utvecklingen och den förda stabiliseringspolitiken under konjunkturväxlingen 1969—72 påminner i väsentliga avseenden om förloppet 1964—68. I båda fallen var det fråga om synnerligen starka konjunkturuppsving som *de facto* tilläts utveckla sig utöver ekonomins kapacitetsgrän-

ser med betydande bytesbalansförsämringar och ökad prisstegringstakt som några av de omedelbara följderna. När överhettningen väl var ett faktum genomfördes en generell åtstramning av den ekonomiska politiken (omshöjningen i mitten av 1965, respektive höjningarna av de indirekta skatterna och den skärpta kreditpolitiken i början av 1970) som inte bara vidmakthölls utan även skärptes långt efter att den följande konjunktturnedgången hade börjat (omshöjningen och investeringsavgiften i början av 1967 respektive skatthöjningarna hösten 1970 och i början av 1971). Från stabiliseringssynpunkt kan det på goda grunder hävdas att den finanspolitiska åtstramningen i båda fallen vidtogs minst ett år för sent och därigenom kom den ekonomiska politiken att förstärka den följande nedgången. Under avmattningsåren 1971—72 liksom fallet var 1966—68 fick den ekonomiska politiken en relativt restriktiv inriktning från sysselsättnings- och tillväxtsynpunkt med det klart uttalade syftet att minska bytesbalansunderskottet och hålla pris- och kostnadsstegringarna tillbaka.

Man har med andra ord velat förbättra den externa balansen genom att åstadkomma — eller åtminstone acceptera — ett mindre än fullt kapacitetsutnyttjande i ekonomin. Om de stimulerande åtgärder som insattes under de båda avmattningarna (liksom alla tidigare sedan 1945) gäller att de i huvudsak var av selektiv natur. I efterhand ter det sig svårt att förstå — med erfarenheterna från överhettningen 1964—65 i färskt minne — varför en kraftfull finanspolitisk åtstramning inte genomfördes under andra halvåret 1969 i stället för ett år senare. I så fall skulle ökningen av bytesbalansens underskott och prisstegringstakten med all säkerhet ha blivit mindre, vilket i sin tur skulle ha ökat möjligheterna att bedriva en expansiv politik under 1971 och 1972. Karakteristiskt för den nu pågående avmattningen är att den i ovanligt hög grad har berott på en vikande inhemsk efterfrågan och en mindre utsträckning på en ogynnsam exportutveckling. Detta framgår bl a av tillväxttakten för BNP som 1970—72 blev endast 1,5 procent för Sveriges del mot knappt 7 pro-

cent för Västeuropa. Trots den relativt omfattande insatsen av stimulerande åtgärder bidrog den ekonomiska politiken under 1971 som vi har sett till att minska efterfrågan ytterst kraftigt. Även under 1972 synes finanspolitiken ha verkat kontraktiv, om än svagt.

Mot bakgrund av erfarenheterna från de två senaste konjunkturcyklerna finns det uppenbarligen ett stort utrymme för förbättringar av den svenska stabiliseringspolitikens anpassning till rådande konjunkturläge. I det följande skall vi diskutera *några* av de omständigheter som har eller kan tänkas ha lagt hinder i vägen för en flexibel konjunkturpolitik under senare år.

Låt oss börja med prognoserna. Eftersom den ekonomiska politiken alltid måste utformas under osäkerhet om de framtida utvecklingstendenserna, kan dess resultat (om vi bortser från ren tur) naturligtvis inte bli bättre än de prognoser om politiken är baserad på. Även om utvärdering av prognoser är en delikat sak synes de makroekonomiska prognoserna i Sverige till en del ha varit mindre framgångsrika de senaste åren. Vad gäller BNP-prognoserna har det funnits en systematisk tendens att underskatta styrkan av såväl expansioner (1964 och 1969) som nedgångar (1966, 1967, 1971 och 1972). Detta reflekteras självfallet också i bytesbalansprognoserna, som har varit för optimistiska under högkonjunkturår (1965 och 1970) och för pessimistiska under avmattningsåren (1967, 1971 och 1972). En liknande fastän mindre uttalad tendens kan iaktas för konsumentpriserna. *At det er svært at spå, især om fremtiden* är ett faktum vi kan göra ganska litet åt. Utan möjligheter att minska prognosernas felmarginaler är vi självfallet inte. En del bör kunna vinnas genom ökad satsning på ekonometriskt inriktad forskning och en utökad och kvalitativt förbättrad tillgång på kortsiktiga konjunkturdata. Ett uppslag som kan vara värt att pröva är att med hjälp av konjunkturbarometerenkäter insamla kvartalsvisa data om hushållens och kommunernas planer och faktiska agerande vad gäller t ex sparande, konsumtions- och investeringsutgifter och likviditetsutveckling. Sådana data skulle ha gjort

en del nytta under 1971 och 1972. Det är också tänkbart att en ytterligare fristående prognoserande enhet (tex en universitetsinstitution) på ett fruktbart sätt skulle främja konkurrens och offentlig diskussion på detta område.

Det är emellertid ofrånkomligt att vi även i fortsättningen får räkna med att prognoserna i betydande grad kan slå fel. För att begränsa de negativa följderna härav till ett minimum fordras ofta tvära omläggningar av den ekonomiska politiken så snart misstaget har fastställts. Det som i givet fall kan kritiseras är alltså mindre prognosfelet än en utebliven anpassning av konjunkturpolitiken till den nya prognosen.

Som vi har sett tilldelades finanspolitiken en helt passiv roll under större delen av den senaste högkonjunkturen, trots att det från rent stabiliseringspolitiska utgångspunkter hade varit naturligt att finanspolitiken åtminstone från hösten 1969 hade omlagts i åtstramande riktning. Det kan vara rimligt att diskutera några tänkbara anledningar härtill för att därigenom söka belysa problematiken kring stabiliseringspolitikens flexibilitet. Under 1969 och 1970 saknades det inte uppmaningar att skärpa finanspolitiken — exempelvis genom att ta den planerade momshöjningen tidigare än först avsett. Som skäl för att inte höja momsens före 1971 har finansministern bl a anført att momshöjningen var sammankopplad med inkomstskattesänkningen för låginkomsttagarna och att momshöjningens prishöjande effekt skulle ändra förutsättningarna för det under 1969 och 1970 gällande tvåårsavtalet. Godtas det sista argumentet är det svårt att se att det i praktiken är möjligt att använda skattepolitiken för att motverka överhettningar i ekonomin. I så fall skulle endast kreditpolitiken stå till buds såsom fallet var under 1969. Så sent som under 1967 gick det för sig att höja omsen mitt under det då gällande treårsavtalets löptid. I det fallet rörde det sig dock om en höjning med endast en procentenhet. Mot tanken att skattebetingade prishöjningar inte får ändra löntagarnas ekonomiska villkor under en avtalsperiod kan också invändas att det från löntagarnas synpunkt spelar mindre roll om det är en momshöjning

eller en utebliven åtstramning som leder till höjda priser.

I diskussionerna om den uteblivna åtstramningen 1969—70 har man även pekat på en rad överväganden av icke-ekonomisk art som tänkbara förklaringar. Det har tex framhållits att avtalsrörelsen under våren 1969 inte fick störas av en skärpning av den ekonomiska politiken. Det har också anförts att en åtstramning inte borde sammanfalla i tiden med bytet på statsministerposten i oktober 1969. Slutligen har både oron på den svenska arbetsmarknaden vintern 1969—70 och valet i september 1970 nämnts som omständigheter som kunde motivera ett uppskov med åtstramningen. I vilken utsträckning dessa händelser eventuellt kan ha påverkat stabiliseringspolitikens utformning skall vara osagt här.

Den skärpning av finanspolitiken som sent omsider genomfördes i slutet av oktober 1970 är från många synpunkter en intressant episod i svensk ekonomisk politik. Ett motiv för skärpningen var uppenbarligen oro för bytesbalansutvecklingen. Här kan erinras om att långtidsutredningen — som hade blivit klar just i oktober 1970 — starkt betonade vikten av att eliminera bytesbalansunderskottet. Vidare förutsågs arbetskraftsbrist på längre sikt. Det kan emellertid tilläggas att långtidsutredningen samtidigt utgick ifrån "...att sysselsättningsmålet skall uppfyllas och att således en deflationistisk, allmänt efterfrågedämpande politik inte får tillgripas för att skapa balans i utrikesbetalningarna", [SOU 1970: 71 s 46]. Då skatteförslagen framlades i mitten av oktober var Konjunkturinstitutets höstrapport ännu inte publicerad men i det närmaste klar. I rapporten betonades att högkonjunkturen hade kulminerat under första kvartalet och att en dämpning från den höga aktivitetsnivån hade kunnat iakttas under de två följande kvartalen. Vad gäller utvecklingen på arbetsmarknaden angav institutet en klar uppgång av arbetslösheten under 1971 som en möjlighet. Beträffande utrikeshandeln framhölls omslaget mot exportöverskott under sommaren och för handels- och bytesbalansen förutsågs förbättringar under 1971 på 1 200—1 500 miljoner kr. Denna bedömning av det

samhällsekonomiska läget kunde således knappast motivera en omedelbar och kraftig åtstramning. Som nämnts bifölls denna efter snabbbehandling av riksdagen, där även oppositionen tog ansvar för skattehöjningarna. Omedelbart därefter skrev Konjunkturinstitutets Bengt Petersson: "Desto mer anmärkningsvärd är den senaste åtstramningen. Som ett led i spelet inför avtalen är den kanske berättigad. Såvitt man kan bedöma måste dock politiken snart lättas för att undvika en ökning av arbetslösheten". [Petersson 1970.] Det kan även påpekas att då finansplanen förelåg två månader senare förutsåg den en lika stor bytesbalansförbättring 1971 som enligt Konjunkturinstitutets bedömning.

Att åtstramningen i oktober 1970 inte i första hand var motiverad av stabiliseringspolitiska skäl betonades vid en paneldiskussion på Stockholms universitet hösten 1971 av en av finansdepartementets ekonomer som snarast ville se den som en mer långsiktig förstärkning av den stilliga sektorns resurser. Beträffande valet av tidpunkt för att genomföra förstärkningen hade den bli bestämt av det faktum att regeringspartiet inte ensamt skulle vara i majoritet när den nya enkammarriksdagen började sitt arbete vid ingången till 1971. Det förelåg således en konflikt mellan kort- och långsiktiga hänsyn och i detta fall fick stabiliseringshänsynen ge vika. Situationen påminner på sätt och vis om läget i slutet av 1959, då en förstärkning av statsfinanserna också bedömdes som önskvärd. Den avgörande skillnaden mellan 1959 och 1970 var emellertid att under det förra året talade såväl konjunkturbalanshänsyn som långsiktiga målsättningar beträffande den offentliga sektorns utveckling för en åtstramning.

Vad gäller utvecklingen under 1971 är det svårt att förstå varför en radikal uppmjukning av den förda restriktiva politiken inte genomfördes under sommaren eller tidigt på hösten. Redan före halvårsskiftet stod det klart att det var fråga om en rejäl avmattning och att höjningen av momsen och arbetsgivaravgiften från årets början var raka motsatsen till vad konjunkturläget krävde. Vi stöter här på ett snart klassiskt mönster i svensk ekonomisk politik som i

praktiken gör det omöjligt att använda de tunga skatteinstrumenten i konjunkturpolitiken. Förslaget om inkomstskattereformen f o m 1971 och finansieringen av denna med momshöjningen aviserades i början av 1970 eller nästan ett år före ikraftträdandet. Tidsintervallet var således för långt för att man skulle ha kunnat göra någorlunda säkra konjunkturbedömningar för 1971.

Det som från rent stabiliseringspolitiska utgångspunkter förefaller helt irrationellt är naturligtvis att även finansieringen av en reform beslutas långt i förväg utan möjlighet till senare av konjunkturutvecklingen motiverade justeringar. Ett betydande mått av konjunkturpolitisk flexibilitet skulle vinnas om det gick att skjuta på avgörandet om finansieringsdelen till relativt kort före reformens ikraftträdande. Samma mönster upprepades i fjol då beslutet fattades under våren om sänkt inkomstskatt och höjd arbetsgivaravgift från årsskiftet. Ett tredje exempel är slopandet av omsen på investeringsvaror från 1969 som hade bestämts ett år innan skatten togs bort. Att inkomstskattereformer tycks behövas med få års mellanrum i en relativt inflationistisk ekonomi utan indexreglering av inkomstskatterna ökar naturligtvis räckvidden av det här diskuterade problemet.

Faktorer som bidrog till den klena tillväxten i Sverige 1970—72 har framför allt varit den betydande minskningen av lagerinvesteringarna och den svaga konsumtionsutvecklingen. En rad åtgärder har som vi har sett insatts för att öka lagerbildningen. Däremot har inga generella konsumtionsstimulerande satsningar gjorts. Att regeringen i stället för generella stimulanser har valt att använda selektiva och övervägande investeringsfrämjande åtgärder beror säkert till en del på önskan att öka industrins produktionskapacitet inför nästa högkonjunktur så att kapacitetstaket inte nås lika fort som 1969. Ett problem med investeringsstimulerande åtgärder är emellertid att effekternas storlek och fördelning i tiden är oberäkneliga inom vida marginaler, inte minst under en djup avmattning. Den oväntat låga ökningen av industriinvesteringarna under 1971 illustrerar detta

ganska väl. Å andra sidan är precisionen sannolikt väsentligt större då konsumtionsfrämjande åtgärder används för att styra konjunkturen. Härtill kommer att näringslivets investeringsplaner naturligtvis till en del är beroende av den privata konsumtionens utveckling. Att den privata konsumtionen ändå inte har stimulerats generellt beror sannolikt också på att de nödvändiga skattesänkningarna inte har ansetts acceptabla från fördelningssynpunkt.

I debatten om en eventuell skattesänkning har det gjorts gällande att en försvagning av statsfinanserna skulle förhindra kraftfulla insatser mot arbetslösheten. Och det har krävts att en skattesänkning i givet fall skall "finansieras" av höjningar av andra skatter eller utgiftsminskningar. Meningen tycks här vara att det statliga budgetunderskottets storlek är ett viktigare kriterium än sysselsättningsläget då stabiliseringspolitikens utformning skall avgöras. Det är naturligtvis en helt oacceptabel tanke, som tycks förutsätta att det är omöjligt att hantera de problem som eventuellt kan uppstå i en senare högkonjunktur till följd av en expansiv finanspolitikens likviditetsökande effekter.

## Den ekonomiska politiken under 1973

Avmattningen 1971—73 blev djupare än någon tidigare recession under efterkrigsperioden. Till detta bidrog vissa speciella omständigheter, framför allt den överraskande starka ökningen av hushållens sparkvot under 1971 men kanske också osäkerhet föranledd av avtalsrörelsen och valutaoron under 1971. Som har framgått av de tidigare avsnitten har omfattande kreditpolitiska och selektiva finanspolitiska åtgärder satts in under 1971 och 1972 för att motverka den höga arbetslösheten. Dessa satsningar har utan tvivel haft betydande efterfrågestimulerande effekter, särskilt under förra året. Det kan sålunda noteras att industriinvesteringarna, som minskade under förra avmattningen, expanderade 1970—72 om än i blygsam takt. Ökningen av de statliga investeringarna i följd med 14 procent (endast en

4-procentig ökning förutsågs i RNB 72) får naturligtvis också ses som ett resultat av den förda politiken. Trots detta kan vi nu konstatera att de efterfrågestimulerande insatserna under avmattningsåren var klart otillräckliga och för sent insatta för att mer markant förbättra läget på den svenska arbetsmarknaden. Vad gäller 1971 framstår de expansiva åtgärderna som lätta krusningar på ytan av en i grunden exceptionellt åstramande politik som genomfördes under intryck av den föregående högkonjunkturen. Uppmjukningen av stabiliseringspolitiken under 1972 var, som har framgått, inte så långtgående att effekterna *totalt sett* kan ha blivit efterfrågestimulerande i någon nämnvärd utsträckning. Som vi har sett förbättrades arbetsmarknadsläget inte heller i följd jämfört med 1971 även om avmattningens botten nu med all säkerhet har passerats.

De bedömningar av efterfrågeutvecklingen 1973 som har gjorts i Konjunkturinstitutets höstrapport och i årets finansplan pekar båda på en BNP-ökning 1972—73 på omkring 4 procent. Med hänsyn till en förväntad produktivitetsökning i år av kanske samma storlek och det låga kapacitetsutnyttjandet i utgångsläget förefaller det tämligen klart att den förutsatta efterfrågeökningen inte räcker till för att markant förbättra arbetsmarknadsläget och alltså än mindre för att återställa den fulla sysselsättningen under 1973. Däremot förutses i finansplanen för tredje året i följd betydande (och växande) överskott i såväl utrikeshandeln som i bytesbalansen som helhet.

I dessa bedömningar har hänsyn givetvis tagits till effekterna av vidtagna och beslutade åtgärder. Starka konjunkturpolitiska skäl talar därför för att den ekonomiska politiken under 1973 borde ha fått en mer expansiv inriktning än den som har angetts i finansplanen. Detta skulle också ha varit försvarligt med hänsyn till betalningsbalansen eftersom valutareserven har utvecklats gynnsamt ända sedan mitten av 1970. Enligt finansplanen beräknas statens och kommunernas efterfrågan öka relativt litet 1973 samtidigt som bostadsbyggandet minskar (se *tabell I*). Det betyder — då hänsyn också tas till beslutade skatte- och transfereringsändringar samt skatte-

automatiken — att finanspolitikens beräknade direkta effekt i år preliminärt kan uppskattas till —0,6 procent av BNP, dvs något mer *åtstramande* än under 1972 (se *tabell 2*). Även om effekterna av de investeringsstimulerande åtgärderna hade kunnat beräknas och medtas i kalkylen skulle detta knappast ha fått årets stabiliseringspolitik att framstå som nämnvärt efterfrågestimulerande. En så återhållsam utformning av finanspolitiken kan knappast sägas motsvara deklARATIONEN i finansplanen att ett centralt mål för den ekonomiska politiken är att höja sysselsättningen.

Det finns naturligtvis många olika vägar att gå om det gäller att göra konjunkturpolitiken mer expansiv. En möjlighet hade givetvis varit att skjuta på höjningen av allmänna arbetsgivaravgiften från årsskiftet till en senare tidpunkt som hade passat bra från stabiliserings-synpunkt. Det är vanskligt att precisera vilka effekter den verkställda höjningen (som i år beräknas medföra en inkomstförstärkning på drygt 2 miljarder kr) kan antas få under 1973. Enligt en schematisk kalkyl utförd av Bengt Pettersson, Konjunkturinstitutet, skulle den efterfrågedämpande effekten kunna antas vara av *storleksordningen* 0,5 procent av BNP. Den negativa sysselsättningseffekten skulle enligt samma kalkyl bli omkring 15 000 personer. Det ligger onekligen nära till hands att jämföra årets löneskattehöjning med 1947 års slopande av omsen mitt under en extrem högkonjunktur.

En annan möjlighet om man vill öka efterfrågestimulansen från finanspolitiken vore att minska inbromsningen i den offentliga sektorn. Tillväxten i såväl den statliga som den kommunala sektorn beräknas i år bli knappt hälften så stor som 1972 till följd av absoluta minskningar av investeringsverksamheten. Samtidigt minskar som nämnts bostadsbyggandet kraftigt. Av finansplanen att döma tycks det vara en långsiktig målsättning att dämpa den offentliga sektorns expansion. Från stabiliseringssynpunkt ter det sig olyckligt att denna inbromsning skall börja just under en besvärande avmattning. För många måste det förefalla paradoxalt att exempelvis kommunerna till följd av "restriktiv budgetprövning"

tvingas minska sina aktiviteter i ett läge med betydande outnyttjade resurser. Att märka är också att den arbetskraft som drabbas av återhållsamheten i den offentliga sektorn inte i någon större utsträckning kan förväntas finna sysselsättning i industrin om arbetskraftsefterfrågan där skulle öka under andra halvåret. Även då det gäller den offentliga sektorn kan kortsiktiga efterfrågestimulanser givetvis åstadkommas på många olika vägar. Ett sätt vore att under i första hand det närmaste halvåret fortsätta eller utöka den statliga bidragsgivningen till kommunernas investeringsaktivitet (utan att för den skull höja några skatter).<sup>3</sup>

De välfärdsförluster som arbetslösheten under den pågående avmattningen har åsamkat det svenska folkhushållet kan inte återvinnas. Därutöver är det knappast möjligt att redan nu dra bestämda slutsatser om recessionens återverkningar och de lärdomar den har gett oss. En hypotes med ett visst stöd i utvecklingen är kanske att en djupdykning som den vi har varit med om inte kan klaras med enbart selektiva insatser.

## Referenser

- Jacobsson, L., [1972], "Industrins investeringar och penningpolitiken", *Skandinaviska Enskilda Bankens kvartalsskrift*, s 156—63.
- Lindbeck, A., Heller, W., m fl, [1968], *Fiscal Policy for a Balanced Economy*, OECD, Paris.
- Matthiessen, L., [1971], "Finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument" i Erik Lundberg m fl *Svensk finanspolitik i teori och praktik*, Stockholm.
- [1972] Inlägg vid Nationalekonomiska Föreningens budgetdebatt, *Nationalekonomiska Föreningens förhandlingar* Nr 1, s 26—30.
- Pettersson, B., [1970], "Företagens lagerpolitik och konjunkturen", *Affärsvärlden-Finanstidningen*, s 1232—34.
- [1972] "Den offentliga sektorn stötesten för konjunkturen", *Affärsvärlden-Finanstidningen*, s 1294—1300.
- SOU 1970: 71, *Svensk ekonomi 1971—75*, Stockholm 1970.

<sup>3</sup> Under förra året påverkades sysselsättningen i den kommunala sektorn utan tvivel negativt av de relativt kraftiga lönehöjningarna för kommunalanställda. Om samma sak skall undgås 1974, då höjda löner enligt de kommande avtalen skall utgå i ett läge med i stort sett fastlåst kommunal utdebitering, kan statliga bidrag till kommunerna ("revenue sharing") bli aktuella.