

# Tema 1: Årets finansplan

Under *Ekonomisk Debatt*s hela existens har det varit brukligt att National-ekonomiska föreningens förhandlingar tryckts i ordagrann och oredigerad form med liten stil längst bak i tidskriften. Den nya redaktionen har sagt sig att man härigenom troligen sänker läsvärdet av vad som ofta är mycket intressant material. Från och med 1981 kommer därför Föreningens förhandlingar att redovisas på två sätt. I *Ekonomisk Debatt* tas in en redigerad version av föredrag och av de viktigare kommentarerna till föredraget. Detta bör ske i så snar anslutning till mötet som är möjligt. Samtidigt kommer liksom tidigare ordagranna referat att skrivas ut och förvaras av Nationalekonomiska föreningen för den som är intresserad av att ta del av allt som avhandlades. I synnerhet den del av debatten som följer efter de förberedda kommentarerna kommer ju att endast i begränsad utsträckning och utan angivande av talare kunna redovisas i *Ekonomisk Debatt*. Det finns inte minst ett betydande doktrinhistoriskt material i de fullständiga referaten, som bör bevaras.

GÖSTA BOHMAN

## Finansplanen 1981\*

Under större delen av 70-talet levde vi i Sverige – och i debatten här i National-ekonomiska föreningen – fortfarande i tillväxtoptimismens glada skede. Debatten gällde mest hur Sverige skulle finjustera sin ekonomi med hänsyn till de internationella konjunktursvängningarna. Vår ekonomisk-politiska handlingsfrihet tycktes under det skedet stor och till följd därav också möjligheterna att välja hur de ekonomiska resurserna skulle fördelas mellan olika verksamheter och grupper.

Det är något av ett ödets ironi, att den som på den tiden faktiskt varnade för att en alltför sangvinisk utgiftspolitik skulle kunna leda till betydande påfrestningar på ekonomin och svårigheter inom en inte alltför avlägsen framtid – och för

dessa varningar blev beskylld för svartmålning – nu hör till den besättning som skall försöka föra ut statsskutan ur de farofyllda vatten dit den tidigare kursen förde henne. Det är också något av ett ödets ironi, att så många av våra skickliga nationalekonomer på den tiden också de var fångade av tillväxtoptimismens locktoner och att så få oroade sig över vart utvecklingen kunde vara på väg.

Jag tänker liksom förra året inte i detalj redovisa de många siffrorna i årets finansplan. Jag tillåter mig nu liksom förut förutsätta, att flertalet har tagit del av finansplanen och också av kommenta-

\* Foredrag vid Nationalekonomiska föreningen 1981-01-13.

rerna till denna. Jag avser därför att istället uppehålla mig vid de grundläggande bedömningar som ligger bakom budget- och finansplanarbetet.

### Bakgrunden till våra problem

Grundsynen på våra ekonomiska problem idag och för de närmaste åren skiljer sig inte i någon nämnvärd grad från motsvarande bedömningar för ett år sedan. Vi har samma strukturella problem att bekämpa. Vi har samma uppsättning ekonomisk-politiska instrument till vårt förfogande. Men vad som inträffat är att vägen till balans idag ter sig mera törnbeströdd än vad den gjorde för ett år sedan. Vad som dessutom förhoppningsvis har skett är att insikten om våra problem och vidden av dem blivit betydligt större nu än förra året och att människor långt utanför den krets som är har församlad har klart för sig vilka de problem är, som vi måste komma till rätta med under 1980-talet, om vi inte till nästa årtionde skall lämna över en betydligt bräckligare ekonomi än den vi har idag.

Sverige är som bekant ingalunda ensamt om sina svårigheter bland västvärldens nationer. Den som tar del av ekonomiska analyser och budgetförslag från andra industriländer, kan konstatera en stor överensstämmelse i problembeskrivning, i målsättning och i metoder att nå uppställda ekonomisk-politiska mål. 1970-talet blev ett besvikelsens årtionde för hela den industrialiserade världen. Och även om svårigheterna är olika stora i skilda länder, är orsakerna i stor utsträckning desamma:

1. De upprepade *oljeprishöjningarna* med därav följande konsekvenser för efterfrågan, tillväxt, inflation och sysselsättning. Enligt OECD:s beräkningar skulle den totala bruttonationalprodukten idag ligga omkring 5 procent under den nivå som varit möjlig utan de oljeprishöjningar som ägt rum bara un-

der de senaste två åren. Ser vi till hela 70-talet, har vi inom OECD-området idag en totalproduktion som ligger ca 20 procent under vad OECD-sekretariatet prognosticerade för samma period.

2. Under 1970-talet har skett något som skulle kunna betecknas som en *avindustrialiseringsprocess* i ett flertal industriländer. Det gäller måhända inte Förenta Staterna, där en trend i motsatt riktning gjort sig gallande, en trend som kan få vissa negativa återverkningar i konkurrenshänseende, inte minst för Europa.

3. En tendens – som självfallet sammanhänger med det som jag har vågat beteckna som en avindustrialiseringsprocess – att låta den under decenniet låga tillväxten i alltför stor utsträckning tagas i anspråk av offentlig och privat *konsumtion* på bekostnad av sparande och investeringar.

4. Den *hårdnande konkurrensen* från de nyindustrialiserade ländernas – de sk NIC's – sida, vilken skärpt de bytesbalansproblem som oljeprishöjningarna skapat.

Självfallet kan bilden nyanseras i betydligt högre grad än vad jag här gjort. Men de av mig angivna företeelserna har i hög grad färgat 1970-talet.

### De svenska problemen

Sveriges problem är av samma natur, och bakom dem ligger samma slags orsaker. Men jag vågar påstå, att våra svårigheter på sätt och vis är mera tillspetsade än OECD-genomsnittets. Bland av följande skäl:

1. Vårt land förde tillsammans med några andra mindre nationer en i förhållande till de större länderna *avvikande ekonomisk politik* under den första oljekrisen, med nära nog förödande konsekvenser för vår kostnadsnivå, vår konkurrenskraft, vår produktion och vår bytesbalans.

2. Vi är mera beroende av *importerad*

*energi* än flertalet andra länder. Genom den tidigare rika tillgången på billig energi i form av bla elkraft satsade vi i högre grad än andra på en energiintensiv produktion och drabbades därigenom hårdare då begränsningar och prishöjningar satte in.

3. Sverige är som ett land med stort *beroende av utrikeshandeln* mera utsatt för internationella konjunktursvängningar. Den avmattningsperiod som inträffade bla till följd av oljeprishöjningarna drabbade oss särskilt hårt.

4. Den *sjöfartskris* som oljekrisen medförde fick starkt kannbara konsekvenser för vår varvsindustri och därmed också för den svenska stål- och gruvhanteringen.

5. Vi har relativt sett kommit betydligt längre än övriga länder i *avindustrialiseringsprocessen*. Den offentliga och privata konsumtionen har tagit i anspråk en större del av de samlade resurserna än i jämförbara länder. Vi har haft en mycket *låg kapitalbildning* under 1970-talet.

6. Dessa faktorer tillsammans ledde fram till den kombination av *strukturproblem* som är utmärkande för Sveriges ekonomi i dagsläget och som bla tar sig uttryck i en brist i statsbudgeten som för nästa budgetår beräknas uppgå till nära 68 miljarder kronor och ett underskott i bytesbalansen som i år beräknas belöpa till i runt tal 23 miljarder. Dvs motsvarande ungefär 4 procent av vår BNP eller 3 à 4 gånger mera än vad som skulle motsvara vårt lands andel av OECD-området till följd av oljeprishöjningarna samlade underskott i bytesbalansen.

Om man ser tillbaka på 70-talet och andra hälften av 60-talet, kan man konstatera, att våra strukturproblem steg för steg byggts in i den svenska ekonomin. Det har varit fråga om en fortgående process, där tillväxtens frukter disponerats i alltför hög grad för offentlig och privat

konsumtion och i alltför liten utsträckning för att bygga upp en effektiv och konkurrenskraftig produktionsapparat. Resultatet blev en svagare produktions-tillväxt än i flertalet andra länder. Vi har under 1970-talet en BNP-tillväxt på 2 procent per år mot 3,5 procent i genomsnitt för OECD. Vi hade en ökning av industriproduktionen på 1,1 procent mot 3,4 procent i OECD och en exporttillväxt på 4,4 procent mot 6,5 procent i OECD.

Jag befarar – och jag återkommer senare till detta – att lika väl som den strukturella obalansen i vår ekonomi är resultatet av en lång tids utveckling, lika väl kommer den tid att bli lång som krävs för återställd balans.

## Facit för 1980

Förra året strök jag starkt under sambandet mellan återvunnen extern balans och återvunnen balans i den statliga budgeten samt, för att uppnå detta, nödvändigheten av att begränsa den offentliga utgiftsexpansionen såväl på den statliga som – och framför allt – på den kommunala sidan. Jag tecknade då en tämligen optimistisk bild av våra möjligheter att redan under 1980 få ett fast grepp över utvecklingen i dessa hänseenden. Men jag strök samtidigt hårt under, att jag var fullt medveten om att min bild var optimistisk i många hänseenden. Jag angav också de förutsättningar på vilka mina förhoppningar var grundande och påvisade att i den mån förutsättningarna skulle komma att ändras, skulle detta givetvis påverka våra möjligheter att realisera uppställda mål.

Vi kan idag i facit konstatera, att utvecklingen under det gångna året på en rad punkter blev betydligt mindre gynnsam än vad som bedömdes vara möjligt i 1980 års finansplan. Det finns flera orsaker till det. Låt mig erinra om följande.

1. Vi fick kring årsskiftet 1979/80 *nya oljeprishöjningar*. Sammanlagt försäm-

rade oljepriserna vår handelsbalans under 1980 med inte mindre än 8 miljarder kronor, ett belopp som emellertid delvis kunde neutraliseras genom att oljeimporten dämpades motsvarande inte mindre än 3 miljarder kronor.

2. Vi fick en *besvärlig avtalsrörelse* som ledde till konflikt, vilken i sin tur medförde ett produktionsbortfall i storleksordningen en halv procent av BNP och dessutom sannolikt ledde till förluster av marknadsandelar som sedan inte kunde återvinnas.

3. Vi fick ett *avtal på en betydligt högre nivå* än vad som forutsatts i finansplanen. Och i förening med de åtgärder som regeringen fann ofrånkomliga för att få ett slut på konflikten, fick vi en köpkrafts- och efterfrågeökning som skulle legat en bra bit över motsvarande siffror i vår omvärld.

Den externa obalansen försämrades ytterligare i förhållande till vad vi tidigare kalkylerat med till följd av bla här angivna omständigheter. Exporten blev i förhållande till importutvecklingen ogynnsammare än vad vi räknat med.

4. Handelsbalanssituationen under första halvåret, konflikten och avtalsresultat framtvingade i början av hösten en *momshöjning och andra indirekta skattehöjningar* som visserligen fick åsyftad efterfrågedämpande effekt men kortsiktigt accelererade den inflationsutveckling som redan på grund av oljeprisutvecklingen kom att ligga långt över den nivå vi tidigare beräknat.

Nu kan man naturligtvis gora gallande – och jag väntar mig att detta kommer att ske då det gäller regeringens bedomningar även i årets finansplan – att vi inte borde ha varit så optimistiska som vi var i början av förra året och att vi inte borde ha byggt våra prognoser på förutsättningar som vi bort inse var orealistiska.

Då det gällde oljepriserna valde vi att utgå från att oljepriset skulle bli oföränd-

rat i reala termer jämfört med fjärde kvartalet 1979. Samma tekniska antagande används för övrigt också av OECD, och det finns knappast något realistiskt alternativ till denna metod. Samtidigt redovisade vi vad som skulle hända om detta antagande inte skulle slå in.

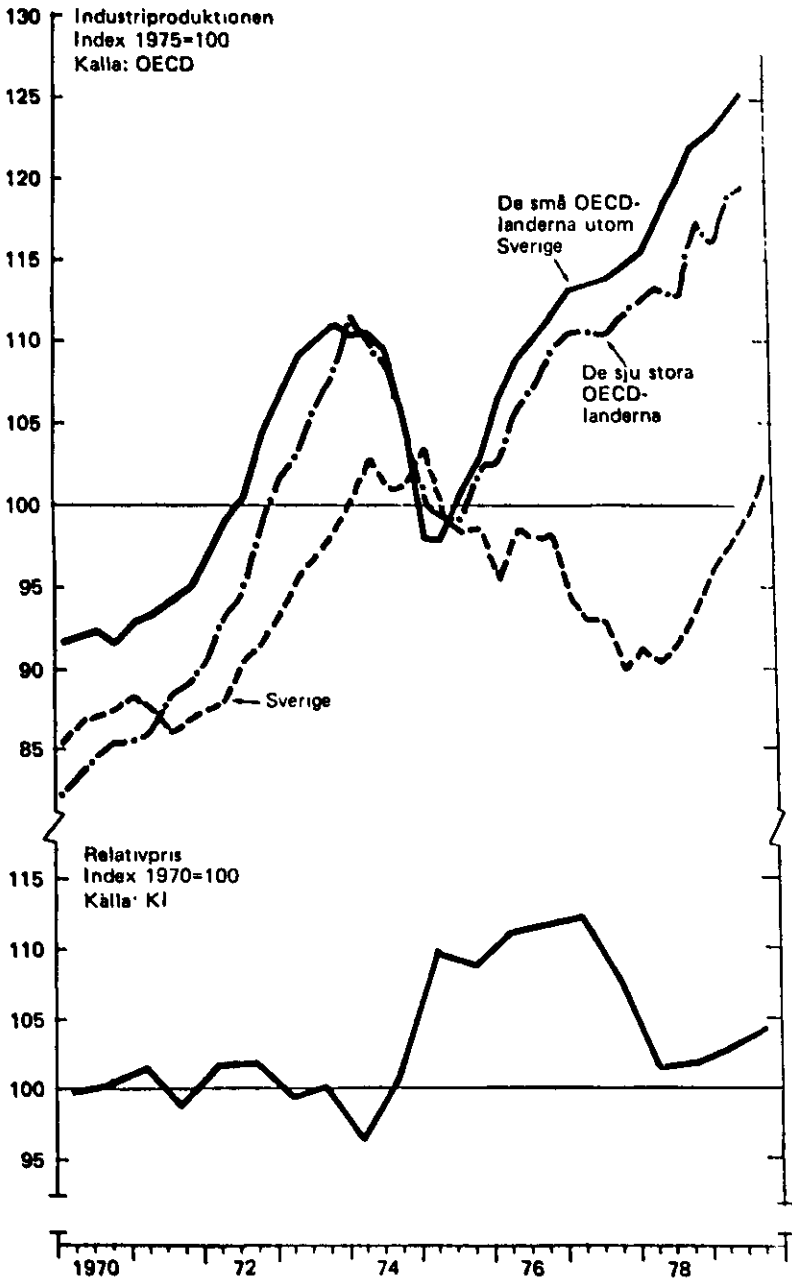
Man kan också göra gällande att vi borde ha varit mera realistiska beträffande bedömningen av konjunkturinstitutets två löneökningalternativ. Vi valde det lägre alternativet. Vi har gjort så i år också. Även om farhågor kunde hysas för att det högre alternativet skulle förverkligas, vore det inte rimligt att upphöja sådana farhågor till prognoser. Det torde i så fall få till resultat att möjligheterna att förverkliga det ekonomiskt önskvärda är borta med vinden.

### Alternativa strategier för 1981

Jag talade förra året om exportledd expansion i motsats till en traditionell åtstramningspolitik. Jag syftade på en strategi som innebär en utveckling mot återställd ekonomisk balans med bibehållen full sysselsättning. Är tanken på den exportledda expansionen att betrakta som professionell optimism? Eller kan man bedöma den som faktiskt möjlig? De åtgärder som förordas i finansplanen bygger på en dämpning av den offentliga konsumtionens ökningstakt och en så återhållsam kostnadsutveckling, att den konkurrerande industrin skall få möjligheter att, då den internationella konjunkturen vänder uppåt i slutet av 1981 och i början av 1982, haka på konjunkturuppgången.

Vi har alltså i huvudsak samma bedömningsgrunder som den som redovisas i alternativ I i 1980 års långtidsutredning, där man också förutsätter att det bör vara möjligt för Sverige att utan en kraftig uppgång i arbetslösheten realisera en sådan kostnadsutveckling, att vårt konkurrensläge relativt sett förbättras och att vi kan återvinna marknadsan-

Figur 1. Industriproduktionens utveckling i Sverige och i OECD-landerna 1970-79 samt utvecklingen av relativpriset för Sveriges export till OECD-landerna.



Källa: Långtidsutredningen SOU 1980: 52, figur 7.4

delar och därmed stegvis förbättra vår bytesbalans.

Alla erfarenheter bekräftar emellertid de svårigheter som tanken på den exportledda expansionen är forenad med. Om ett litet exportberoende land skall kunna upprätthålla en högre sysselsättning än omvärlden utan att detta får negativa konsekvenser på handels- och bytesbalansen, då är förutsättningen att vi samtidigt kan klara av en långsamare kostnadsutveckling. Lyckas man inte i det senare hänseendet, blir resultatet ökad obalans. När Sverige efter den första oljekrisen 1973/74 tillsammans med några andra mindre länder – och uthålligare än dessa – följde den av OECD rekommenderade överbrygningspolitiken genom att hålla den inhemska efterfrågan uppe och att stimulera investeringar och lagerproduktion, blev följden den akuta kris som förelåg hösten 1976 och som tog så stor del av den första borgerliga trepartiregeringens krafter i anspråk, att den i stor utsträckning icke kunde ta itu med de mera långsiktiga balansproblemen.

Vad som i stället skedde framgår av *figur 1*, som jag visat i många tidigare sammanhang men som bättre än ord beskriver vad som faktiskt inträffade, nämligen att den upprätthållna efterfrågan visserligen fick positiva effekter 1974 och 1975 men desto besvärligare följer därefter. Industriproduktionen minskade till följd av bl.a. kostnadsutvecklingen ända fram till mitten av 1978. Och det var först forra året som vi nådde upp till 1974 års produktionsnivå. Det är naturligt att mot bakgrunden av sådana erfarenheter fråga sig, om det över huvud taget är realistiskt att fortfarande hålla kvar tanken på den exportledda expansionen. Och om inte, vad finns det då för alternativ?

Ja, det andra alternativet, det är en hård åtstramningspolitik som syftar till att skapa jamvikt i bytesbalansen genom

att begränsa importen genom att hålla tillbaka den inhemska efterfrågan, tvinga ut exportindustrin på världsmarknaden och att åstadkomma den nödvändiga successiva förbättringen av det relativa kostnadsläget genom att låta ökad arbetslöshet skapa förutsättningar för ett häremot svarande avtal. Det är den vag som i den politiska debatten brukar kallas att "svälta sig ur krisen".

Den exportledda expansionen förutsätter att arbetsmarknadens parter är beredda att träffa ett avtal på så låg nivå, att kostnadsmissiga förutsättningar skapas för den exportkonkurrerande industrin ute på världsmarknaden – liksom för den importkonkurrerande industrin att öka sina inhemska marknadsandelar. Kan man i dagens läge räkna med att finna tillräcklig förståelse för den återhållsamhet i lönekraven som detta förutsätter? Är kunskaperna om de ekonomiska sammanhangen så spridda? Kan man räkna med att företagen skall vara beredda att i sin strävan att åstadkomma den nödvändiga volymexpansionen ta ut lägre priser än vad den internationella marknaden kortsiktigt tål?

Frågan kan förvisso ställas, men jag vägrar att som utgångspunkt för den ekonomiska politiken förutsätta att parterna på arbetsmarknaden inte skall kunna enas om ett avtal på en nivå som måste ligga i alla parterers intresse. Men jag understryker samtidigt i finansplanen, att ett avtal som inte ryms inom det tillgängliga utrymmet för löneökningar och som inte är i harmoni med kravet på förbättrad internationell konkurrenskraft kommer att leda till en större ökning av arbetslösheten än man i annat fall hade behövt räkna med och att den offentliga sektorns möjligheter att bereda sålunda friställd arbetskraft sysselsättning är utomordentligt begränsat. Jag framhåller också att omsorgen om handels- och bytesbalansen skulle göra det svårt att undvika korrigerande finanspolitiska åt-

gärder i ett läge där efterfrågeutvecklingen överskrider vad som är försvarbart. Det är sådant som Gunnar Nilsson, Lenart Bodström m fl kallar för pekpinna.

Tillåt mig att sedan deklarerar den uppfattningen, att Sveriges ekonomisk-politiska balansproblem inte kan lösas på det sätt Alexander tillämpade när han högg av den gordiska knuten. Debatten är fylld av förslag om sådana hugg, som snabbt och effektivt skall lyfta Sveriges ekonomi till en ny plattform från vilken utvecklingen sedan relativt smärtfritt skall gå i de rätta banorna.

De vise männen i SNS' konjunkturråd, av vilka åtskilliga är här församlade, talar om "språng i utvecklingen" genom en resursmobiliserande politik. De förordar en betydande devalvering eller sankta arbetsgivaravgifter, sänkta marginalskatter, eventuellt pris- och lönestopp, en mer incitamentsskapande lönestruktur, effektivare arbetsförmedling och ett gynnsammare innovations- och företagarklimat.

Även från industrins sida höjs röster rekommenderande likartade åtgärder. Och från oppositionens sida pläderas för en helt annan ekonomisk politik än den regeringen dragit upp riktlinjerna till. Innehållet brukar variera. Men i nästan alla alternativ ingår som ingrediens något slags fondbildning för att få fart på ekonomin.

Visst kan man hämta åtskilligt ur detta stora husapotek som under lämpliga förutsättningar och i lämpliga doser är agnat att positivt påverka utvecklingen. Men vad jag är alldeles övertygad om, det är att några genvägar inte står till förfogande som kan föra oss ut ur våra ekonomiska svårigheter. Och även om jag är optimist och blivit anklagad för att vara alltför optimistisk, vill jag starkt understryka, att det är riskabelt att alltför optimistiskt tal om Alexander-hugg som kan lösa våra krisforeteelser. Skapar man nämligen intryck av att sådana möjlighe-

ter står till förfogande, uppkommer betydande fara för att vi inte kan få det stöd vi behöver för att gripa oss an strukturproblemen i den svenska ekonomin.

Jag upprepar: Lika väl som våra problem i dagsläget är resultatet av en lång tids utveckling, lika väl kommer det att ta en lång följd av år att lösa dem och att stensätta balansens fasta väg.

Om man, som SNS, gör gällande att det borde vara möjligt att åstadkomma en betydligt snabbare tillväxt i den svenska ekonomin under de kommande åren än de enligt min mening optimistiska siffror som långtidsutredningen angivit i sitt alternativ I och som för övrigt bygger på tanken om den exportledda expansionen, då kan vikten och nödvändigheten av att angripa den offentliga utgiftsexpansionen framstå som mindre tvingande, med risk för att den nuvarande allvarliga trenden kommer att bestå och kanske förstärkas.

På samma sätt kan talet om snabba och effektiva patentmediciner göra det svårare för regering och riksdag att ta itu med den i många hänseenden otillräckliga rörligheten på arbetsmarknaden. En förklaring till att kapacitetsutnyttjandet i vår exportindustri under 1979 och 1980 icke kom att motsvara vad som hade varit möjligt och önskvärt med hänsyn till den internationella efterfrågan torde ha varit brister i arbetsmarknadens funktionssätt. Många företag kunde inte få den arbetskraft de behövde.

### Strategin bakom 1981 års finansplan

Starkt schematiskt bygger årets finansplan, liksom regeringens långsiktiga politik över huvud, på följande strategi:

1. Den stegvisa neddragningen av den statliga utgiftsexpansionen måste fullföljas. Låt mig i det hänseendet hänvisa till tabell 5 i finansplanen, där den offentliga sektorns reala utgifter under åren 1970–

81 redovisas. Medan de totala offentliga utgifterna under åren 1970–80 ökade med reallt 6,1 procent om året, blev ökningen mellan 1979 och 1980 4,2 procent och beräknas i år bli 3,9 procent. De statliga utgifterna för konsumtion, investeringar och transfereringar utvisar för motsvarande period följande tal: 6,5, 2,8 och 3,1. Om man tar bort den statliga räntebelastningen, blir sifferserien 5,6, –2,8 och –1,2. I realiteten alltså en fortgående sänkning av den statliga sektorns utgifter. För kommunerna blir motsvarande tal 4,8, 4,5, och 2,9.

Siffrorna bör samtidigt bedömas mot bakgrunden av BNP-tillväxten för motsvarande period och år, nämligen 2, 2,2 och 0,7. Den offentliga sektorns reala utgifter har alltså under hela perioden legat långt utover den reala tillväxten i samhället, något som också förklarar bristen i vår ekonomi.

Den strävan att komma tillrätta med den offentliga utgiftsexpansionen som tabellen också redovisar måste alltså fortgå både på den statliga och framför allt på den kommunala sidan.

2. Detta förutsätter att *automatiken i de offentliga utgifterna* begränsas. Ca 80 procent av budgetens utgiftsökningar är automatiskt betingade. Skall vi få ett grepp om utvecklingen, är det alltså nödvändigt att begränsa automatiken och självfallet att komma tillrätta med sådana utgifter som fortsätter att växa.

3. Genom åtgärder av det slaget måste den *interna efterfrågan* anpassas till tillväxten i vår ekonomi. Och dessutom ligga i linje med det efterfrågetryck som finns ute i våra konkurrentländer.

4. Detta förutsätter självfallet att alla möjligheter att *öka tillväxten i ekonomin* och dess produktiva resurser måste utnyttjas. Och detta förutsätter i sin tur att de relativa arbetskraftskostnaderna sjunker, att konkurrenskraften ökar och att produktiviteten förbättras.

5. Här möter vi på nytt *rörligheten på*

*arbetsmarknaden* och frågan om möjligheterna att skapa en effektiv och produktiv arbetsmarknad. Ytterst är det fråga om att förbättra den s.k. incitamentsstrukturen i olika hänseenden.

6. Strävanden att *minska det svenska oljeberoendet* måste självfallet fortsätta. Här är det fråga om att på bred front stimulera till en förbättrad energihushållning och ta tillvara alla möjligheter till alternativ energiproduktion som står till vårt förfogande.

Detta är den långsiktiga strategi som redovisas i årets finansplan och som också legat bakom förra årets finansplan, reviderade finansplan, proposition till den urtima riksdagen samt sparpropositionen.

Låt mig återvända till SNS-ekonomerna. Jag gör det därför att man möjligen kan ha fått det intrycket av vad jag nyss sagt, att jag förkastar deras rapport som sådan. Ingalunda är så fallet. Deras analyser av utvecklingen och läget är både intressanta och pedagogiskt klarläggande och i många hänseenden är de synpunkter som redovisas väl övervägda och förnuftiga. Jag delar exempelvis helt uppfattningen om att den betydande marginalskatteproblematiken måste bli föremål för fortsatta åtgärder. Som jag nyss sagt, har jag också samma uppfattning om att incitamentsstrukturen måste förbättras och att rörligheten på arbetsmarknaden måste stimuleras. Därav följer också behov av en effektivare arbetsförmedling än vi har idag. Likaså är det för mig närmast en självklarhet att förutsättningen för de nödvändiga framtidsinriktade investeringarna är förbättrad lönsamhet och förstärkt soliditet i företagen. Och att innovations- och företagarklimatet över huvud taget blir gynnsammare.

Men allt det här hör enligt min mening till de strukturellt betingade åtgärder som steg för steg under en långsiktigt utvecklad saneringsprocess måste vidtas



och som inte kan ersättas av det ena eller andra snabba "klippet" av engångskarakter.

### En offensiv politik

Det kommer säkerligen i debatten om den ekonomiska politiken att hävdas, att finansplanen saknar offensiva inslag. Jag kan inte få i min skalle att åtgärder av det här slaget inte skulle vara offensiva; offensiva i den bemärkelsen att de måste ingå som element i en långsiktig politik ägnad att ge Sveriges ekonomi dess styrka.

Jag har därför svårt att fördra allt prat om regeringens passivitet som har fyllt massmedia och debatter över huvudet under de senaste månaderna. Jag kan nämligen inte minnas att någon svensk regering varit beredd att vidta så långtgående och mot de gängse politiska konventionerna stridande åtgärder som den nuvarande trepartiregeringen gjort. Att slakta heliga kor eller nästintill heliga kor kan näppeligen betraktas som uttryck för handlingsförlamning eller passivitet. Det fordras vilja och politiskt mod att vidta åtgärder som innebär att man plötsligt vänder upp och ner på sedan årtionden vedertagna begrepp.

Jag talar i egen sak, det vet jag. Men jag tycker mig ha rätt att också tala på de medpartiers vägnar, som tidigare inte som jag varnat för de tendenser i det sena 60-talets och 70-talets utveckling som lett fram till dagens balansproblematik och som nu ändå är beredda att ta ansvaret för vad läget kräver.

Till de heliga korna har hört den snabbt växande offentliga sektorn. Det har på sina håll betraktats som nära nog givet att en evigt växande offentlig servicesektor skulle utgöra nära nog en förutsättning för välfärd och fortsatt hög systerställning. Utan att förringa den offentliga sektorns betydelse och nödvändighet i alla möjliga olika hänseenden, förhåller det sig ändå obestriddigt så, vilket

jag framhöll även förra året, att den offentliga utgiftsexpansionen är en av de viktigaste orsakerna till våra strukturproblem. Att så är fallet har ytterligare bevisats av 1980 års långtidsutredning. Det är mot den bakgrunden som kraven gör sig så starkt gällande på att takten i den offentliga utgiftsexpansionen måste skäras ned.

Även mellan 1980 och 1981 kommer emellertid de offentliga utgifterna att i absoluta tal överstiga tillväxten i BNP. Utan en fortsatt nedskärning kommer det alltså inte att finnas något som helst utrymme för ökad privat konsumtion under kommande år.

### Budgetunderskottet

Låt mig mot den bakgrunden säga några ord om budgetunderskottet såsom det kanske främsta symptomet på våra svårigheter och en av de avgörande faktorerna som förhindrar en anpassning av vår ekonomi.

Regeringens ambition uttrycktes i den reviderade finansplanen 1980. Den är att åstadkomma en långsiktig neddragning av underskottet i statsbudgeten. Inte heller här kan det bli fråga om drastiska klipp. De offentliga utgiftsposterna är *for det första* var för sig ett uttryck för den politiska viljan som styr Sverige under många decennier. I en demokrati förutsätts att den viljan andras, innan trenderna kan brytas definitivt. Att det ibland kan ta tid är det pris vi är beredda att betala för att samhällsförändringar kan genomföras i någorlunda samstämmighet.

Det är *for det andra* så att utgiftsposterna faktiskt motsvaras av behov hos enskilda människor. Vi kan och bör dra slutsatsen av de senaste årens utveckling, att vi gjorde fel när vi nästan uteslutande såg till det offentligas möjligheter att tillgodose dessa behov. Många av dem skulle kunna klaras betydligt effektivare utan att stat och kommun engage-

rades. Men behoven finns där och besparingar måste därför kombineras med systemförändringar så att medborgarna inte ställs utan möjlighet att få den service de efterfrågar.

Detta vill jag ha sagt, även om det är min övertygelse att det också finns en betydande överefterfrågan på offentlig service som skulle minska, om en annan politik förändrade prissättningen på dessa nyttigheter. En annan fördelning mellan offentliga och privata tjänster och varor är därför betydelsefull i en politik för sanering av budgetunderskottet. Men det gäller att se till att de offentliga prestationerna ersatts av privat tillgodosedda sådana på ett sätt som motsvarar efterfrågan.

Att en neddragning av budgetunderskottet måste vara en långsiktig process betyder att vi måste akta oss för att alltför mekaniskt tolka saldförändringarna vid enskilda tillfällen. Vissa år blir underskottet mindre än beräknat, t ex 1980/81 till följd av löneutvecklingen. Andra år förhåller det sig tvärtom, som 1981/82, då bla systemet med en eftersläpning av kommunernas skatteinkomster får effekter. Skulle detta forleda oss till drastiska kursomläggningar, är risken stor att politiken åter leds i fel riktning.

Det är utgiftssidan som måste angripas, och där sker nu som jag tidigare redovisat en kraftig neddragning av ökningstakten. Skulle vi ge budgetunderskottet en alltför ensidig tolkning, skulle vi riskera att under år med goda statsinkomster till följd av alltför höga avtalsuppgörelser minska våra besparingsambitioner trots att det egentligen borde vara tvärtom. Under dåliga år skulle vi riskera att få höjda skatter trots att det också i det fallet är den rakt motsatta politiken som måste föras.

Vad jag nu sagt innebar definitivt inte att underskottssiffrorna kan tas med ro. Det innebär tvärtom att mycket betydande ansträngningar måste göras för att få

kontroll över utgiftsökningen. Men också att underskottet inte kan bekämpas med hjälp av skattehöjningar. Sådana skulle innebära ännu mer förödande begränsningar på ekonomins utbudssida och – erfarenheten talar här tyvärr sitt tydliga språk – legitimera ytterligare utgiftsökningar.

Att gå ut och höja skatterna och därmed kostnaderna i ett läge då löntagarna kämpar för sina reallöner i avtalsrörelsen och näringslivet har svårt att klara konkurrensen internationellt, vore oacceptabelt. Skadeverkningarna av sådana skattehöjningar skulle bli avsevärt värre än skadeverkningarna av de motsvarande förlusterna för statskassan.

Låt mig åter hänvisa till de analyser som långtidsutredningen (LU) härvidlag har offentliggjort. Enligt LU:s beräkningar skulle den offentliga konsumtionsökningen behöva dras ner från ca 3 procent under 70-talet till 0,4 procent under åren 1980–85; försåvitt inte parterna på arbetsmarknaden under dessa år skulle stå inför uppgiften att enbart administrera och fördela stora reala lönesänkningar.

Det är för övrigt inte bara fråga om det reala utrymmet som sådant. Den offentliga utgiftsexpansionen har ju också medverkat till uppkomsten av olika incitamentproblem, marginaleffekter, övergång från heltid till deltid, strävan efter ökad ledighet, uppkomsten av en grå sektor, överföring av arbetskraft från den konkurrensutsatta till den skyddade sektorn samt en otillräcklig eller otillräckligt utnyttjad industriell produktionskapacitet.

Låt mig påminna om att redan 1975 års långtidsutredning pekade på den offentliga utgiftsexpansionens problem. Än tydligare ägde detta rum i 1978 års långtidsutredning. Men uppenbarligen togs de varningssignaler som då hissades inte på allvar. Och vad som för mig är särskilt förvånande är att löntagarorganisatio-

nera i så hög grad underlåtit att uppmärksamma vad jag brukat kalla den nya fördelningskonflikten, dvs de alltmer påtagliga motsattningsarna mellan offentlig konsumtion och det reala resursutrymme som vid varje tillfälle står till förfogande för arbetsmarknadens parter att förhandla om. Man talar om vinster och övervinster; om fördelningen mellan kapital och arbete. Men den stora frågan om fördelningen av resurser mellan det offentliga och de privata hushållen håller man i stor utsträckning tyst om. Varför?

### Vår politik och omvärldens

Jag inledde med att tala om att jag inte tänkte redovisa finansplanens siffror. Dem kan var och en läsa sig till. Och sifferexercisen har inget intresse i annan mån än att den är agnad att belysa arten och vidden av den svenska ekonomins balansproblem och av de svårigheter som möter på vägen mot en långsiktig balans. Att finansplanen inte ger några löften om guld och gröna skogar kan var och en få klart för sig.

Årets finansplan kan inte heller betraktas som något slags isolerad milstolpe eller en ny programforklaring. Den är att betrakta som en uppföljning av den politiska strategi som regeringen tidigare redovisat i liknande finansplaner i januari förra året, i april, i samband med urtima riksdagen i augusti och nu senast i samband med besparingspropositionen i oktober. Den är därför närmast att betrakta som en avstämning av läget just i det ögonblick då budgetpropositionen läggs på riksdagens bord. Nästa avstämning kommer att ske i samband med kompletteringspropositionens framläggande i april. Och vi har då möjligheter till säkrare bedömningar av idag vissa osäkra företeelser, oljeprisutvecklingen, konjunkturutsiktarna, eventuellt ändrade signaler i Förenta Staternas ekonomiska politik efter presidentskiftet, utvecklingen i sysselsättningshänseende

och de ytterligare utgiftsbegränsningar som det alltför höga budgetutfallet under de sista höstmånaderna kommer att föranleda. Och vi har också att ta ställning till LU 80, som då har varit föremål för sedvanlig remissbehandling.

Det finns en betydande internationell samstämmighet om både mål och medel i det slags ekonomiska politik som den svenska regeringen redovisat. Praktiskt taget alla OECD-länder väntas föra en restriktiv ekonomisk politik under 1981 trots de svaga konjunkturutsiktarna och den mycket höga arbetslösheten i många länder. I såväl borgerligt som socialdemokratiskt styrda länder finns alltså en samstämmig uppfattning hos de för den ekonomiska politiken ansvariga, att bytesbalansproblematiken och den höga inflationen icke medger något realistiskt alternativ till den politik som förs, inte minst med hänsyn till risken för att nya inflationsimpulser skall genereras av de senaste 18 månadernas oljeprisstegringar.

Låt mig därför sluta med en liten – blygsam – elakhet. I en reservation i riksdagens finansutskott i höstas konstaterade den socialdemokratiska oppositionen att regeringarna i industriländerna "har genomgående prioriterat inflationsbekämpning och önskemål att nedbringa underskotten i bytesbalansen framför att kompensera efterfrågeborrfallet". Denna nya "konservativa ekonomiska doktrin" – heter det i reservationen – har varit vägledande för den ekonomiska politiken i såväl vårt land som utomlands. Och den utgör – fortsätter reservationen – "ett av de största hindren för att kunna vända utvecklingen åt rätt håll".

Jag vill bara begränsa mig till att konstatera, att jag inte är övertygad om att alla de länder som strävar efter att bekämpa inflationen och nedbringa underskotten i bytesbalansen är benägna att kannas vid benämningen "denna nya konservativa ekonomiska doktrin".