

Erfarenheter av lagerstödet

1971 lanserades lagerstödet som ett nytt instrument i den stabiliseringspolitiska arsenalen. Avsikten är att hjälpa företagen att brygga över efterfrågesvackor utan att dra ned produktion och sysselsättning. Lagerstödet har dock flera nackdelar, och i jämförelse med andra sysselsättningsfrämjande åtgärder är dess effekter oklara.

Under intryck av den svåra situationen på arbetsmarknaden under andra hälften av 1971 lade regeringen en proposition med förslag till ett paket med konjunkturstimulerande åtgärder [prop 1971: 140]. Där introducerades ett nytt ekonomisk-politiskt instrument, lagerstödet. Man anförde att "ett särskilt statligt stöd till företag avsett att utgöra kompensations för de ökade lagerkostnaderna bör kunna medverka till att upplagring av företagens produkter underlättas och till att avskedanden och permitteringar förebyggas". Stödet skulle ha en klart arbetsmarknadspolitisk inriktning. Förslaget som antogs innebar att företagen fick bidrag med 20 procent av värdet av lagerökningen under 1972 om vissa villkor uppfylldes. Lagerstödet infördes åter under 1975 och var i kraft även under 1976 och har utsträckts till 1977."

Jag kommer här att redogöra för hur lagerstödsystemet är tänkt att fungera och hur det faktiskt fungerar, särskilt med utgångspunkt från erfarenheterna

under den sista konjunkturedgången. Farorna med ett lagerstöd blir alltmer uppenbara ju längre högkonjunkturen dröjer. En mer definitiv utvärdering av lagerstödspolitiken 1975—77 kan göras tidigast vid slutet av 1977 men några tentativa slutsatser kan dras redan nu.

Lagerstödet's filosofi

Filosofin bakom lagerstödet är ganska enkel. När efterfrågan och leveranserna sjunker måste företagen välja mellan att skära ned produktionen eller att låta lagren växa. Hur valet utfaller beror på de kostnadsmässiga konsekvenserna av de båda alternativen. Det antas att kostnadssituationen gör att många företag väljer att minska produktionen. När detta beslut fattats uppkommer problemet vad man skall göra med den arbetskraft som nu blivit överflödigt. Om anställnings- och utbildningskostnaderna är låga (och tillgången på arbetskraft god) kommer företagen att permittera, avskeda eller underlåta att ersätta personal som av olika anledningar frivilligt slutar.

Lagerstödet's konstruktion förutsätter att nedgången i efterfrågan av företagen uppfattas som tillfällig och att efterfrågan förväntas skjuta fart igen efter någon tid, så att en eventuell lageruppbbyggnad kan avvecklas utan förluster och störningar i ekonomin i stort. Genom att subventionera en ökning i lagren kan myndigheterna hjälpa företagen att bryg-

Fil dr SVERKER PRASKI är forskarassistent i nationalekonomi vid Uppsala universitet. Han arbetar för närvarande med ett projekt om lagerinvesteringarnas roll i konjunkturförloppet, och möjligheten att styra dem med ekonomisk politik.

ga över perioder med dålig efterfrågan utan att dra ner produktionen och därmed även sysselsättningen. Företagens ambitioner till produktionsutjämning över konjunkturcykeln förstärks. Man kan se det som en omfördelning av produktion och sysselsättning över tiden.

Det bör dock observeras att effekterna på lagerinvesteringarnas variationer är obestämmd. Vanligtvis antas att variabiliteten hos lagerinvesteringarna skulle minska, men den kan lika gärna öka. Om efterfrågan (leveranserna) varierar mer än produktionen i utgångsläget, kan en mer utjämnad produktion efter lagerstöd i själva verket medföra större variation i lagerinvesteringarna. Det kan alltså visa sig svårt att utjämna *både* produktionens och lagerinvesteringarnas svängningar.

Om konjunkturuppgången dröjer

Lagerstödet kan i vissa situationer komma att verka destabiliserande, så att variationerna i sysselsättning och produktion i själva verket förstärks. Detta kan hända om konjunkturuppgången dröjer längre än vad företagen räknat med. Då kan lagren fortsätta att växa så att lagerstocken når en oacceptabel nivå. För att hejda lageruppbyggnaden och eventuellt minska lagren kan mycket drastiska produktionsnedskärningar bli nödvändiga. Hela anpassningen till en låg efterfrågenivå kan då komma att ske under mycket kort tid jämfört med om man hade börjat anpassningen tidigare.

Mycket tyder på att Sverige nu befinner sig i precis en sådan situation. Konjunkturuppgången borde ha kommit för ca ett år sedan enligt det traditionella konjunkturmönstret. Det finns ännu inga säkra tecken på att efterfrågan börjat öka mer allmänt. Många företag har redan varslat om permitteringar och korttidsvecka.

Regler för lagerstödet

Lagerstödet innebär att statsbidrag utgår med 20 procent (beräknat på helår) av värdet av företagets ökning av lagret av färdigvaror av egen tillverkning under bidragsperioden (vanligtvis ett år). Det förutsätts att företaget har svårigheter att upprätthålla sysselsättningen och ett villkor för statsbidraget är att sysselsättningen under bidragsperioden inte får minskas. Detta innebär bl a att en sk naturlig avgång måste ersättas. Bidrag kan även utgå till grosshandelsföretag om de kan visa att lagerökningen skapat sysselsättning i visst företag.

Lagerökningen skall värderas i återanskaffningspriserna vid bidragsperiodens början och ökningen beräknas som skillnaden mellan utgående lager och det högsta värdet av endera ingående lager eller det sk normallagret, dvs medellagret för de tre närmast föregående åren. Företaget betraktas som en juridisk enhet, vilket innebär att bidrag — i princip — inte kan utgå till vissa produkter eller vissa anläggningar. (Dispenser har dock givits.) Lagerstöd utgår inte till företag som tagit i anspråk investeringsfond för konjunkturutjämning eller särskild investeringsfond för att finansiera sina lager.

Reglerna för åren 1975—76 skiljer sig något från dem som gällde under 1972. Kraven på bibehållen sysselsättning har nu skärpts avsevärt i förhållande till 1972, då många dispenser gavs. Det var vidare under 1972 oklart i vilka priser lagerökningen skulle värderas. I en del fall användes löpande priser. En annan nyhet är att företagen under 1976 haft möjligheter att få förskott på upp till 75 procent av bidraget. Dessutom har statliga lånegarantier givits. Många företag klagade över svårigheter att utnyttja lagerstödet under 1972 av likviditetsskäl.

Den administrativa rutinen är att företagen lämnar in en ansökan till länsarbetsnämnden minst tre månader före bi-

dragsperiodens utgång. Ärendet går sedan vidare till arbetsmarknadsstyrelsen, vilken fattar preliminärt beslut i frågan. Efter periodens utgång — som regel inom sex månader — måste företaget inkomma med slutlig redovisning beträffande lagerökning och sysselsättningsläge. Redovisningen skall styrkas av auktoriserad revisor och arbetstagsrådets ledamöter i företagsnämnden. Företaget skall vidare skriftligen medge att arbetsmarknadsstyrelsen har rätt att granska företagets räkenskaper.

I årets statsverksproposition byggs lagerstödet ut med ett bidrag på 8 procent beräknat på kvarstående "överlager" den 30.6.1977. Med "överlager" menas den del av lagret för vilken lagerstöd utgått. Inget bidrag utgår om det kvarstående överlagret den 30.6.1977 understiger överlagret den 1.1.1977 med mer än 50 procent. För att bidrag skall kunna utgå måste företagen hålla sysselsättningen oförändrad. Syftet med detta nya bidrag är självfallet att underlätta en lugn avveckling av överlagren utan kraftiga produktionsinskränkningar, trots att konjunkturuppgången dröjer.

Företagen påverkas olika

Lagerstödet syftar alltså till att stabilisera sysselsättningen genom att subventionera en produktion som skall försälgas först i framtiden. Det är uppenbart att lagerstödet måste påverka olika företag på högst skilda sätt. Här skall tre aspekter beröras. För det första varierar möjligheterna att lagra mellan olika produkter och branscher. För det andra kommer det effektiva stödet för sysselsättningen att variera mellan företag och branscher med olika förädlingsvärdeandel. För det tredje gynnar reglerna för lagerstöd de företag som i alla händelser hade planerat att öka sitt lager.

Man brukar skilja mellan orderstyrd

och lagerstyrd produktion med utgångspunkt från det tidsmässiga förhållandet mellan efterfrågan och produktion.

Företag som huvudsakligen har orderstyrd produktion har små möjligheter att tillgodogöra sig ett sysselsättningsstöd i lagerstödet form. Å andra sidan kan det hända att orderstyrning och arbetsintensitet går hand i hand, nämligen så att ju mer skraddarsydd produkten är desto mer orderstyrd och arbetsintensiv är produktionen som regel. Det kan alltså finnas en viss risk att lagerstödet missar just de företag som det i första hand borde rikta in sig på.

"Sammanfattningsvis skulle dessa resonemang tyda på att lagerstödet är ett ganska oprecist och ineffektivt ekonomisk-politiskt medel . . . Trots detta behöver man inte dra slutsatsen att lagerstödet bör utgå ur den ekonomisk-politiska arsenalen. Så många effektivare medel finns tyvärr inte."

Även hållbarheten varierar kraftigt mellan olika produkter. Livsmedel produceras visserligen huvudsakligen på lager, men den begränsade hållbarheten sätter en bestämd gräns för hur stora lagren kan vara i förhållande till omsättningen. Ett annat aktuellt exempel är lagren av björkved i Mellansverige.

Eftersom ju lagerstödet syfte är att förmå företagen att behålla arbetskraften under lågkonjunkturen, kan det vara intressant att se hur kraftig subventioneringen av lönekostnaderna blir vid lagerproduktion. Subventionen är ju direkt beroende av hur stor andel lönekostnaderna utgör av saluvärdet, eftersom ju lagerstödet storlek baseras på saluvärdet. Nu varierar lönernas andel av saluvärdet mellan branscherna och i ännu

högre grad mellan olika företag. I *tabell 1* visas lönernas andel av saluvärdet för totala industrin och några branscher.

Låt oss se på ett genomsnittligt företag i massa- och pappersindustrin. Lagerstödet uppgår till 20 procent av produktionsvärdet. Lönekostnaderna utgör 18 procent av produktionsvärdet. Lagerstödet kommer därför upp till inte mindre än 110 procent av lönekostnaderna ($0,20/0,18 = 110$ procent) i branschen. Ett genomsnittligt företag inom maskin- eller elektroindustrierna däremot får en subvention för lönekostnaderna på ca 60 procent ($= 0,20/0,33$) eller litet drygt hälften av skogsindustriföretaget. Går man ner på delbranscher eller enskilda företag kan ännu större differenser lätt återfinnas. Å andra sidan bortses här från indirekta effekter, t ex att ett stöd till lagerproduktion inom maskinindustrin kan leda till ökad produktion inom metallvaruindustrin och att den sistnämnda industrins produkter används av maskinindustrin.

Lagerstödet konstruktion, som de flesta ekonomisk-politiska åtgärder som "köper" ett visst beteende av företagen, lider av en fundamental svaghet. De företag som planerat att öka sina lager i alla händelser får en större subvention än de företag som planerat att minska sina lager. Det är självfallet de senare företagen

som man i första hand vill nå. Ett företag som den 1 januari har ett lager på 1 000 enheter och som planerar att minska lagret till 800 enheter genom att inskränka produktionen under året, kan kanske förmås att låta lagret växa till 1 100 enheter genom lagerstöd. Då får företaget stöd endast för de sista 100 producerade enheterna, trots att man ökat det planerade lagret med 300 enheter. Ett annat företag som från början planerat att öka sitt lager med 300 enheter, får stora subventioner för att endast genomföra sina planer. Problemet, vilket nog är olösligt, består i att man vill subventionera skillnaden mellan en planerad och en faktisk nivå på lagret, medan vad man faktiskt kan göra är endast att subventionera skillnaden mellan två faktiska nivåer. Reglerna för lagerstöd innehåller i och för sig villkor som skall mildra verkningarna av detta problem, nämligen bestämmelsen om "normallager" respektive kravet att företagen skall kunna dokumentera svårigheter att upprätthålla sysselsättningen, men de praktiska svårigheterna torde vara uppenbara.

Sammanfattningsvis skulle dessa resonemang tyda på att lagerstödet är ett ganska oprecist och ineffektivt ekonomisk-politiskt medel. Det är oprecist, eftersom företagen har så ytterst varierande möjligheter att utnyttja stödet och ef-

Tabell 1

	Lönekostnader/ Saluvärde	Förädlingsvärde/ Saluvärde
Trävaruindustri	0,25	0,47
Massa o papper	0,18	0,41
Grafisk	0,39	0,72
Järn o stål	0,23	0,40
Metallvaru	0,31	0,56
Maskin	0,33	0,56
Elektro	0,33	0,61
Totala industrin	0,24	0,47

ttersom myndigheterna inte kan rikta det. Det är ineffektivt, därför att man tvingas betala för ett betydligt större antal arbetstillfällen än man i och för sig skulle ha behövt. Trots detta behöver man inte dra slutsatsen att lagerstödet bör utgå ur den ekonomisk-politiska arsenalen. Så många effektivare medel finns tyvärr inte.

Hur har företagen utnyttjat lagerstödet?

Under den första stödperioden, kalenderåret 1972, subventionerades lagerinvesteringar på ca 750 mkr i löpande priser. Detta belopp kan jämföras med industrins totala saluvärde på ca 120 miljarder kr eller industrins lagerstock av färdigvaror av egen tillverkning på 9 300 mkr. I 1968 års priser var den subventionerade lagerinvesteringen 630 mkr. Under året 1972 minskade industrins färdigvarulager med ca 130 mkr i 1968 års priser.

Lagerstödet 1972 var ganska koncentrerat till ett litet antal företag. Tre företag fick mer än 20 procent av det totala stödet och ytterligare 30 företag fick lika stor andel, så att mindre än 40 företag fick mer än hälften av stödbeloppet. I *tabell 2* visas stödets fördelning på olika branscher, jämfört med branschernas andel av totala industriproduktionen.

Massa- och pappersindustrin respektive metall- och verkstadsindustrin har alltså fått det största stödet både absolut och sett i relation till produktionsandelen. (Tyvärr kan inte järn- och stålindustrin skiljas ut från verkstadsindustrin för 1972.)

Det kan påpekas att ett företag i massa- och pappersindustrin och två företag i metall- och verkstadsindustrin fick ungefär hälften av det totala stödet i respektive bransch.

Den senaste stödperioden, kalenderåren 1975 och 1976 (se ovan), har ju just avslutats. De slutliga besluten kommer

inte att fattas förrän sent i sommar. De preliminära beslut som fattats t o m december 1976 avser lagerinvesteringar på sammanlagt 6 300 mkr inom industrin. Det är uppenbart att efterfrågebortfallet varit avsevärt större under den senare stödperioden, men också att företagen lärt sig att utnyttja stödet bättre. Fortfarande är dock koncentrationen rätt hög. 13 företag (1 procent) svarar för drygt 35 procent av den totala lagerökningen. 60 företag (4 procent) svarar för 60 procent av lagerökningen. Fördelningen på branscher framgår av *tabell 2*.

Det allmänna mönstret är detsamma som för den första stödperioden i och med att skogsindustrierna och järn- och stål- samt verkstadsindustrierna dominerar. Det mest frapperande är i hur hög grad processindustrierna massa- och pappersindustrin respektive järn- och stålindustrin utnyttjar lagerstödet. Dessa två branscher fick 45 procent av stödet och

”Beräkningarna gav till resultat att lagerstödet haft en klart positiv effekt på lagerinvesteringarna inom järn- och stålindustrin, trä- samt massa- och pappersindustrierna. Resultatet för verkstadsindustrin var mer tvetydigt.”

de svarar för knappt 20 procent av produktionen. Processindustrierna med kontinuerlig lagerstyrd produktion och starkt varierande efterfrågan är som skapta för lagerstödet. En kontrast utgörs av branscherna livsmedel och drycker samt textil och beklädnad, vilka knappt fått något lagerstöd, 3 procent, men svarar för 20 procent av industriproduktionen. Det tycks alltså som om misstankarna att lagerstödet systematiskt gynnar vissa typer av företag och missgynnar andra styrks av erfarenheterna hittills. Misstankarna styrks även av det faktum att verkstads-

industrins andel av lagerstödet är avsevärt mindre än dess andel av produktionen. Eftersom en stor del av verkstadsindustrins produktion är orderstyrd är detta precis vad som kunde väntas.

Lagerstödetts effekter

Lagerstödet syftar till att förmå företagen att hålla produktion och sysselsättning uppe under perioder med svag efterfrågan. Det har nu prövats vid två tillfällen. Går det att säga något om hur stödet lyckats i sitt syfte? Inte så mycket, tyvärr, eftersom några mer genomarbetade undersökningar ännu inte gjorts. Det är ännu litet för tidigt att studera den senaste stödperioden. Vissa grova tentativa kalkyler kan dock göras redan nu. Två undersökningar som kan ge något mer underbyggd uppfattning planeras bli klara under året. Den ena är en postenkät i lagerstödsutredningens regi och den andra består i intervjuer med ett mindre antal företag och genomförs i regi av SNS.

För den första stödperioden, kalenderåret 1972, har man gjort jämförelser mellan företag med respektive utan lagerstöd med utgångspunkt från de årsvisa räkenskaper som insamlas till SCBs finansstatistik. Beräkningarna gav till resultat att lagerstödet haft en klart positiv

effekt på lagerinvesteringarna inom järn- och stålindustrin, trä- samt massa- och pappersindustrierna. Resultatet för verkstadsindustrin var mer tvetydigt. Ingen positiv effekt på sysselsättningen kunde konstateras. Stödföretagen hade i själva verket en klart sämre sysselsättningsutveckling än företagen som inte mottagit lagerstöd. Detta kan till en del förklaras av att de företag som fått stöd som regel mött en större efterfrågeminskning (och i allmänhet haft en mer variabel efterfrågan) och till en del genom att det under 1972 var relativt vanligt med dispenser från kravet att upprätthålla sysselsättningen. Lagerstödet kan ju i och för sig ha förhindrat att sysselsättningen blev ännu mindre än den faktiskt blev.

Man gjorde inte något försök att uppskatta storleken av stödets effekter på produktion och sysselsättning. Effekterna under 1972 var dock förmodligen inte så stora. Först och främst visade det sig att många företag överhuvudtaget inte kände till möjligheten att få lagerstöd. För det andra var företagen för pessimistiska under 1972. De väntade inte en konjunkturuppgång så snabbt som den sedan kom. Detta gjorde, å ena sidan, att företagen var obenägna att acceptera växande lagerstockar och, å andra sidan, att företagen sålde från lagren i första hand när efterfrågan sköt fart. Den slutliga

Tabell 2

	Lagerstöd 1972	Produktion 1972—1974	Lagerstöd åren 1975—76 (prel)
Livsmedel o dryck	0,0	14,8	0,6
Textil o beklädnad	1,2	4,4	2,5
Trä	5,4	8,5	16,6
Massa o papper	25,0	9,6	25,7
Kemisk	5,3	9,8	3,7
Jord o sten	1,4	3,0	2,1
Järn o stål	} 58,3	} 8,9	} 18,8
Verkstad			
Övrigt	3,4	4,6	0,3
Totala industrin	100,0	100,0	100,0

lagerökningen i stödföretagen blev endast knappt 60 procent av den ökning som företagen planerade enligt den preliminära ansökningen om lagerstöd.

... Situationen var helt annorlunda under 1975 och 1976. Då var de flesta företagen optimistiska och väntade en snabb konjunkturuppgång inom kort. Detta gjorde det självfallet lättare för företagen att acceptera en "för stor" lageruppbyggnad. Vidare ville företagen hålla sin produktionsapparat intakt och insatsberedd inför den väntade efterfrågeökningen. Detta gjorde (tillsammans med Amanlagar, trygghetslagar etc) att företagen var tveksamma att minska antalet anställda. Företagen tenderade alltså av sig själva att hamstra arbetskraft och antalet sysselsatta med reparationer och underhåll steg under dessa år. De höga vinsterna under 1973 och främst 1974 betydde säkert också mycket.

Det är antagligen precis under dessa betingelser som lagerstödet kan förväntas vara som mest effektivt, även om det kan vara svårt att mäta det. Företagen drabbas av ett stort efterfrågebortfall, som beräknas vara kortvarigt, och man är alltså i och för sig benägen att hålla produktionen uppe och personalen i arbete. Då kan lagerstödet bli den avgörande faktorn som förmår företaget att välja denna taktik.

15 000 jobb?

Med utgångspunkt från antagandet att företagen på sikt önskar upprätthålla ett konstant förhållande mellan sitt lager av färdigvaror och sin produktion (försäljning), kan man göra en grov uppskattning av det "övernormala" lagrets storlek och föra ett tentativt resonemang om stödets sysselsättningseffekter.

Även de svenska industriföretagen eftersträvar en konstant lagerkvot på sikt. Det framgår av *figur 1* som visar stocken av färdigvaror vid slutet av ett år divide-

rat med produktionen under samma år. Staplarna visar företagens nulägesomdömen om sina färdigvarulager (netto) enligt konjunkturbarometrarna.

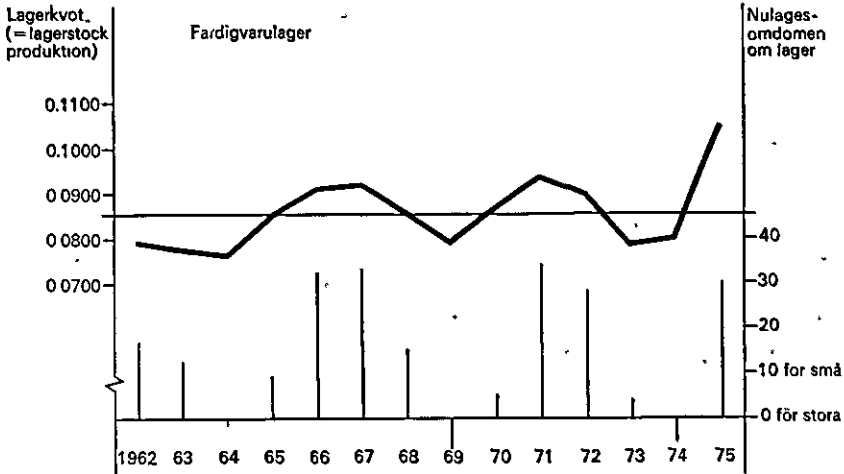
Den genomsnittliga lagerkvoten för färdigvaror för perioden 1962—75 är 0,0857. Under åren 1964, 1969, 1973 och 1974 (i huvudsak de första åren av en högkonjunktur) faller lagerkvoten till 0,0785 i genomsnitt och figuren visar att under dessa år anser företagen sina färdigvarulager vara för små. Under åren 1966, 1967, 1971 och 1972 (recessionsår) stiger lagerkvoten till 0,0918 i genomsnitt och företagen anser då att lagren är för stora.

Data stöder alltså hypotesen att företagen har en önskad lagerkvot över konjunkturcykeln, men att man kan acceptera konjunkturrellt betingade avvikelser inom rimliga gränser. Man skulle alltså kunna förvänta sig en lagerkvot under 1975 på den för recessionsår vanliga nivån, ca 0,0920, men lagerkvoten för 1975 är i själva verket betydligt högre, ca 0,1045, beroende på en mycket stor lageruppbyggnad under detta år. Att företagen godtagit att lagerkvoten stigit så exceptionellt kan säkert till stor del föras tillbaka på lagerstödet, hur stor del är givetvis svårt att precisera.

Skillnaden mellan den faktiska lagerkvoten 1975 och den förväntade, (0,1045—0,0920), motsvarar ett "övernormalt" lager på ca 1 500 mkr i 1968 års priser, vilket kan jämföras med den totala lagerökningen för färdigvaror på ca 2 600 mkr. Knappt 60 procent av den totala lagerökningen utgjordes alltså av en "övernormal" lagerökning. Om man utgår från samma genomsnittliga produktivitet som under åren 1966, 1967, 1971 och 1972, 91 500 kr i 1968 års priser (för perioden 1970—1974 var genomsnittsproduktiviteten 106 100 kr), motsvarar det "övernormala" lagret en sysselsättning av ungefär 16 000 årsarbetare.

Det betyder att om företagen hade

Figur 1.



skurit ned produktionen för att hålla lagren på en för konjunktursituationen "normal" nivå, skulle ca 16 000 årsarbetare ha tagits från produktionen. Om dessa människor hade stötts bort från företagen skulle alltså industriarbetslösheten ha ökat från 1,85 procent till 3,4 procent.

Om man vill fortsätta att spekulera kan man observera att lagerstöd har beviljats (preliminärt) på drygt 1 000 mkr. Vid en genomsnittlig industriarbetarlön på 50 00 kr och med lönekostnadspålägg på 30 procent blir arbetskostnaden 65 000 kr. Det betyder att lagerstödet räcker till att betala drygt 15 000 årsarbetare. Det ligger frestande nära att tänka att av de 16 000 årsarbetare som fått behålla sina jobb som följd av de

"övernormala" lagren, drygt 15 000 kan tacka lagerstödet för att de slapp bli arbetslösa.

En sådan slutsats vore dock vilseledande. Resonemanget bygger ju på att alternativet till lagerstöd hade varit en politik där den offentliga sektorn hade *sparat* hela det belopp som lagerstödet tagit i anspråk. En rimligare jämförelsenorm vore en politik med oförändrat budgetsaldo, där de medel som nu använts till lagerstöd i stället disponerats för andra offentliga utgifter eller för en sänkning av exempelvis moms eller arbetsgivaravgiften. Först mot bakgrund av en sådan jämförelse kan lagerstödet's effekter rätt bedömas.