

Åtstramningspolitiken

– ett steg på vägen till balans

Det senaste årets stabiliseringspolitik har utsatts för mycken kritik från såväl politisk opposition som fackekonomer. Lars Wohlin redovisar här filosofin bakom den sk åtstramningspolitiken, och efterlyser en alternativ totalsyn hos sina kritiker.

Sveriges utgångsläge i slutet av 1976 kan karakteriseras som en ekonomi i fundamental obalans. Det var inte fråga om en mindre avvikelse från en balanserad tillväxtväg, som varit fallet under tidigare lågkonjunkturer under efterkrigstiden utan om en avsevärt större balansrubbing.

Vid utarbetandet av regeringens stabiliseringspolitiska strategi våren 1977 stod det klart att återanpassningen till en balanserad tillväxtväg för ekonomin skulle ta många år i anspråk och att återanpassningen måste ske gradvis genom successiva ekonomisk-politiska åtgärder. Kritiken av den ekonomiska politiken har enligt min mening varit alltför kortsiktig. I debatten har ekonomerna i relativt liten utsträckning diskuterat principerna för att återföra en ekonomi från ett sådant läge till fullt kapacitetsutnyttjande och extern balans. Det är lätt

att kritisera enskilda storheters utveckling i varje fas av återanpassningsprocessen.

Regeringen har således kritiserats för att kostnadsanpassningen inte skedde i ett enda jättesteg i början av 1977, för den höga inflationen trots att kostnadsexplosionen från 1975–1976 ofrånkomligen måste slå igenom, för åtstramningen av privat konsumtion, för fallande industriproduktion trots att den i stort sett motsvarar den absolut nödvändiga lageranpassningen, för fallande industrinvesteringar, för stigande budgetunderskott m.m. Det hade varit önskvärt om man i större utsträckning sökt ange ett hållbart alternativt förlopp tillbaka till balans med angivande av de viktigaste ekonomisk-politiska åtgärderna i varje fas.

Jag vill här söka ge en närmare bakgrund och motivering till den ekonomiska politik som förts det senaste året och söka sätta in de olika åtgärderna i den långsiktiga stabiliseringspolitiska strategi som legat till grund för politiken. Jag vill därvid också ta upp en del av den kritik som kommit från universitetsekonomerna, framför allt från dem som varit knutna till SNS:s konjunkturråd.

En huvudfråga i debatten har varit skälen för och emot åtstramningspolitiken. Motiven för denna kan sammanfattas i fyra punkter:

1. att åstadkomma en sänkning av den

Ekonom LARS WOHLIN kvarstår i sin befattning som statssekreterare i ekonomidepartementet vid regeringsombildningen i oktober. Han har tidigare varit chef för Industriens utredningsinstitut, där hans forskning främst rört industriella strukturproblem och kapitalmarknadsfrågor.

svenska utrikeshandelssektorns priser i förhållande till den internationella prisnivån för att därigenom återvinna marknadsandelar, öka produktion och på sikt förbättra bytesbalansen,

2. att snabbt åstadkomma en förbättring i bytesbalansen och stabilisera valutatan, vilket har direkt betydelse för kreditpolitiken,

3. att dämpa pris- och lönekostnadsutvecklingen,

4. att anpassa den privata konsumtionen till det långsiktiga resursutrymmet och att åstadkomma den nödvändiga resursöverföringen till den utlandskonkurrerande sektorn.

I det följande avser jag närmare diskutera dessa punkter. Under punkt 1 kommenterar jag Grassmans [1978] analys av sambandet mellan relativt efterfrågetryck och bytesbalansens utveckling. Under punkt 2 tar jag upp sambandet mellan valutastabilisering, kreditpolitiken och utlandsupplåningen. Under punkt 3 berörs möjligheterna att föra en inkomstpolitik i Sverige. Under den sista punkten tar jag upp frågan om graden av utnyttjad kapacitet i svensk ekonomi och i vilken utsträckning resursutrymmet måste tas i anspråk för industriinvesteringar, lagerinvesteringar, förbättring av bytesbalansen, privat konsumtion m.m. Avslutningsvis diskuteras efterfrågepolitikens inriktning under det kommande året.

Bytesbalans och terms-of-trade

Från regeringens sida underströks betydelsen av att företagen använde devalveringarna 1977 till att sänka priserna i internationell valuta. Syftet med devalveringarna var att ge möjlighet för svensk industri att vinna tillbaka marknadsandelar och öka produktionsvolymen. I ekonomidepartementets kalkyler antogs att ca 2/3 av devalveringarna skulle användas till relativa prissänkningar på export- och hemmamarknaden

och återstoden till vinstförbättring. Med hänsyn till importinnehållet i industri-varuproduktionen betyder en 15-procentig effektiv devalvering en maximal relativ prissänkning med ca 9 procent vid oförändrad vinst i kronor per enhet. Ekonomidepartementet räknade därför med en försämring i bytesförhållandet med 5 å 6 procent. En sådan sänkning har också i stort sett kommit till stånd.

Analys av devalveringar i olika länder visar att en nödvändig förutsättning för en framgångsrik devalvering är en sänkning av relativpriset på den utlandskonkurrerande sektorns produkter.¹ Neddragningen av den inhemska efterfrågan i kombination med lageravvecklingen har ökat exportutbudet. Eftersom svensk industri nästan inte inom något produktområde säljer på en perfekt konkurrensmarknad med givet världsmarknadspris utan möter en elastisk efterfrågekurva, där elasticiteten inte är särskilt hög, kommer ett ökat utbudstryck leda till fallande relativpriser. Detta gäller särskilt om världsefterfrågan växer i långsam takt.

Under första hälften av 1977 hävdade oppositionen emfatiskt att den försämrade bytesbalansen berodde på Sveriges höga relativa efterfrågetryck och inte på den försämrade kostnadsrelationen. Sven Grassman har också i flera artiklar nu senast i en artikel i Ekonomisk Debatt [Grassman 1978] pekat på betydelsen av förändring i det relativa efterfrågetrycket som förklaring till den starka förbättringen i bytesbalansen 1978. Huvuddelen av förbättringen kan förklaras enligt Sven Grassman av förändringar i det relativa efterfrågetrycket.

Denna analys är ofullständig. För det

¹ I en fullständig analys bör man skilja mellan en förändring i relativpriset på den utlandskonkurrerande sektorns produkter och förändring i terms-of-trade. Terms-of-trade påverkas inte bara av relativprisförändringar utan också av förändringar i relativpriset på icke konkurrerande importvaror.

Tabell 1. Förändring i bytesbalansen för varor och tjänster 1971–1978 uppdelad på volym och priseffekter.

	Förändring i milj kr			Volymförändring i % av BNP	Terms-of-trade-förändring, %
	Totalt löpande priser	därav beroende på förändr i:			
		Volym	Terms-of-trade		
1971	2 846	3 244	— 398	1,9	—0,4
1972	623	365	258	0,2	0,6
1973	4 065	5 154	—1 089	2,6	—1,8
1974	—8 698	—3 944	—4 754	—1,8	—7,1
1975	—1 658	—8 203	6 545	—3,3	9,1
1976	—3 959	—2 532	—1 427	—0,9	—1,1
1977	—1 043	3 869	—4 912	1,2	—4,3
1978 (prognos, KI)	9 079	12 283	—3 204	3,5	—2,1

Källa: Nationalräkenskaperna.

första bör man inte studera effekterna på bytesbalansen utan på varu- och tjänstebalansen och ta bort transfereringarna, dvs u-hjälp och räntebetalningar, eftersom denna typ av betalningar inte är beroende av några relativa priser eller den inhemska efterfrågenivån i förhållande till utlandet.

För det andra bör man skilja mellan volym- och priseffekter. Förändring i bytesbalansen för varor och tjänster i fasta priser, är det bidrag till totala efterfrågan i Sverige som kommer från utlandet. I tabell 1 har förändringar i utländsk nettoefterfrågan i löpande priser delats upp i en volym och en priskomponent. Därav framgår att Sverige drabbades av ett mycket stort bortfall av utländsk efterfrågan åren 1974–1976, dvs de år som den sk överbryggingspolitiken bedrevs. Redan under 1977 svängde den utländska nettoefterfrågan och gav ett positivt bidrag till totala efterfrågan i Sverige. Bytesbalansen försämrades dock som följd av den terms-of-trade-försämring som devalveringarna utlöste. Under 1978 har den utländska nettoefterfrågan förstärkts utomordentligt starkt eller med ca 12 miljarder kr i 1978 års

prisnivå. Den volymmässiga förbättringen i bytesbalansen för varor och tjänster är således större än den i löpande priser och är alldeles för stor för att förklaras enbart av förändringar i lageravveckling och nedgång i den inhemska efterfrågan.

Det är visserligen riktigt att relativa efterfrågetrycket har en effekt på utrikeshandelsbalansen. Således kan den lägre inhemska efterfrågan framför allt förklara att nedgången i importen blivit så kraftig. En stor del av förbättringen i bytesbalansen för varor och tjänster måste dock hänföras till förändringen i relativpriset. När det gäller den kraftiga vinsten i marknadsandelar såväl på export- som hemmamarknaden som industrin gjort andra halvåret 1977 och under år 1978 kan detta endast till en mindre del förklaras av det inhemska efterfrågetrycket.

Att empiriskt visa hur mycket som beror på relativa prisförändringar och hur mycket på förändringar i den inhemska efterfrågan är dock svårt. Försök har gjorts att skatta priselasticiteten för importen och exporten. Dessa ligger någonstans mellan -1 och -2 och högre för exporten än importen. Tyngdpunk-

ten av effekterna ligger under de första två åren. En svårighet med sådana analyser är dock att identifiera hur mycket av den relativa prisförändringen som i sin tur beror på förändringar i relativt efterfrågetryck. Klart står dock att utan den dramatiska försämringen i konkurrenskraften 1975 och 1976 hade fallet i utländska nettoefterfrågan inte blivit så stor. Utan den svenska kronans effektiva devalvering hade inte heller den utländska nettoefterfrågan ökat så starkt 1978.

"Den volymmässiga förbättringen i bytesbalansen . . . är således . . . alldeles för stor för att förklaras enbart av förändringar i lageravveckling och nedgång i den inhemska efterfrågan."

Åtstramningen har säkerligen lett till hårdare ansträngningar att snabbt återvinna marknadsandelar, vilket bedömts som mycket angeläget. Ju längre tid marknadsandelsförlusterna varar desto svårare att återvinna förlorade andelar. Att upprätthålla marknadsandelarna på exportmarknaden är en förutsättning för framtida industriell expansion i Sverige.

Faran med en åtstramning ligger i att hemmamarknadsindustrin försvagas och reducerar sin kapacitet. När efterfrågan återvänder ersätts hemmaproduktion med import. Denna utslagningsmekanism satte fart redan 1976 när det relativa kostnadsläget i Sverige steg kraftigt trots en mycket hög inhemsk efterfrågetillväxt. Det är därför angeläget att åtstramningsperioden inte blir för långvarig och går för långt.

I SNS:s konjunkturrapport i december 1977 argumenterade man för ytterligare en devalvering med 15 procent. Det finns mycket att säga om det förslaget. Här vill jag bara peka på att man därvid inte

på något sätt diskuterade vilka effekter detta skulle få på terms-of-trade och på bytesbalansen om den som föreslogs, samtidigt kombinerades med en expansion av den inhemska efterfrågan. Skulle devalveringen enbart leda till höjda vinster eller tänkte man sig att den helt och hållet skulle användas till en sänkning av priserna i internationell valuta?

Grassman betraktar terms-of-trade-försämringen som en kostnad för devalveringarna i ett försök att göra en cost-benefit-analys av devalveringarnas effekt. Jag ser det inte på samma sätt. Visserligen innebär en terms-of-trade-försämring en temporär förlust. Huvudsyftet är att återställa expansionskraften i industrin; till en början att öka produktionen och något senare i återhämtningsfasen att öka investeringarna. Regeringen underströk också mycket kraftigt i de stabiliseringspolitiska program som presenterades i anslutning till devalveringarna det angelägna i att företagen verkligen utnyttjade devalveringarna till att sänka sina priser i utländsk valuta. Det är således det enda sättet att på sikt uppnå både jämvikt i bytesbalansen, fullt kapacitetsutnyttjande och fortsatt tillväxt. Att hävda att syftet med devalveringarna enbart var att förbättra bytesbalansen är en missuppfattning. Genom att driva fram en kraftig terms-of-trade-försämring har förbättringen i handelsbalansen blivit väsentligt mindre i löpande priser än den annars skulle ha blivit.

Jag tror att en av skillnaderna mellan SNS-ekonomernas sätt att resonera och de resonemang som förs i finansplanerna, är att de underförstått utgår från att priserna (i utländsk valuta) på svenska exportprodukter är helt givna utifrån. Med ett sådant antagande tas ingen hänsyn till nödvändigheten att sänka det relativa priset på den utlandskonkurrerande sektorns produkter. Man underskattar därför också hur lång vägen är tillbaka till jämvikt i bytesbalansen. Det

ställer nämligen större krav på exportvolymens tillväxt, givet ett visst bytesbalansmål, om även kostnader för en nödvändig sänkning av relativpriset skall täckas.

Valutastabilitet och kreditpolitiken

Enligt ekonomisk teori bör en devalvering för att korrigera en fundamental obalans företas något innan ekonomin når konjunkturbotten. Skälen för detta är att företagen då ser ytterligare vinstminskningar framför sig. Motståndet mot kompenserande löneökningar är då maximalt. Den svaga internationella och inhemska efterfrågan tvingar fram relativa prissänkningar. Prishöjningarna som följer av devalveringarna kan inte lika lätt generera höga inflationsförväntningar och paritihandelspriserna tenderar att stiga långsamt eller to m falla.

En viktig uppgift var att efter devalveringen i augusti skapa förtroende för att detta var den sista, och att återstoden av den nödvändiga kostnadsanpassningen måste ske internt. Risken var annars stor att nya förväntningsstyrda valutainflöden skulle uppstå av kanske samma omfattning som under sommaren 1977. Den restriktiva politiken – framför allt momshöjningen och avslutandet av lagerstödspolitiken innebar att omsvängningen i handelsbalansen kom nästan omedelbart efter devalveringen. Ett av skälen till varför devalveringen bäst kombineras med åtstramningspolitik är således att man därigenom snabbt kan vända handelsbalansen. Genom begränsning av den inhemska efterfrågan undertryckes nästan J-kurveffekten helt, trots det starka fallet i terms-of-trade.

Sverige devalverade i tre steg. I Storbritannien som har flytande växelkurs skedde devalveringen kontinuerligt under 1976 och 1977. Den gick därvid betydligt längre än som planerats. SNS:s konjunkturråd kritiserade sättet att genomföra devalveringarna:

”Deprecieringspolitiken har bedrivits precis som den inte får bedrivas. Justeringar har kommit tätt och varit för små för att inge förtroende. Resultatet har blivit förväntningar om fortsatt depreciering och uppskrivade inflationsförväntningar.” [Bergströms mfl 1977, s 101].

Denna utsaga utgår underförstått från en sk naiv förväntningsmodell. Förväntningar hos företag och allmänhet betyder mycket för deras handlande. Det är dock svårt att specificera i ett ekonomiskt modellsamband hur förväntningarna formas. I den enklast möjliga modellen utgår man från att företagen tror att förändringen fortsätter i samma takt som under de senaste perioderna. Enligt min uppfattning bör man utgå från att de som opererar på valutamarknaderna är något mer sofistikerade och fäster avseende vid centrala ekonomiska variabler som handelsbalansens utveckling, löne- och prisutveckling, vinstläget m.m. När det gäller allmänhetens inflationsförväntningar kan däremot den ”naiva” formuleringen kanske ge bra förklaringsvärde.

Under hösten 1977 var alltså förväntningarna om ytterligare devalveringar starka. Enligt en SNS-enkät, som samtidigt förstärkte förväntningarna, väntade ett stort antal företag ytterligare devalveringar. Den stigande D-marken drev också fram förväntningar om ytterligare en norsk och möjligen en dansk devalvering i november 1977, vilket tillsammans med dollarns fall ledde till ett relativt stort valutautflöde i december. Den fortsatt starka förbättringen i handelsbalansen och den stigande ordergången skapade dock ett fullständigt lugn på valutamarknaden för Sveriges vidkommande från början av 1978 vilket ytterligare stabiliserades av det ansvarsfulla avtalet.

På grund av de starka förväntningarna och risken för nya valutautflöden var det således inte möjligt att sänka den höga räntan under hösten 1977 utan det sked-

de först i februari 1978. De starka kvardröjande valutaförväntningarna innebar också att kreditåtstramningen upplevdes som starkare än den var. Företagen hade frihet att låna utomlands. Detta gällde också i de mindre och medelstora företagen för vars räkning bankerna kunde svara för utlandsupplåningen. Rädslan för utlandsupplåning var dock så stark att bristen på svenska kronor upplevdes som en investeringshämmande faktor. Inte bara i Sverige utan även i andra länder med fallande nominell effektiv växelkurs kan man konstatera att centralbankerna tvingas till att hålla räntan på en alltför hög nivå med hänsyn till resursutnyttjandet i ekonomin. Därför är det viktigt för de långsiktiga investeringsförutsättningarna att så fort som möjligt bryta förväntningarna om valutakursens förändring.

**”Erfarenheterna från inkomst-
uppgörelser i andra länder. . . vi-
sar entydigt på svårigheterna att
kombinera ett högt inhemskt efter-
frågetryck med en långsam löneut-
veckling.”**

I detta sammanhang vill jag också beröra upplåningspolitiken. Grassman hävdar att den blev för stor därför att den byggde på felaktiga förutsättningar om bytesbalansens storlek. Enligt min uppfattning kan inte hela restposten utan vidare föras till bytesbalansen. Till en del består den säkerligen av en underskattning av tjänsteexporten, till en del är den dock ett resultat av kortfristigt inflöde av kapital som endast delvis avspeglar sig i finansstatistikens uppgifter om förändringar i företagens utländska nettoställning. Upplåningspolitiken under 1977 utgick från en restpost på 4 å 5 miljarder kr. Detta är inget uttryck för att restpos-

ten betraktades som en del av bytesbalansen. Ty oavsett om den tolkas som en del av bytesbalansen eller som ett ore-
dovisat kortfristigt kapitalinflöde minskar den behovet av långfristig upplåning. Målet för upplåningspolitiken var också att bygga upp valutareserven till 16 å 18 miljarder kr. Detta bedömdes som angeläget särskilt med hänsyn till att Sverige lämnat valutaormen och för att skapa förtroende för den nya valutapolitiken. Valutareserven måste också återställas till den nivå den hade före det stora valutaflödet hösten 1976.

De facto blev upplåningen dock något för stor, dels därför att omsvängningen i handelsbalansen blev starkare än som förutsetts, dels därför att restposten blev större än beräknat 1977. Detta kan emellertid som redan påpekats mycket väl bero på att det verkliga inflödet av kortfristigt kapital är större än det registrerade. Även detta ger en positiv effekt på valutareserven. Något underlag för utsagor om innehållet i restposten ger alltså inte valutareservens utveckling.

Stabilisering av pris- och löneutvecklingen

Den temporära åtstramningen har också varit nödvändig för att dämpa pris- och kostnadsutvecklingen och bryta inflationsförväntningarna. Utan en dämpning av aktiviteten är det icke möjligt att uppnå den nödvändiga återhållsamheten på lönesidan vilket bli påpekats av oppositionen våren 1977.

Erfarenheterna från inkomstupp-
görelser i andra länder, tex Norge, visar entydigt på svårigheterna att kombinera ett högt inhemskt efterfrågetryck med en långsam löneutveckling. I Norge nådde man för 1977 fram till mycket låga generella löneavtal. Löneglidningen blev dock mycket stor varför den totala lönekostnadsutvecklingen blev i stort sett densamma som i Sverige.

Lönekostnaderna steg 1977 allt för

mycket för att konkurrenskraften skulle kunna återställas tillräckligt snabbt. Den alltjämt höga tillväxten i privat konsumtion i början av 1977 motverkade den nödvändiga återhållsamheten i synnerhet inom den skyddade sektorn. Under våren 1978 har däremot motståndet mot lönehöjningar från tex handelns sida varit nästan starkare än för många andra sektorer.

En underliggande tes bakom kritiken av åtstramningspolitiken synes vara att så länge ekonomin inte arbetar vid fullt kapacitetsutnyttjande ger en expansiv politik ingen effekt på pris- och lönenivån. Ser man tillbaka på SNS:s konjunkturrapporter kan man nästan genomgående finna uttryck för denna grundsyn. Myhrman [1978] har pekat på svagheterna i detta betraktelsesätt.

I slutet av 1975 rekommenderade SNS en devalvering. I och för sig innebar detta att man visade en tidig insikt om de förödande konsekvenser som urspårningen av Sveriges konstnadsläge skulle medföra. En devalvering vid denna tidpunkt hade kunnat försvaras. Förslaget var dock inte förenat med någon åtstramning av den inhemska efterfrågan.

Vid utgången av 1976 avstod SNS från att rekommendera en devalvering med hänsyn till att en sådan endast skulle leda till ökade prisstegringar och kompenserande lönekrav, vilket snabbt skulle förta effekten av devalveringen. Om man i stället rekommenderat en hård åtstramningspolitik för att klara kostnadsanpassningen internt skulle man möjligen kunna förstå resonemanget. I stället rekommenderades en mycket kraftig momssänkning för att hålla uppe den inhemska efterfrågetillväxten. I december 1977 återkom SNS med krav på en 15-procentig devalvering (alternativt en 10-procentig arbetsgivaravgiftssänkning). Den realinkomstminskning som en devalvering för med sig via högre priser skulle dock helt kompenseras med en

momssänkning. Tesen har således genomgående varit att en framgångsrik kostnadsanpassning kan ske vid relativt högt kapacitetsutnyttjande och utan reallönesänkning.

”Man har i debatten inte observerat den centrala roll som kommunalskattehöjningarna 1978 har spelat för nedgången i privat konsumtion.”

Samma tanke ligger bakom argumenteringen från Grassmans sida att en stor sänkning av arbetsgivaravgiften hade varit att föredra framför devalveringarna eftersom en sådan åtgärd inte lett till en realinkomstminskning. Jag har förra året i Ekonomisk Debatt argumenterat för varför den stora kostnadsanpassningen måste ske genom devalvering och inte arbetsgivaravgiftssänkning. Jag vill här endast erinra om att en stor arbetsgivaravgiftssänkning måste rimligen kombineras med en stor momshöjning för att inte skapa en orimligt stark expansion och av allt att döma lett till även mycket starkare löneökningar. I detta sammanhang finns det också skäl att beröra en annan tes som framförts från SNS-håll nämligen att det är den svaga efterfrågetillväxten som varit orsak till den nästan 4-åriga stagnationen i produktionen med de enorma förluster i produktionen som det inneburit. Trots att både den privata och offentliga konsumtionen växte mycket snabbare än tillväxten i ”potential output” – och trots mycket stora lagerökningar och någorlunda hög investeringsnivå – så föll industriproduktionen 1975 och 1976. Hela den inhemska efterfrågeökningen rann ut till utlandet. Endast genom att helt bortse från effekten på Sveriges relativa kostnadsläge och på

prisutveckling av den inhemska efterfrågepolitiken kan man hamna så snett i tolkningen av förloppet.

Regeringen har avvisat tanken på en renodlad inkomstpolitik. Möjligheterna att fastställa rimliga löneökningstal är mycket svårt. I princip finns knappast anledning att godta högre löneökningar än vad som krävs för ändringar i lönere-lationerna mellan olika grupper, utan att någon grupp ska behöva drabbas av lönesänkning. Genom anpassning av växelkurserna kan den utifrån kommande inflationen begränsas. Löneökningar borde kunna anges i reallönetermer. Vid en regerings övervägande om lämpliga löneökningstal kommer dock ofrånkomligen en rad andra politiska överväganden in i bilden. Det är redan av detta skäl bättre att låta arbetsmarknadens parter avgöra utrymmet för löneökningar. Regeringens uppgift bör begränsas till att lämna ingående information om det ekonomiska läget och att klart ange konkreta mål för den ekonomiska politiken under de närmaste åren. Det kan också innefatta överläggningar om skatteskalornas utseende och förändring, dvs frågor som gäller fördelningspolitiken.

I det stabiliseringspolitiska programmet som presenterades efter devalueringen i augusti 1977 angavs att lönta-garna inte kunde räkna med mer än oförändrad standard 1978 och 1979.

Det kan noteras att de socialdemokratiska regeringarna i Norge och Danmark har haft ungefär samma utgångspunkter för sin stabiliseringspolitik för åren 1978 och 1979. I klarspråk betyder detta att om avtalen skulle gå utöver vad som var förenligt med samhällsekonomisk balans kunde det bli nödvändigt med korrigerande åtgärder. Samtidigt skulle det också tolkas som en förklaring från regeringens sida att avsikten var att förhindra en nedgång i standarden i genomsnitt för åren 1978 och 1979.

Ett annat skäl mot en renodlad in-

komstpolitik är att regeringen då lätt tvingas att binda sig för skatter, avgifter och transfereringar under hela avtalsperioden. Regeringen måste behålla friheten att vidtaga ekonomisk-politiska åtgärder under avtalsperioden. Det är betydligt bättre att styra ekonomin genom gradvisa inte allt för stora åtgärder än att vidtaga stora korrekationer med långa tidsmellanrum. Men hänsyn till arbetsprocessen i regering och riksdag sker ekonomisk-politiska förändringar lämpligen halvårsvis.

Privat konsumtion och kommunalskatten

Åtstramningen av den inhemska efterfrågen har i huvudsak skett genom neddragning av den privata konsumtionen. Detta har främst skett genom

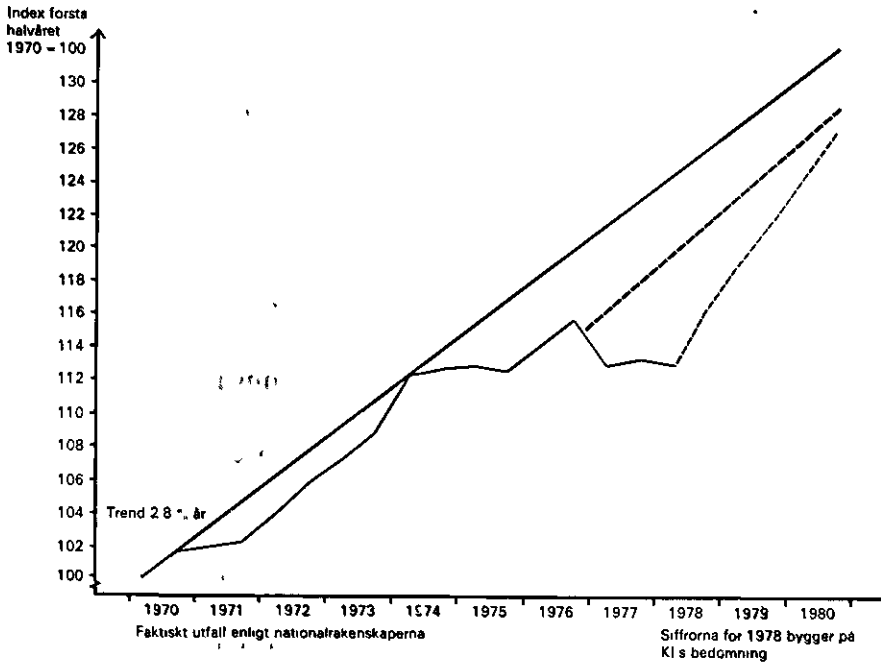
1) Momshöjningen den 1 juni 1977 och höjningen av ett antal punktskatter.

2) Devalveringarna den 1 april och 28 augusti 1977, vilka genom högre pristegringar minskade hushållens reala disponibla inkomster.

3) Kommunalskattehöjningar.

Man har i debatten inte observerat den centrala roll som kommunalskattehöjningarna 1978 har spelat för nedgången i privat konsumtion. Kommunalskatterna höjdes med i genomsnitt 1,86 kr. Detta motsvarar ca 2% av den privata konsumtionen. Vid överläggningarna mellan staten och kommunerna våren 1977 hade man från kommunsidan angivit att skat-tehöjningarna skulle uppgå till ca 1,90 à 2 kr om man inte erhöll statliga bidrag. Kommunerna erhöll ett generellt bidrag på närmare 1 miljard kr. Kommunalskattehöjningarna skulle därmed kunna begränsas till 1,50–1,65 kr. Vid regeringens diskussion hösten 1977 om de statliga skatteskalorna för 1978 räknades därför med en kommunalskattehöjning av denna storleksordning. För att hushållens reala inkomster efter skatt inte

Diagram 1. Potentiell och faktisk BNP-tillväxt 1970—1978 samt möjligt förlopp 1978—1980 (säsongrensade halvårsdata, BNP från produktionssidan)



skulle bli alltför låg beslöts att den statliga skattesänkningen skulle bli något större än vad som skulle ha skett vid en indexering av statsskatteskalan. Någon full kompensation för kommunalskattehöjningarna ansågs dock inte rimlig. Den kommunala skattehöjningen blev de facto ungefär så hög som man angivit att den skulle bli utan de generella bidragen till kommunerna. Därigenom blev naturligtvis konsumtionsneddragningen en aning hårdare än beräknat. Självfallet hade den privata konsumtionen inte dragits ner lika mycket om de kommunala skattehöjningarna varit lägre.

Kommunalskattehöjningarna innebär en hård neddragning av hushållens köpkraft. Denna nedskärning av privat konsumtion föranleder sedan krav på sänkning av mervärdesskatten eller direktskatten. Det har varit en generell tendens under de senaste tio åren att staten har tvingats sänka sina direktskatteuttag

för att kompensera hushållen för de starkt stigande kommunalskattehöjningarna. Fortsätter den kommunala expansionen i samma takt kommer den att tvinga fram fortsatt svag utveckling av privat konsumtion. Detta leder till minskande sysselsättning i det privata näringslivet. I de kommunala och länsvisa planerna framstår ofta sysselsättningsmöjligheterna inom industri och servicenäringsarna som alltför begränsade. Detta föranleder kommunerna att ytterligare öka de kommunala utgifterna för att klara de uppkomna sysselsättnings-svårigheterna att skapa nya arbetsplatser. Man är således lätt inne i en ond cirkel som inte är möjlig att bryta förrän man får någorlunda fast grepp om den kommunala utgiftsexpansionen. Ett sådant inflytande från statens sida kan mycket väl förenas med de naturliga önskemålen om en viss utjämning i kommunalskatterna inom landet.

Resursutrymme och efterfrågans inriktning

Åtstramningspolitiken har skapat betingelser för ett återförande av den svenska ekonomin till en stabil och uthållig tillväxtväg under de närmaste åren. I det följande diskuteras vissa aspekter av förloppet i denna återhämtning. De trend-siffror som anges här är naturligtvis inte avsedda att vara några prognoser för den svenska kapacitetsutvecklingen på längre sikt. Siffrorna avser i huvudsak att konkretisera den principiellt inriktade diskussion jag vill föra här.

I *diagram 1* har utvecklingen av BNP inritats halvårsvis sedan 1970. En trend har dragits mellan konjunkturtopparna 1970 och 1974. Denna trend kan tolkas som en tillväxt i "potential output" givet en viss takt i arbetstidsförkortningen. Trenden visar en tillväxt på 2,8 procent per år. Om potential output fortsatt att växa i samma takt skulle gapet mellan faktisk och potentiell produktion uppgå till närmare 10 procent första halvåret 1978. Enligt vissa beräkningar uppgår den outnyttjade kapaciteten i svensk ekonomi första halvåret 1978 dock till inte mer än ca 5 à 6 procent av BNP. Denna beräkning utgår från ett antagande om en produktivitetsreserv inom industrin på ca 12 procent. Industrin svarar för drygt 1/4 av BNP. Man kan anföra många skäl varför gapet minskat såsom den misslyckade stabiliseringspolitiken 1974-1976, förändringen i det internationella efterfråge- och konkurrensmönstret, oljeprisstegringar m m.

Jag tror att man bäst kan illustrera vad som hänt genom att uppfatta förändringen som ett skift nedåt i trenden för den potentiella produktionsstillväxten men att tillväxtstakten inte ligger lägre än under första hälften av 1970-talet. En central fråga är hur svensk ekonomi skall föras tillbaka till tillväxttrenden. I *diagram 1* har vi antagit att ökningen kommer att

uppgå till ca 4,5 procent per år 1979 och 1980. En sådan tillväxt skulle enligt dessa förutsättningar föra tillbaka svensk ekonomi till i stort sett normalt kapacitetsutnyttjande vid slutet av 1980.

Beräkningar visar att det resursutrymme som finns inom industrin i hög grad kommer att tas i anspråk för fortsatt förbättring i bytesbalansen, en normalisering av lagerinvesteringarna, ökade industriinvesteringar och en fortsatt ökning av bostadsinvesteringarna.

"En central fråga är hur svensk ekonomi skall föras tillbaka till tillväxttrenden."

Det långsiktiga utrymmet för ökning av den privata konsumtionen uppgår till 1,5 à 2 procent per år. För 1979 kan en något snabbare ökning ca 2,5 procent vara rimlig med hänsyn till den nedpressade nivån 1978. Skulle man öka den privata konsumtionen väsentligt mer så skulle man tvingas att under följande år åter dra ner den privata konsumtionen till mycket låga tillväxttal. Detta skulle allvarligt försämra förutsättningarna att stabilisera löne- och prisutvecklingen.

Regeringen har genom borttagande av arbetsgivaravgiften stimulerat ekonomin från halvårsskiftet 1978. Stimulansen motsvarar ca 3,6 miljarder kr på årsnivå, vilket är en större stimulansåtgärd än den oppositionen föreslog våren 1978. Sänkningen av arbetsgivaravgiften har främst verkat via lägre prisstegringstakt och därmed högre reala disponibla inkomster. Under andra halvåret 1978 väntas privat konsumtion växa med ca 4 procent i årstakt.

Det är i och för sig önskvärt att produktionskapaciteten tas i anspråk så snabbt som möjligt om det kan ske utan att äventyra de långsiktiga målen för den ekonomiska politiken. Det viktiga är att

efterfrågemönstret anpassas till vad som krävs långsiktigt för att uppnå en balanserad tillväxt. En alltför snabb ökning av privat konsumtion tidigt i uppsvingfasen skulle försvåra en sådan anpassning. Med den angivna målsättningen för den privata konsumtionen blir BNP-tillväxten beroende av utvecklingen av Sveriges konkurrenskraft och den internationella efterfrågan.

Svensk ekonomi karakteriserades vid ingången av 1977 av lågt kapacitetsutnyttjande inom industrin, men högt kapacitetsutnyttjande inom den icke utlandskonkurrerande, sk S-sektorn. Åtstramningen har framför allt inneburit en dämpning av efterfrågan på S-sektorns varor och tjänster. Man kan därför inte allmänt tala om att det fanns ledig kapacitet vid ingången av år 1977. Det gällde i huvudsak den utlandskonkurrerande, sk K-sektorn. Kapacitetsutnyttjandet var däremot högt inom S-sektorn, vilken blivit uppblåst av den starka inhemska konsumtionstillväxten.

Under uppsvingfasen fram till mitten av 1978 är det viktigt att industrisektorn kan dra till sig de lediga resurserna. Efterfrågeökningen på arbetskraft och kapital kommer dock relativt sent i uppgångsfasen. Det gäller därför att undvika en alltför snabb expansion av hemmaefterfrågan så att det hindrar den nödvändiga resursöverföringen från S- till K-sektorn.

”Till en början kommer företagens vinster att förbättras kraftigt från en låg nivå utan någon nämnvärd ökning i investeringarna.”

Kapacitetsutrymmet i industrin är vad gäller realkapitalets utnyttjandegrad mycket stort. Avgörande för industriproduktionens tillväxt under 1979 och 1980 blir därför möjligheterna att öka antalet

sysselsatta i de företag som möter ökad efterfrågan. Efterfrågan på arbetskraft kommer inte nödvändigtvis att ske inom de företag och de orter som har överskott på arbetskraft. Därför får inte efterfrågetrycket i S-sektorn bli alltför starkt, även om det självfallet bör öka från den nuvarande låga nivån, om K-sektorns resursbehov skall kunna tillgodoses. Det är genom åtstramning och sedan kraftig expansion av K-sektorn som resursöverföringar sker.

Industriinvesteringarna kan väntas öka först i den senare delen av uppsvingfasen när kapaciteten är bättre utnyttjad. Till en början kommer företagens vinster att förbättras kraftigt från en låg nivå utan någon nämnvärd ökning i investeringarna. Detta i förening med fortsatt lagerminskning leder till ökat sparande. Många företag kommer att söka förbättra sin soliditet genom att minska skuldbördan. Investeringsuppsvinget torde således dröja på både kapacitets- och soliditetsskäl. Den fortsatta svaga utvecklingen av industriinvesteringarna även under första hälften av 1979 kommer sannolikt att bli en central del av kritiken mot regeringens ekonomiska politik. För att skapa bästa möjliga förutsättningar för att hålla uppe investeringsnivån har investeringsfonder och extra investeringsavdrag förlängts även för 1979. Vidare är det viktigt att underlätta nyemissionsverksamheten. Under förutsättning av en någorlunda god internationell tillväxt finns det förutsättningar att räkna med betydande investeringsökningar i senare delen av återhämtningsfasen.

Teori efterlyses

Avslutningsvis vill jag understryka att det självfallet är av stort värde att universitetsekonomerna engagerar sig i den ekonomiska debatten och att SNS och andra institutioner utarbetar alternativa förslag till ekonomisk politik. Det är

samtidigt viktigt att man från regeringskansliets sida bemöter kritiken och söker något mer ingående redovisa de ekonomiska överväganden som legat bakom olika ekonomiskt-politiska beslut.

En generell invändning jag har mot mycket av kritiken är att man inte något mer ingående söker specificera de samband och teorier på vilka man bygger sina slutsatser. Jag har här pekat på flera sådana samband – pris- och lönebildningsfunktioner, efterfrågesamband i utrikeshandeln, förväntningsmodeller, investeringsfunktioner m m – där skillnaden i uppfattningar kan tolkas som uttryck för skillnader i teori och olikheter i uppfattningen av de ekonomiska sam-

bandens art. Utan större ansträngningar att redovisa underliggande teori så kommer universitetsekonomernas debatt inte att skilja sig särskilt mycket från den allmänna slagväxlingen i den politiska debatten.

Referenser

- Bergström, V, m fl [1977], *Politik mot stagflation*, (Konjunkturrådets rapport 1977-78) SNS, Stockholm
- Grassman, S, [1978], "Perspektiv på devalveringarna", *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 5
- Myhrman, J, [1978], "1977 års stabiliseringspolitik – teori och debatt", *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 6
- Wohlun, L, [1977], "Första årets ekonomiska politik", *Ekonomisk Debatt*, årg 5, nr 6