

Ref

LÅNG TIDS UTRED NINICENT

Ur KB:s samlingar

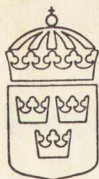
Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

87

LÅNG
TIDS
UTRED
NINGEN
'87



Statens offentliga utredningar

1987: 3

Finansdepartementet

109

Långtidsutredningen 1987

Utarbetad inom finansdepartementet

Stockholm 1987

Förord

Långtidsutredningen 1987 har utarbetats inom finansdepartementet.

Arbetet har utförts under ledning av departementsrådet Lars Heikensten. I den grupp som utfört arbetet har vidare deltagit kanslirådet Rein Hinno, departementssekreterarna Evy Berglund, Hans Bäckström, Ann-Charlotte Hagberg och Ingvar Linse samt sakkunnige Bo Nordin, avdelningsdirektören Tomas Nordström, sakkunnige Thomas Olofsson och kanslisekreteraren Gudrun Åkerlundh. Ansvarig för utskriftsarbetet har varit Åsa Lindström.

Underlag till vissa i långtidsutredningen ingående texter har skrivits av departementssekreterarna Jörgen Appelgren, Anders Kristoffersson, Göran Schubert och Claudio Vedovato samt av avdelningsdirektören Hans Olsson.

Till utredningen har varit knuten en rådgivande grupp bestående av docenterna Peter Englund och Mats Persson samt fil. kand. Anders Forslund, alla vid Institutet för internationell ekonomi och professor Bengt-Christer Ysander vid Uppsala Universitet. De har löpande följt och diskuterat arbetet.

Ett omfattande underlag för utredningen har utarbetats vid olika forskningsinstitutioner, utredningsinstitut, myndigheter och organisationer. Huvuddelen av detta material redovisas som bilagor till utredningens huvudrapport. Ansvar för de olika bilagorna och för de bedömningar de innehåller vilar på respektive författare.

Med detta förord vill jag rikta ett varmt tack till alla de som har bidragit till Långtidsutredningen 1987.

Stockholm i februari 1987

Lars Mathlein
Planeringschef

Innehåll

Förord

1 Inledning	17
Långtidsutredningens syfte och ställning	17
Långtidsutredningens historia	18
Arbetsmetod	19
Innehåll	20
2 De senaste tio–femton åren	23
Utvecklingen i OECD-området	23
Utvecklingen i Sverige	34
Förändrad syn på den ekonomiska politiken	45
3 Utgångspunkter och huvudfrågor	51
De övergripande målen	51
Några intermediära mål	53
Utgångspunkterna för analysen	55
4 Den internationella bakgrunden	59
Utgångsläget	59
Huvudalternativet	64
Utvecklingen utanför OECD-området	69
Några orosmoln och alternativa utvecklingsvägar	71
5 De närmaste åren	77
Balansalternativet	78
Ett alternativ med snabbare pris- och löneökningstakt	90

6 Det längre tidsperspektivet 1984–1995	99
Beräkningarnas uppläggning	99
Arbetskraftsresurserna	102
Produktivitetsutvecklingen och investeringarna	106
Utvecklingen fram till 1995 – huvuddragen	115
Konkurrenskraft och relativpriser	122
Den offentliga sektorn	127
Strukturomvandlingen i näringslivet	129
 7 Den finansiella utvecklingen	 139
Huvuddragen i den finansiella bilden	139
Den offentliga sektorns finanser	141
Pensionssystem och pensionssparande	148
Hushållens inkomster och sparande	151
Hushållssparandet har minskat	152
Icke finansiella företag	155
Kreditmarknaden och penningpolitiken	158
 8 Ekonomins funktionssätt – några problemområden	 163
Skattesystemets effekter – några frågeställningar	163
Den offentliga sektorn och tillväxten	172
Arbetsmarknadens funktionssätt	179
 9 Vidare aspekter på välfärden	 189
Inkomst- och förmögenhetsfördelningen	190
Regional utveckling	198
Utvecklingen på miljöområdet	205
 10 Sammanfattning och slutsatser	 213
Långtidsutredningens syfte och uppläggning	213
Erfarenheter från de senaste 10–15 åren	215
LU 84 och utvecklingen under senare år	219
Utvecklingar i två tidsperspektiv	220
Kostnadsproblemet under de närmaste åren	222
Konkurrenskraften på längre sikt	224
Strukturomvandlingen inom näringslivet	225
Den finansiella utvecklingen	226
Tillväxt och produktivitet	228
Vidare aspekter på välfärden	233
En väg mot balans och högre levnadsstandard	235

Appendix 1: LU 84 och utfall – en jämförelse	239
Appendix 2: Bilagor till Långtidsutredningen 1987	245
Litteratur	247

Tabeller

2.1	Vissa makroekonomiska nyckeltal för OECD-området 1960–1985	24
2.2	Förändring i bytesförhållande (terms-of-trade) till följd av energiprisökningar 1960–1981	26
2.3	Strukturella förändringar av den offentliga sektorns finansiella sparande 1980–1987	27
2.4	Faktisk arbetslöshet och NAIRU i EG-området 1966–1983	30
2.5	BNP och produktivitet för vissa industriländer 1960–1986	31
2.6	Arbetskraftens produktivitetstillväxt i tillverkningsindustrin uppdelad i bidrag från tillväxt av total faktorproduktivitet och ökad kapitalintensitet 1960–1983	33
2.7	BNP, sysselsättning och produktivitet 1964–1984	44
2.8	Produktions- och produktivitetstillväxt i industrin uppdelad i bidrag från tillväxt av total faktorproduktivitet och faktorinsats respektive kapitalintensitet 1964–1984	45
4.1	Tillväxt, prisstegringstakt, arbetslöshet, bytesbalans och statligt budgetunderskott 1984–1986 i OECD-området, Förenta staterna, EG, Japan och Sverige	60
4.2	Befolkningens och arbetskraftens utveckling i OECD-området 1970–1995	63
4.3	BNP-tillväxt i OECD-området 1987–1990	64
4.4	Utvecklingen i Förenta staterna 1987–1990 enligt huvudalternativet	66
4.5	Utvecklingen i EG 1987–1990 enligt huvudalternativet	67
4.6	Utvecklingen i Japan 1987–1990 enligt huvudalternativet	68
4.7	Utvecklingen i de nordiska länderna 1980–1986	68
4.8	Total import till utvecklingsländerna 1980–1985	69
4.9	BNP-tillväxt per capita 1980–1985	70
4.10	Nettonationalprodukt i statshandelsländerna 1970–1985	71
4.11	BNP-tillväxt, bytesbalans, inflationstakt och arbetslöshet i EG-området 1987–1990 när det federala budgetunderskottet i Förenta staterna inte reduceras	72
4.12	BNP-tillväxt, världshandelstillväxt, inflationstakt och arbetslöshet i OECD-området 1987–1990 när oljepriset ökar från 18 till 25 dollar per fat	73

5.1	Försörjningsbalansens utveckling och vissa nyckeltal för 1985–1990 i balansalternativet	80
5.2	Löne- och prisutveckling 1985–1990 i balansalternativet	84
5.3	Bytesbalansens utveckling 1986–1990 i balansalternativet	85
5.4	Hushållens inkomstutveckling och sparande 1985–1990 i balansalternativet	89
5.5	Arbetskraft, sysselsättning och arbetslöshet 1986–1990 i balansalternativet	90
5.6	Försörjningsbalansens utveckling och vissa nyckeltal för 1985–1990 i alternativet med snabbare pris- och löneökningstakt	91
5.7	Löne- och prisutveckling 1985–1990 i alternativet med snabbare pris- och löneökningstakt	92
5.8	Differens mellan räntabilitet på materiellt kapital i industrin och ränta på statsskuldsväxlar samt industriinvesteringar i balansalternativet och i alternativet med en snabbare pris- och löneökningstakt 1985–1990	93
6.1	Befolkning, arbetskraft och sysselsättning 1985–1995	105
6.2	Produktiviteten inom olika näringsgrenar 1964–1995	106
6.3	BNP, sysselsättning och produktivitet 1964–1995	107
6.4	Produktions- och produktivitetstillväxten i industrin uppdelad i bidrag från tillväxt av total faktorproduktivitet och faktorintensats respektive kapitalintensitet 1964–1995	108
6.5	Bruttoinvesteringar inom olika näringsgrenar 1970–1995	111
6.6	Försörjningsbalansens utveckling 1964–1995	116
6.7	Internationella förutsättningar i sammandrag	117
6.8	Resursernas fördelning 1984, 1986 och 1995	119
6.9	Sysselsättningens fördelning mellan varu- och kraftproducerande sektorer, privata tjänster och offentlig sektor 1984 och 1995	119
6.10	Finansiellt sparande 1984, 1986 och 1995	121
6.11	Nyckeltal för den ekonomiska utvecklingen 1984–1995 vid alternativa världsmarknadsantaganden och bytesbalansmål	123
6.12	Nyckeltal för den ekonomiska utvecklingen 1984–1995 vid alternativantagande i verkstadsindustrins exportfunktion	126
6.13	Offentlig konsumtion 1960–1995	127
6.14	Statlig och kommunal konsumtion per ändamål 1970–1995	128
6.15	Antal sysselsatta i olika näringsgrenar 1970–1995	131
6.16	Produktions- och sysselsättningsutveckling inom privat tjänsteproduktion (exkl. bostadsförvaltning) 1975–1995	137
7.1	Finansiellt sparande i procent av BNP 1970–1995	141
7.2	Statens inkomster och utgifter 1970–1995	145
7.3	Kommunernas inkomster och utgifter 1970–1995	146
7.4	Socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter 1970–1995	147
7.5	Hushållens inkomster, utgifter och sparande 1970–1995	152
7.6	Industrins pris-, kostnads- och vinstutveckling 1970–1995	157
7.7	Räntabilitet i industrin 1970–1995	158

7.8	Summan av absolutbeloppen av olika sektorer s sparsaldon, i procent av BNP 1970–1995	161
8.1	Olika typer av skatter och deras andel av BNP 1986 . . .	164
8.2	Procentuell förändring i arbetsutbudet vid en reduktion av skattenivån med 5 procentenheter (kommunalskatt och marginalskattespärr)	167
8.3	Marginell skattebelastning (procent av bruttoavkastning) vid investeringar i realkapital inom tillverkningsindustrin enligt 1985 års skatteregler	170
8.4	Offentlig konsumtion och bruttonationalprodukt 1970–1980 beräknade enligt två antaganden om offentlig produktivitet	175
9.1	Fördelning av familjeinkomster i sju länder vid ingången av 1980-talet	190
9.2	Inkomstfördelningen i Sverige 1953, 1967, 1973, 1980 och 1984	193
9.3	Offentliga transfereringar efter huvudsaklig funktion 1984	194
9.4	Skillnader i arbetsinkomst mellan arbetare och andra löntagargrupper 1975–1984	194
9.5	Skillnader i sammanräknad inkomst efter skatt mellan arbetare och andra löntagargrupper 1975–1984	195
9.6	Andel av hushållens samlade förmögenheter som ägs av de rikaste hushållen 1975 samt en framskrivning för 1983	196
9.7	Sysselsättningsutveckling fördelad på län och på vissa landsdelar	203
9.8	Viktigare miljöproblem och miljövardssituationen inom några olika områden	207

Diagram

2.1	Arbetslöshet och inflation i de sju största OECD-länderna, 1960–1986	24
2.2	Sysselsättningen i Förenta staterna och Västeuropa 1970–1986	28
2.3	Arbetslösheten i Förenta staterna och Västeuropa 1970–1986	29
2.4	Handels- och bytesbalans 1950–1986	35
2.5	Industrins förädlingsvärde under 1950-, 1960-, 1970- samt 1980-talen	36
2.6	Lönekostnadsökningar uppdelade på avtalsmässiga löneökningar, löneglidning och höjningar av sociala avgifter 1965–1986	38
2.7	Löneutvecklingen för en industriarbetare 1965–1985. Beräkning årlig arbetskraftskostnad och nettolön	39
2.8	Bruttospar- och bruttoinvesteringskvoter i Sverige 1965–1986	40
2.9	Bruttosparkvoten i Sverige och i OECD-området 1965–1985	41
2.10	Finansiellt sparande i offentlig och privat sektor samt bytesbalans 1965–1986	42
2.11	Bruttosparande, bruttoinvesteringar och finansiellt sparande i icke-finansiella företag 1965–1985	43
5.1	Bruttonationalprodukten i långtidsutredningens två tidsperspektiv 1970–1995	78
5.2	Svensk industris relativa (exportvägda) arbetskostnad per producerad enhet i svenska kronor resp. nationell valuta 1970–1986, jämfört med 14 andra industriländer	82
5.3	Relativprisutveckling och marknadsandelar för bearbetade varor 1970–1986	83
5.4	Bruttoinvesteringarna för industrin och näringslivet som helhet 1970–1990	86
5.5	Bidrag till BNP-tillväxten 1982–1990	87
5.6	Statens inkomster och utgifter 1965–1990	88
5.7	Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP 1980–1990 i balansalternativet och alternativet med snabbare pris- och löneökningstakt	94

6.1	Relativa arbetskraftstal i åldrarna 25–59 år, män och kvinnor, 1965–1995	103
6.2	Arbetskraft och sysselsättning i åldrarna 16–74 år 1965–1995	103
6.3	Antal sysselsatta och i arbete samt total årsarbetstid och årsarbetstid per sysselsatt i åldrarna 16–74 år 1965–1995	104
6.4	Arbetskraftens produktivitet inom industrin 1965–1995	108
6.5	Investeringskvoten 1965–1995 för industrin resp. hela ekonomin	110
6.6	Förädlingsvärde och kapitalstock för industrin 1965–1995	111
6.7	Real räntabilitet på materiellt kapital och realränta på industriobligationer 1965–1995	113
6.8	Investeringskvoter för materiella och immateriella investeringar i tillverkningsindustrin 1970–1985	114
6.9	Real disponibel nationalinkomst och total konsumtion 1965–1995	118
6.10	Real disponibel inkomst, real lönesumma och real timlön 1965–1995	120
6.11	Importutveckling i OECD 1970–1983. Ovägd utveckling i förhållande till en utveckling vägd med svenska ländervisa exportandelar	124
6.12	Marknadsandelsutveckling för svensk export 1981–1985 fördelat på förklaringsfaktorer	126
6.13	Näringslivets förädlingsvärde fördelat på fem huvudsektorer 1970, 1984 och 1995	130
6.14	Förädlingsvärde, sysselsättning (timmar) och produktivitet i hela industrin 1965–1995	132
6.15	Industrins förädlingsvärde fördelat på branscher 1970, 1984 och 1995	133
7.1	Den offentliga sektorns inkomster och utgifter 1970–1995	142
7.2	Skatter och avgifter 1970–1995	144
7.3	AP-fondens förmögenhet, avgifter och utbetalningar 1965–1995	149
7.4	Finansiellt sparande i olika pensionssystem 1970–1995	150
7.5	Hushållens sparkvot 1965–1985	153
8.1	Förvärvsfrekvenser och genomsnittligt antal arbetade timmar per individ 1965–1985. Män och kvinnor 25–64 år	166
8.2	Sambandet mellan prisökningstakt och arbetslöshet 1965–1985	180
8.3	Flyttningar över länsgräns samt kvarstående lediga platser 1965–1986	182
8.4	Andelen sysselsatta som bytt arbetsgivare någon gång under ett år. Utvecklingen för olika åldersgrupper 1966–1985	183
8.5	Brist på vissa yrkeskategorier 1965–1986	184
8.6	Andelen arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1970–1986. Åldersgrupperna 16–24, 54–64 och 16–64 år	185

9.1	Lönespännvidden 1959–1985 mellan avtalsområdena inom LO/SAF-området	191
9.2	Nominell värdestegring på vissa tillgångar 1970–1985 . . .	197
9.3	Andel kvarstående arbetssökande och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i några län relativt hela riket 1979–1986	200
9.4	Andel av befolkningen i åldern 16–64 år sysselsatta inom företagsinriktad tjänsteproduktion i olika regioner . . .	202

1 Inledning

Långtidsutredningens syfte och ställning

Långtidsutredningen 1987 har i likhet med sina föregångare till syfte att ge underlag för utformningen av den ekonomiska politiken. Ett andra viktigt syfte är att skapa debatt i ekonomisk-politiska frågor och att därmed bidra till en ökad förståelse i samhället för ekonomiska sammanhang.

Som namnet anger behandlas i långtidsutredningen frågor rörande den ekonomiska utvecklingen och den ekonomiska politiken i ett längre tidsperspektiv. I Långtidsutredningen 1987 analyseras utvecklingen fram till 1995.

Långtidsutredningen kompletterar de kortsiktiga beslutsunderlag som tas fram i regeringskansliet i form av nationalbudgetar. I motsats till nationalbudgeten är den dock inte en prognos över den sannolika utvecklingen. Den är inte heller någon plan för en utifrån vissa kriterier önskvärd utveckling. Avsikten är, speciellt i den form de senaste långtidsutredningarna har fått, att belysa utvecklingstendenser inom olika områden av samhällsekonomin och analysera de krav som ställs på den ekonomiska politiken och ekonomins funktionssätt för att vissa allmänt accepterade mål för den ekonomiska politiken skall kunna uppnås. De kalkyler som görs inom långtidsutredningens ram kan karakteriseras som betingade prognoser, dvs. de belyser en utveckling som kan väntas följa av en rad förutsättningar om förhållanden i omvärlden och den inhemska ekonomin samt om den ekonomiska politikens inriktning. Eftersom kraven på den ekonomiska politiken lyfts i förgrunden har långtidsutredningens kalkyler också kallats för en kravanalys.

Långtidsutredningen utarbetas inom finansdepartementet och är en tjänstemannaprodukt. Efter publiceringen kommer utredningen att remissbehandlas. Först därefter avgör regeringen om en proposition med ekonomisk-politiska ställningstaganden baserade på långtidsutredningen och inkomna remissvar skall läggas fram.

En omfattande långsiktig planeringsverksamhet sker inom det statliga kommittéväsendet samt hos olika myndigheter. Detta arbete avser huvudsakligen utvecklingen inom särskilda samhällssektorer såsom energiområdet, bostadspolitik, jordbrukspolitik osv. Primärkommuner och landstingskommuner utarbetar årligen kommunala långtidsplaner och som underlag för bedömningen av den statsfinansiella utvecklingen sammanställer finansdepartementet långtidsbudgetar.

Det finns betydande beröringspunkter mellan långtidsutredningen och de övriga planerings- och utredningsformerna. Material från dessa har i flera fall använts som underlag för långtidsutredningens bedömningar. Samtidigt kan långtidsutredningens resultat användas i andra utredningar, som utgångspunkt för analyser och överväganden.

Långtidsutredningen har ingen överordnad roll i förhållande till nämnda övriga utredningar och beslutsunderlag. Dess ställning som ett centralt ekonomisk-politiskt dokument ligger främst däri att den erbjuder ett sammanhållet informationsmaterial med problemorienterade analyser i första hand av den makroekonomiska utvecklingen, men också av olika delproblem rörande ekonomins funktionssätt och utvecklingen i olika sektorer. Som underlag för regeringens ställningstaganden inbjuder den till en allmän debatt om utformningen av den framtida ekonomiska politiken. För att höja läsbarheten och bredda intresset kring utredningen har dess huvudrapport denna gång gjorts väsentligt kortare än tidigare.

Långtidsutredningens historia

De offentliga långtidsutredningarna har i Sverige en nära 40-årig historia. Den första utredningen utfördes redan 1948 och den nu presenterade är den fjortonde (inklusive avstämningar) som publicerats i serien Statens offentliga utredningar. Fram till 1960 utarbetades utredningarna av särskilt tillsatta kommittéer. Från och med 1965 års utredning utförs detta arbete inom finansdepartementet. Denna ändring betingades av regeringskansliets behov av en kontinuerlig bevakning och uppföljning av den samhälls-ekonomiska utvecklingen på medellång sikt. Detta behov av regelbunden analys medförde också att det sedan 1968 har lagts fram avstämningar 2 å 3 år efter utredningarnas publicerande.

De tidigare långtidsutredningarna behandlade i regel utvecklingen under den framförliggande femårsperioden. Vid vissa tillfällen redovisades också en utblick över en längre tidshorisont, 10–25 år.

Denna långtidsutredning kommer redan tre år efter det att den föregående publicerats. Mycket talar för att långtidsutredningar även i fortsättning- en skall utarbetas vart tredje år. Under de två mellanliggande åren skall treårskalkyler utarbetas. Dessa kan i viss mening ses som årliga avstämningar av långtidsutredningarna, men syftar dessutom till att ge ett kontinuerligt uppdaterat underlag för stabiliseringspolitiken. Långtidsutredningarnas längre strukturella perspektiv behandlas däremot inte i treårskalkylerna. Inte heller genomförs i dessa någon mer omfattande analys av problem inom olika delsektorer av ekonomin.

Som är naturligt för en så lång tidsperiod har såväl utredningsmetoder som de problem som behandlats varierat mellan de olika utredningarna. Beträffande problembilden är det dock slående hur starkt vissa frågor har dominerat i utredningsarbetet genom fyra årtionden. Hit hör utrikesbalansen, kapacitetsutvecklingen i industrin och den offentliga sektorns tillväxt, dvs. frågor som även idag står i centrum för intresset.

I 1950- och 1960-talets utredningar fördes en ingående diskussion kring den ekonomiska tillväxtens förutsättningar och allokeringsproblemen på

försörjningsbalansens användningssida. Den presenterade utvecklingsbilden var i dessa fall av prognoskaraktär. De senaste långtidsutredningarna har däremot varit mer fokuserade på balansproblemen i ekonomin. Därmed har kravanalysen lyfts i förgrunden.

En utförligare genomgång av de olika långtidsutredningarnas metoder, problemområden och resultat lämnades i 1984 års långtidsutredning, kapitel 2 (SOU 1984: 4). Långtidsutredningarna 1948–1966 har också behandlats i bilaga 9 till 1970 års långtidsutredning, kapitel 4 (SOU 1971: 70).

I den sistnämnda bilagan redogjordes för utbyggnaden av en ekonometrisk modell, sedermera nämnd EMMA, som för första gången användes i arbetet med 1970 års långtidsutredning. Från början var modellen enbart ett medel för konsistensprövning av beräkningarna. Senare har analysen alltmer kommit att baseras på modellresultat. I 1975 års långtidsutredning utnyttjades ytterligare en modell, kallad LAMM, för analyser på 10–15 års sikt. Långtidsutredningarnas modellfamilj kompletterades 1978 med en mera aggregerad modell AMMA. Behovet av en sådan modell uppstod dels därför att en disaggregerad struktur inte alltid behövs, dels därför att vissa väsentliga samband i ekonomin inte behandlas explicit i EMMA. Det gäller exempelvis sambandet mellan pris- och löneutveckling och utrikeshandel samt mellan efterfrågeutveckling å ena sidan och produktivitetsutveckling och kapacitetsutnyttjande å den andra. Med AMMA har också integrerats en finansiell modell, FIMO.

EMMA, AMMA och FIMO har vidareutvecklats och använts också i föreliggande utredning. Ett arbete med att ta fram nya, i långtidsutredningssammanhang användbara modeller har dessutom inletts¹. Vidare har regeringen hos riksdagen begärt resurser för att bygga upp en mer kontinuerlig modellutvecklingsverksamhet vid konjunkturinstitutet.

Arbetsmetod

Långtidsutredningen arbetar denna gång med två tidsperspektiv. Det längre avser perioden 1984–1995. Valet av basår för den strukturella analysen har betingats av att 1984 är det senaste år för vilket nationalräkenskapernas fullständiga redovisning kunnat användas.

Parallellt med den strukturella studien utförs också en förloppsanalys för perioden 1987–1990. I denna har utvecklingen under 1987 baserats på den preliminära nationalbudgetens bedömningar, medan de tre åren 1988–1990 utgör utredningens kalkylperiod.

Långtidsutredningen bygger på ett omfattande material som erhållits från olika myndigheter, utrednings- och forskningsinstitut, organisationer och enskilda experter. Detta material presenteras i särskilda bilagor. Där analyseras exempelvis utvecklingen i olika sektorer och särskilda funktionsproblem i ekonomin. Dessutom finns mer metodologiskt orienterade studier.

Bilagorna refereras på olika ställen i huvudtexten. Något försök att sammanfatta dem görs emellertid inte. Jämfört med tidigare långtidsutredningar har också detaljgenomgången av utvecklingen inom olika delsek-

¹ Se t. ex. Persson, T. och Svensson, L. (1987) och Englund, P. m. fl. (1987).

torer starkt tonats ner. För en mer detaljerad information hänvisas läsaren till respektive bilaga.

Det bör understrykas att strävan varit att analysen i bilagorna i mindre utsträckning än tidigare skulle vara uppbounden till ett specificerat utvecklingsalternativ för ekonomin som helhet. I stället har bilageförfattarna uppmuntrats att lyfta fram och analysera de problem de ser inom respektive sektorer. Bilagorna har genomgående publicerats i namn av respektive ansvarig myndighet eller författare. De har också publicerats allt eftersom de blivit färdiga och inte som tidigare i samband med huvudrapportens publicering. Avsikten med detta har varit att lämna utrymme för en debatt kring varje bilaga. På detta vis har också bilagornas självständiga ställning i förhållande till huvudrapporten markerats. En förteckning av alla bilagor lämnas i appendix 2.

Inom finansdepartementet har den övergripande ekonomiska utvecklingen fram till år 1995 bedömts med hjälp av bl. a. material som framkommer i de olika bilagorna. Möjligheten att realisera de olika prognoserna och bedömningarna har analyserats. I detta sammanhang har finansdepartementets modeller kommit till användning.

För modellberäkningar behöver en rad förutsättningar preciseras. Av avgörande betydelse är den internationella utvecklingen. Bedömningen av den har i huvudsak baserats på material från olika internationella organisationer samt på de enskilda ländernas egna långtidsprognoser. Ett par olika tänkbara internationella utvecklingsbanor har vidare tagits fram med hjälp av en aggregerad modell över världsekonomin, som ställts till långtidsutredningens förfogande av EG-kommissionen.

Beträffande de inhemska förutsättningarna kan nämnas att prognosinstitutet vid statistiska centralbyrån utfört beräkningarna av det framtida arbetskraftsutbudet. Underlag för att bedöma produktivitets- och investeringsutvecklingen har erhållits från de i bilagor publicerade sektorstudier. Sammantaget ger nämnda förutsättningar en grund för att bestämma produktionskapacitetens utveckling.

Utifrån denna totalram har sedan olika utvecklingsvägar för den svenska ekonomin tecknats och analyserats. Det bör ännu en gång understrykas att dessa vägar inte skall betraktas som prognoser. De är istället avsedda att åskådliggöra om – och i så fall hur – olika mål för den ekonomiska politiken skall kunna uppfyllas.

Det här sagda innebär att det vore felaktigt att utvärdera långtidsutredningen genom att jämföra utfall med de bedömningar som gjorts. En sådan jämförelse är meningsfull endast för de exogena variablerna. Om utredningen som helhet skall utvärderas krävs det emellertid en vidare referensram, där man också tar hänsyn till den förda ekonomiska politiken. I appendix 1 presenteras en jämförelse mellan 1984 års långtidsutredning och dess utfall såsom det nu kan bedömas.

Innehåll

Denna långtidsutredning är indelad i tio kapitel. Kapitel 2 innehåller en översiktlig analys av den ekonomiska utvecklingen under de senaste tio–

femton åren, både i Sverige och i vår omvärld. Avsikten med kapitel 2 är att lägga en grund utifrån vilken den internationella utvecklingen och den svenska ekonomins nuvarande huvudproblem kan analyseras.

I kapitel 3 formuleras huvudfrågorna i denna utredning. Detta sker mot bakgrund av en analys av målen för den ekonomiska politiken.

I kapitel 4 redovisas den internationella bakgrund som utredningen utgått ifrån. Vidare presenteras ett par alternativa internationella utvecklingsförlopp.

Kapitel 5 innehåller utredningens bedömningar av utvecklingen fram till 1990. Två alternativa utvecklingsförlopp presenteras, ett där pris- och löneökningstakten inom landet sjunker till sådana nivåer att en fortsatt väg mot balans är möjlig för den svenska ekonomin och ett där löne- och prisbildningen följer historiska mönster.

I kapitel 6 diskuteras de problem som reses av kalkylerna för det långa tidsperspektivet fram till 1995. Bl. a. analyseras kapitalbildningen och produktivitetsutvecklingen. Vidare studeras den strukturomvandling som utvecklingen genererar och konkurrenskraften på längre sikt.

Kapitel 7 ägnas åt finansiella frågor huvudsakligen i det längre tidsperspektivet. Inledningsvis analyseras de finansiella sparbansar som framkommer ur beräkningarna. Därefter studeras den finansiella utvecklingen i olika sektorer samt en del mer specifika problem som t. ex. pensionssystemets utveckling. Avslutningsvis diskuteras implikationer för kreditmarknaden och penningpolitiken av den finansiella utvecklingen.

Kapitel 8 innehåller en närmare granskning av några funktionsproblem i den svenska ekonomin. Sålunda diskuteras problem relaterade till skattesystemet, den offentliga sektorn och arbetsmarknaden. Analysen utgår huvudsakligen från några av de i bilagor publicerade "mikroorienterade" studierna.

I kapitel 9 diskuteras den ekonomiska utveckling som utredningen bedömt leda mot balans i ekonomin i förhållande till andra aspekter som är väsentliga för välfärden i vid mening; fördelningen av inkomster och förmögenheter, den regionala utvecklingen samt den fysiska miljön.

Utredningens tionde och sista kapitel innehåller en sammanfattning och utredningens slutsatser.

2 De senaste tio–femton åren

Inledningsvis diskuteras i detta kapitel utvecklingen i OECD-området under 1970-talet och början av 1980-talet. Detta avsnitt utgör bl. a. en bakgrund till de internationella bedömningar som görs i kapitel 4. Den svenska utvecklingen under motsvarande period belyses i det därpå följande avsnittet. Det utgör en startpunkt för de kommande analyserna av ekonomisk-politiska problem i Sverige. Avslutningsvis görs ett försök att sammanfatta de ekonomisk-politiska lärdomar som kan dras från utvecklingen både i Sverige och utomlands under de senaste 10–15 åren.

Utvecklingen i OECD-området

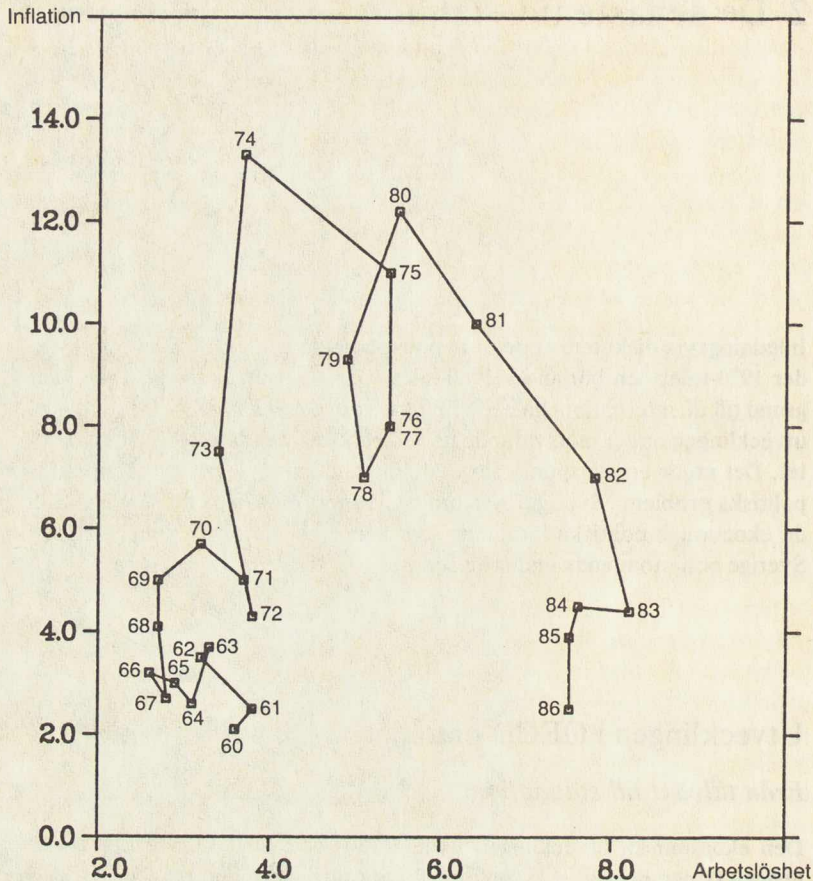
Från tillväxt till stagnation

Den ekonomiska utvecklingen under 1950- och 1960-talen var – ur ett historiskt perspektiv – exceptionellt gynnsam. Perioden präglades av låg arbetslöshet, hög tillväxt och låg om än svagt stigande inflation. Även om konjunktursvängningar förekom var arbetslösheten aldrig i närheten av t. ex. 1930-talets nivåer.

Under 1960-talet trodde man sig kunna urskilja ett stabilt samband mellan inflation och arbetslöshet. Detta samband illustrerades med hjälp av den s. k. Phillipskurvan, som beskriver hur inflation och arbetslöshet varierar med konjunkturläget. Då kapacitetsutnyttjandet är lågt och arbetslösheten följaktligen hög, sjunker inflationen till en låg nivå. Omvänt sammanfaller ett högt kapacitetsutnyttjande och låg arbetslöshet med en hög inflationstakt. Detta observerade samband ansågs ge en ram för de handlingsalternativ som stod till buds i den ekonomiska politiken.

Under 1970-talet bröts den stabila relationen mellan arbetslöshet och inflation i industriländerna. Kännetecknande för det senaste decenniet har snarast varit att perioder med hög arbetslöshet samtidigt haft en hög inflationstakt och omvänt. Detta gäller speciellt 1973–1974 och 1979–1980, då både inflation och arbetslöshet steg kraftigt. Detta illustreras av diagram 2.1, där Phillipskurvan för perioden 1960–1986 återges.

Diagram 2.1. Arbetslöshet och inflation i de sju största OECD-länderna, 1960–1986^a



^a Inflationen mäts som procentuell förändring från föregående år.

Källa: Bruno, M. and Sachs, J., *Economics of Worldwide Stagflation*, Blackwell, Oxford, 1985 och OECD Economic Outlook dec. 1986.

Perioden efter 1973 kännetecknades dessutom av låg ekonomisk tillväxt med åtföljande svag produktivitetsutveckling och trendmässigt stigande arbetslöshet. I tabell 2.1 återges vissa centrala nyckeltal för den makroekonomiska utvecklingen.

Tabell 2.1. Vissa makroekonomiska nyckeltal för OECD-området 1960–1985

Ekonomisk indikator	1960–1973	1973–1981	1981–1985
Arbetslöshet (%)	3,2	5,5	8,5
Inflation	3,9	10,4	5,1
BNP-tillväxt	4,9	2,4	2,5
Produktivitetstillväxt	3,9	1,4	1,7

Källa: Bruno, M. och Sachs, J., *Economics of Worldwide Stagflation*, Blackwell, Oxford, 1985, OECD Economic Outlook dec. 1986 och OECD Economic Outlook Historical Statistics 1960–1984, 1986.

Tre samverkande förklaringsfaktorer

Bakgrunden till den försämrade ekonomiska utvecklingen kan huvudsakligen sökas i alltför snabbt stigande reallöner, en omfattande monetär expansion och kraftigt ökade råvarupriser.

Under perioden 1969–1971 steg *reallönerna* i de industrialiserade länderna snabbare än produktiviteten. Detta medförde att vinstandelarna sjönk. Näringslivet i OECD-länderna konfronterades därför med lönsamhetsproblem redan före oljeprischocken. Det är främst tre faktorer som kan urskiljas bakom de snabba reallönestegringarna.

För det *första* var de fackliga organisationerna uppbundna av inkomstpolitiska uppgörelser och långsiktiga kontrakt under 1960-talet. Detta hade medfört begränsningar i löneökningarna med åtföljande höga vinster under slutet av 1960-talet. Ett missnöje med denna utveckling ledde till vilda strejker i ett flertal europeiska länder under perioden 1968–1970. För det *andra* ökade fackföreningsrörelsens medlemsfrekvens och styrka under 1960-talet. I flera länder förändrades också lagstiftningen i en riktning som ökade löntagarnas inflytande och stärkte fackföreningarnas positioner. Detta förändrade lönebildningsprocessen. För det *tredje* understöddes de redan inträffade löneökningarna av den expansiva ekonomiska politik som bedrevs under det tidiga 1970-talet¹.

En kraftigt inflationsuppgång grundlades av den snabba *monetära expansionen* i OECD-länderna 1969–1973. Denna hängde samman med den expansiva penningpolitik som bedrevs i Förenta staterna bl. a. för att finansiera Vietnam-kriget. Den stigande inflationstakten i Förenta staterna utsatte systemet med fasta växelkurser (Bretton-Woods) för allt hårdare påfrestningar. Från devalveringen av dollarn i augusti 1971, till Bretton Woods-systemets slutliga sammanbrott i mars 1973, utsattes dollarkursen för upprepade spekulationer. Försöken att stabilisera dollarkursen med massiva stödköp från olika centralbanker 1971–1973 återspeglades i en snabb inhemsk ökning av penningmängden, speciellt i Förbundsrepubliken Tyskland och Japan. En snabb uppbyggnad av dollarreserver ägde därmed rum i Västeuropa, vilket bidrog till att öka inflationen också utanför Förenta staterna.

Redan före den första oljechocken var således OECD-området drabbat av hög inflation samtidigt som vinsterna i näringslivet var låga. Mellan 1970 och 1972 ökade exempelvis den genomsnittliga inflationstakten från 6,5 % till 11,6 %. Detta var problem som skulle ha varit svåra att komma tillrätta med även utan de kraftigt stigande råvarupriserna 1973–1974.

Bakgrunden till de *kraftiga höjningarna* av råvarupriserna var efterfrågeboomen 1973. Uppgången i oljepriserna tillskrivs ofta oljepriskartellen OPEC. Denna bild kan emellertid nyanseras. Det var snarast så att oljepriserna drevs upp av en kraftigt stigande efterfrågan. När prishöjningarna väl inträffat, permanentades de genom att OPEC-länderna minskade tillgången på olja vid tendenser till prisfall. Kartellens bidrag till den höga oljeprisnivån bestod därför framför allt i att den försvarade redan inträffade prishöjningar genom produktionssneddragningar².

Uppgången i råvarupriserna innebar att prisnivån i OECD-länderna steg. Bytesförhållandet (terms-of-trade) förändrades också till de råvaruimport-

¹ I Soskice, D. (1978) behandlas löneexplosionen i termer av den första förklaringsfaktorn. Ändrade institutionella förhållanden på arbetsmarknaden i olika länder behandlas i Barkin, S. (red.), (1975).

² För en analys av oljeprischockens orsaker, se t. ex. Nordhaus, W. D. (1980).

Tabell 2.2. Förändring i bytesförhållande (terms-of-trade) till följd av energiprisökningar 1960–1981.
Andel av BNP

Område	1960–1972	1973–1974	1975–1978	1979–1981
Västeuropa	0,1	–6,2	0,5	–3,3
Japan	0,3	–8,2	1,2	–5,8
Förenta staterna	0,0	–2,4	0,1	–2,0

Källa: Bruno, M. och Sachs, J., *Economics of Worldwide Stagflation*, Blackwell, Oxford, 1985.

terande ländernas nackdel. I den industrialiserade världen uppstod avsevärda bytesbalansunderskott, eftersom oljepriserna innebar att inkomster överfördes till OPEC-länderna utan att de, åtminstone på kort sikt, kunde öka sina utgifter i motsvarande grad. Därför steg sparandet i världsekonomin som helhet, vilket medförde ett efterfrågebortfall med åtföljande negativ effekt på tillväxten.

Om man hade önskat bibehålla full sysselsättning efter oljeprischocken skulle reallönerna ha behövt justeras nedåt proportionellt med kostnadsökningarna för insatsvarorna. Fackföreningarna i Västeuropa försökte emellertid i stället försvara reallönerna, när inflationen ökade i importprisstegringarnas kölvatten. I Förenta staterna däremot var lönerna i allmänhet snarare stela i nominella termer, och bundna under en längre kontraktsperiod, vilket medförde att reallönerna minskade i större utsträckning än i Västeuropa.

Reallönerna i OECD-området hade redan tidigare stigit snabbare än produktiviteten. Även om reallönerna föll något under trycket av den stigande arbetslösheten minskade också produktivitetsens ökningstakt. Inkomstfördelningen försköts därför ytterligare till vinsternas nackdel. Reallönerna kom därmed att ligga över den nivå som varit förenlig med full sysselsättning.

En expansiv politik för att i detta läge hålla vinsterna uppe skulle ha resulterat i ännu högre inflationstakt. I allmänhet prioriterade regeringarna inflationsmålet och den ekonomiska politiken lades om i kontraktiv riktning. Kombinationen av en restriktiv politik och redan låga vinster gjorde att investeringarna föll kraftigt, vilket i sin tur ytterligare minskade produktivitetstillväxten. En ökning av arbetslösheten var under dessa förutsättningar sannolikt oundviklig. Den ekonomiska politikens inriktning bidrog emellertid ytterligare till den kraftiga nedgången i den ekonomiska aktiviteten i OECD-länderna efter 1973.

Finansiella obalanser mellan de stora OECD-länderna

Under perioden 1975–1979 började ekonomierna i OECD-området att återhämta sig och den ekonomiska politiken lades så småningom om i en mer expansiv riktning, vilket medförde en ökad tillväxt. Arbetslösheten förblev emellertid hög, särskilt i Västeuropa.

Den andra oljeprischocken 1979–1980 hejdade dock den begynnande återhämtningen. Bakgrunden till den kraftiga prisuppgången var återigen

den förhållandevis höga efterfrågan, denna gång kombinerad med spekulation i oljepriserna i samband bl. a. med att Irans oljeproduktion minskat drastiskt. OPEC försvarade även nu oljeprisstegringarna med produktionsneddragningar. Effekterna blev återigen högre inflation och lägre vinster i industriländerna. Regeringarna svarade liksom några år tidigare med en kraftigt kontraktiv politik. I de stora ekonomierna blev lågkonjunkturen ännu djupare än 1974–1975 och andelen arbetslösa nådde tvåsiffriga nivåer i flera OECD-länder.

Samtidigt ökade budgetunderskotten i flertalet länder inom OECD-området huvudsakligen till följd av stagnerande inkomster. Parallellt förvärrades också bytesbalanssituationen.

Först 1983 påbörjades framför allt i Förenta staterna en återhämtning som fortgått fram till idag, om än i avtagande takt. I Västeuropa har emellertid tillväxten varit förhållandevis låg och arbetslösheten är fortfarande mycket hög. Inflationen i hela OECD-området förefaller dock ha bringats under kontroll samtidigt som inflationstakten har sjunkit kontinuerligt från 1980 fram till idag, vilket är en för efterkrigstiden unikt lång period.

I Förenta staterna bedrevs efter 1982 en expansiv finanspolitik. Det växande budgetunderskottet medförde i kombination med en restriktiv penningpolitik en hög räntenivå vilket stimulerade ett avsevärt kapitalinflöde. Detta var en bidragande orsak till att dollarn apprecierades och att Förenta staternas bytesbalans successivt försämrades.

Utvecklingen sedan 1982 har ett starkt inslag av geografisk obalans. Av den totala ökningen av efterfrågan i OECD-området under denna period har Förenta staterna svarat för hälften. För Västeuropas del har nettoexporten utgjort den dominerande efterfrågefaktorn, medan den inhemska efterfrågan utvecklats svagt. I Förenta staterna har det federala budgetunderskottet ökat, medan politiken i Västeuropa har inriktats på budgetkonsolidering. Idag har Förenta staterna ett väldigt bytesbalansunderskott som motsvaras av överskott i framför allt Förbundsrepubliken Tyskland och Japan.

Tabell 2.3. Strukturella förändringar av den offentliga sektorns finansiella sparande 1980–1987^a

Procent av nominell BNP

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ^b
Förenta staterna	+0,4	-1,5	-1,0	-0,5	-0,8	-0,4	+1,2
Japan	+0,2	0,0	+0,4	+1,1	+0,6	-0,1	+0,2
Förbundsrepubliken							
Tyskland	+0,1	+1,2	+1,1	+0,1	+0,5	-0,8	-0,1
OECD	+0,1	-0,5	-0,5	-0,2	-0,3	-0,4	+0,4
Sverige	+1,4	+0,7	+0,8	+1,9	-0,2	+1,3	+0,6

^a Positiva värden indikerar en kontraktiv finanspolitisk inriktning. Siffrorna är rensade för inflationens och kapacitetsutnyttjandets effekter på budgetunderskotten.

^b Prognos

Källa: OECD Economic Outlook dec. 1984, dec. 1985 och dec. 1986.

Arbetslösheten i Västeuropa – klassisk eller keynesiansk?

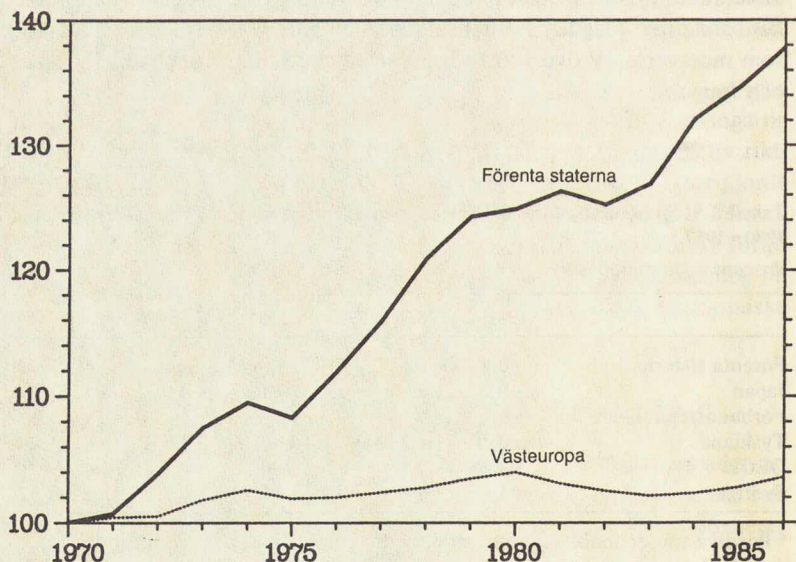
Under 1970-talet uppfattades inflationen som det centrala ekonomisk-politiska problemet. Arbetslösheten har idag tagit över denna roll. Trots en viss återhämtning av den ekonomiska aktiviteten både 1975–1979 och efter 1982 har sysselsättningen i Västeuropa stagnerat och t. o. m. fallit 1980–1983 parallellt med en trendmässig ökning av arbetslösheten. Idag är ca 20 miljoner människor i Västeuropa arbetslösa. Särskilt allvarig är den höga ungdomsarbetslösheten. Mer än en fjärdedel av Västeuropas ungdomar är utan arbete. Trots framgångar när det gäller att dämpa inflationen förefaller därför den ekonomiska politiken stå inför ett misslyckande.

Kontrasten med Förenta staterna är slående. (Se diagram 2.2 och 2.3.) Med undantag för en viss stagnation kring den andra oljekrisen har sysselsättningen i Förenta staterna stigit kontinuerligt samtidigt som arbetslösheten varit förhållandevis låg.

De två vanligaste förklaringarna till den höga arbetslösheten är att real-lönerna är för höga eller att efterfrågan är otillräcklig. Den första typen av arbetslöshet brukar benämnas klassisk, den andra keynesiansk.

Om utbudet av varor överstiger efterfrågan vid givet marknadspris, brukar man tala om "keynesiansk" arbetslöshet. Vid givna varu- och faktorpriser vill företagen sälja mer, men produktionen begränsas av otillräcklig efterfrågan. Detta ger en lägre sysselsättning än arbetskraftsutbudet och följaktligen arbetslöshet. Om å andra sidan efterfrågan på varor överstiger utbudet vid givet marknadspris, råder "klassisk" arbetslöshet. I detta fall uppstår arbetslösheten som en följd av att företagen vid rådande

Diagram 2.2. Sysselsättningen i Förenta staterna och Västeuropa 1970–1986
Index 1970 = 100



Källa: OECD Economic Outlook, Historical Statistics 1960–1984, 1986 och OECD Economic Outlook dec. 1986.

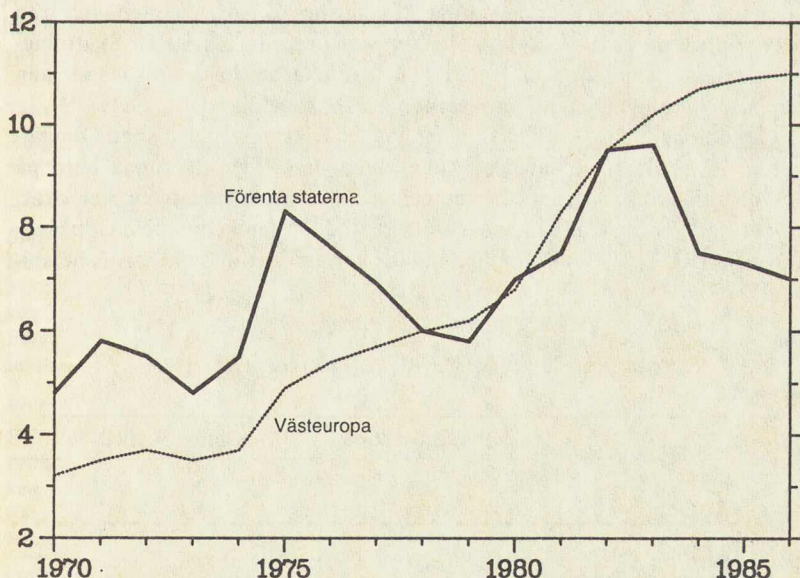
faktor- och varupriser inte är villiga att producera den kvantitet som efterfrågas. Reallönerna är med andra ord för höga för att medge full sysselsättning.

Vilken reallöneutveckling som är förenlig med full sysselsättning beror på arbetskraftens produktivitetstillväxt. Om denna ökar snabbare kan också reallönerna stiga snabbare utan att sysselsättningen hotas. Om emellertid de faktiska löneökningarna överstiger den reallöneutveckling som är förenlig med full sysselsättning uppstår ett lönegap, och därmed stigande ("klassisk") arbetslöshet. Empiriska studier av lönegapets storlek visar att detta varit stort och troligen varit en betydelsefull faktor bakom stagnationen av sysselsättningen i Västeuropa under 1970-talet.¹

Under 1970- och 1980-talen ökade dessutom i många västeuropeiska länder de löneanknutna skatterna.² Detta medförde ökade kostnader för företagen, eftersom de högre skatterna inte helt uppvägdes av lägre löneökningar. Skattehöjningarna bidrog därmed till arbetslösheten i dess "klassiska" form.

Arbetslösheten har emellertid inte enbart varit "klassisk". Begränsningar i den effektiva efterfrågan har också spelat en avgörande roll för sysselsättningsutvecklingen. Under åren närmast efter de båda oljeprishöjningarna har det i Västeuropa förts en mycket restriktiv ekonomisk politik; en högre arbetslöshet har i vissa länder varit ett medel för att få ner inflations-takten. Under dessa perioder har ökningen av arbetslösheten huvudsakligen varit av "keynesiansk" natur.

Diagram 2.3. Arbetslösheten i Förenta Staterna och Västeuropa 1970–1986
Procent av arbetskraften



¹ Se exempelvis Bruno, M. och Sachs, J. (1985).

² Stora höjningar av löneskatterna ägde framför allt rum i Förbundsrepubliken Tyskland, Japan, Holland, Sverige och Storbritannien under perioden 1966–1978. I Sverige ökade de sociala avgifterna för industriarbetare från 12,5 % av lönesumman (exkl. sociala avgifter) 1970 till ca 42,3 % 1985.

Källa: OECD Economic Outlook, Historical statistics 1960–1984, 1986 och OECD Economic Outlook, dec. 1986.

En jämförelse med Förenta staterna ger belägg för att ökningen av arbetslösheten i Västeuropa efter 1981 hänger samman med en låg efterfrågan. I Förenta staterna har efterfrågan ökat betydligt snabbare än inkomsterna, vilket återspeglas i det växande bytesbalansunderskottet. Likaså har budgetunderskottet vuxit snabbt, vilket även det är en indikation på en expansiv finanspolitik (se tabell 2.3.). Denna politik har också resulterat i en högre ekonomisk tillväxt och en snabbare sysselsättningsökning än i Västeuropa.

Arbetslösheten har ökat vid given inflationstakt

Varför har då inte länderna i Västeuropa i större utsträckning använt sig av en expansiv efterfrågepolitik för att öka sysselsättningen? Ett skäl är att en expansiv politik förutsätter att den faktiska arbetslösheten är högre än den arbetslöshet som leder till accelererande inflation, i den nationalekonomiska litteraturen kallad NAIRU (Non-Accelerating-Inflation-Rate-of-Unemployment). Om arbetslösheten är lägre än NAIRU medför en expansiv efterfrågepolitik endast en kortvarig förbättring av arbetslösheten till priset av en högre inflationstakt.

Enligt det synsätt som var förhärskande i början på 1970-talet var NAIRU stabil; en ökning av arbetslösheten under en period skulle leda till minskade inflationsförväntningar och därmed förskjuta Phillipskurvan inåt, så att arbetslösheten återigen skulle kunna minska med bibehållen låg inflationstakt. Erfarenheterna under 1970- och 1980-talen, och flera empiriska undersökningar, tyder dock på att NAIRU både är instabil och har ökat påtagligt under det senaste decenniet.¹

Enligt de beräkningar som redovisas i tabell 2.4 har både den faktiska arbetslösheten och NAIRU ökat trendmässigt; hela 5,0 procentenheter av den totala ökningen i genomsnittlig arbetslöshet på 6,4 procentenheter från 1966–1970 till 1981–1983 kan tillskrivas en uppgång i NAIRU. Skattningarna skulle därmed tyda på att den *lägsta* arbetslöshetsnivå som kan uppnås vid bibehållen inflationstakt har *ökat* trendmässigt.

Traditionellt har NAIRU associerats med friktionsarbetslöshet. Ökningen av NAIRU i Västeuropa skulle enligt detta synsätt kunna bero på demografiska förändringar, exempelvis att andelen ungdomar har ökat. Det förefaller dock inte finnas empiriskt stöd för denna hypotes. Uppgången i NAIRU skulle också kunna tänkas bero på generösa arbetslöshetsbi-

Tabell 2.4. Faktisk arbetslöshet och NAIRU i EG-området 1966–1983
Procent

Period	Faktisk arbetslöshet	Skattad NAIRU
1966–1970	2,4	2,6
1971–1975	3,2	5,3
1976–1980	5,4	5,3
1981–1983	8,8	7,6

1 Se t. ex. Coe, D. och Gagliardi, F. (1985).

Källa: Layard, R. och Basevi, G. m. fl., Europe: The Case for Unsustainable Growth, Centre for European Policy Studies, 1984.

drag, men någon markant ökning av dessa har inte heller ägt rum under 1970-talet. I centrum för analysen av förändringen av NAIRU står i stället två andra förklaringar.¹

Den första förklaringen tar sin utgångspunkt i det sätt på vilket lönebildningen fungerar. Det är inte alls säkert att en högre arbetslöshet medför att kraven på löneökningar minskar. I de refererade studierna argumenteras för att fackföreningarna i begränsad utsträckning låter sig påverkas av en hög arbetslöshet om inte de egna medlemmarna berörs. Särskilt långtidsarbetslösa kan mot denna bakgrund förutsättas ha en liten inverkan på lönebildningen.

NAIRU kan också tänkas öka som en direkt följd av den höga faktiska arbetslösheten. Exempelvis kan de arbetslösa tänkas förlora egenskaper som krävs för att framgångsrikt konkurrera på arbetsmarknaden. De kan-ske också slutar söka nya jobb. Innebörden av denna förklaring – i litteraturen benämnd "hysteresis" – är att NAIRU helt enkelt följer arbetslöshetens utveckling². Sammantaget medför detta att det är svårt att minska de höga arbetslöshetsnivåerna även om efterfrågan i ekonomin ökar.

Av ovanstående resonemang följer att den förda restriktiva politiken i en viss mening har misslyckats. Visserligen har det varit möjligt att minska inflationstakten. Men detta har inte bara skett till priset av en *tillfälligt* högre arbetslöshet; riskerna för att arbetslösheten har stigit permanent är betydande.

Försämrade tillväxtbetingelser

Den ekonomiska tillväxten efter 1973 har varit markant lägre än under de två föregående decennierna. I tabell 2.5 återges tillväxten i BNP och i produktivitet 1960–1986 uppdelat på ett antal delperioder. För OECD som helhet föll BNP-tillväxten från 5,0 % i genomsnitt 1960–1973 till 2,4 % 1973–1981. Detta är mer än en halvering av tillväxttakten.

Tabell 2.5. BNP och produktivitet för vissa industriländer 1960–1986

Årlig procentuell förändring

	1960–1968	1968–1973	1973–1979	1979–1983	1983–1986 ^a
<i>BNP</i>					
EG	4,5	4,8	2,4	0,6	2,4
Förbundsrepubli- ken Tyskland	4,2	4,9	2,4	0,5	2,9
Förenta staterna	4,5	3,3	2,6	0,7	3,9
Japan	10,5	8,8	3,6	3,8	4,8
<i>BNP per sysselsatt</i>					
EG	4,4	4,3	2,2	1,3	1,9
Förbundsrepubli- ken Tyskland	4,3	4,1	3,0	1,4	2,2
Förenta staterna	2,4	1,8	0,4	0,7	1,3
Japan	8,9	7,9	2,9	2,6	3,7

^a Siffrorna för 1986 är en prognos.

Källa: EG-kommisionen, Productive Supply in the Community, European Economy No. 29, juli 1986.

¹ Se t. ex. Layard, R. (1986) och Sachs, J. och Wyplosz, C. (1986).

² Se t. ex. Modigliani, F. m. fl. (1986).

Det ligger nära till hands att föreställa sig att nedgången i tillväxten beror på att de ovanligt gynnsamma förutsättningar för tillväxt, som rådde under de två första decennierna efter krigsslutet, har försvunnit. Enligt detta synsätt skulle den lägre tillväxten bara markera en återgång till ett mer normalt tillstånd. Under 1950- och 1960-talen fanns relativt lätt tillgängliga möjligheter att höja den genomsnittliga produktiviteten, genom överflyttning av arbetskraft från en lågproduktiv jordbrukssektor till en högproduktiv industri. Dessa överflyttningstvinst hade till stor del uttömts under början av 1970-talet. Likaså har tjänstesektorerna ökat sin andel av sysselsättningen i länder med hög BNP per capita, vilket också torde bidra till en lägre tillväxttakt, eftersom tjänstesektorn normalt har en lägre registrerad produktivitetstillväxt än den varuproducerande sektorn.

En annan faktor som bidrog till höga tillväxttal under efterkrigstidens första decennier var handelns liberalisering. Till detta kom också bl. a. en ökad tillgång på billig energi. Vidare kunde ett antal länder utnyttja redan tidigare i Förenta staterna gjorda teknologiska landvinningar, en möjlighet som gradvis bör ha minskat.

Det är emellertid också tänkbart att det ägt rum förändringar i de grundläggande mekanismerna i det ekonomiska systemet som försämrat tillväxtbetingelserna. Exempel på detta är den ökade inflationsbenägenheten och de större variationerna i inflationstakten under 1970-talet.

Likaså kan den fallande räntabiliteten ha påverkat tillväxtförutsättningarna. Nedgången i vinstnivåerna under 1970-talet kan förklaras på olika sätt. Den kraftiga uppgången i kapitalintensiteten bör ha bidragit till ett fall i räntabiliteten. Den ökade konkurrensen från nya industrialiserade länder och handelsliberaliseringen bör också ha tenderat att minska vinstandelarna. Till detta kommer också möjligheten att starkare fackföreningar har bidragit till att hålla vinstnivåerna nere.

Ytterligare en hypotes är att marknadernas funktionssätt försämrats och effektiviteten i resursallokeringen avtagit. Uppgången i inflationstakten kan i kombination med höga marginalskatter på olika vis ha påverkat och snedvridit resursanvändningen i OECD-ekonomierna. Dessa faktorer kan också, i kombination med ändrad lagstiftning, ha bidragit till att försämrat rörligheten på arbetsmarknaden och därmed allokeringen av arbetskraften.

Det är svårt att avgöra vilka av ovanstående faktorer som spelat störst roll för nedgången i tillväxttakten. Om systemförändringar och uttömda gynnsamma tillväxtbetingelser ensamma skulle ligga bakom nedgången i tillväxttakt borde denna dock ha ägt rum gradvis och med varierande takt i olika länder. Det karaktäristiska för händelseutvecklingen är dock att nedgången ägt rum *samtidigt* och *i alla OECD-länder* (med undantag för Förenta staterna där nedgången ägde rum successivt med början 1967). Detta talar för att den makroekonomiska utvecklingen har haft en avgörande betydelse. Det hindrar dock inte att de makroekonomiska störningarna kan ha blottlagt och accentuerat eventuella gradvisa försämringar av de ekonomiska betingelserna och därmed satt punkt för det gynnsamma tillväxtklimat som varit rådande sedan krigsslutet. De olika förklaringarna utesluter alltså inte varandra.

Långsam ökning i total faktorproduktivitet

Det är vanligt att dela upp förändringar i arbetskraftens produktivitet i två faktorer; en som beror på förändringar i kapitalintensiteten (värdet av maskiner, varor i lager och anläggningar per arbetad timme) och en rest-faktor. Denna restpost, som också kallas total faktorproduktivitet eller helt enkelt teknikfaktorn, mäter den produktionsökning som normalt kan åstadkommas utan att vare sig insatsen av arbetskraft eller kapital ökar.

De empiriska studier som gjorts visar att endast en mindre del av den lägre produktivitetstillväxten kan förklaras av fallet i kapitalintensitetens ökningstakt. Av en total nedgång i arbetskraftens produktivitetstillväxt i OECD-området mellan perioderna 1960–1973 och 1974–1979 på 3,0 procentenheter, kunde den lägre tillväxten av kapitalintensiteten endast förklara ungefär en sjättedel, enligt en studie av Kendrick¹. Det faktum att den återstående delen – som återspeglas i ett fall i tillväxten av den totala faktorproduktiviteten – är så stor har kallats "the productivity puzzle".

I tabell 2.6 återges en uppdelning av arbetskraftens produktivitetens ökning i tillverkningsindustrin i de fyra största europeiska länderna, Förenta staterna och Japan. I de undersökta europeiska länderna är nedgången i arbetskraftens produktivitetstillväxt 2,4 procentenheter mellan 1960–1973 och 1973–1983. Av denna nedgång förklaras en tredjedel av en minskad ökningstakt i kapital per arbetad timme. I stort sett gäller motsvarande förhållande för Japan medan hela produktivitetssvaret i Förenta staterna kan förklaras av förändringen i total faktorproduktivitet.

Tabell 2.6 Arbetskraftens produktivitetstillväxt i tillverkningsindustrin uppdelad i bidrag från tillväxt av total faktorproduktivitet och ökad kapitalintensitet 1960–1983^a

Årlig procentuell förändring

	1960–1968	1968–1973	1973–1979	1979–1983
<i>Västeuropa</i>				
Arbetskraftens produktivitet	6,1	5,9	3,8	3,3
därav: Total faktorproduktivitet	4,3	4,1	2,7	2,4
Kapitalintensitet	1,7	1,7	1,1	0,9
<i>Förenta staterna</i>				
Arbetskraftens produktivitet	3,1	3,7	1,4	2,6
därav: Total faktorproduktivitet	2,7	2,9	0,8	1,8
Kapitalintensitet	0,4	0,8	0,6	0,8
<i>Japan</i>				
Arbetskraftens produktivitet	10,5	12,2	6,6	6,9
därav: Total faktorproduktivitet	6,5	6,5	4,4	5,8
Kapitalintensitet	3,7	5,3	2,2	1,1

^a Västeuropa omfattar i denna tabell Förbundsrepubliken Tyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien. Ökad kapitalintensitet avser kapitalandelen multiplicerat med kapitalintensitetens ökningstakt.

Källa: EG-kommissionen, Productive Supply in the Community, European Economy No. 29, juli 1986.

¹ Kendrick, J. W. (1981).

Studier av denna typ underskattar antagligen betydelsen av kapitalbildningen för produktivitetstillväxten. Sannolikt är den tekniska utvecklingen, dvs. teknikfaktorn, delvis kapitalbunden. Användandet av ny teknik och förbättrat resursutnyttjande förutsätter ofta investeringar. Investeringar påverkar sålunda arbetskraftens produktivitet både via högre kapitalintensitet och via effekter på den totala faktorproduktiviteten.

De existerande statistiska serierna övervärderar också sannolikt storleken på kapitalstocken, eftersom kvaliteten på denna troligen reducerats som en följd av de dramatiska förändringarna i relativa priser och komparativa fördelar under 1970-talet. Under perioder med lågt resursutnyttjande producerar dessutom inte hela stocken kapitaltjänster. I de beräkningar som redovisas i tabell 2.6 har dock justeringar av kapitalmättet – med hänsyn till kapacitetsutnyttjandet – gjorts, vilket som väntat medför att den långsammare tillväxten i kapitalintensiteten förklarar en större del av produktivitetssänkningen i denna studie än i flera tidigare.¹

Fortfarande återstår dock att förklara "the productivity puzzle". Enligt flera studier kan en stor del av sänkningen i totalproduktivitets tillväxttakt förklaras av lägre allokeringarvinster. Redan tidigare har nämnts att överskyllningen från jordbruk till industrin i stort sett avstannat och att en allt större del av arbetskraften sysselsätts i tjänsteproduktion. Det finns emellertid fler typer av resursallokeringsvinster som ger upphov till produktivitetstillväxt. Det är inte bara överskyllningar mellan branscher som är av betydelse, utan också allokeringen av kapital och arbete mellan företag och även inom enskilda företag. Det finns skäl att tro att dessa allokeringarvinster kan ha avtagit till följd av den lägre tillväxten. Med en snabbare expansionstakt sker större överskyllningar såväl mellan hög och lågproduktiva sektorer och företag som inom enskilda företag.

Utvecklingen i Sverige

Problem med konkurrenskraften

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige under 1950- och 1960-talen var precis som i omvärlden unik. Tillväxttakten var hög och stabil, mellan 1 och 2 % under lågkonjunkturer och mellan 5 och 6 % under högkonjunkturer. Inflationstakten var i genomsnitt drygt 4 % per år och den öppna arbetslösheten i allmänhet under 2 %. Underskotten i betalningarna med utlandet var heller aldrig av en allvarlig storleksordning. Den stabila och höga tillväxten bidrog till att stimulera investeringarna. Höga investeringar bidrog i sin tur till att förstärka förväntningarna om en fortsatt hög tillväxt.

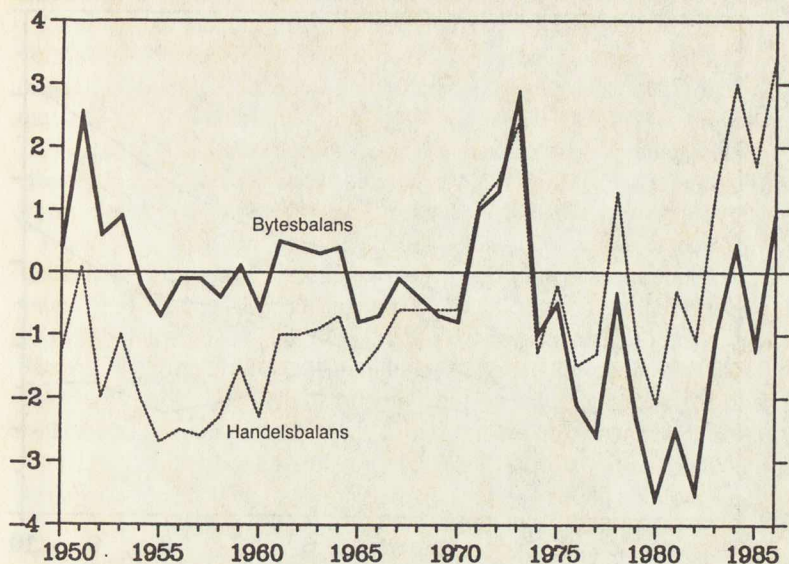
Från mitten av 1960-talet tenderade emellertid vinstmarginalerna att krympa. Därmed försämrades också soliditeten i företagen. Sammantaget medförde detta dels en snabbare takt i rationaliseringarna i företagen, dels att mindre framgångsrika företag slogs ut i en större omfattning än tidigare. De kapacitetshöjande investeringarna i industrin sjönk och därmed också sysselsättningen.

Även om industrins finansiella situation försämrades under 1970-talets första år och dess investeringar var låga föreföll någon akut kris inte råda.

¹ För en diskussion av detta problem se Hansson, B. (1987).

Diagram 2.4. Handels- och bytesbalans 1950–1986

Andel av BNP



Källa: Riksbanken och finansdepartementet.

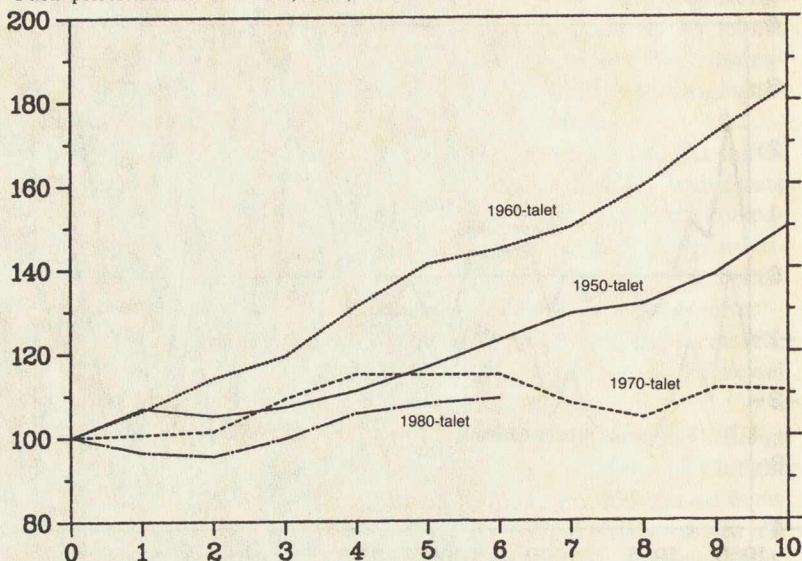
Produktionen ökade och nedgången i sysselsättningen motverkades av att fler arbeten skapades i den offentliga sektorn. Den totala inhemska efterfrågan steg inte till nivåer där balansen i utrikesbetalningarna försämrades kraftigt, även om underskott vid högkonjunkturerna 1965 och 1970 antydde begynnande problem med konkurrenskraften.

Under 1970–1971 bedrevs en restriktiv finans- och penningpolitik. Den fick gynnsamma effekter på pris- och kostnadsutvecklingen; underskottet i bytesbalansen kunde vändas till ett icke obetydligt överskott 1971–1973. Men detta uppnåddes till priset av en högre arbetslöshet och en lägre tillväxttakt än den i omvärlden.

Under 1973–1974 lades politiken om i expansiv riktning samtidigt som den internationella högkonjunkturen och den höga inflationstakten fick genomslag i Sverige. Råvaruprishöjningarna fick från början en expansiv effekt på den svenska ekonomin på grund av den svenska exportstrukturen. Vinsterna steg och stora investeringar gjordes bl. a. i branscher som senare skulle visa sig vara mindre framgångsrika.

Den expansiva ekonomiska politiken bedrevs i syfte att kompensera för det bortfall i internationell efterfrågan, som följde av den kontraktiva politik som fördes i omvärlden efter oljeprischocken. Tanken var att den svenska ekonomin skulle undgå effekterna av den internationella lågkonjunkturen, för att sedan kunna "haka på" den kommande uppgången. Till att börja med uppnåddes också positiva effekter i form av lägre arbetslöshet och en högre tillväxt i industriproduktionen än i omvärlden. Kombinationen av snabba prisstegringar, brist på arbetskraft och höga vinster i

Diagram 2.5. Industrins förädlingsvärde under 1950-, 1960-, 1970- och 1980-talen
Fasta priser. Index=100 1950, 1960, 1970 och 1980



Källa: Statistiska centralbyrån.

näringslivet skapade emellertid inflationsförväntningar och krav på stora löneökningar.

Under perioden 1974 till 1976 ökade de totala lönekostnaderna för industriarbetare i Sverige med ca 40 %. En icke oväsentlig andel av kostnadsökningarna bestod i höjda löneskatter. Samtidigt minskade produktivitetstakten. Den svenska ekonomin kom därmed, precis som många andra industrilandsekonomier, att utsättas för en kombination av utbudsstörningar; oljeprisuppgång, höjda löneskatter och fall i produktivitetstillväxten. Samtidigt medförde den expansiva ekonomiska politiken att det blev svårare att få till stånd en nödvändig anpassning av reallönerna.

När relativpriserna i förhållande till omvärlden steg förlorade svensk industri marknadsandelar (se diagram 5.3.). Detta – tillsammans med en förhållandevis hög inhemsk efterfrågan – medförde stora och ökande underskott i betalningarna med utlandet. Situationen förvärrades ytterligare av att efterfrågan på världsmarknaden föll för flera svenska branscher, t. ex. varv och stål. In på marknaden trädde samtidigt ett antal nya konkurrentländer.

Vinstmarginalerna i svenskt näringsliv föll kraftigt efter 1975, vilket bidrog till lägre investeringar, tillväxt och sysselsättning. Den totala sysselsättningen i ekonomin kunde emellertid upprätthållas tack vare en förhållandevis snabb utbyggnad av den offentliga sektorn, särskilt av den kommunala verksamheten.

Den nedgång i inflationstakten och förbättring av konkurrenskraften och bytesbalansen som uppnåddes under de första åren på 1970-talet gick alltså förlorad under "överbrygningsperioden". Resultatet blev i stället att Sverige missade den internationella återhämtningen 1975–1976. Erfarenheterna från denna period visar på svårigheterna för en liten, öppen ekono-

mi som den svenska att bedriva en radikalt annorlunda ekonomisk politik än omvärlden.

Under 1976 och 1977 genomfördes tre devalveringar (med 3, 6 respektive 10 %) i syfte att återställa vinstnivå och konkurrenskraft. I Sverige ökade nu tillväxten, om än med ett par års eftersläpning i förhållande till omvärlden. Uppgången bröts emellertid av den andra oljeprischocken 1979–1980. Produktionen stagnerade åter, men till skillnad från perioden efter den första råvaruprischocken blev tillväxten i Sverige denna gång inte lägre än den internationella.

Under 1981 och 1982 devalverades åter den svenska kronan, nu med sammanlagt ca 24 %. Det relativa kostnadsläget sjönk därmed till nivåer under dem som rått i början av 1970-talet. Devalveringarna utnyttjades av företagen både för att höja vinstnivåerna och för att ta marknadsandelar. Såväl kapacitetsutnyttjandet i produktionen som investeringarna ökade snabbt. Därmed ökade också produktiviteten. Arbetslösheten sjönk med viss eftersläpning och har därefter fortsatt att minska.

Förändrade villkor för lönebildningen

Den ekonomiska utvecklingen under 1970-talet och början av 1980-talet har präglats av en alltför snabb pris- och löneökningstakt. Vid fem tillfällen fr. o. m. 1976 har den svenska kronan devalverats för att förbättra konkurrenskraften.

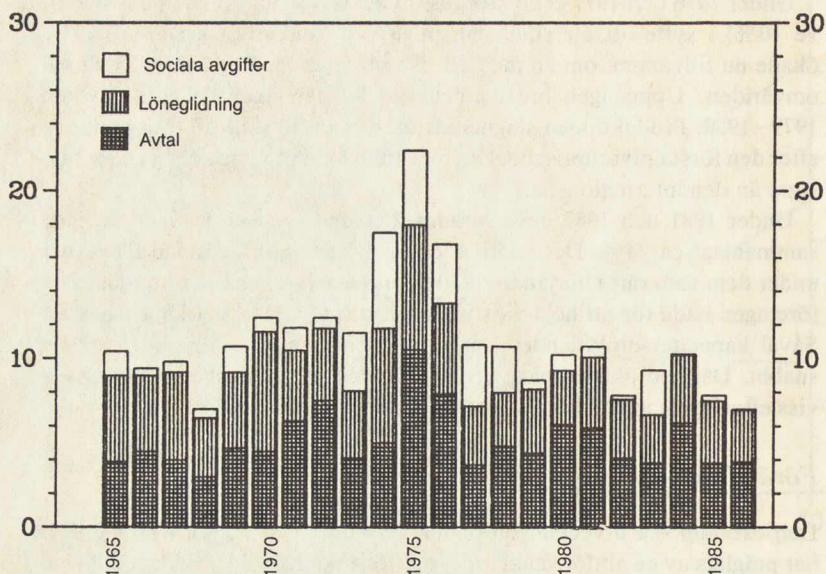
Samspelet med stabiliseringspolitiken är avgörande för hur lönebildningen fungerar. En grundtanke i den "svenska modell" som växte fram under de första efterkrigsdecennierna är att fackföreningsrörelsen inte skall ta ansvar för prisen utan att detta ansvar skall tas av arbetsgivarsidan och statsmakterna. Förutsättningarna för denna uppläggning av politiken urholkades emellertid successivt under 1960- och 1970-talen.

Endast vid ett tillfälle, under början av 1970-talet, bedrevs en påtagligt restriktiv finans- och penningpolitik för att bromsa inflationsutvecklingen. Kritiken mot denna politik – "de förlorade årens politik" – blev emellertid kraftig och bidrog till försöken att brygga över den internationella konjunkturnedgången 1974–1976 med en kraftigt expansiv finanspolitik. Ett problem med en sådan expansiv politik är att den tenderar att leda till en högre pris- och löneökningstakt. På kort sikt har den expansiva politiken en positiv inverkan på sysselsättningen men på längre sikt och om den internationella konkurrenskraften urholkas minskar den totala sysselsättningen.

Till följd av de återkommande devalveringarna blev ansvarsfördelningen mellan staten och de olika arbetsmarknadsparterna alltmer oklar. Om devalveringar regelmässigt genomförs när konkurrenskraften har försämrats försvagas motiven för löntagar- och arbetsgivarorganisationerna att välja en låg lönestegringstakt.

Höga nominella löneökningar kan ge temporära reallönehöjningar eftersom växelkursvariationer sker med långa mellanrum. Till detta kommer att konkurrensen mellan löntagarorganisationerna kan driva fram en snabb lönespiral, om effekterna på konkurrenskraft och sysselsättning devalveras bort.

Diagram 2.6. Lönekostnadsökningar uppdelade på avtalsmässiga löneökningar, löneglidning och höjningar av sociala avgifter 1965–1986
Årlig procentuell förändring



Källa: Konjunkturinstitutet.

Allvarliga är också effekterna på arbetsgivarsidan. Arbetsgivarna saknar skäl att ta de kostnader som följer med konflikter, om de kan utgå ifrån att de negativa effekterna på lönsamheten av för höga nominella löneökningar kommer att devalveras bort. Särskilt stor är risken för att de accepterar högre löneökningar om de därigenom tror sig kunna förändra lönestrukturen i en riktning de anser önskvärd.

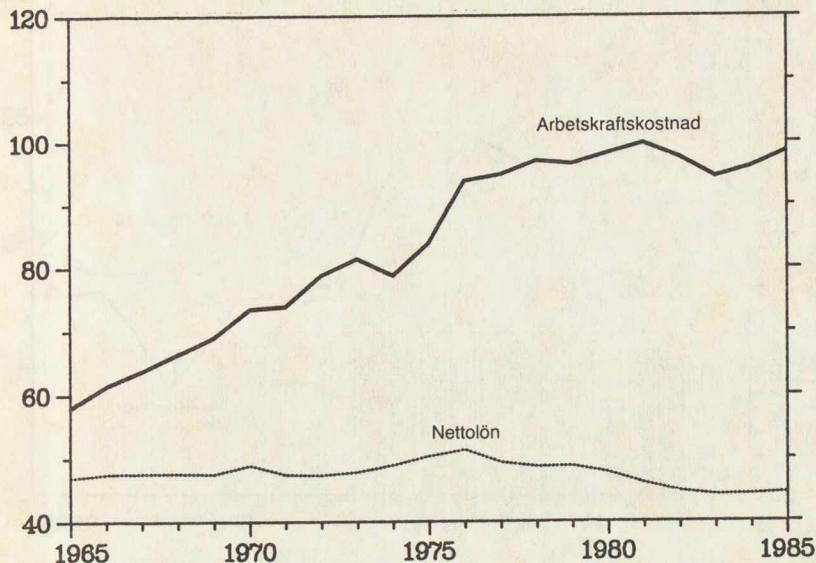
Till problemet med den oklara ansvarsfördelningen kommer förändringar i den ekonomiska miljö i vilken lönebildningen har haft att verka. Produktiviteten har ökat långsammare än tidigare samtidigt som den internationella ekonomiska utvecklingen varit sämre.

Lönebildningens villkor har också förändrats av en gradvis förskjutning av den relativa förhandlingsstyrkan mellan arbetstagare och arbetsgivare. Denna sammanhänger i hög grad med den snabba tillväxten av den offentliga sektorn. Inom denna sektor finns inte samma skäl för arbetstagarna att visa återhållsamhet, eftersom riskerna att förlora arbetet är mindre, åtminstone på kort sikt. Löntagarna på den offentliga sidan har också fått sina strejkrättigheter utvidgade.

Ytterligare en komplikation är framväxten av ett antal jämbördiga grupper med olika intressen. När flera parter är inblandade blir det betydligt svårare för var och en att ta samhällsekonomiska hänsyn. Det ligger i sakens natur att utvecklingen av det relativa löneläget blir ett viktigt kriterium på de enskilda organisationsledningarnas framgång. Detta har bl. a. tagit sig avtalsmässiga uttryck i form av olika typer av följsamhetsklausuler.

Diagram 2.7. Löneutvecklingen för en industriarbetare 1965–1985. Beräknad årlig arbetskraftskostnad och nettolön

Tusen kr. 1980 års priser



Källa: Tegle, S. Part-time employment, Lund Economic Studies No. 35, Lund 1985 och finansdepartementet.

Avslutningsvis finns det skäl att framhålla skatteutvecklingens betydelse för lönebildningen. Av diagram 2.6 framgår att de kraftigt stigande arbetsgivaravgifterna under 1970-talet starkt bidrog till att urholka industrins konkurrenskraft. Eftersom den höga skatten på arbetskraft inte ledde till kompenserande lägre löneuttag steg företagens totala arbetskraftskostnader.¹

Det högre skattetrycket har också medfört att de disponibla realinkomsterna har ökat förhållandevis långsamt. Detta har troligen gjort det svårare att åstadkomma låga nominella löneökningstal. Diagram 2.7 visar att den reala nettolönen för en industriarbetare minskade något under perioden 1965–1985 trots att den reala bruttolönen inklusive sociala avgifter genomsnittligt steg med 2,7 % per år.

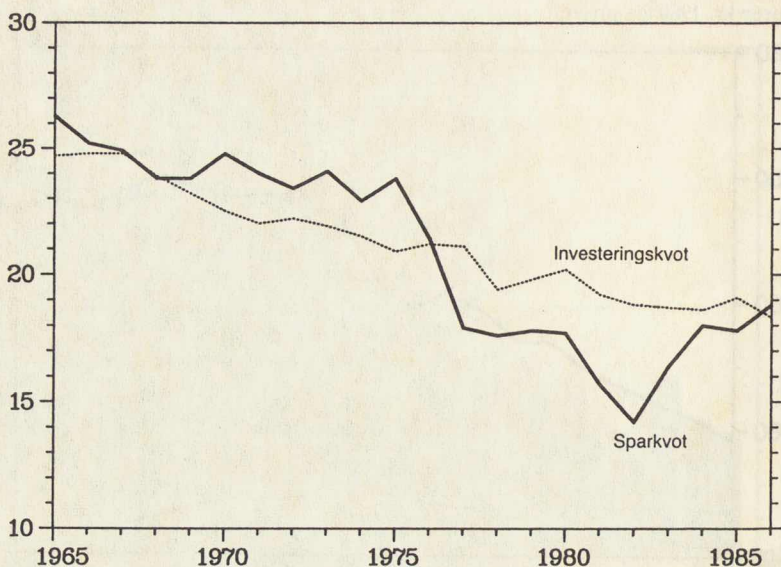
Även skillnaderna i marginalskatter mellan olika löntagargrupper förefaller kunna försvåra lönerörelserna. Lika stora procentuella lönelöft för alla kommer att betyda en väsentligt lägre procentuell ökning av de disponibla nettolönerna för vissa grupper än för andra. Samtidigt kan försök att utjämna skillnader i disponibel inkomst kräva mycket stora förändringar av bruttolönerna. Detta tenderar att utlösa motkrav från andra grupper och kan därmed lätt medverka till en inflationistisk uppskrivning av löneläget.

Finansiella obalanser

Underskotten i betalningarna med utlandet under den senare delen av 1970-talet och de första åren på 1980-talet har hittills diskuterats med

¹ Holmlund, B. (1983).

Diagram 2.8. Bruttospar- och bruttoinvesteringskvoter i Sverige 1965–1986
Andel av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

utgångspunkt från den relativa kostnadsutvecklingen och lönebildningen. Det är emellertid från många utgångspunkter väl så upplysande att se problemen från den finansiella sidan.

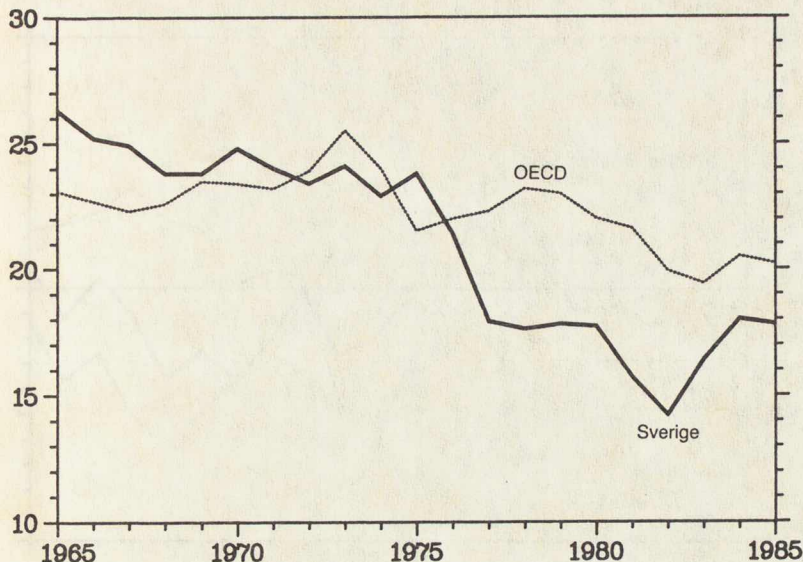
När de totala utgifterna i ett land överstiger de totala inkomsterna uppkommer ett underskott i bytesbalansen. Landet som helhet förbrukar helt enkelt mer varor och tjänster än vad det producerar och måste därför låna i utlandet till underskottet i bytesbalansen.

För att det skall vara möjligt att entydigt tolka bytesbalansunderskott som en strukturell finansiell sparandebrist i ekonomin krävs emellertid att ekonomin befinner sig i närheten av fullt kapacitetsutnyttjande. Om sparandet är för lågt till följd av en konjunkturall nedgång i ekonomins samlade inkomster, motverkar det låga sparandet konjunkturavmattningen och bytesbalansunderskottet fungerar då som en buffert som kan utjämna onödigt kraftiga svängningar i konsumtionen.

Bedömningen av bytesbalansunderskottet är emellertid beroende av investeringsutvecklingen. I praktiken är det en stor skillnad mellan ett bytesbalansunderskott orsakat av hög konsumtion och ett orsakat av omfattande investeringar. I det senare fallet bör avkastningen på investeringarna kunna överstiga räntebetalningarna till utlandet.

Diagram 2.8 visar spar- och investeringskvoternas utveckling i Sverige sedan 1965. De första tio åren av denna period var mönstret förhållandevis stabilt. Som andel av BNP rörde sig båda kvoterna något nedåt, men bara med ett par procentenheter. Hela tiden befann de sig på en nivå som i ett internationellt perspektiv framstod som normal. Vid mitten av 1970-talet skedde emellertid en dramatisk förändring. Både bruttosparandet och

Diagram 2.9. Bruttosparkvoten i Sverige och i OECD-området 1965–1985.
Andel av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och OECD Economic Outlook Historical Statistics 1960–1984 och OECD Economic Outlook dec. 1986.

bruttoinvesteringarna föll kraftigt, de senare dock i något mindre utsträckning.

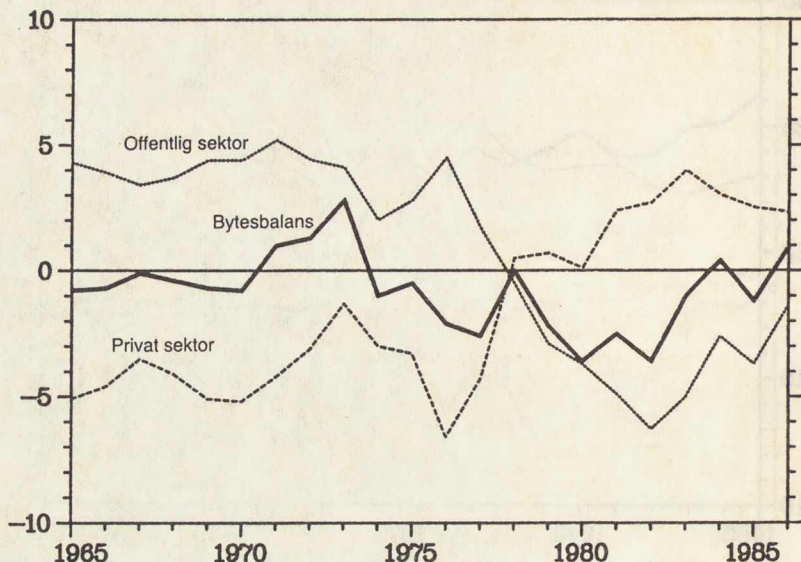
Under sju–åtta år hade alltså Sverige ett finansiellt sparandeunderskott, dvs. ett underskott i bytesbalansen, trots att investeringsverksamheten *minskade*. Innebörden är att utlandsuplåningen under denna period framför allt använts till att betala en ökning av konsumtionen. (Se även diagram 6.9.) Den svenska produktionsapparats förutsättningar att bidra till en återbetalning av den allt större utlandsskulden försämrades alltså parallellt med att skulden ökade.

Ännu mer dramatisk var den svenska sparandeutvecklingen under denna period om vi ser till nettosparandet (dvs. skillnaden mellan bruttosparandet och kapitalförslitningen). Nettosparkvoten föll från strax under 15 % i början av 1970-talet till som lägst 3,8 % 1982, det senare en nivå vid vilken det knappt är möjligt att ens bevara storleken på den existerande kapitalstocken. Därefter har dock en förbättring inträffat. År 1985 uppgick nettosparkvoten till 7,3 %.

Den svenska sparandeutvecklingen har en hel del likheter med den i övriga OECD-länder. Av diagram 2.9 framgår emellertid att bruttosparkvoten redan under 1960-talet var något lägre i Sverige. Fallet i sparkvoten kom vidare något senare i Sverige än i omvärlden och var framför allt kraftigare. Slutligen har sparandet i Sverige under senare år förbättrats väsentligt mer än i OECD-området som helhet.

Vilken är då bakgrunden till de stora kasten i sparkvoten? Ett sätt att närma sig denna fråga är att se hur det finansiella sparandet har utvecklats i olika sektorer. Diagram 2.10 visar det sammanlagda finansiella sparandet i

Diagram 2.10. Finansiellt sparande i offentlig och privat sektor samt bytesbalans 1965–1986^a
Andel av BNP



^a Bytesbalansen återges här enligt statistiska centralbyråns finansiella räkenskaper för att uppnå konsistens med det inhemska finansiella sparandet. Detta mått skiljer sig dock vissa år från den officiella bytesbalansstatistik som riksbanken redovisar.

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

offentlig och privat sektor. Summan av dessa belopp är definitionsmässigt lika med bytesbalansens saldo.

Under åren 1965 till 1975 hade den offentliga sektorn ett konstant positivt finansiellt sparande i storleksordningen 4 % av BNP. Detta avspeglade huvudsakligen uppbyggnaden av AP-fonden; statens och kommunernas finansiella sparande var i allmänhet nära noll.

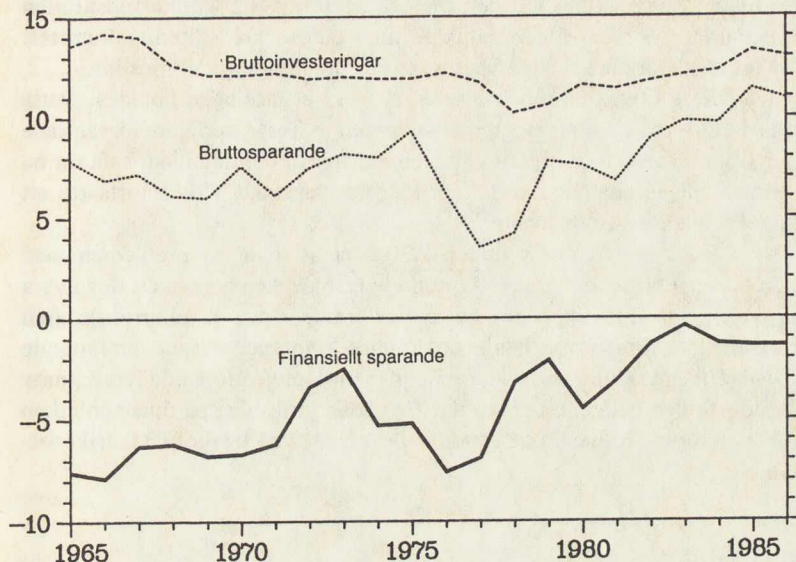
Även den privata sektorns sparande var förhållandevis stabilt – men negativt – under senare delen av 1960-talet. Sammantaget medförde detta att bytesbalansens saldo var nära noll. Under de första åren på 1970-talet förbättrades emellertid både den privata sektorns sparande och bytesbalansens saldo kraftigt.

Vid mitten av 1970-talet skedde en dramatisk förändring i det sektorsvisa sparandet. Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP rasade från +4 % till -6 % mellan 1976 och 1982. Samtidigt förbättrades den privata sektorns finansiella sparande. Förbättringen var emellertid inte tillräckligt stor för att kompensera nedgången i det offentliga sparandet. Därför var bytesbalanssaldo negativt under hela perioden. Först 1984 registrerades åter ett överskott i bytesbalansen efter en kraftig förbättring i den offentliga sektorns finansiella sparande.

Nedgången i det offentliga finansiella sparandet efter 1975 sammanhänger primärt med en mycket snabb försämring i statsfinanserna. Denna berodde i sin tur dels på att aktiviteten i ekonomin mattades av, dels på att

Diagram 2.11. Bruttosparande, bruttoinvesteringar och finansiellt sparande i icke-finansiella företag 1965–1986^a

Andel av BNP



^a I bruttosparandet ingår förutom bruttoinvesteringar och finansiellt sparande även lagerinvesteringar samt köp och försäljning av fastigheter netto.

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

en strukturell obalans mellan inkomster och utgifter i statens budget tilläts växa fram. Samtidigt minskade socialförsäkringssektorns sparande, huvudsakligen till följd av att utbetalningarna från ATP-systemet ökade när allt fler pensionärer kom i åtnjutande av ATP utan att detta kompensades av ökade inbetalningar.

Inom den privata sektorn steg sparandet i de finansiella företagen som andel av BNP trendmässigt från någon procent vid början av 1970-talet till dryga 4% 1985. Detta sammanhänge både med högre räntenetto och ett ökat kollektivt pensionssparande (ITP, STP). Hushållssektorns finansiella sparande som andel av BNP var däremot nära noll under hela perioden.

Diagram 2.11 visar sparandet och investeringarna i de icke-finansiella företagen, som utgör den tredje beståndsdel i den privata sektorn. Samspillet med den tidigare diskuterade konkurrenskraftsproblematiken är här mycket påtagligt. Framförallt det finansiella sparandet men också investeringarna föll kraftigt vid mitten av 1970-talet. Efter devalveringarna 1976 och 1977 förbättrades vinsterna och sparandet steg. Något år senare ökade också investeringarna varvid uppgången i det finansiella sparandet bromsades något för att därefter falla vid konjunkturnedgången 1979–1981. Efter devalveringarna 1981 och 1982 steg vinsterna åter. I sin tur medförde detta en investeringsuppgång, som åter bidrog till att hålla tillbaka uppgången i det finansiella sparandet.

Genom att bryta ned förändringarna i det totala finansiella sparandet på sektorer fördjupas bilden av vad som hänt. Det är emellertid svårt att göra

en entydigt kausal tolkning av skeendet. Mycket talar för att en del av försämringen i den offentliga sektorns sparande i mitten på 1970-talet var en följd av utvecklingen i den privata sektorn. När konkurrenskraften försämrades och tillväxten sjönk så minskade också statens inkomster. Någon motsvarande reducering av statens utgifter genomfördes inte.

Den lägre tillväxten innebar också att sysselsättningen hotades. Detta tilläts motivera en ännu mer expansiv politik, vilket ytterligare försämrade den offentliga sektorns sparande. Den expansiva politiken kan i sin tur ha bidragit till en snabbare pris- och lönestegringstakt, vilken fortsatte att undergräva konkurrenskraften.

De försök som gjordes under 1970-talet att hantera problemen med konkurrenskraften och underskotten i bytesbalansen genom att devalvera kronan ledde inte till några bestående framgångar. Konkurrenskraften fortsatte att försämrast. Under 1980-talet kombinerades de omfattande devalveringarna med en stramare finanspolitik med åtföljande reduktioner av det statliga budgetunderskottet. En sådan inriktning på finanspolitiken utgör en förutsättning för att komma tillrätta med underskotten i utrikesbetalningarna.

Lägre tillväxt

Den internationella nedgången i produktionens och produktivitetens tillväxttakt har tidigare diskuterats. Då konstaterades att BNP-tillväxten mer än halverats i OECD-området som helhet från 1960–1973 till 1973–1983. Den svenska utvecklingen har i stort följt samma mönster. I tabell 2.7 återges tillväxten i BNP och produktivitetstillväxten i termer av BNP per arbetad timme. Det framgår att den genomsnittliga årliga BNP-tillväxten minskat med nästan 2 procentenheter mellan 1964–1974 och 1974–1984. Detta är mer än en halvering. Den genomsnittliga årliga tillväxten i BNP per timme har samtidigt minskat med 2,6 procentenheter.

I tabell 2.8 redovisas produktivitetsutvecklingen för industrin. Denna har liksom i det internationella avsnittet delats upp i en del som hänger ihop med förändringar i total faktorproduktivitet och en annan som hänger samman med ändrad kapitalintensitet.¹ För Sverige tillämpas emellertid en något annorlunda periodindelning. För OECD som helhet kom otvivelaktigt omsvängningen till en period med lägre tillväxt kring 1973. I Sverige skedde nedgången i tillväxten däremot först efter 1974.

Tabell 2.7. BNP, sysselsättning och produktivitet 1964–1984
Årlig procentuell förändring

	1964–1969	1969–1974	1974–1979	1979–1984
BNP	3,6	3,5	1,5	1,7
Sysselsättning (timmar)	–0,8	–0,6	–0,3	0,3
Produktivitet (BNP per timme)	4,4	4,0	1,8	1,4

Källa: Statistiska centralbyrån.

¹ Kapitalstockarna är beräknade med hjälp av investeringsdata och ekonomiskt estimerade avskrivningsprofiler. Se Hansson, B. (1987).

Tabell 2.8. Produktions- och produktivitetstillväxt i industrin uppdelad i bidrag från tillväxt av total faktorproduktivitet och faktorinsats respektive kapitalintensitet 1964–1984

Årlig procentuell förändring

	1964–1969	1969–1974	1974–1979	1979–1984
Produktion	5,2	3,5	–0,6	1,6
därav: Total faktorproduk-				
tivitet	5,7	3,5	1,0	3,3
Total faktorinsats	–0,5	0,0	–1,6	–1,7
Arbetskraftens produktivitet	7,3	5,0	2,2	3,5
därav: Total faktorproduk-				
tivitet	5,7	3,5	1,0	3,3
Kapitalintensitet	1,6	1,5	1,2	0,2

Källa: Hansson, B., Produktivitet, räntabilitet och kapitalstockar, Appendix 2 till Metoder, modeller och beräkningar, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 1987.

Den genomsnittliga årliga *produktionstillväxten* i industrin föll med 3,9 procentenheter, från 4,4 % till 0,5 %, mellan 1964–1974 och 1974–1984. Drygt en tredjedel, eller 1,5 procentenheter, motsvarades av en minskad insats av kapital och arbetskraft medan den resterande delen hängde samman med en nedgång i den totala faktorproduktivitetens tillväxttakt. Arbetskraftens *produktivitetstillväxt* föll med 3,2 procentenheter, från 6,1 % till 2,9 % mellan samma perioder. En fjärdedel förklaras av att kapitalintensiteten ökat i en långsammare takt än tidigare.

Utvecklingen i Sverige har därmed följt ungefär samma mönster som i omvärlden, dvs. tillväxten av produktion och produktivitet har minskat kraftigt. Denna nedgång kan inte heller för Sveriges del i någon väsentlig utsträckning förklaras av en långsammare tillväxt av kapital per arbetad timme. Däremot är det värt att notera att minskningen av produktivitetstillväxten i industrin var mer markant i Sverige än i de största europeiska länderna och i Förenta staterna. Där föll produktivitetstillväxten med 2,4 respektive 1,4 procentenheter.

Förändrad syn på den ekonomiska politiken

Det keynesianska synsättet utmanas

Under de första två decennierna efter det andra världskriget dominerades synen i västvärlden på hur stabiliseringspolitik bör bedrivas helt av keynesianska tankegångar. Utmanad av arbetslöshetsproblemen på 1930-talet hade den brittiske nationalekonomen John Maynard Keynes utvecklat en teori för ekonomins funktionssätt, enligt vilken staten inte borde förhålla sig passiv vid störningar i ekonomin. Om inte de tillgängliga resurserna var fullt utnyttjade borde staten underbalansera sin budget för att därigenom höja efterfrågenivån. När konjunkturen började vända borde politiken läggas om i motsatt riktning; finanspolitiken borde bli restriktiv.

Denna teori – och de många vidareutvecklingar av den som gjorts – utsattes vid slutet av 1960-talet för kritik. Främst bland kritikerna var Milton Friedman från universitet i Chicago. Enligt honom var det felaktigt att ge finanspolitiken den avgörande uppgiften att stabilisera ekonomin. En underbalanserad budget medför att tillgången på pengar ökar. Därmed ökar också efterfrågan i ekonomin, men snart skjuter också inflationen fart. Efter en tid kan alla aktörer i det ekonomiska systemet förutsättas ha anpassat sig till den högre inflationstakten. I denna situation krävs det ytterligare påspädning av efterfrågan för att hålla arbetslösheten på en låg nivå. På så vis riskerar keynesianskt inspirerad stabiliseringspolitik att driva ekonomin upp till allt högre inflationsnivåer, utan att arbetslösheten blir lägre.

Till detta problem kommer, enligt Friedman, att de som fattar beslut om ekonomisk politik inte känner ekonomins funktionssätt tillräckligt väl för att veta vare sig när en viss förändring i finanspolitikens inriktning bör ske eller hur omfattande den bör vara. Dessutom tar det tid innan en viss åtgärd verkar. Därmed är risken betydande att försök att finjustera efterfrågan i ekonomin snarare förstärker än stabiliserar de konjunktursvängningar som finns. Enligt Friedman bör ekonomisk-politiska beslutsfattare därför avstå ifrån dylik finjustering av efterfrågan och i stället inskränka sig till att öka penningmängden kontinuerligt och stabilt.

Under första hälften av 1970-talet utvecklades också teorin om rationella förväntningar. Denna bygger på tanken att aktörerna i det ekonomiska systemet i sinom tid lär sig hur ekonomisk politik bedrivs och hur systemet reagerar på olika åtgärder. De börjar då gardera sig mot de åtgärder som vidtas och kan därmed upphäva mycket av åtgärdernas effekter. I extremfallet, där alla aktörer har fullständig information om systemet och där marknaderna fungerar perfekt, upphävs den systematiska stabiliseringspolitikens effekter helt. I en sådan situation blir varje åtgärd som en regering vidtar inte annat än en tillfällig störning.

Osäkerhet om stabiliseringspolitiken

Utvecklingen i flertalet industriländer under 1960- och 1970-talen tycktes vara i strid med den keynesianska teorin. Produktionen och sysselsättningen ökade bara temporärt när efterfrågan stimulerades. På lite längre sikt blev i stället resultatet högre inflation. Denna hade i sin tur negativa effekter på tilltron till den ekonomiska utvecklingen och därmed på investeringar och tillväxt.

Mot denna bakgrund var osäkerheten hos ekonomisk-politiska beslutsfattare stor efter utbudschockerna vid mitten av 1970-talet. Det föreföll inte finnas någon stabiliseringspolitisk strategi som skulle kunna upprätthålla sysselsättningen utan att skapa en uppgång i prisstegringstakten.

I flera OECD-länder började penningpolitiska mål att användas. Detta hängde delvis samman med den renässans som de monetaristiska tankegångarna fått. Lika viktiga var emellertid de dåliga erfarenheter som den keynesianskt inspirerade politiken under de senaste tio åren hade givit. Till

detta kom att penningpolitik inriktad på räntestyrning var svårare att bedriva i en situation med snabb och variabel inflation. När systemet med fasta växelkurser brutit samman fanns det också ett behov i många länder av att ha någon politikregel att hålla fast vid. Själva tanken att uppsatta penningpolitiska mål skulle ha en betydelse för förväntningarna – vilket Friedman hävdade med enfaset – bidrog också till att göra penningmängdsstyrning till ett attraktivt inslag i den ekonomisk-politiska medelsarsenalen.

Efter den andra oljeshocken 1979 betraktades det av flertalet regeringar inom OECD-området som klart att en utbudsstörning måste tillåtas slå igenom på efterfrågenivån. Visserligen skulle därmed aktivitetsnivån sjunka, men risken för att inflationen skulle skjuta fart och generera en ny kostnads- och prisspiral bedömdes av flertalet regeringar som väsentligt mycket allvarigare. Därför fördes en stram finans- och penningpolitik. För att få till stånd tillväxt på medellång sikt ansågs det avgörande vara låg inflation (och förväntningar om att den skulle fortsätta att vara låg) samt en återgång till 1960-talets vinstnivåer.

Under början av 1980-talet lanserades också begreppet utbudsekonomi i den ekonomisk-politiska debatten. De mest extrema förespråkarna för utbudsekonomi föreställde sig att skattesänkningar i stor skala inte bara skulle avsätta snabba resultat i form av ökad tillväxt, utan också generera större skatteintäkter, när skattebaserna växte som följd av ett ökat arbetsutbud. Att döma av de experiment i denna anda som genomfördes i Förenta staterna var förhoppningarna överdrivna. Detta hindrar självfallet inte att åtgärder för att stimulera ekonomins utbudssida i många fall är väl motiverade. Tillväxten av reala inkomster beror ytterst på förmågan att ackumulera kapital i olika former och att utnyttja tillgängliga resurser på effektivt sätt. En politik som gynnar ökade investeringar och ett bättre resursutnyttjande kan emellertid förutsättas få sina huvudsakliga effekter på lite sikt. Traditionellt har utbudsekonomiska åtgärder – även om de inte givits detta namn – spelat en betydelsefull roll i svensk ekonomisk politik, exempelvis på arbetsmarknadspolitikens område.

Stabiliseringspolitikens möjligheter

Frågan är då vilken dagens syn på den ekonomiska politikens möjligheter är? Enigheten torde vara stor om att den förenklade keynesianska analysen starkt underskattade problemen med att bedriva en aktiv efterfrågepolitik. Det finns exempelvis goda skäl att tro att offentliga underskott, speciellt om de finansieras via sedelpressarna, tenderar att snabbt generera inflation. Särskilt stora är problemen för små öppna ekonomier, där ett uppdrivet efterfrågeläge också leder till underskott i bytesbalansen, vilket de svenska erfarenheterna från mitten av 1970-talet tydligt visar.

Några av argumenten mot "fine-tuning" tog sin utgångspunkt i svårigheterna att förutsäga hur hushåll och företag reagerar på olika förändringar av den ekonomiska politiken och i de problem som är förknippade med att i tid göra förändringar av politiken, och få genomslag för dessa. För dessa

argument finns det idag ett brett stöd. Problemet är att bristen på kunskap gör det svårt också att bedöma konsekvenserna av att avstå från att agera och i stället hålla fast vid någon enkel politikregel.

Den extrema slutsatsen att stabiliseringspolitiken är helt ineffektiv har inte överlevt empirisk prövning. Det hindrar emellertid inte att "rationella förväntningsskolan" har fäst uppmärksamheten på problem som är mycket väsentliga för ekonomisk-politiskt beslutsfattande. Privata aktörer i ekonomin anpassar sig snabbt och kan därmed förta en hel del av udden i den ekonomiska politiken. Särskilt gäller detta om de vidtagna åtgärderna uppfattas som tillfälliga. Förväntningarna spelar i många sammanhang en helt avgörande roll för den ekonomiska politiken exempelvis när det gäller växelkursutveckling, räntebildning, investeringarnas utveckling samt pris- och lönebildning.

Penningmängdsstyrningen har samtidigt visat sig komplicerad av mer tekniska skäl. För att en politik av det här slaget skall vara meningsfull krävs det stabilitet i efterfrågan på pengar. Efterfrågan har emellertid inte varit stabil i flertalet länder under senare år. Ett skäl till det är de finansiella innovationer som skett, ett annat den omfattande avregleringen av de finansiella marknaderna. De ursprungliga penningmängdsbegreppen har därmed förlorat en hel del av sin mening. Av bl. a. dessa skäl synes flertalet centralbanker idag se relativt pragmatiskt på penningpolitikens uppläggning. Ett antal olika penningmängdsaggregat bevakas parallellt. Dessutom tas hänsyn till räntenivåer och växelkurser.

Att det fortfarande finns ett utrymme för stabiliseringspolitik – om än inte i den förenklade keynesianska tappningen – visar samtidigt erfarenheterna under de senaste 10–15 åren i västvärlden. Om inte penning- och finanspolitiken är någorlunda rätt avvägd finns det, särskilt i en liten öppen ekonomi, inga möjligheter att komma tillrätta med övriga problem heller. I Sverige gick exempelvis under senare delen av 1970-talet en expansiv ekonomisk politik, med ökande budgetunderskott, hand i hand inte bara med större bytesbalansunderskott utan även med vidgade kostnadsgap i förhållande till utlandet, lägre tillväxt och ökad arbetslöshet.

Tidigare i detta kapitel fördes ett resonemang om problemen med att få till stånd en återgång till tidigare lägre arbetslöshetsnivåer när inflationstakten väl sjunkit. Slutsatsen där var att kostnaderna för den kraftigt restriktiva politik som har bedrivits är stora; arbetslösheten har inte bara ökat tillfälligt utan förefaller bita sig kvar även efter det att inflationstakten sjunkit. Detta stärker argumenten för en politik där inflationen bekämpas med andra medel t. ex. inkomstpolitik i olika former eller åtgärder för att förbättra arbetsmarknadens och lönebildningens funktionssätt. Däremot ger det inte argument för att bedriva en allmänt expansiv politik, eftersom en sådan lätt skulle medföra en snabbare inflationstakt.

Politik på medellång sikt

Den miljö i vilken ekonomisk-politiska beslut idag fattas präglas av osäkerhet. Denna osäkerhet medför stora bekymmer såväl för ekonomisk-poli-

tiska beslutsfattare som för de privata aktörerna. Den ökar ju mer öppen ekonomin är och har under senare år blivit alltmer påtaglig till följd av bl. a. integrationen av de finansiella marknaderna och de större svängningarna i växelkurserna.

Det är långt ifrån klart hur den ekonomiska politiken bäst bidrar till att minska osäkerheten. Ett sätt är att presentera stabiliseringspolitiska mål och ge information om den ekonomiska utvecklingen i ett medelfristigt perspektiv. Ju mer de medelfristiga bedömningarna underbyggs av en trovärdig ekonomisk politik desto mer bidrar de till att reducera osäkerheten för marknadsekonomens aktörer.

Det är naturligt att se långtidsutredningarna i detta perspektiv. Genomgående har långtidsutredningarna – ända sedan starten under senare delen av 1940-talet – ägnat utrymme åt en analys av de övergripande makroekonomiska avvägningsproblemen. Mot bakgrund av prognoser för t. ex. den internationella utvecklingen har kraven på den inhemska ekonomiska utvecklingen diskuterats. Samtidigt har utredningarna innehållit mer renodlade planelement, när det gäller t. ex. de statliga och kommunala utgifterna. Under 1960-talet var det också populärt att se långtidsutredningarna som ett redskap i en slags indikativ planering; behov och krav från olika förbrukningsområden stämades inom långtidsutredningarnas ram av mot de totala resurserna. En helhetsbild tecknades, som sedan fick vara vägledande för ett decentraliserat beslutsfattande.

De allvarliga balansproblemen i den svenska ekonomin har nödvändiggjort en gradvis förändring i långtidsutredningarnas uppläggning. Det har blivit allt viktigare att studera vad som krävs för att ekonomin som helhet skall röra sig i riktning mot balans och vilka konsekvenserna blir om så inte sker. Ett viktigt syfte med långtidsutredningarna har därmed blivit att skissera en trovärdig strategi för den ekonomiska politiken på medellång sikt.

3 Utgångspunkter och huvudfrågor

De övergripande målen

Den ekonomiska politiken syftar ytterst till att ge medborgarna en hög välfärd. I detta begrepp ryms självfallet många olika aspekter. Riksdagen har i olika sammanhang preciserat målen för den ekonomiska politiken. De är full sysselsättning, hög tillväxt, fast penningvärde, jämn fördelning av levnadsstandarden, regional balans och balans i utrikesbetalningarna. LU 84 valde dessutom att arbeta med ytterligare två mål, stabila statsfinanser och en god vinstnivå.

Karaktären på dessa mål varierar. En *hög ekonomisk tillväxt* är nära relaterad till de flesta välfärdsbegrepp; det är från tillväxten de resurser härrör som kan användas till högre privat konsumtion eller till en utbyggnad av den offentliga sektorn. Det är också från tillväxten som en del måste avsättas till investeringar, för att bidra till en framtida hög tillväxt och till återbetalningar (eller i varje fall räntebetalningar) på de lån som folkhushållet dragit på sig.

Men den ekonomiska tillväxten är ändå inte ett överordnat mål. Ökad produktion till priset av en försämrad miljö, tilltagande regionala obalanser eller en ojämnare inkomstfördelning är inte något självklart önskvärt. Många samhällsmedborgare kan i en sådan situation uppleva att välfärden har sjunkit.

Motsättningen mellan den ekonomiska tillväxten och övriga övergripande mål för politiken bör emellertid inte överdrivas. På det hela taget underlättas uppnåendet av övriga mål av en hög ekonomisk tillväxt: Med en hög tillväxt är det lättare att avstå ifrån produktionsmetoder som skadar vår miljö och att få resurser över för att reparera de skador som redan har gjorts. Med en hög tillväxt finns det också mer utrymme för att bedriva en politik som minskar de regionala obalanserna och stöder utsatta grupper i samhället. (Se vidare kapitel 9)

Även målen om full sysselsättning, jämn levnadsstandard och regional balans är nära relaterade till välfärden. De är emellertid av något annan karaktär än hög tillväxt på så vis att de mer relaterar till välfärdens fördelning.

Sambandet mellan tillväxt och *full sysselsättning* är starkt. Förutsättningar för att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten är mycket större i en ekonomi som växer. Samtidigt ställer tillväxten krav på förändringar, arbeten försvinner och nya kommer till. I denna process kan en del

personer bli arbetslösa. Det är arbetsmarknadspolitikens uppgift att minimera dessa problem. Sambandet mellan full sysselsättning och tillväxt går också i den motsatta riktningen; ju fler som har arbete desto större bör den totala resurstillväxten kunna bli.

Det finns också ett starkt samband mellan den fulla sysselsättningen och målet om en jämn fördelning av välfärden. Ett antal studier visar att inkomsterna för dem som är arbetslösa (särskilt under längre perioder) försämras och att därmed inkomstjämnheten i samhället ökar. Men arbetslösheten har också vidare konsekvenser, kontakterna med arbetslivet och de personliga kontakter och utvecklingsmöjligheter som där erbjuds bryts.

Också mellan målen om full sysselsättning och regional balans finns det ett samband. Snabba förändringar i den regionala produktionsstrukturen riskerar att leda till arbetslöshet. Samtidigt är en förändrad produktionsstruktur nödvändig från tillväxtsynpunkt. Här finns det alltså en konflikt som regionalpolitiken är avsedd att lindra.

Målen om en *jämn fördelning av levnadsstandarden* och *regional balans* är nära relaterade. Skälet till att regional balans är ett mål är huvudsakligen att en utarmning av vissa regioner leder till att välfärden för dem som bor där försämras.

Flera samband mellan målet om en jämn fördelning av levnadsstandarden och övriga övergripande mål har tidigare berörts. Ytterligare en aspekt på sambandet mellan en jämn fördelning av levnadsstandarden och en hög ekonomisk tillväxt bör emellertid belysas. Det hävdas ofta i den ekonomiska och allmänpolitiska debatten att ambitionen om en jämn fördelning av levnadsstandarden direkt motverkar strävandena att höja tillväxten. Detta samband är emellertid inte så självklart som det ofta framställs. En viktig fråga är vad det är för typ av åtgärder som används för att utjämna levnadsstandarden. En del åtgärder som leder till en utjämnad standard har i sig själva en tillväxtbefrämjande effekt. Ett uppenbart exempel på detta är många av de insatser som gjorts och görs för att göra utbildning tillgänglig för alla. Även på det lönepolitiska området är det lätt att se åtgärder som både kan bidra till att utjämna levnadsstandarden och höja tillväxten, det gäller t. ex. löneförhöjningar till vissa kategorier av yrkesarbetare i industrin, som det i dag råder brist på. Till detta kommer att en jämn fördelning av välfärden kan vara produktiv — att den kan bidra till ett bättre samhälle, vilket i sin tur kan vara befrämjande också för den ekonomiska tillväxten.

Det går emellertid inte att blunda för att den utjämning av levnadsstandarden som sker via den offentliga sektorn är förenad med en kostnad. Ett skattesystem av svensk modell har effekter på effektiviteten i ekonomin och därmed på tillväxten. Det är också en illusion att tro att alla dessa problem kan försvinna om skattesystemet förändras; säkerligen kan de minskas men med ett skattetryck på svensk nivå är vissa effektivitetsproblem ofrånkomliga. (Se kapitel 8)

Det är alltså viktigt att noga överväga olika vägar att utjämna levnadsstandarden. En del sätt kan vara direkt tillväxtbefrämjande, andra kan vara så negativa från tillväxtsynpunkt att de i slutänden leder till en lägre standard för alla, även för dem de var avsedda att gynna. Det finns också

situationer när en åtgärd på kort sikt kan framstå som oförmånlig från fördelningssynpunkt samtidigt som den på längre sikt är en förutsättning inte bara för en hög tillväxt utan också för en jämnare fördelning av levnadsstandarden. Ett exempel på detta är de åtgärder som under senare år har vidtagits för att öka vinstnivån i industrin i syfte att höja investeringsverksamheten, tillväxten och sysselsättningen. Få faktorer spelar nämligen så stor roll för levnadsstandarden fördelning som just sysselsättningsnivån.

Det är tveksamt om ett *fast penningvärde* i sig leder till en högre materiell välfärd och i denna mening bör betraktas som ett övergripande mål för den ekonomiska politiken. Däremot innebär en hög inflation svårigheter att uppnå flera av de andra målen. I en öppen ekonomi som den svenska är det uppenbart att en snabbare inflation än den i omvärlden – i varje fall så länge växelkursen ligger fast – får ett genomslag på tillväxt och sysselsättning. Svenska varor stiger i pris relativt de varor som produceras i utlandet. Därmed blir de svårare att sälja; produktionen och sysselsättningen faller.

En hög och varierande inflationstakt skapar också effektivitetsproblem och därmed lägre tillväxt. Det blir lönande att spekulera i prisförändringar i stället för att producera. Svårigheterna att bedöma lönsamheten i investeringar och produktion ökar parallellt.

Ändå är kanske det största problemet med snabba prisförändringar ett annat; de medför oerhörda slumpmässiga och icke avsedda förmögenhetsomfördelningar. Särskilt omfattande riskerar dessa omfördelningar att bli i en ekonomi med ett nominellt skattesystem, där marginalskatterna är höga samtidigt som avdrag medges för ränteutgifter.

Några intermediära mål

I flera av de senaste långtidsutredningarna har balans i utrikesbetalningarna framhållits som ett mål för den ekonomiska politiken. LU 84 arbetade även med målen balans i statens budget och en god vinstnivå i näringslivet.

Dessa mål har emellertid en något annan innebörd än de tidigare, deras koppling till välfärden är indirekt. De bör snarast betraktas som intermediära, i den meningen att de behöver vara uppfyllda för att det skall vara möjligt att uppnå de övergripande målen. De utgör därmed restriktioner för den ekonomiska politiken.

I en bilaga till långtidsutredningen publiceras en ny modell för analys av den ekonomiska utvecklingen på medellång och lång sikt.¹ Utgångspunkten för analysen i bilagan är densamma som vi valt; den ekonomiska politiken syftar ytterst till att förbättra samhällsmedborgarnas välfärd i vid mening. Detta operationaliseras i begreppet *nationens förmögenhet*, som är skillnaden mellan produktion och investeringar (dvs. utrymme för konsumtion) under alla framtida år. Dessutom ingår de eventuella utländska skulder eller tillgångar folkhushållet har i förmögenheten. Räntebetalningarna på skulderna eller ränteintäkterna på tillgångarna påverkar ju konsumtionsutrymmet.

Även om den modell som presenterats inte (i varje fall ännu) kan utnytt-

¹ Se Persson, T. och Svensson, L. (1987).

jas för kvantitativa preciseringar av den svenska ekonomins utveckling kan de resonemang som förs ge en del värdefulla insikter just när det gäller relationen mellan målet om en förbättrad välfärd och de intermediära målen balans i utrikesbetalningarna och en god vinstnivå.

Bytesbalansen är i jämvikt när ekonomins samlade privata och offentliga finansiella sparande summerar till noll. Regelmässigt förändras emellertid bytesbalansens saldo under en konjunkturcykel, på grund av att sparande- och investeringsbeslut inte nödvändigtvis följs åt över tiden. Likaså medför förändringar i relativpriser och störningar i inhemska och utländska efterfråge- och utbudsförhållanden att tillfälliga överskott eller underskott i bytesbalansen uppkommer.

För en öppen ekonomi som Sverige är detta ett naturligt fenomen. Förändringar i bytesbalansens saldo kan sägas vara ett sätt att ta hand om störningar i den inhemska eller utländska ekonomin utan att tvingas ta hela anpassningen inom landet. Möjligheterna till en jämn utveckling av konsumtion och investeringar ökar på detta sätt.

Balans i utrikesbetalningarna varje enskilt år är alltså inte en rimlig ambition för den ekonomiska politiken. Helt annorlunda är det emellertid om bytesbalansen under en längre period visar underskott, på det vis som varit fallet under en stor del av 1970- och 1980-talen. Då är bytesbalansunderskottet strukturellt och vad som då bl. a. sker är att vår generation intecknar framtida generationers konsumtionsmöjligheter.

Även detta resonemang behöver emellertid kvalificeras. Hur de framtida konsumtionsmöjligheterna utvecklas beror ju delvis på vad som har initierat bytesbalansunderskottet. Om det är en följd av omfattande investeringar kan landets produktionskapacitet förbättras. Vissserligen har då skulden till utlandet ökat, men avkastningen på investeringsprojekten bör – om investeringskalkylen varit korrekt – kunna täcka räntebetalningarna. Av diskussionen i kapitel 2 har emellertid klart framgått att de svenska bytesbalansunderskotten under 1970-talets senare del och under de första åren på 1980-talet inte varit av denna karaktär. Tvärtom, skulden till utlandet ökade parallellt med att investeringarna föll.

I LU 84 framhölls att en *god vinstnivå* är en förutsättning för att de övergripande målen för den ekonomiska politiken skall kunna uppnås. Vinstnivåns betydelse ligger främst däri att den påverkar förväntningarna om framtida vinster. De framtida vinsterna är i sin tur avgörande för investeringsverksamheten. På detta vis påverkar vinstnivån kapitalstocken i ekonomin och därmed de samlade framtida resurserna (nationens förmögenhet).

LU 84 arbetade även med ett intermediärt mål för *statens budget*. Utgångspunkten var att sparandet i den konsoliderade offentliga sektorn (i vilken staten är en del) måste öka om utrymme skulle kunna skapas för tillräckliga investeringar utan att obalansen i utrikesbetalningarna skulle förvärras.

Också budgetutfallet varierar emellertid över konjunkturcykeln. Under lågkonjunkturer, då inkomsterna stagnerar, tenderar exempelvis budgetunderskottet att växa. Detta är helt naturligt och bidrar i själva verket till att stabilisera ekonomin, eftersom budgetunderskottet i denna situation bidrar till att öka den totala efterfrågan.

Sedan mitten på 1970-talet har emellertid ett permanent, eller med en annan formulering strukturellt, underskott uppträtt i den offentliga sektorn. Innebörden av detta är att budgetunderskottet inte elimineras ens vid fullt kapacitetsutnyttjande, utan består under hela konjunkturcykeln.

Definitionsmissigt måste underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande vara lika med summan av den privata sektorns finansiella sparande och bytesbalansunderskottet. Det finns emellertid inte något entydigt orsakssammanhang mellan de olika sektorernas finansiella sparande.

För att klargöra effekterna av ett strukturellt budgetunderskott kan vi föreställa oss en förändring i utgifter eller skattesatser som resulterar i ett budgetunderskott. I en öppen ekonomi, där priser och räntor är helt utlandsberoende, blir konsekvensen av detta ett bytesbalansunderskott av precis samma storlek som budgetunderskottet, eftersom det privata finansiella sparandet inte påverkas. I en ekonomi av Sveriges typ, som inte är helt utlandsberoende, kan dock priser och räntor, åtminstone temporärt, avvika från de utländska.¹

Effekterna på det privata sparandet blir beroende av hur hushållssektorn uppfattar den förändring i sin förmögenhet som följer med budgetunderskottet. Det är dock långtifrån säkert att det privata sparandet ökar tillräckligt för att till fullo kompensera det sparandebortfall som orsakas av budgetunderskottet. Resultatet blir då att priser och räntor tenderar att stiga, som följd av det uppkomna efterfrågeöverskottet på varumarknaden respektive det motsvarande utbudsöverskottet på de finansiella marknaderna. Budgetunderskottet kommer då att ge upphov dels till ett bytesbalansunderskott, dels till ett positivt finansiellt överskott i den privata sektorn, det senare en konsekvens av en viss sparandeökning och utträngning av investeringar.

Till detta kommer eventuella effekter av ett budgetunderskott via lönebildningen. Normalt sett kommer både pris- och löneökningstakten att öka till följd av det högre efterfrågetrycket. Detta bidrar till att försämra konkurrenskraften och minska investeringsbenägenheten. Det blir då svårare att upprätthålla tillväxten och den fulla sysselsättningen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att balans i utrikeshandeln och i statens eller den konsoliderade offentliga sektorns budget inte kan betraktas som övergripande mål för den ekonomiska politiken, snarare bör en viss variation med konjunkturen vara eftersträfvansvärd. Helt annorlunda är det med de strukturella bytesbalans- och budgetunderskott som förekommit sedan mitten av 1970-talet. Dessa försvårar starkt möjligheten att uppnå de övergripande målen för den ekonomiska politiken. Att minska dem är alltså ett viktigt intermediärt mål för den ekonomiska politiken.

Utgångspunkterna för analysen

Den ekonomiska utvecklingen under de senaste fem åren har i många avseenden varit positiv, särskilt i jämförelse med det närmast föregående decenniet. Tillväxten i ekonomin har varit god. Sysselsättningen har ökat samtidigt som arbetslösheten minskat. Också sparandet i ekonomin har

¹ Den svenska räntenväns beroende av utlandets räntor analyseras i Englund, P. m. fl. (1987).

förbättrats kraftigt. Statens budgetunderskott har minskat och under några av de senaste åren har bytesbalansens saldo varit positivt – trots en förhållandevis hög genomsnittlig investeringstakt i näringslivet. Även inflationstakten, som under flera år envist låg kvar på nivåer runt 7–8 %, har minskat och närmast sig den nivå som råder i omvärlden.

Det går alltså att teckna en relativt ljus bild av den ekonomiska situationen. Problemen är emellertid större än vad ovanstående beskrivning ger vid handen. De grundläggande problem svensk ekonomi har brottats med under de senaste 10–15 åren är inte lösta, även om väsentliga steg tagits i rätt riktning.

Trots en snabb förbättring i statens budgetsaldo har den offentliga sektorn fortfarande ett sparandeunderskott. Det finns ett beroendeförhållande mellan detta underskott och problemen att upprätthålla balansen i betalningarna med utlandet. I Sverige, precis som i ett stort antal andra länder, har ökande statliga sparandeunderskott gått hand i hand med bytesbalansunderskott och när statens sparande under senare år har förbättrats har den inhemskt genererade efterfrågan minskat och bytesbalansen förbättrats. Ett syfte med de kalkyler som redovisas i kommande kapitel är att anvisa och analysera en fortsatt väg mot finansiell balans i den svenska ekonomin.

Svårigheterna att få balans i utrikeshandeln kan också betraktas som ett kostnadsproblem. De svenska lönekostnaderna har under den senaste 15-årsperioden ökat snabbare än lönekostnaderna i utlandet. För att kunna upprätthålla konkurrenskraften och ha en acceptabel vinstnivå har det därför krävts upprepade devalveringar.

Det finns inga skäl att tro att produktivitetsutvecklingen i den svenska utlandskonkurrerande industrin över en konjunkturcykel överstiger den i de viktigaste konkurrentländerna. Inte heller förefaller det finnas fog för att tro att svensk industris konkurrenskraft *i vidare mening* är så god att det är möjligt att vinna marknadsandelar vid givna relativpriser. Sammantaget talar detta för att det finns alla skäl att tro att pris- och löneökningstakten i Sverige måste ner i nivå med den i omvärlden. Det är därför en viktig uppgift i kommande kapitel att precisera denna frågeställning och belysa konsekvenserna för svensk ekonomi av olika pris- och lönestegringstakter.

Problemen med lönebildningen bör ses i sammanhang med det låga sparandet i ekonomin, som medfört ett högt efterfrågetryck och därför försämrat betingelserna för en långsammare löneutveckling. Särskilt påtagliga blir problemen med en expansiv politik när omvärlden väljer en annan strategi med en stramare finanspolitik. En alldeles klar lärdom av 1970-talet är att utrymmet för en stabiliseringspolitik som avviker från den som bedrivs i omvärlden är mycket begränsat.

Att det finns ett samband mellan efterfrågetrycket i ekonomin och pris- och löneökningstakten innebär att det också finns ett samband mellan arbetslösheten och inflationstakten, även om det – som framgått av analysen i kapitel 2 – finns goda skäl att ifrågasätta om detta samband är stabilt. Eftersom arbetslösheten i Sverige är mycket låg internationellt sett – och det råder bred enighet om att sträva mot en om möjligt ännu lägre arbetslöshet – är det inte förvånande att pris- och lönestegringstakten är högre

än i omvärlden. Skall den fulla sysselsättningens politik kunna upprätthållas krävs det varken mer eller mindre än att lönebildningen och arbetsmarknaden i Sverige fungerar *bättre* än i omvärlden. Av bl. a. detta skäl studeras arbetsmarknadens funktionssätt i ett särskilt avsnitt i kapitel 8.

Underskotten i utrikesbetalningarna sammanhänger med produktionsstrukturen i den svenska ekonomin. Den konkurrensutsatta sektorn är fortfarande alltför liten. När den inhemska efterfrågan ökar riskerar detta mycket snabbt att leda till underskott i bytesbalansen. Det är alltså nödvändigt att priser och löner utvecklas i en sådan takt i förhållande till omvärlden att inte bara produktionen kan bibehållas utan att också vinstnivån är tillräcklig för en utbyggnad av den konkurrensutsatta sektorn. Att konsekvenserna av en alltför låg vinstnivå kan bli förödande för investeringar, sysselsättning och tillväxt framgick av kapitel 2.

Under åren med stora underskott i utrikesbetalningarna drog det svenska folkhushållet på sig en betydande utlandsskuld. Siktet bör vara inställt på att denna skuld skall återbetalas. Detta ställer bestämda krav på sparandet i ekonomin; det skall vara tillräckligt stort för att lämna utrymme för en utbyggnad av den konkurrensutsatta sektorn utan att underskott i betalningarna med utlandet uppkommer. I de följande kapitlen preciseras en utvecklingsbana för den svenska ekonomin som förenar dessa krav.

Ett sätt att förbättra sparandet i den offentliga sektorn är att öka statens inkomster genom att höja skattetrycket. Det finns goda skäl att inte välja en sådan väg. Av det material som presenteras i kapitel 8 framgår att skatter på den svenska nivån är förenade med vissa effektivitetsförluster. De bidrar därmed till en lägre tillväxt i ekonomin. Dessutom finns det anledning att tro att avtalsrörelserna underlättas av att det finns ett större förhandlingsbart löneutrymme efter skatt. Beräkningarna i det följande utgår därför ifrån ett oförändrat skattetryck, mätt som skatternas och avgifternas andel av BNP.

Att skattetrycket är oförändrat innebär inte att de offentliga utgifterna nödvändigtvis måste begränsas till dagens nivå, de beräkningar som redovisas visar emellertid att de måste öka väsentligt långsammare än under 1970-talet och den första hälften på 1980-talet. Utrymmet för reformer är därmed mer begränsat än under 1950- och 1960-talen. Detta skärper kraven på effektivitet i den offentliga sektorn och motiverar ett särskilt avsnitt om produktivitet i offentlig verksamhet i kapitel 8.

Om det är möjligt att fullfölja förbättringen i den offentliga sektorns sparande, samtidigt som pris- och löneökningstakten anpassas till den som råder i omvärlden, är det svårt att se några avgörande skäl för varför den svenska industrin inte skulle kunna utvecklas förhållandevis väl under den kommande tioårsperioden. Som framgått av den historiska redogörelsen i kapitel 2 är sambandet mellan stabiliseringspolitikens uppläggning och den allmänna ekonomiska utvecklingen mycket tydligt; under de år på 1970-talet – då en starkt expansiv finanspolitik bedrevs – gick pris- och lönebildningen över styr samtidigt som tillväxten, sparandet och investeringarna rasade. Mot detta kan ställas 1980-talets utveckling, med en pris- och löneökningstakt som långsamt närmar sig omvärldens, en högre tillväxt, tydliga förbättringar i det totala sparandet och en markant uppgång i industriinvesteringarna.

Det finns således alla skäl att starkt framhålla betydelsen av en riktigt upplagd stabiliseringspolitik. Det får emellertid inte tolkas som ett försök att förneka att det skulle finnas andra problem i den svenska ekonomin. Av analysen i kapitel 2 framgår att produktiviteten i västvärlden sjunkit kraftigt under 1970-talet. Säkert sammanhänger också detta i hög grad med stabiliseringspolitikens misslyckande. Men det finns också många andra tänkbara kompletterande förklaringar, varav flertalet implicerar att västekonomiernas funktionssätt har försämrats.

Produktivtetsutvecklingen i Sverige är inte påtagligt sämre än i jämförbara länder. Däremot är nedgången i produktivitetens ökningstakt för vår del mer dramatisk, eftersom vår produktivitetsuppgång under 1960-talet var jämförelsevis mycket snabb. Frågan är då vad som kan göras för att förbättra produktiviteten. I ett av de följande kapitlen analyseras några funktionsproblem i den svenska ekonomin, som har en mycket nära koppling till den övergripande ekonomiska utvecklingen. Därutöver har det inom långtidsutredningens ram genomförts ett stort antal delstudier som publiceras som bilagor. I många av dessa analyseras också olika funktionsproblem i ekonomin.

Avslutningsvis finns det skäl att något beröra relationen mellan den allmänekonomiska utvecklingen och de fördelningspolitiskt orienterade målen för den ekonomiska politiken. För att en jämn fördelning av levnadsstandarden och regional balans skall kunna bibehållas krävs det en framgångsrik ekonomisk politik. Endast om ekonomin växer är det i längden möjligt att fortsätta den omfattande omfördelning av inkomster både mellan individer och regioner som sker via den offentliga sektorns budgetar. Endast då är det också möjligt att upprätthålla den fulla sysselsättningen — vilket från fördelningssynpunkt är av avgörande betydelse — och att bringa ner inflationen, vilket innebär helt andra förutsättningar för en effektiv fördelningspolitik. En helt annan sak är att en framgångsrik ekonomisk politik inte på något vis garanterar en jämn fördelning av levnadsstandarden eller regional balans. För detta krävs det en medveten politik.

4 Den internationella bakgrunden

Den svenska ekonomin är en öppen ekonomi. På många olika vis är den ekonomiska utvecklingen i Sverige beroende av vad som händer i omvärlden. Exempelvis är produktionsstrukturens utveckling i hög grad beroende av förändringar i omvärlden; ny teknik, nya konkurrentländer och förändrade handelsmönster tvingar de utlandskonkurrerande delarna av den svenska ekonomin till ständiga anpassningar. Det finns också direkta kort-siktiga beroenden mellan den svenska utrikeshandeln och världsmarknaden respektive priserna i omvärlden. Vidare påverkas prisutvecklingen i Sverige av omvärldens inflationstakt samtidigt som den svenska räntenivån i stor utsträckning är beroende av räntenivån i omvärlden. Det är därför inte möjligt att på ett meningsfullt sätt analysera den makroekonomiska utvecklingen i Sverige under kommande år utan att först ha gjort klart för sig hur den internationella ekonomiska utvecklingen kan tänkas gestalta sig.

Självfallet beror utvecklingen under kommande år i hög grad på dagens ekonomiska situation. En första uppgift är alltså att precisera utgångsläget. Det sker mot bakgrund av den analys av den internationella ekonomiska utvecklingen som genomfördes i kapitel 2. I nästa steg analyseras det scenario för utvecklingen i världsekonomin som senare läggs till grund för den kommande analysen av svensk ekonomisk utveckling. I arbetet med att precisera huvuddragen i scenariot har en aggregerad modell för världsekonomin utnyttjats.¹ Med hjälp av samma modell har också ett par alternativa utvecklingsvägar för världsekonomin analyserats.

Utgångsläget

Relativt gynnsamma förutsättningar för de närmaste åren

Under 1986 försvagades tillväxten i OECD-länderna trots väsentligt lägre oljepriser och sjunkande räntor. Också världshandelns tillväxt avtog. De lägre oljepriserna och den lägre räntenivån torde emellertid med en viss eftersläpning få en positiv effekt på efterfrågan och under 1987 kan en tillväxt i industriländerna på ca 2 1/2 % förutses.

¹ För en beskrivning av modellen se Dramais, A. (1986).

Även i ett något längre perspektiv finns det flera faktorer som talar för en relativt god ekonomisk utveckling. Inflationen har sjunkit betydligt under inverkan såväl av en restriktiv ekonomisk politik som av lägre olje- och råvarupriser. Den låga inflationen tycks också ha skapat förväntningar om en relativt långsam prisutveckling i framtiden. Vinstnivån i näringslivet i OECD-området har stigit kraftigt, efter att ha legat på en mycket låg nivå under 1970-talet och början av 1980-talet. Vidare har den statsfinansiella situationen förbättrats för ett flertal länder. Detta bör skapa utrymme för en förhållandevis mindre stram penningpolitik med åtföljande lägre räntor.

Tabell 4.1. Tillväxt, prisstegringstakt, arbetslöshet, bytesbalans och statligt budgetunderskott 1984–1986 i OECD-området, Förenta staterna, EG, Japan och Sverige

	1984	1985	1986
<i>OECD</i>			
BNP-tillväxt	4,7	3,0	2 1/2
Konsumentprisökningstakt	5,2	4,5	2,1
Arbetslöshet %	8,4	8,3	8 1/4
Bytesbalanssaldo som andel av BNP	−0,8	−0,7	−0,2
Statligt budgetsaldo som andel av BNP	−3,4	−3,5	−3,4
<i>Förenta staterna</i>			
BNP-tillväxt	6,4	2,7	2 3/4
Konsumentprisökningstakt	4,3	3,5	1,1
Arbetslöshet %	7,5	7,2	7,0
Bytesbalanssaldo som andel av BNP	−2,8	−2,9	−3,3
Statligt budgetsaldo som andel av BNP	−2,7	−3,4	−3,3
<i>EG</i>			
BNP-tillväxt	2,5	2,4	2 1/2
Konsumentprisökningstakt	6,7	6,4	2,8
Arbetslöshet %	11,3	11,5	11 1/2
Bytesbalanssaldo som andel av BNP	0,3	0,7	1,5
Statligt budgetsaldo som andel av BNP	−5,4	−5,1	−4,7
<i>Japan</i>			
BNP-tillväxt	5,1	4,5	2 1/4
Konsumentprisökningstakt	2,2	2,1	−0,2
Arbetslöshet %	2,7	2,6	2 3/4
Bytesbalanssaldo som andel av BNP	2,8	3,7	4,2
Statligt budgetsaldo som andel av BNP	−2,2	−1,4	−1,5
<i>Sverige</i>			
BNP-tillväxt	3,4	2,3	2 1/4
Konsumentprisökningstakt	8,0	7,4	3,3
Arbetslöshet %	3,0	2,8	2 1/2
Bytesbalanssaldo som andel av BNP	0,4	−1,2	1,3
Statligt budgetsaldo som andel av BNP	−2,3	−2,3	−0,9

Källa: Economic Outlook, OECD, dec., 1986, Economic Forecasts, EG-kommis-sionen, sept., 1986 samt Main Economic Indicators, OECD, 1986.

Den långtgående anpassning som skett av växelkurserna för de större valutorna under de senaste två åren har medfört att växelkurserna f. n. bättre än tidigare reflekterar konkurrensförhållandena. Dollarn har kraftigt sjunkit i värde gentemot flera stora valutor. Sedan början av 1985 har dollarns värde minskat med ca 30 % gentemot övriga industriländers valutor, medan D-marken och yenen apprecierats med knappt 30 respektive 65 %. Härigenom har en viktig förutsättning uppfyllts för att de *betalningsobalanser* som f. n. råder mellan de stora industriländerna skall kunna minska.

Det finns emellertid också oroande faktorer att ta hänsyn till. De externa obalanserna mellan de stora industriländerna visar ännu inte några klara tecken på att ha minskat trots den växelkursanpassning som har ägt rum. Således beräknas Förenta staterna ha haft ett underskott i bytesbalansen på ca 3 % av BNP under 1986. Samtidigt har Förbundsrepubliken Tyskland och Japan stora överskott i sina respektive bytesbalanser.

En viktig orsak till de rådande betalningsobalanserna står att finna i den utpräglad expansiva finanspolitik som bedrivits i Förenta staterna under de senaste åren. Underskottet i den amerikanska statsbudgeten ökade från ca 60 miljarder dollar år 1980 till 220 miljarder dollar 1986. Det växande budgetunderskottet har inte uppvägs av ett ökat inhemskt privat sparande utan har måst täckas genom ett växande kapitalinflöde från omvärlden. Japan och de större västeuropeiska länderna har däremot fört en restriktiv ekonomisk politik. Detta har bidragit till de skillnader i tillväxttakt och den över- respektive undervärdering av viktigare valutor som drivit fram de stora externa obalanserna. För en reduktion av obalanserna torde – utöver växelkursanpassningen – krävas en omläggning av den inhemska ekonomiska politiken i de större länderna – i åtstramande riktning i Förenta staterna och i expansiv riktning i en rad länder i Västeuropa samt i Japan.

Ett annat orosmoment är givetvis utvecklingen på den *internationella oljemarknaden*. Det fall i oljepriset som inträffade under 1986 förbättrade på ett avgörande sätt utvecklingen i flertalet industriländer. Ingen tvekan råder om att en snabb prisökning – även om en sådan i dagsläget inte framstår som trolig – allvarligt skulle kunna påverka den ekonomiska utvecklingen i OECD-länderna.

Ytterligare ett orosmoment utgör situationen i *den tredje världen*. Fler-talet utvecklingsländer har under senare år fått lägre exportintäkter sammanhängande med nedgången i råvarupriserna. Samtidigt har de finansiella flödena till tredje världen minskat, en följd bl. a. av att många utvecklingsländer redan tidigare dragit på sig mycket stora skulder. Sammantaget medför detta i första hand en i många fall drastiskt försämrad levnadsstandard för befolkningen. Dessutom får det återverkningar på den ekonomiska utvecklingen i resten av världen; importen från OECD-området och världshandeln som helhet ökar med en långsammare takt än eljest.

Arbetslösheten i industriländerna är också en oroande faktor. Den har i dag en omfattning i OECD-området som helhet som vida överstiger det historiskt sett normala. Under 1986 var i OECD-länderna ca 31 miljoner

personer arbetslösa, vilket är ungefär tre gånger så många som år 1973, och mer än 12 miljoner fler än år 1979. En arbetslöshet av denna omfattning representerar ett stort ekonomiskt slöseri. Med den följer även stora mänskliga och sociala problem, som på sikt kan undergräva effektivitet och tillväxtmöjligheter.

Snabbare produktivitetstillväxt möjlig

Avgörande för den ekonomiska tillväxten på längre sikt är dels den takt med vilken sysselsättningen ökar, dels hur arbetskraftens produktivitet utvecklas. Det senare sammanhänger bl. a. med investeringsutvecklingen, men också med ett antal andra mer svårångade faktorer.

I kapitel 2 konstaterades att *produktivitetstillväxten* sjönk kraftigt i hela OECD-området under 1970-talet. I Förenta staterna hade denna process inletts redan i slutet av 1960-talet. Det faktum att nedgången skedde i stort sett samtidigt i de industrialiserade länderna talar starkt för att den sammanhänger med de makroekonomiska störningar som följde i bl. a. "oljekrisernas" spår. Men i kapitel 2 framhölls även en del andra tänkbara förklaringar till fallet i produktivitetstillväxten; minskade överflyttningsvinster, allt större växande tjänstesektorer med långsammare registrerad produktivetsutveckling och funktionsnedsättande förändringar i OECD-ekonomierna.

Tidigare framhölls att vinstnivån i OECD-området idag är väsentligt högre än under 1970-talet, att inflationstakten sjunkit och att förväntningarna förefaller vara inställda på fortsatt låg inflation, samt att både den statsfinansiella situationen och det totala finansiella sparandet i många OECD-länder har förbättrats i en utsträckning som bör göra en mindre restriktiv politik möjlig. Sammantaget innebär detta bl. a. att förutsättningarna för att få till stånd investeringar är väsentligt gynnsammare än under 1970-talet. Vidare bör ett högre kapacitetsutnyttjande vara möjligt. Till sammans talar dessa faktorer för en snabbare produktivetsutveckling.

En ytterligare faktor att ta hänsyn till när den framtida produktivetsutvecklingen bedöms är den omfattande omdaning som sker till följd av teknologiska landvinningar, i synnerhet på elektronikens område. Den mycket snabba utveckling som äger rum inom detta område kan på kort sikt te sig hotande, då den ställer stora krav på omställningar när företag och arbetsplatser slås ut. På längre sikt bör emellertid utvecklingen på elektronikområdet kunna generera en snabb produktivetsutveckling. Initialt kan de arbetstillfällen som rationaliserats bort genom införandet av den nya teknologin vara fler än de som tillkommer. Men när anpassningen till den nya teknologin väl genomförts är det rimligt att tänka sig att den nya sysselsättningen och produktivitetstillväxten kommer att mer än uppväga utslagningen och kapitalförstöringen.

Mot en förbättrad produktivetsutveckling talar två argument: Det ena är att en allt större del av sysselsättningen i OECD-området koncentreras till tjänstenäringarna, där många bedömer att möjligheterna till produktivetsstegringar är mindre, oberoende av om produktionen sker i privat eller offentlig regi. Det andra är att det faktiskt skulle ha skett en bestående försämring i OECD-ekonomiernas funktionssätt. Till bilden hör dock att

Tabell 4.2. Befolkningens och arbetskraftens utveckling i OECD-området 1970–1995
Årlig procentuell förändring

	Befolkning i arbetsför ålder		Arbetskraften	
	1970– 1985	1985– 1995	1970– 1985	1985– 1995
OECD	1,1	0,4	1,3	0,8
Förenta staterna	1,5	0,7	2,1	1,1
EG	0,8	0,2	0,6	0,5
Japan	0,9	0,5	1,0	0,5
Sverige	0,1	0,2	0,9	0,5

Källa: OECD och finansdepartementet.

det förefaller finnas ett ökat medvetande om de risker som är förenade med stelheter inbyggda i ekonomierna och att ansträngningar i många länder görs för att förbättra ekonomiernas funktionssätt.

Hur förhåller det sig då med *arbetskraftsresurserna*, kommer de att öka under den närmaste tioårsperioden och därmed ge ett positivt bidrag till BNP-tillväxten?

Under flera decennier har befolkningstillväxten i industriländerna avtagit. Denna trend kommer att fortsätta också under den kommande tioårsperioden. Långtidsutredningen räknar med att tillväxten i befolkningen i arbetsför ålder (15–64 år) i OECD-området kommer att sjunka till under 1/2 % per år i genomsnitt fram till 1995 jämfört med ca 1 % under den senaste femtonårsperioden. Speciellt markant är minskningen i EG-området, där vissa länder kan räkna med nolltillväxt eller t. o. m. minskande befolkning.

Arbetskraftens tillväxt kommer emellertid troligen att minska i en långsammare takt. Således beräknas den årliga arbetskraftstillväxten sjunka från ca 1,3 % till ca 0,8 % i OECD- området och från 0,6 % till 0,5 % i EG. Detta beror på att en fortsatt uppgång i förvärvsfrekvensen, speciellt för kvinnor, är trolig.

Huvudalternativet

Stabil tillväxt och låg inflation

Långtidsutredningen har haft en medelfristig prognos, utarbetad i samarbete med EG-kommissionen, som utgångspunkt för sin bedömning av den ekonomiska utvecklingen fram till år 1990. I tabell 4.3 återges BNP-tillväxten för Förenta staterna, EG och Japan samt för OECD-området som helhet, här approximerat med en sammanvägning av de tre länderområdena. För perioden efter 1990 förutsätts en BNP-tillväxt i OECD-området på mellan 2,5 och 3 %.

Till grund för huvudalternativet ligger förutsättningen att det federala budgetunderskottet i Förenta staterna reduceras och att den ekonomiska politiken i Västeuropa även i fortsättningen är inriktad i huvudsak på en konsolidering av de statliga finanserna.

Världshandeln expanderade med i genomsnitt 7,7 % per år under perioden 1968 till 1977. Därefter har tillväxttakten varit betydligt lägre. Mellan 1978 och 1985 ökade den med omkring 3 % i genomsnitt per år. De årliga variationerna har varit stora. Världshandelsvolymen minskade exempelvis med 2,4 % under år 1982 medan den ökade med 8,6 % under 1984. De oljeexporterande u-ländernas import, som var en expansiv faktor för världshandeln under 1970-talet, har minskat under varje år fr. o. m. 1982. Under 1985 sjönk dessa länders import med hela 11,8 %.

Det torde vara rimligt att räkna med att världshandeln kommer att expandera med mellan 4 och 5 % per år fram till 1995. Att utredningen väntar sig en långsammare utveckling än under perioden fram till mitten av 1970-talet beror dels på att BNP-tillväxten i industriländerna beräknas bli lägre än den var under den perioden, dels på de ovan nämnda problemen för såväl oljeexporterande som icke-oljeexporterande u-länder. För en något lägre världshandelstillväxt talar också den tilltagande protektionismen inom vissa delar av världsmarknaden.¹

Inflationen beräknas uppgå till i genomsnitt 3–4 % per år under perioden fram till 1995. Flera skäl talar för att inflationen kommer att bli

Tabell 4.3. BNP-tillväxt i OECD-området 1987–1990
Procentuell förändring från föregående år

	1987	1988	1989	1990
OECD ^a	2,5	2,6	2,7	2,8
Förenta staterna	2,5	2,6	2,4	2,6
EG	2,4	2,5	2,7	2,8
Japan	2,5	3,0	3,4	3,5

¹ Se t. ex. Kommerskollegium (1987).

^a Avser här ett vägt genomsnitt för Förenta staterna, EG och Japan.
Källa: Finansdepartementet.

relativt låg. Tillväxten förefaller inte komma att bli så snabb att man slår i kapacitetstak eller att flaskhalsar uppstår. Risken för "överhettning" är därför begränsad. Dessutom lär regeringarna, mot bakgrund av erfarenheterna från det senaste decenniet, knappast komma att tillåta att inflationen skjuter fart igen. Penningpolitiken torde exempelvis ges en inriktning som är förenlig med en relativt stabil utveckling av prisnivån. Också den förväntade utvecklingen på råvarumarknaderna lär bidra till att stabilisera inflationen på nuvarande nivåer.

Oljemarknaden kännetecknas för närvarande av ett överskott på produktionskapacitet som motsvarar ungefär 8–10 miljoner fat per dag. Detta bör ställas i relation till en daglig produktion av omkring 45 miljoner fat. En överskottskapacitet av denna storlek kommer rimligen att ha en starkt återhållande effekt på oljepriset framöver. Det finns dessutom anledning att räkna med att efterfrågan på olja kommer att öka ganska långsamt. I utredningens huvudalternativ antas *oljepriset* under resten av 1980-talet vara 18 dollar per fat, dvs. befinna sig på samma nivå som rådde i januari 1987. Under perioden 1986–1995 antas oljepriserna stiga med drygt 3,5 % per år i förhållande till priset på bearbetade varor eller med ca 6,5 % per år i löpande priser. Detta innebär att oljepriset i löpande priser år 1995 beräknas vara ca 27 dollar per fat.

Budgetunderskottet i Förenta staterna spelar en nyckelroll

Utvecklingen fram till 1990 kommer till stor del att präglas av försöken att minska de externa obalanserna mellan de större industriländerna. De växelkursförändringar som ägt rum sedan 1985 har ännu inte fått de önskvärda effekterna på de större ländernas bytesbalanser. En gradvis anpassning till de nya växelkursrelationerna kan väntas under de närmaste åren. Det är långtidsutredningens bedömning att dessa anpassningsproblem kommer att medföra en något lägre tillväxttakt för den närmaste treårsperioden jämfört med det längre perspektivet.

Den amerikanska ekonomin har haft en god tillväxt sedan andra kvartalet 1982. Efter den mycket kraftiga expansionen under 1984, då BNP ökade med 6,4 %, minskade tillväxten avsevärt under 1985, bl. a. till följd av dollarns appreciering och det ökande bytesbalansunderskottet. Under år 1986 beräknas tillväxten ha varit 2,7 %.

Idag präglas den amerikanska ekonomin av stora inre och yttre obalanser. Deprecieringen av dollarn har ännu inte lett till någon minskning av det amerikanska bytesbalansunderskottet. En förklaring är den s. k. j-kurveffekten, dvs. att dollarns depreciering får ett snabbare genomslag på import- och exportpriser än på handelsvolymen. Bytesbalansen försämrats därför initialt, innan volymeffekten leder till en förbättring. Att döma av exportprisutvecklingen för exempelvis Japan har exportörer till Förenta staterna också minskat sina marginaler väsentligt för att behålla marknadsandelar och alltså i stort sett behållit sina priser i dollar oförändrade.

Även om dollarn fortsätter att deprecieras något kommer inte underskottet i Förenta staternas utrikeshandel att kunna slutas under de när-

Tabell 4.4. Utvecklingen i Förenta staterna 1987–1990 enligt huvudalternativet

	1987	1988	1989	1990
BNP-tillväxt	2,5	2,6	2,4	2,6
Konsumentprisernas stegringstakt	3,5	4,8	4,4	4,2
Arbetslöshet, %	6,9	6,9	7,1	7,2
Statligt budgetsaldo som andel av BNP	-2,6	-2,2	-2,0	-1,7
Bytesbalanssaldo som andel av BNP	-3,8	-3,2	-2,4	-2,0

Källa: Finansdepartementet.

maste åren. En förutsättning för att bytesbalansen skall kunna förbättras på sikt är en stramare finanspolitik, vars främsta uttryck är ett lägre budgetunderskott. I tabell 4.4 återfinns några nyckeltal för den beräknade ekonomiska utvecklingen i Förenta staterna.

Huvudalternativet bygger på bedömningen att en gradvis minskning av det amerikanska budgetunderskottet kommer att äga rum. I december 1985 antogs den s. k. Gramm-Rudman-Hollingslagen, som anvisar en väg för hur budgetunderskottet skall vara eliminerat år 1991. Egentligen skulle, om kongressen och presidenten inte kan komma överens om de nödvändiga minskningarna i underskottet, General Accounting Office beordra schablonmässiga nedskärningar för att nå målen. Den schablonmässiga budgetnedskärningen blev emellertid förklarad olaglig av högsta domstolen under sommaren 1986. Detta har bidragit till att skapa stor osäkerhet om huruvida man kan få till stånd de nedskärningar som krävs för att balansera budgeten år 1991. Budgetramen för 1986 – som enligt de ursprungliga planerna uppgick till 172 miljarder dollar – har redan överskridits med bred marginal.

Det är trots allt troligt att en reduktion av budgetunderskottet kommer att äga rum. Detta innebär ett efterfrågebortfall, som i ett treärsperspektiv kommer att dra ner tillväxten. Delvis, men inte fullt ut, motverkas detta av dollarns depreciering som medför att nettoexporten kommer att ge ett positivt bidrag till BNP-tillväxten under de närmaste åren. Långtidsutredningen räknar därför med en BNP-tillväxt för den amerikanska ekonomin kring 2,5 % per år under perioden 1987 till 1990. Inflationstakten kan samtidigt förväntas öka något till följd av importprisstegringar i dollardeprecieringens kölvatten.

Trots högre tillväxt, fortsatt arbetslöshet i Europa

Trots att den dämpade ekonomiska aktiviteten i Förenta staterna kommer att ha negativa återverkningar på tillväxten i övriga OECD-länder räknar långtidsutredningen med att den ekonomiska tillväxten i Västeuropa kommer att vara något över 2,5 % per år fram till 1990. Den inhemska efterfrågan kommer att vara den drivande faktorn bakom denna utveckling.

Tabell 4.5. Utvecklingen i EG 1987–1990 enligt huvudalternativet

	1987	1988	1989	1990
BNP-tillväxt	2,4	2,5	2,7	2,8
Konsumentprisernas stegringstakt	3,1	3,0	2,9	2,8
Arbetslöshet, %	11,7	11,5	11,2	10,8
Statligt budgetsaldo som andel av BNP	-4,1	-3,7	-2,9	-2,1
Bytesbalanssaldo som andel av BNP	1,5	1,3	1,3	1,3

Källa: Finansdepartementet.

Det är också rimligt att räkna med att det finns en viss ekonomisk-politisk beredskap att hålla uppe tillväxten, inte minst mot bakgrund av den stora arbetslösheten i Västeuropa. Som framgick av tabell 4.1 har arbetslösheten i Västeuropa legat på en konstant hög nivå under 1980-talet. Endast en högre ekonomisk tillväxt kan förbättra situationen. EG-kommisionen räknar exempelvis med att om arbetslösheten i Västeuropa skall sjunka från dagens nivå på ca 11 % till 7 % år 1990 måste den ekonomiska tillväxten uppgå till omkring 3,5–4,5 % per år.¹

Mycket talar emellertid för att den ekonomiska politiken även under de närmaste åren primärt kommer att vara inriktad på att reducera de statliga budgetunderskotten. Arbetslösheten kommer följaktligen inte att minska i någon snabbare takt. Utrymmet för en mindre stram penningpolitik med lägre räntor bör emellertid successivt öka, vilket bör kunna bidra till att hålla uppe efterfrågan i Västeuropa.

Något lägre tillväxt i Japan

Japan har haft den snabbaste ekonomiska tillväxten inom OECD sedan 1974. Den snabba, till stor del exportledda expansionen, med en BNP-tillväxt på 5,1 och 4,5 % under 1984 respektive 1985, avtog under början av 1986 under inverkan av bl. a. den apprecierade yenen. Den starkt exportinriktade japanska ekonomin tvingas nu ställa om till en högre yenkurs.

Orienteringen från exportinriktad tillväxt till inhemskt genererad tillväxt är svår för en ekonomi som den japanska. Landets ekonomiska struktur har traditionellt varit starkt inriktad på export. Det är först på något längre sikt som en ökning av den inhemska efterfrågan kan generera en högre ekonomisk tillväxt.

Strukturella förändringar i den japanska ekonomin kommer också med all sannolikhet att medföra en lägre tillväxttakt än under de senaste åren. Den förutsedda demografiska utvecklingen är sådan att antalet pensionärer i förhållande till arbetskraften kommer att öka markant. Detta tvingar fram ökade utgifter för sociala ändamål och skattebördan för den aktiva befolkningen kommer att öka. Ökande skatter i kombination med pensionärernas förväntade höga konsumtionsbenägenhet leder troligen till en lägre spar-kvot. Långtidsutredningen räknar trots detta med att den årliga tillväxten i Japan under perioden 1987–1990 blir något över 3 %.

¹ EG-kommisionen (1985).

Tabell 4.6. Utvecklingen i Japan 1987–1990 enligt huvudalternativet

	1987	1988	1989	1990
BNP-tillväxt	2,5	3,0	3,4	3,5
Konsumentprisernas stegringstakt	0,5	0,6	0,5	0,5
Arbetslöshet, %	3,0	3,0	2,9	2,9
Statligt budgetsaldo som andel av BNP	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Bytesbalanssaldo som andel av BNP	3,1	2,9	2,6	2,9

Källa: Finansdepartementet.

Problem i de nordiska grannländerna

Den ekonomiska tillväxten i de nordiska länderna saktade av under 1986 (tabell 4.7). Detta var i stor utsträckning en konsekvens av en svag utveckling av exporten, vilken också bidrog till en försämrad bytesbalanssituation. Under de närmaste åren kommer omställningsproblemen i de nordiska grannländerna att hålla nere tillväxten.

BNP-tillväxten i *Norge* har under de senaste åren varit förhållandevis hög. Samtidigt har löner, priser och privat konsumtion ökat mycket snabbt. Bortfallet av oljeintäkter, på grund av de sänkta oljepriserna, har lett till att både statsfinanser och bytesbalans avsevärt försämrats.

Den devalvering av den norska kronan som genomfördes i maj 1986

Tabell 4.7. Utvecklingen i de nordiska länderna 1980–1986

	1980	1984	1985	1986
<i>Norge</i>				
BNP-tillväxt	4,2	5,6	4,2	4 1/4
Tillväxt i privat konsumtion	2,3	2,7	8,2	4 1/2
Konsumentprisernas stegringstakt	10,9	6,2	5,7	7 1/4
Statligt budgetsaldo som andel av BNP	6,0	8,0	8,5	2,8
Bytesbalanssaldo som andel av BNP	1,9	5,4	5,1	-8,9
<i>Danmark</i>				
BNP-tillväxt	-0,4	3,4	3,8	2 3/4
Tillväxt i privat konsumtion	-3,7	2,7	4,3	4 1/4
Konsumentprisernas stegringstakt	12,3	6,3	4,7	3 1/2
Statligt budgetsaldo som andel av BNP	-3,3	-4,2	-1,9	2,9
Bytesbalanssaldo som andel av BNP	-3,7	-3,3	-4,4	-7,4
<i>Finland</i>				
BNP-tillväxt	5,6	2,8	2,8	1 1/2
Tillväxt i privat konsumtion	1,9	2,7	3,4	3 1/2
Konsumentprisernas stegringstakt	11,6	7,1	5,9	3 1/4
Statligt budgetsaldo som andel av BNP	0,5	0,4	0,4	0,3
Bytesbalanssaldo som andel av BNP	-2,7	0,0	-1,4	-1,3

Källa: Economic Outlook, OECD, december 1986.

syftar tillsammans med en stramare finans- och penningpolitik till att komma till rätta med de ekonomiska obalanserna. Nödvändigheten att reducera obalanserna talar för en förhållandevis låg BNP-tillväxt under de närmaste åren.

I *Danmark* har den privata konsumtionen ökat kraftigt under 1985 och 1986, vilket i kombination med en svag exportutveckling har bidragit till en betydande försämring av bytesbalansen. Bytesbalansunderskottet beräknas ha uppgått till närmare 35 miljarder danska kronor under 1986.

Den ekonomiska politiken har inriktats på att dämpa den privata konsumtionstillväxten, för att minska bytesbalansunderskottet. Även i *Danmark* kommer därför behovet att hålla tillbaka den inhemska efterfrågan att ha en återhållande effekt på BNP-tillväxten under de närmaste åren.

För *Finland* har oljeprisfallet och dollarns nedgång resulterat i en kraftig minskning av den bilaterala handeln med Sovjetunionen. Svårigheterna med östexporten väntas bestå framöver. I viss utsträckning kan den finländska exporten till OECD-området öka, men detta ställer krav på en omställning av den finska industrin.

Också i *Finland* har en viktig drivkraft bakom tillväxten under 1986 varit ökningen av den inhemska efterfrågan, speciellt den privata konsumtionen. Detta är i sin tur en följd av sjunkande inflation, och en lätt expansiv inriktning av finanspolitiken. Den privata konsumtionen väntas under de närmaste åren hålla uppe ekonomins tillväxt.

Utvecklingen utanför OECD-området

Till följd av ökande problem med återbetalning av utländska lån och lägre råvarupriser har den ekonomiska politiken i många *utvecklingsländer* under de senaste fem–sex åren varit inriktad på att dämpa den inhemska efterfrågan för att minska importen. Den högre tillväxten i industriländerna under 1984 möjliggjorde en viss återhämtning, men då tillväxttakten i industriländerna avtog under 1985 tvingades utvecklingsländerna åter bedriva en stramare politik med negativa konsekvenser för världshandeln.

Av tabell 4.9 framgår att det i den tredje världen varit stora regionala skillnader i utvecklingstakt under första hälften av 1980-talet. Det är endast de asiatiska utvecklingsländerna som har haft en ökning av BNP per capita. I denna ländergrupp ingår bl. a. de s. k. NIC-länderna – Taiwan, Hongkong, Sydkorea och Singapore – som i stor utsträckning exporterar industrivaror. I övriga regioner har BNP per capita sjunkit under första

Tabell 4.8. Total import till utvecklingsländerna 1980–1985

Procentuell förändring från föregående år

1980	1981	1982	1983	1984	1985
8,5	6,7	-4,1	-2,6	1,7	-1,1

Källa: Internationella valutafonden, Annual Report 1986.

Tabell 4.9. BNP-tillväxt per capita 1980–1985
Procentuell förändring

Afrika	– 11
Afrika, söder om Sahara	– 7
Asien	19
Mellanöstern	– 20
Västra hemisfären	– 7

Källa: Internationella valutafonden, World Economic Outlook, april 1986.

hälften av 1980-talet. Speciellt allvarig är tillbakagången i Mellanöstern och i Afrika.

Lägre räntor och sjunkande oljepriser under 1986 har något lättat på den yttre restriktionen för de oljeimporterande utvecklingsländerna. På så sätt underlättas genomförandet av de åtgärder som är nödvändiga för att reducera yttre och inre obalanser. Dock har priset på råvaror ytterligare sjunkit under 1986. Med hänsyn till de drastiska nedskärningar av importen som redan ägt rum är läget i många av dessa länder kritiskt.

Tillväxtmöjligheterna för utvecklingsländerna kommer även framdeles att vara avhängiga världshandelns utveckling och den internationella ränteutvecklingen.

Eftersom råvarupriserna för närvarande befinner sig på en ovanligt låg nivå är en ytterligare prisnedgång inte sannolik. Snarare skulle en viss, om än mycket begränsad, förbättring av prisläget för vissa varor kunna äga rum. Om ränteläget förblir på dagens relativt låga nivå skulle även skuld-tjänsten (räntor plus amorteringen) kunna minska något framöver. Detta talar för en högre tillväxt i den tredje världen än under de senaste åren.

Internationella valutafonden räknar exempelvis med en BNP-tillväxt i de kapitalimporterande utvecklingsländerna på 4,8 % per år under perioden 1988–1991. Denna prognos baseras på en BNP-tillväxt på 3 % i OECD-området och en viss förbättring av utvecklingsländernas bytesförhållande.¹

Statshandelsländerna i Östeuropa, inklusive Sovjetunionen, har i likhet med OECD-länderna haft en lägre tillväxt under det senaste decenniet. Samtidigt ledde bytesbalansproblem hos de östeuropeiska länderna till en akut betalningskris, som nådde en kulmen under 1982. En kraftig åtstramning av importen från väst, kombinerad med ökade satsningar på export, har förbättrat betalningssituationen.

Den traditionella metoden att öka tillväxten i dessa länder har grundat sig på resursmobilisering – hög investeringskvot, snabb ökning av arbetskraftsutbudet, ianspråktagande av nya jordar, råvarutillgångar etc. Den lägre tillväxten under det senaste decenniet hänger till stor del samman med att utrymmet för denna extensiva form av tillväxt minskat betydligt. Tillväxten i arbetskraftsutbudet har markant avtagit, de jordar som är brukbara har i stort sett tagits i anspråk, ökad råvaruutvinning kan endast ske till betydligt ökade kostnader etc. Avgörande för den framtida utveck-

¹ Internationella valutafonden (1986).

Tabell 4.10. Nettonationalprodukt i statshandelsländerna 1970–1985

Årlig procentuell förändring

	1970–1975	1975–1980	1980–1985 ^a
Bulgarien	7,8	6,1	4,2
Ungern	6,5	2,8	2,3
Östtyskland	5,4	4,1	4,2
Polen	9,8	1,2	–1,0
Rumänien	11,4	7,0	5,2
Sovjetunionen	5,7	4,3	3,8
Tjeckoslovakien	5,5	3,7	1,8

^a Uppgifterna för 1985 avser planer.

Källa: United Nations Economic and Social Council, 1986.

lingen är förmågan att utnyttja tillgängliga produktionsfaktorer; produktiviteten måste öka.

I flertalet östländer finns för närvarande en insikt om behovet att genomföra reformer för att öka den ekonomiska effektiviteten. Om denna insikt leder till verkliga reformer eller ej, kommer att ha en avgörande betydelse för utvecklingen i statshandelsländerna under den närmaste tioårsperioden.

Några orosmoln och alternativa utvecklingsvägar

Förvärrade obalanser i världsekonomin

De bedömningar på vilka huvudalternativet är grundat är osäkra och bygger på förutsättningen att en rad problem som världsekonomin står inför idag går mot en lösning eller i varje fall inte förvärras. Det kanske mest avgörande problemet är de stora finansiella obalanser som för närvarande karakteriserar världsekonomin.

En dämpning av den inhemska efterfrågan i Förenta staterna torde vara nödvändig för att minska landets bytesbalansunderskott. Därför måste det federala budgetunderskottet skäras ned. Som nämnts ovan är det också långtidsutredningens bedömning att en gradvis nedskärning av budgetunderskottet kommer att äga rum, vilket i sin tur bör leda till en förbättring av den amerikanska bytesbalansen.

Om en minskning av budgetunderskottet *ej* sker kan en anpassning tvingas fram på ett för världsekonomin mer kännbart sätt. Ett sviktande förtroende skulle kunna leda till en ytterligare depreciering av dollarn med åtföljande höjd inflationstakt. Inflationsförväntningarna i Förenta staterna skulle kunna förstärkas ytterligare av den osäkerhet som omger budgetpolitiken. I en sådan situation är en åtstramning av penningpolitiken med åtföljande räntehöjning trolig.

Tabell 4.11. BNP-tillväxt, bytesbalans, inflationstakt och arbetslöshet i EG-området 1987–1990 när det federala budgetunderskottet i Förenta staterna inte reduceras.
Avvikelser från huvudalternativet, procentenheter

	1987	1988	1989	1990
BNP-tillväxt	0	−0,2	−0,3	−0,2
Bytesbalanssaldo som andel av BNP	+0,1	−0,1	−0,3	−0,3
Konsumentprisstegring	−0,6	−1,7	−1,2	−0,7
Arbetslöshet	0	+0,1	+0,2	+0,5

Källa: Finansdepartementet.

I en simulering har antagits att det federala budgetunderskottet i Förenta staterna inte nedbringas utan kvarstår på dagens nivå och att detta leder till en fortsatt depreciering av dollarn under 1987 och 1988 i samma storleksordning som under 1986. Det senare bedöms vara en sannolik konsekvens av ett sviktande förtroende för den amerikanska ekonomin, i en situation när statsfinanserna inte bringas under kontroll. För att motverka dollarfallet förutsätts en penningpolitisk åtstramning med en åtföljande ränteuppgång på ett par procentenheter.

Effekterna av ett scenario av denna typ på EG-området framgår av tabell 4.11. BNP-tillväxten blir under 1988 och 1989 0,2–0,3 procentenheter lägre samtidigt som arbetslösheten stiger. Den enda positiva effekten för Västeuropas del blir en lägre inflationstakt när importen från Förenta staterna blir billigare.

I Förenta staterna blir tillväxten under de närmaste åren, till följd av den fortsatta expansiva politiken och dollarns fall, något högre än i huvudalternativet. Inflationstendenserna behöver emellertid inte bli alltför kännbara om penningpolitiken får en stramare inriktning. Konsekvenserna för Japan blir liknande de för EG-länderna; en långsammare tillväxttakt och en något lägre inflationstakt.

En annan risk förknippad med fortsatt stora bytesbalansunderskott i Förenta staterna är att de leder till ökad protektionism. Efter flera svåra år för den konkurrensutsatta amerikanska industrin, till följd av dollarapprecieringen, har protektionistiska strömningar vuxit sig mycket starka i kongressen. Att bytesbalansunderskottet snarare ökat än minskat trots dollardeprecieringen har givit dessa krafter ytterligare medvind. En ökad amerikansk protektionism med åtföljande spridningseffekt skulle få mycket kännbara effekter för världsekonomin.

Ett högre oljepris

Oljeprisutvecklingen är ytterligare en osäkerhetsfaktor. För i stort sett oförändrade priser under 1980-talet talar det stora utbudsöverskott som finns i dagsläget. Därefter förefaller emellertid en viss prisstegring trolig, i takt med att efterfrågan ökar.

Flertalet bedömare räknar idag med att priset på olja under de närmaste 2–3 åren kommer att ligga under 20 dollar per fat i 1986 års priser. Även om exempelvis kriget mellan Iran och Irak skulle få återverkningar på oljemarknaden förväntas inga dramatiska prishöjningar äga rum.

Mycket talar också för att OPEC-länderna och i synnerhet Saudiarabien dragit lärdom av utvecklingen de senaste åren. Om priset på olja skulle stiga kraftigt ökar projekteringen och utbyggnaden av produktionskapacitet utanför OPEC och OPECs inflytande skulle då minska ytterligare. Konsumtionen i industriländerna skulle samtidigt minska. Detta sammantaget skulle kunna leda till ett nytt prisras, med åtföljande ekonomiska och politiska problem för OPEC-länderna. Mycket pekar på att Saudiarabien önskar undvika denna typ av cykler.

Man kan emellertid inte utesluta ett väsentligt annorlunda förlopp när det gäller prisutvecklingen på olja. Om OPEC exempelvis misslyckas med att reglera utbudet från medlemsländerna, skulle priset på olja kunna sjunka betydligt, till kanske under 10 dollar per fat. Ett så lågt pris skulle leda till minskad produktion och prospektering samt till minskade investeringar utanför OPEC, vilket i sin tur på sikt skulle kunna bana väg för en förstärkt position för OPEC. Detta skulle kunna medföra en ny chockhöjning av oljepriset.

Ett annat scenario som skulle kunna leda till kraftigt höjda oljepriser vore en drastisk minskning av kärnkraftsproduktionen i industriländerna. Denna skulle i sin tur kunna bli konsekvensen av en större kärnkraftsolycka. Det är emellertid i praktiken omöjligt att säga hur stora effekterna på oljepriset skulle bli. För närvarande är kol det närmaste substitutet till kärnkraft. När priset på olja överstiger 17–18 dollar per fat är kol mer ekonomiskt än olja. Här kompliceras dock bilden av kolets miljörisiker.

Osäkerheten om framtida substitutionseffekter mellan olika former av energi samt hänsyn till miljöeffekter gör det vanskligt att uppskatta vilka effekter en kraftig nedskärning av kärnkraftsproduktionen skulle få på oljepriset. Men det står höjt över varje tvivel att energipriset skulle stiga betydligt på sikt.

Vilka effekter får då förändringar av oljepriset på BNP-tillväxten i industriländerna? I en simulering har oljepriset antagits stiga till 25 dollar per

Tabell 4.12. BNP-tillväxt, världshandelstillväxt, inflationstakt och arbetslöshet i OECD-området^a 1987–1990 när oljepriset 1988 ökar från 18 till 25 dollar per fat

Avvikelse från huvudalternativet, procentenheter

	1987	1988	1989	1990
BNP-tillväxt	0	-1,2	-0,8	-0,4
Världshandelns tillväxt	0	-1,3	-0,7	-0,4
Konsumentprisstegring	0	+1,1	+1,0	-0,5
Arbetslöshet	0	+0,3	+1,0	+1,3

^a Avser här ett vägt genomsnitt för Förensta staterna, EG och Japan.

Källa: Finansdepartementet.

fat under 1988 och därefter vara oförändrat t. o. m. 1990 (jämfört med 18 dollar i huvudalternativet). Den omedelbara effekten skulle enligt beräkningarna bli kraftig; BNP-tillväxten i OECD-området och världsmarknadstillväxten minskar 1988 med mellan 1 och 1 1/2 procentenhet jämfört med huvudalternativet.

Det redovisade scenariot bygger på antagandet att regeringarna i EG och Förenta Staterna reagerar på samma vis som i samband med oljeprisuppgångarna på 1970-talet. För att undvika ett alltför kraftigt genomslag av oljeprisuppgången på inflationstakten bedrivs en stram penningpolitik, med en åtföljande uppgång i räntenivån. Denna åtstramning bidrar till att arbetslösheten ökar ytterligare.

De högre oljepriserna medför, med en viss eftersläpning, att OPEC-länderna ökar sin import. Världshandeln förbättras då gradvis samtidigt som effekten på BNP-tillväxten modereras.

Den internationella skuldkrisen

Ett annat osäkerhetsmoment, som är inbyggt i beräkningarna i huvudalternativet, avser situationen för de skuldtyngda länderna i tredje världen. Deras samlade skuld uppgår för närvarande till omkring 990 miljarder dollar, varav 211 miljarder utgörs av kortfristiga krediter. Det årliga beloppet för räntor och amorteringar uppgår till omkring 133 miljarder dollar; som andel av de totala exportinkomsterna har det ökat från drygt 15 % år 1977 till 23 % år 1985.

Det allmänna räntefall som ägt rum under det senaste året i kombination med det sjunkande värdet på dollarn har inneburit en viss förbättring. Men samtidigt har sjunkande råvarupriser lett till ökade påfrestningar för flera länder och kapitalflödet till u-länderna, i form av krediter och direktinvesteringar, har minskat betydligt.

En viktig aspekt på skuldproblemen rör deras möjliga effekt på de finansiella marknaderna. Det har befarats att en betalningsinställelse från ett antal viktiga skuldländer skulle kunna leda till fallissemang för vissa större banker, vilket i sin tur skulle kunna medföra en större finansiell kris i västvärlden.

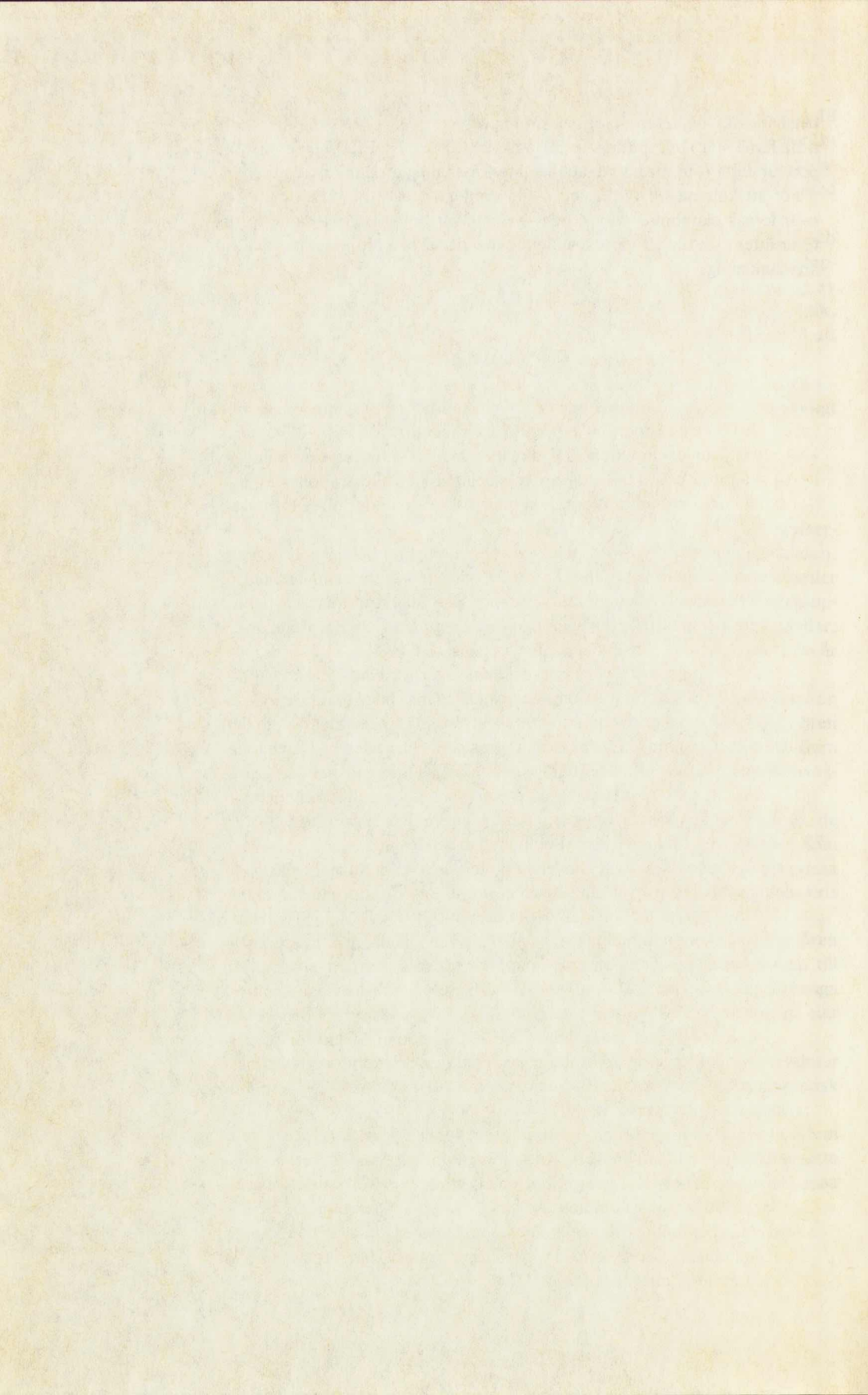
Detta hot tycks ha reducerats avsevärt. Bankerna har de senaste åren skrivit ned sina fordringar på högt skuldsatta länder, sålt ut fordringar till realisationspriser, byggt upp reserver etc. De privata bankernas förmåga att klara en betalningsinställelse är därför idag betydligt bättre än när skuldkrisen bröt ut för några år sedan.

Den allvarligaste aspekten på skuldkrisen är att skuldbördan hämmar tillväxten i u-länderna. Detta medför i många utvecklingsländer en drastisk försämring av levnadsstandarden och betydande sociala påfrestningar.

En ekonomisk kris i u-länderna medför dessutom ekonomiska problem för industriländerna, vars export hämmas. Om u-länderna inte kan avsätta sin export på industriländernas marknader tvingas de för att möta sina

betalningsskyldigheter skära ner sin import ytterligare. Med tanke på att u-länderna står som mottagare för omkring 25 % av OECD-ländernas export får detta i sin tur betydande negativa verkningar på industriländerna.

För att komma till rätta med skuldproblemet krävs, i första hand att u-ländernas ekonomier växer och speciellt att deras export ökar. Detta förutsätter i sin tur att världshandeln expanderar och att priset på råvaror återhämtar sig.



5 De närmaste åren 1987–1990

I kapitel 5 och 6 analyseras hur den svenska ekonomin kan röra sig mot balans. Analysen genomförs i två olika tidsperspektiv 1987–1990 samt 1984–1995. Den exemplifieras i båda fallen med kvantitativa beräkningar. Dessa skall inte betraktas som prognoser utan som illustrationer av hur den ekonomiska utvecklingen kan komma att se ut under olika förutsättningar.

Uppdelningen i två tidsperspektiv gör det möjligt att belysa dels utvecklingen under de närmaste åren år för år och att i detta sammanhang ta hänsyn till exempelvis konjunkturförloppet, dels mer strukturella aspekter i ett längre perspektiv. Uppläggnings av långtidsutredningen ansluter i detta avseende nära till sin närmaste föregångare LU 84.

I kapitel 5 redovisas två olika utvecklingsvägar för den svenska ekonomin 1987–1990. Den första, som leder mot balans, har karaktären av en kravkalkyl. Mot bakgrund av ett antal förutsättningar, exempelvis om den ekonomiska utvecklingen i omvärlden, preciseras bl. a. den pris- och löneutveckling i Sverige som är förenlig med minskad arbetslöshet och bestående överskott i utrikeshandeln. Vidare presenteras en alternativ utveckling, där pris- och löneökningstakten utvecklas enligt historiska mönster. Denna väg leder till lägre tillväxt och ökad arbetslöshet.

I kapitel 6 redovisas utvecklingen i ett mer långsiktigt tidsperspektiv där ekonomins tillväxtförutsättningar och näringslivets strukturella utveckling står i fokus. Som slutår för kalkylerna har valts 1995. Detta år förutsätts den svenska ekonomin befinna sig i balans. Även i det långsiktiga perspektivet baseras analysen på en kravkalkyl där ett antal för den ekonomiska politiken centrala mål har uppfyllts. De kalkyler som redovisas i kapitel 5 för perioden 1987–1990 kan relateras till kalkylerna för perioden 1984–1995. Det alternativ som leder mot balans för ekonomin i det korta tidsperspektivet är konstruerat så att det närmar sig den långsiktiga utvecklingsväg som preciseras i kapitel 6. Sambanden mellan de olika tidsperspektiven illustreras i diagram 5.1.

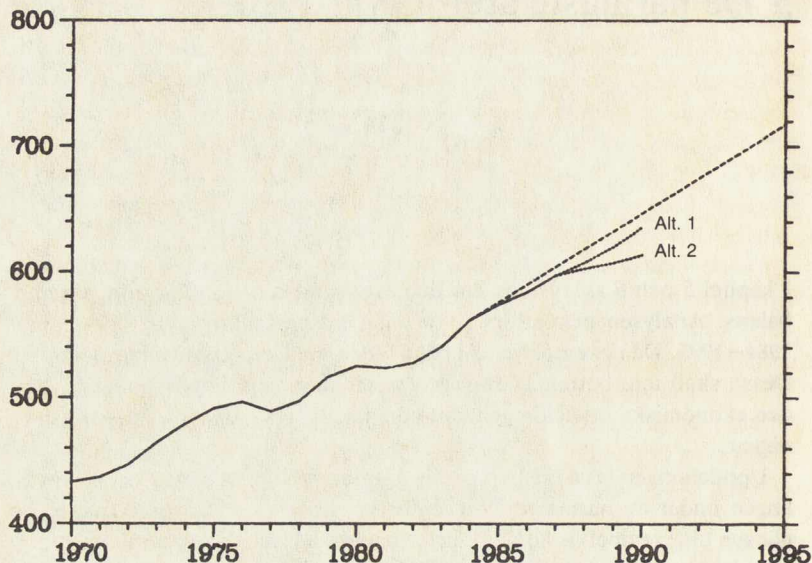
De kvantifieringar av den framtida utvecklingen som redovisas i detta kapitel och i de båda följande har framkommit inom ramen för ett par olika beräkningsmodeller. Kalkylerna har emellertid genomförts i flera beräkningsomgångar och har kompletterats med exogena bedömningar. De modellbaserade beräkningarna utgör således en länk i en kedja av beräkningar och bedömningar. Modellernas värde ligger främst däri att det ger en konsistent ram för analysarbetet.¹

¹ En presentation av beräkningsmetodik och en mer detaljerad redovisning av vissa resultat ges i Finansdepartementet (1987).

Diagram 5.1

Bruttonationalprodukten i långtidsutredningens två tidsperspektiv 1970–1995

Miljarder kr., 1980 års priser



Anm. Alternativ 1; balansalternativet

Alternativ 2; alternativet med snabbare pris- och löneökningstakt.

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Kapitel 5 och 6 innehåller i huvudsak en analys av ekonomins reala utveckling. Denna har emellertid en finansiell spegelbild. I de båda kapitlen diskuteras därför även finansiella aspekter, där detta är nödvändigt för en förståelse av helheten. I kapitel 7 redovisas den finansiella utvecklingen mer utförligt med tonvikt på det längre tidsperspektivet fram till 1995.

Balansalternativet

Efter devalveringarna 1981–1982 förstärktes konkurrenskraften väsentligt och vinstnivån i näringslivet steg. Sedan 1982 har även den offentliga sektorns underskott reducerats år för år. Detta har tillsammans med en gynnsam internationell utveckling medfört att tillväxten och sysselsättningen i ekonomin har ökat samtidigt som bytesbalansens saldo blivit positivt.

Den internationella inflationen har minskat stadigt sedan 1982 och förefaller nu i stort sett vara under kontroll. För en öppen ekonomi som den svenska, där prisökningstakten i stor utsträckning beror på inflationen i omvärlden, har detta varit positivt. Även den svenska inflationen har sjunkit.

En ögonblicksbild av den ekonomiska situationen kan därför tecknas relativt ljust. Ekonomins rörelseriktning är emellertid inte problemfri. De grundläggande problem som svensk ekonomi brottats med det senaste decenniet är ännu inte lösta. Den svenska ekonomin riskerar därför att återigen hamna i en period av stagnation med stigande arbetslöshet och sjunkande levnadsstandard.

De centrala problemen för den svenska ekonomins utveckling har diskuterats i tidigare kapitel. En balanserad utveckling förutsätter att pris- och löneökningstakten bringas ned till en nivå som inte är högre än i våra viktigaste konkurrentländer och att den offentliga utgiftsexpansionen bromsas ytterligare.

En lägre lönekostnadsutveckling är nödvändig för att bryta den nuvarande trenden, med årliga förluster av marknadsandelar, och samtidigt öka sysselsättningen. De offentliga utgifternas tillväxt måste minska för att förhindra offentliga sparandeunderskott, som bl.a. kan leda till att balansen i utrikeshandeln äventyras. Alternativet att öka den offentliga sektorns sparande genom ett högre skatteuttag bedöms inte vara möjligt på grund av de negativa effekter det på sikt skulle få på samhällsekonomin funktions- sätt (se vidare kapitel 8).

Grunddragen i alternativet

I detta avsnitt tecknas en väg mot balans för den svenska ekonomin under perioden 1987–1990. Utgångspunkten för beräkningarna har varit att arbetslösheten skall minska och BNP-tillväxten öka under perioden, samtidigt som överskottet i utrikeshandeln bibehålls. Detta torde förutsätta en förhållandevis låg inflation och ett högre finansiellt sparande i den offentliga sektorn. För att denna utvecklingsväg skall vara långsiktigt hållbar, krävs också att tillväxten i ökad utsträckning bärs upp av real kapitalbildning.

Till grund för beräkningarna ligger en tillväxt av världsmarknaden med 4–5 % per år. Den internationella prisökningstakten på bearbetade varor har de senaste åren varit utomordentligt låg – 1986 låg priserna till och med stilla¹. Priserna antas emellertid fram till 1990 öka i en något högre takt – omkring 3 % per år mot slutet av analysperioden. Oljepriset var i januari 1987 ca 18 dollar per fat. Beräkningarna utgår ifrån att denna nivå på oljepriset bibehålls till och med 1990.

I tabell 5.1 återges försörjningsbalansen för 1985–1990 såsom den beräknas komma att utvecklas om förutsättningarna i balansalternativet uppfylls.

BNP-tillväxten beräknas bli drygt 2 % per år, med en viss avmattning 1988 och en därpå följande uppgång fram till och med 1990. Nedgången 1988 beror på en något långsammare tillväxt av världshandeln detta år, vilken bl.a. hänger samman med en förväntad importnedgång i Förenta staterna, men framför allt på förlorade marknadsandelar på export- och hemmamarknaden, till följd av alltför snabb pris- och kostnadsutveckling under 1986 och 1987.

Kalkylerna förutsätter en löneutveckling som möjliggör sjunkande relativpriser och därmed en förbättrad konkurrenskraft fr. o. m. 1988. Tillsam-

¹ Mätt med exportprisutvecklingen föll priserna med ett par procent under 1986.

Tabell 5.1 Försörjningsbalansens utveckling och vissa nyckeltal för 1985–1990 i balansalternativet

Procentuell förändring från föregående år

	1986	1987 ^a	1988	1989	1990
<i>Försörjningsbalans, 1980 års priser</i>					
BNP	1,7	2,2	1,8	2,1	2,5
Import	3,7	4,0	3,2	2,5	2,8
Tillgång	2,2	2,7	2,1	2,2	2,6
Privat konsumtion	3,6	3,0	2,2	1,7	2,0
Offentlig konsumtion	1,3	1,0	0,5	0,5	0,5
Stat	- 0,1	- 0,3	- 1,0	- 1,0	- 1,0
Kommun	1,9	1,5	1,0	1,0	1,0
Bruttoinvesteringar	0,3	2,5	2,2	2,6	3,6
Näringsliv inkl. bostäder	0,9	3,0	2,5	2,8	4,0
därav: Industri	- 2,0	12,2	- 0,9	0,6	6,4
Stat	- 5,4	- 1,3	2,1	2,1	2,1
Kommun	- 2,9	- 1,0	0,3	0,3	0,3
Lagerförändring ^b	- 0,3	0,4	0,1	- 0,1	0,0
Export	2,8	2,5	3,0	4,5	4,5
Användning	2,2	2,7	2,1	2,2	2,6
<i>Nyckeltal</i>					
Konsumentpris ^c	4,8	4,9	2,7	1,9	1,6
Arbetslöshet (%)	2,7	2,6	2,5	2,5	2,4
Bytesbalans (miljarder kr. löpande priser)	8	4	1	5	7
Finansiellt sparande i offentlig sektor (miljarder kr. löpande priser)	- 14	4	- 11	- 6	- 2

^a Försörjningsbalansen för 1987 är hämtad från Preliminär nationalbudget för 1987 (PNB).

^b Förändring i procent av föregående års BNP.

^c Implicit deflator för privat konsumtion.

Källa: Finansdepartementet.

mans med en investeringsuppgång medför detta en högre tillväxt mot slutet av 1980-talet.

Den *privata konsumtionen* har ökat förhållandevis snabbt under de senaste två åren och beräknas öka med 3 % 1987. Denna konsumtionsökning skall ses mot bakgrund av att de reala disponibla inkomsterna sedan 1983 utvecklats positivt. Efter flera år med fallande inkomster förefaller hushållen ha valt att tillfredsställa uppdämda behov av bl. a. varaktiga konsumtionsvaror. Efter hand kan emellertid hushållen förväntas öka sitt sparande, vilket medför en minskad konsumtionstillväxt 1988–1990.

Lönekostnadernas ökningstakt förutsätts bli 3 % per år. Detta ger förutsättningar för en ytterligare reducering av *inflationstakten*, som beräknas

kunna falla till knappt 2% mot slutet av perioden. Trots de låga löneökningarna kommer därför *reallöner* och disponibla inkomster att kunna öka och möjliggöra en fortsatt god utveckling av den privata konsumtionen.

Investeringarna inom industrin har beräknats med hjälp av en skattad investeringsfunktion. Under 1988 och 1989 bibehålls i stort sett den höga investeringsnivå som enligt PNB etableras 1987. Därefter sker 1990 en ytterligare uppgång i investeringsverksamheten. För näringslivet som helhet beräknas investeringstillväxten uppgå till ca 4% vid slutet av decenniet.

Den högre tillväxten medför att sysselsättningen ökar och att det trots ett högre arbetsutbud är möjligt att något sänka *arbetslösheten* fram till 1990.¹

Den konsoliderade *offentliga sektorns finansiella sparande* förbättras tillfälligt mycket kraftigt 1987 till följd av den s.k. engångsskatten på livförsäkringsbolag. Från den lägre nivå som det finansiella sparandet återgår till 1988 sker en kontinuerlig uppgång till 1990.

Ett minskat överskott i *bytesbalansen* förutses både under 1987 och 1988. Först mot slutet av 1980-talet växer överskottet i bytesbalansen som en konsekvens av den förutsatta relativprissänkningen.

De internationella förutsättningarna

Långtidsutredningens bedömningar av den internationella utvecklingen presenterades i kapitel 4. Här skall endast några preciseringar rörande utvecklingen under de närmaste åren göras.

BNP-tillväxten i OECD-området antas uppgå till ca 2,5% per år. Mot denna bakgrund antas världshandeln växa med mellan 4 och 5% per år. Världshandelstillväxten kan emellertid inte direkt översättas till en marknadstillväxt för svenska exportprodukter. Exempelvis är den svenska industrin förhållandevis starkt beroende av utvecklingen i de nordiska länderna. Vidare har svenskt näringsliv en relativt liten andel av sin export på de expansiva marknaderna i Sydostasien. Världsmarknadsutvecklingen har vägts med svenska exportvikter. På detta vis erhålls ett mer adekvat mått på de svenska företagens exportmarknadstillväxt. För bearbetade varor beräknas den exportvägda världsmarknaden öka med knappt 4% per år.

Marknadstillväxten antas avta något 1988. Detta beror bl. a. på en låg importtillväxt i Förenta staterna och Norge. Nedgången i Förenta staterna är en följd av att deprecieringen av dollarn under 1986 och 1987 antas få full effekt först under 1988. I Norge är det de lägre oljepriserna, bytesbalansunderskotten och underskottet i statens budget, med åtföljande behov av en stramare ekonomisk politik, som gör att det finns anledning att räkna med en lägre tillväxt i den norska ekonomin under 1987 och 1988.

Den antagna internationella inflationstakten på 3–4%, mätt med konsumentprisindex, är inte heller direkt översättbar till de import- och exportpriser som svenska företag konkurrerar med. Bearbetade varor har vanligtvis en långsammare prisökningstakt, eftersom produktivitetsutveck-

¹ Uppgifterna om arbetsmarknaden utgår genomgående från de definitioner som användes i arbetskraftsundersökningarna 1986. Fr. o. m. 1987 har vissa förändringar genomförts. Arbetslösheten blir med den nya definitionen ca 0,5 procentenheter lägre.

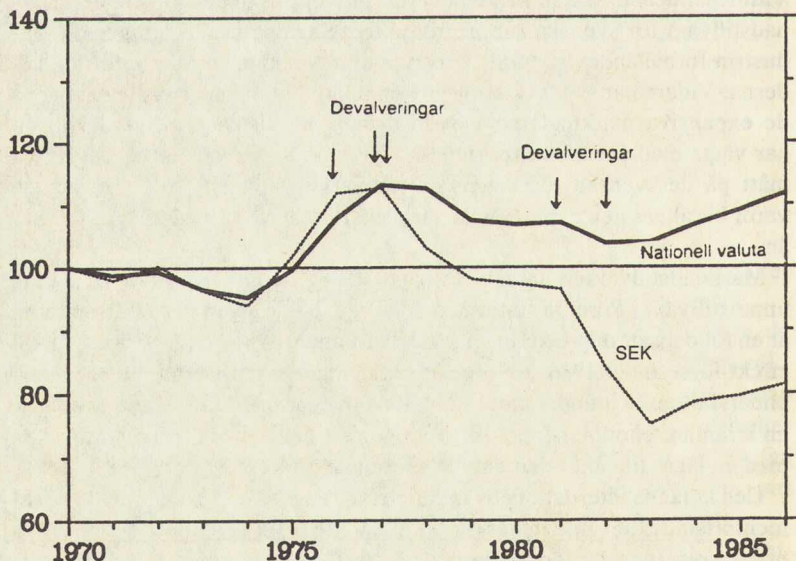
lingen i varuproducerande sektorer normalt är förhållandevis snabb. Beräkningarna utgår ifrån att priserna på både bearbetade varor och råvaror (exkl. olja) ökar med drygt 3 % årligen under perioden 1988 till 1990. Oljepriserna antas ligga kvar på den nominella nivå som rådde i slutet av januari 1987, dvs. 18 dollar per fat.

Lägre nominella löneökningar krävs

Diagram 5.2 visar relativa arbetskostnader per producerad enhet i svensk industri jämfört med omvärlden medan diagram 5.3 redovisar relativprisutvecklingen för bearbetade varor.¹ Av diagrammen framgår att pris- och kostnadsnivåerna i relation till omvärlden, till följd av devalveringarna 1981–1982, kom att väsentligt understiga de som rådde under början av 1970-talet, dvs. före "kostnadskrisen". Även om konkurrenskraften sedan 1983 stadigt försämrats förefaller det därför som om en väsentlig del av devalveringsvinsterna återstår.²

Den svenska industrins konkurrenssituation måste emellertid utvärderas i förhållande till utvecklingen av bytesbalansen. Extern balans innebär vid given växelkurs att kostnader och priser är sådana att Sverige under en hel konjunkturcykel förmår hålla utlandstillgångarna oförändrade, vilket är detsamma som att bytesbalansen skall summera till noll över konjunkturcykeln.

Diagram 5.2
Svensk industris relativa (exportvägda) arbetskostnad per producerad enhet i svenska kronor resp. nationell valuta 1970–1986, jämfört med 14 andra industriländer.
Index 1970 = 100



Källa: Statistiska centralbyrån och konjunkturinstitutet.

¹ Se appendix till detta kapitel.

² Se Statens industriverk, (1987).

Det är således inte meningsfullt att jämföra dagens relativpriser med de som rådde 1970. I stället måste kostnadssituationen relateras till den *faktiska* balansen gentemot utlandet *idag* och de krav detta ställer. Dagens situation skiljer sig också på flera punkter ifrån den som rådde 1970. Idag har Sverige t. ex. årliga och dryga räntebetalningar att fullgöra gentemot utlandet, flera nya konkurrentländer har gjort entré på världsmarknaden, samtidigt som det produktsortiment svensk industri konkurrerar med har förändrats. Bytesbalansöverskottet förväntas minska till ca 4 miljarder kr. 1987. Av diagram 5.3 framgår att svenskt näringsliv förlorat marknadsandelar varje år sedan 1984. Några outtagna devalveringsvinster att falla tillbaka på finns därför inte.

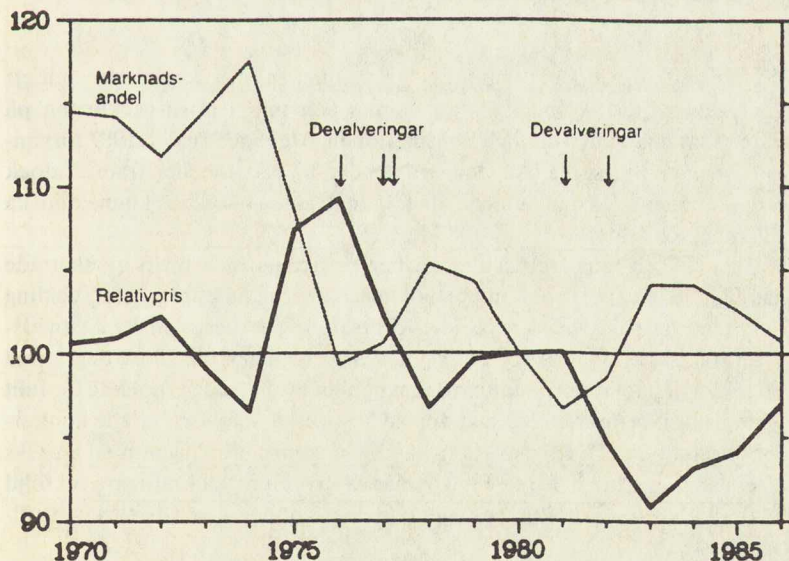
En dämpad löneökningstakt är emellertid nödvändig inte enbart av hänsyn till balansen i utrikeshandeln. När de nominella lönerna ökar i en sådan takt att även reallönernas ökningstakt överstiger produktivitetstillväxten minskar normalt också efterfrågan på arbetskraft, eftersom det blir mindre lönsamt för företagen att göra nyanställningar. Även investeringsbesluten fattas med hänsyn till den förväntade löneutvecklingen, eftersom denna är av betydelse för den förväntade avkastningen på nyinvesteringar. Sammanfattningsvis har därför löneutvecklingen både kort- och långsiktiga konsekvenser för bytesbalansen, sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten (via investeringarna).

Enligt långtidsutredningens beräkningar krävs det att lönekostnadsökningarna inte överstiger 3 % per år under de kommande tre åren om det

Diagram 5.3.

Relativprisutveckling och marknadsandelar för bearbetade varor 1970–1986, jämfört med 14 andra industriländer.

Index 1980 = 100.



Källa: Konjunkturinstitutet.

skall vara möjligt att öka sysselsättningen i den takt som krävs för att åstadkomma en lägre arbetslöshet samtidigt som bytesbalansens saldo fortsätter att vara positivt. Denna nivå motsvarar ungefär den ökningstakt som råder i Förbundsrepubliken Tyskland – ett av den svenska industrins viktigaste konkurrentländer.

Detta ställer stora krav på pris- och lönebildningen under de närmaste åren. Samtidigt innebär det faktum att Sverige har en relativt låg arbetslöshet jämfört med flertalet andra europeiska länder att det är svårare att uppnå en tillräckligt låg pris- och löneökningstakt.

Tillväxt via utrikeshandeln

Med den förutsatta lönekostnadsutvecklingen bör de svenska företagen gradvis kunna förbättra sin konkurrenskraft på såväl export- som hemmamarknaden. Denna slutsats är emellertid beroende av hur företagen sätter sina priser. Här har antagits att vinstmarginalerna är oförändrade. Utvecklingen av relativpriserna framgår av tabell 5.2.

Tabell 5.2 Löne- och prisutveckling 1985–1990 i balansalternativet
Procentuell förändring från föregående år

	1986	1987	1988	1989	1990
Timlönekostnad ^a	7,4	6,0	3,0	3,0	3,0
Konsumentpris ^b	4,8	4,9	2,7	1,9	1,6
Exportpris ^c	2,5	2,5	2,3	1,3	1,1
Relativpris, export ^c	2,5	0,5	-0,8	-1,8	-1,8

^a Industrin

^b Implicit deflator för privat konsumtion.

^c Bearbetade varor

Källa: Finansdepartementet.

Konsumentprisernas ökningstakt framkommer i beräkningarna som ett vägt genomsnitt av inhemsk prisökning och importprisutvecklingen på varor som ingår i den slutliga konsumtionen. Mellan 1986 och 1987 förväntas konsumentpriserna öka med strax under 5 %. Av tabellen framgår dock att inflationen med den antagna löneökningstakten beräknas kunna minska till knappt 2 % mot slutet av 1980-talet.

Export- och importutvecklingen har beräknats med hjälp av skattade samband där export- och importvolymerna beror på efterfrågeutveckling och relativprisförändringar. Under förutsättning att det svenska kostnadsläget förbättras ökar exporten något 1988. Ökningen blir dock begränsad eftersom den relativprissänkning som beräknas kunna äga rum inte får fullt genomslag på exportefterfrågan förrän året därpå; den försämrade konkurrenskraften under 1987 påverkar nämligen exportefterfrågan med en viss eftersläpning. Under 1989–1990 beräknas exporten öka kraftigare till följd av det förbättrade konkurrensläget och en något högre världsmarknadstillväxt.

Importen ökar något snabbare än exporten under de två närmaste åren,

även om importen utvecklas förhållandevis långsamt under 1988, till följd av en låg inhemsk tillväxt detta år. Importökningen 1987 har sin bakgrund i svenska producenters försämrade konkurrensläge på hemmamarknaden. Även på importsidan får det förbättrade konkurrensläget fullt genomslag först 1989, även om en viss dämpning av importtillväxten äger rum redan 1988 på grund av sänkta relativpriser. Under slutet av kalkylperioden beräknas importen öka långsammare än exporten till följd av den förutsatta förbättringen av konkurrenskraften.

Med den pris- och löneutveckling som förutsatts i balansalternativet beräknas bytesbalansen uppvisa ett överskott under hela kalkylperioden, även om dess saldo försämras fram till och med 1988. Därefter ökar överskottet och beräknas 1990 uppgå till ca 7 miljarder kr. i löpande priser.

Tabell 5.3 Bytesbalansens utveckling 1986–1990 i balansalternativet^a

Miljarder kr., löpande priser

	1986	1987	1988	1989	1990
Handelsbalans	29	27	23	26	28
Tjänstebalans	7	6	6	6	7
Summa	36	33	29	32	35
Transfereringar ^b	-28	-29	-28	-27	-28
Bytesbalans	8	4	1	5	7

^a Import- och exportstatistiken överensstämmer med nationalräkenskapernas definition. Handels- respektive bytesbalansen avviker därför något från PNB 1987.

^b Inkl. räntenetto

Källa: Finansdepartementet.

Den förändring av bytesbalansens saldo som följer av en relativprisförbättring är förhållandevis osäker. Storleken på de beräknade relativpris-sänkningar som krävs för att uppnå ett visst bytesbalanssaldo måste därför tolkas med viss försiktighet. (Se kapitel 6.)

Företagens vinstmarginaler antas i beräkningarna vara oförändrade. Det innebär alltså egentligen att ett krav lagts även på prisbildningen. Den sänkning av löneökningstakten som förutsatts kan emellertid också leda till att en del företag höjer sina marginaler. Om detta sker kommer exportvolymen och den importkonkurrerande industrins produktion att öka långsammare än beräknat.

Fortsatt investeringsuppgång

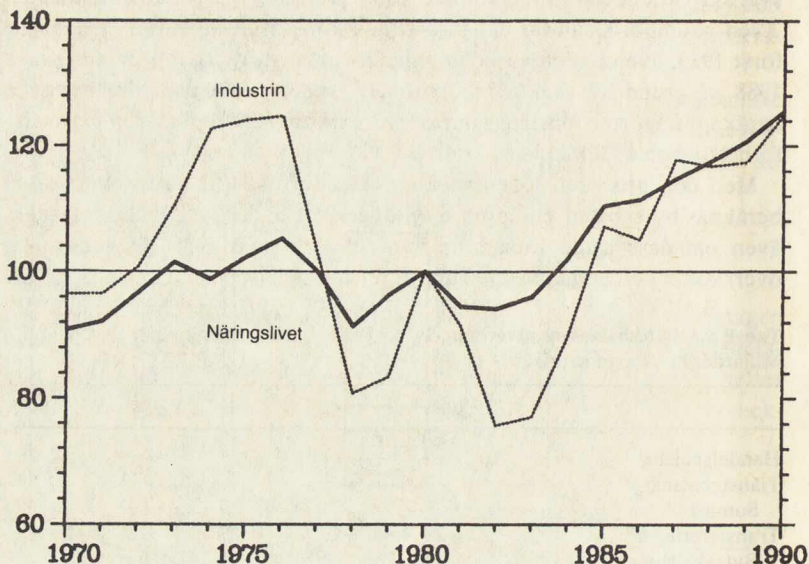
Industrins investeringar har bedömts med hjälp av en skattad funktion där investeringarna är beroende av kapacitetsutnyttjandet och den relativa avkastningen på materiellt kapital i förhållande till finansiella placeringar.¹ Ett högt kapacitetsutnyttjande ger, liksom högre räntabilitet i förhållande till räntenivån på kreditmarknaden, ökade investeringar. Diagram 5.4 visar investeringarna i industrin och i näringslivet som helhet.

Räntenivån fram till 1990 bedöms kunna falla långsamt från dagens höga nivå på ca 10 % ned till ca 7 % 1990. En förutsättning för denna utveckling är en lägre inflationstakt och att bytesbalansens positiva saldo kan bibehåll-

¹ Finansdepartementet (1987).

Diagram 5.4

Bruttoinvesteringarna för industrin och näringslivet som helhet 1970–1990
Index 1980 = 100, 1980 års priser



Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

las under resten av 1980-talet. Med bruttovinstandelar på 1987 års nivå fram t. o. m. 1990 beräknas räntabiliteten på materiellt kapital bli sådan att den tillsammans med den beräknade produktionstillväxten gör det möjligt att realisera den kalkylerade investeringsutvecklingen i industrin.

Trots att vinstnivån är oförändrad försämrar företagssektorns finansiella sparande vilket är en direkt följd av att investeringarna ökar. (Se kapitel 7.)

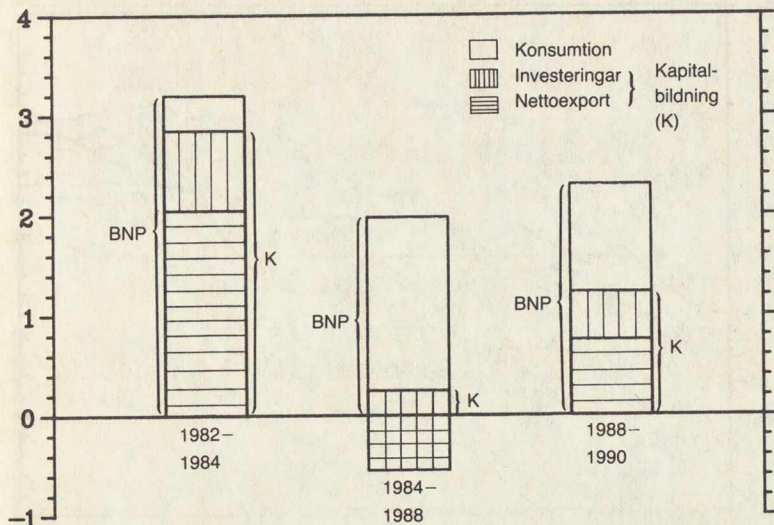
Bostadsbyggandet och investeringarna i övrigt näringsliv har under åren 1988–1990 bedömts följa i stort sett samma utveckling som under perioden 1984–1995 (se kapitel 6). Sammantaget medför detta att investeringarna för näringslivet som helhet ökar med ca 4 % per år mot slutet av 1980-talet. Bruttoinvesteringarna kommer därmed att utgöra en något större andel av BNP än under perioden 1984–1986.

Ökat bidrag från kapitalbildningen

BNP-tillväxten kan delas upp i bidrag från konsumtionstillväxt och från kapitalbildning. Kapitalbildningen utgörs av summan av de inhemska bruttoinvesteringarna och nettoexporten. En positiv nettoexport ökar nämligen Sveriges tillgångar i utlandet. Ett högt bidrag från kapitalbildningen innebär att den framtida potentiella konsumtionen blir högre; nationens förmögenhet ökar. I diagram 5.5 redovisas en sådan uppdelning av bidragen till BNP-tillväxten för tre olika perioder.

Under de närmaste åren efter devalveringarna 1981 och 1982 svarade tillväxten i nettoexport och kapitalbildning för merparten av efterfrågetill-

Diagram 5.5
Bidrag till BNP-tillväxten 1982–1990
 Årlig procentuell volymförändring



Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

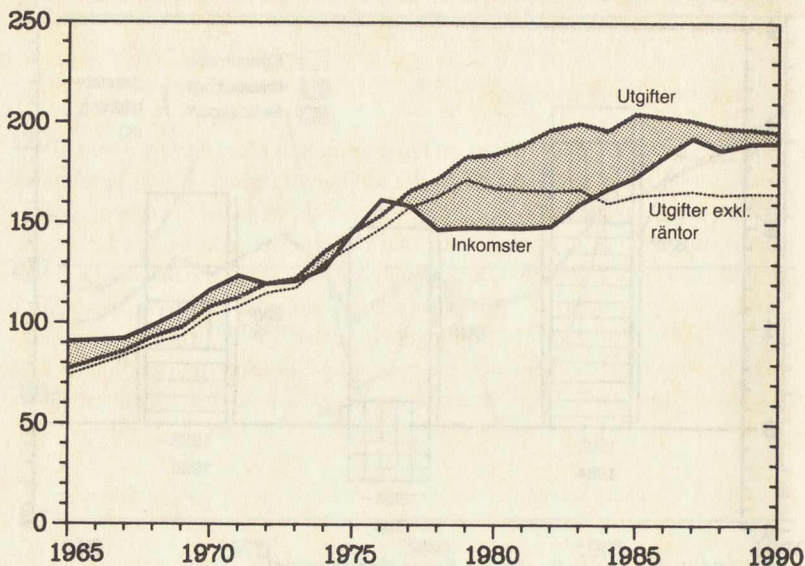
växten. Kapitalbildningens bidrag till den genomsnittliga BNP-tillväxten på 3,2% var hela 2,9 procentenheter. Från 1984 och fram t. o. m. 1987 förväntas emellertid tillväxten huvudsakligen bli konsumtionsledd, samtidigt som nettoexporten beräknas ge ett negativt bidrag till tillväxten. Om utredningens förutsättningar uppfylls kan denna utveckling vändas. Nettoexporten beräknas då kunna ge ett positivt bidrag till tillväxten fr. o. m. 1988 samtidigt som investeringstillväxten tilltar. Kapitalbildningen beräknas därmed under perioden 1988–1990 bidra med 1,3 procentenheter av en genomsnittlig BNP-tillväxt på 2,3%.

Låg offentlig konsumtionstillväxt

Ett lågt finansiellt sparande i den offentliga sektorn tenderar att medföra ett högt efterfrågetryck och kan därför förväntas försämra betingelserna för en långsammare pris- och löneutveckling. Samtidigt kan ett lågt offentligt finansiellt sparande förväntas ta sig uttryck i problem med bytesbalansen.

Vid tillfredsställande investeringsnivåer kommer det inte längre att vara möjligt för företagssektorn att finansiera offentliga sparandeunderskott. Även om hushållens sparande för närvarande är lågt, kan det inte förväntas öka i den omfattning som behövs för att få till stånd ett tillräckligt totalt finansiellt sparande. (Se vidare kapitel 7.) Ett ökat finansiellt sparande inom landet måste därför ske huvudsakligen genom att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn stiger. Enligt långtidsutredningens bedömning måste den konsoliderade offentliga sektorn (inklusive socialför-

Diagram 5.6
Statens inkomster och utgifter 1965–1990
Miljarder kr., 1980 års priser



Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

säkringssektorn) successivt öka sitt finansiella sparande så att det nuvarande underskottet har försvunnit under de första åren på 1990-talet.

En utgångspunkt för beräkningarna är att skattetrycket inte bör tillåtas öka ytterligare. Om det offentliga finansiella sparandet samtidigt skall förbättras måste därför utgiftstillväxten i den offentliga sektorn dämpas.

I beräkningarna har utredningen utgått ifrån en årlig tillväxt av den reala offentliga konsumtionen med 0,5 % per år i genomsnitt för perioden 1987–1990. Denna uppnås om den statliga konsumtionen minskar med 1 % per år samtidigt som den kommunala konsumtionsökningen begränsas till 1 % årligen.

Under 1987 ökar statens finansiella sparande väsentligt på grund av den s. k. engångsskatten på livförsäkringsbolag. Den konsoliderade offentliga sektorn beräknas därmed tillfälligt uppnå ett positivt finansiellt sparande. (Om engångsskatten frånräknas erhålls ett underskott på ca 10 miljarder kr.) Under de följande åren reduceras underskottet successivt till nära noll 1990. Orsaken till att den konsoliderade offentliga sektorns sparande inte förbättras snabbare är att AP-fondens överskott beräknas minska från ca 24 miljarder kr. 1986 till ca 14 miljarder kr. 1990.

Beräkningarna av den offentliga utgiftstillväxten bygger på framskrivningsmetoder som visat sig kunna underskatta den faktiska kostnadsutvecklingen. En sämre ekonomisk tillväxt än den kalkylerade ger också en lägre inkomstutveckling för den offentliga sektorn. I denna långtidsutredning har till skillnad från vad som var fallet i exempelvis 1984 års långtidsutredning – eller i de senaste treårskalkylerna publicerade i kompletteringspropositionen 1986 – inte införts några explicita sparkrav. Bespa-

ringsåtgärder kommer dock att bli nödvändiga ifall beslut fattas om utgiftskrävande reformer. Dessutom blir de nödvändiga om den offentliga sektorns finansiella sparande av andra skäl utvecklas sämre än enligt utredningens beräkningar.

Högre reallöner möjliga

Trots att utredningen förutsatt en låg nominell ökningstakt för lönekostnaderna under slutet av 1980-talet är det möjligt att uppnå en positiv reallöneutveckling för perioden som helhet. Om inflationen kan bringas ned till en nivå kring 2 % i årlig ökningstakt, kan reallönerna öka med ca 1 % per år under 1989 och 1990. Reallönen efter skatt beräknas dock minska under 1988, bl.a. på grund av den aviserade höjningen av arbetsgivaravgiften med 1,3 % detta år. Hela höjningen av arbetsgivaravgifterna förutsätts nämligen räknas av från det tre-procentiga lönekostnadsutrymme som beräknats för 1988. Detta innebär att de avtalsmässiga löneökningarna, inklusive löneglidning, måste begränsas till ca 2 % 1988.

Tabell 5.4 Hushållens inkomstutveckling och sparande 1985–1990 i balansalternativet

Procentuell förändring från föregående år

	1986	1987	1988	1989	1990
Real timlön exkl. kollektiva avgifter	3,0	0,4	-0,6	1,1	1,4
Real lönesumma	4,2	1,4	0,0	1,6	2,1
Real disponibel inkomst	2,7	1,5	2,5	2,9	2,6
Privat konsumtion	3,6	3,0	2,2	1,7	2,0
Nettoparkvot ^a	-1,2	-2,7	-2,4	-1,1	0,5

^a Nivån på kvoten mellan nettoparande och disponibel inkomst i procent respektive år.

Källa: Finansdepartementet.

Den reala disponibla inkomsten ökar snabbare än den reala timlönen.¹ Detta beror på flera saker. Mellan 1987 och 1988 beräknas sysselsättningen öka. Detta medför att den totala reala lönesumman blir i stort sett oförändrad trots ett visst fall i de reala timlönerna. Samtidigt förväntas transferringarna till hushållen öka (ny timsjukpenning, höjt kommunalt bostadstillägg och en engångshöjning av basbeloppet).

De högre disponibla inkomsterna beräknas medföra en något högre registrerad sparkvot under slutet av 1980-talet. Detta är särskilt troligt mot bakgrund av att det finns en del som talar för att hushållen för närvarande tillfredsställer under en följd av år uppdämda konsumtionsbehov. Om så är fallet borde konsumtionens ökningstakt så småningom minska, med en ökad sparkvot som följd.

Det bör observeras att den privata konsumtionsökningen kring 2 % per år som beräknas för 1988–1990 är förenlig med balans i utrikeshandeln. Detta hänger bl. a. samman med den förhållandevis långsamma tillväxt som förutsätts i den offentliga konsumtionen.

¹ Den reala disponibla inkomsten är något lägre än i PNB. Skillnaden beror på att långtidsutredningen, för att ta hänsyn till engångsskattens effekt på hushållens avkastning från privat försäkrings-sparande, reducerat hushållens ränteinkomster med 3 miljarder kr. 1987 och 1988.

Viss nedgång i arbetslösheten

Arbetsutbudet beräknas enligt statistiska centralbyrån öka med 97 000 personer 1986–1990.² Eftersom någon förändring i den genomsnittliga arbetstiden inte förutsätts ske under resten av 1990-talet innebär detta att sysselsättningen beräknas behöva öka med 106 000 personer om arbetslösheten skall kunna minska i angiven takt (se tabell 5.5).

Sysselsättningen mätt i timmar i industrin beräknas vara i stort sett oförändrad fram till 1990 trots en produktionsuppgång i industrin på i genomsnitt 2,5 % per år under perioden 1986–1990. Detta beror på att produktiviteten beräknas öka i ungefär samma takt. Under hela perioden 1986–1990 beräknas däremot sysselsättningen öka med 2,7 % i offentlig sektor och med 4,9 % i de privata tjänstenäringarna.

Tabell 5.5 Arbetskraft, sysselsättning och arbetslöshet 1986–1990 i balansalternativet
Antal personer (tusental), 16–74 år

	1986	1987	1988	1989	1990
Arbetskraft	4 448	4 478	4 502	4 523	4 545
Sysselsättning	4 330	4 361	4 389	4 410	4 436
Arbetslöshet (%)	2,7	2,6	2,5	2,5	2,4

Källa: Finansdepartementet.

Ett alternativ med snabbare pris- och löneökningstakt

I balansalternativet utvecklas löner och priser så att ekonomin rör sig mot samhällsekonomisk balans. I detta avsnitt analyseras den ekonomiska utvecklingen under förutsättning att löne- och prisbildningen formas enligt det mönster som ges av historiska beteendesamband. Dessa samband resulterar i väsentligt snabbare löne- och prisökningar än vad som förutsätts i balansalternativet.

Effekterna av en snabbare löneutveckling är beroende av vilka antaganden som görs om den ekonomiska politiken. En tänkbar utveckling är att staten bedriver en expansiv politik i syfte att kompensera den minskade utländska efterfrågan, som skulle bli följden av en försämrad konkurrenskraft. I så fall skulle budgetunderskottet och skuldsättningen mot utlandet öka. Detta skulle understödja den alltför snabba kostnads- och inflationsutvecklingen. Nya devalveringar skulle så småningom bli oundvikliga. En sådan politik måste betraktas som utesluten.

Grunddragen i alternativet

Alternativet med en snabbare pris- och löneökningstakt bygger alltså på att pris- och lönebildningen följer mönstret från 1970-talet och början av 1980-talet. I balansalternativet preciserades en löneökningstakt som leder till samhällsekonomisk balans. Prisbildningen antogs i detta sammanhang ske på ett sådant sätt att vinstandelen förblev oförändrad. I detta alternativ beräknas istället både pris- och löneökningstakten med skattade beteendesamband.

² Se vidare kapitel 6 och Statistiska centralbyrån, (1987).

I övrigt är det samma antaganden som i balansalternativet. Exempelvis har de internationella förutsättningarna inte förändrats. Finanspolitiken har också samma strama inriktning. Detta innebär att beräkningarna baseras på de offentliga konsumtionsutgifter samt skatte- och transfereringsprinciper som ingick i balansalternativet. Inte heller har sambanden för beräkningar av export, import, investeringar och sysselsättning förändrats.

Det skattade sambandet för lönebildningen resulterar i en högre löneökningstakt än i balansalternativet. År 1988 ökar exempelvis timplönekostnaderna med 6 % jämfört med 3 % i balansalternativet. Samtidigt stiger relativpriserna i utrikeshandeln varje år 1987–1990. Resultatet blir en betydligt sämre exportutveckling som tillsammans med lägre investeringar ger en låg BNP-tillväxt. Eftersom hushållens nettosparkvot minskar något, till

Tabell 5.6 Försörjningsbalansens utveckling och vissa nyckeltal för 1985–1990 i alternativet med snabbare pris- och löneökningstakt

Procentuell förändring från föregående år

	1986	1987 ^a	1988	1989	1990
<i>Försörjningsbalans, 1980 års priser</i>					
BNP	1,7	2,2	0,9	0,8	1,0
Import	3,7	4,0	3,5	2,4	2,6
Tillgång	2,2	2,7	1,6	1,2	1,4
Privat konsumtion	3,6	3,0	2,2	1,7	1,6
Offentlig konsumtion	1,3	1,0	0,5	0,5	0,5
Stat	-0,1	-0,3	-1,0	-1,0	-1,0
Kommun	1,9	1,5	1,0	1,0	1,0
Bruttoinvesteringar	0,3	2,5	1,8	1,1	1,7
Näringsliv inkl. bostäder	0,9	3,0	1,9	1,2	1,9
därav: Industri	-2,0	12,2	-1,1	-1,3	-0,1
Stat	-5,4	-1,3	2,1	2,1	2,1
Kommun	-2,9	-1,0	0,3	0,3	0,3
Lagerförändring ^b	-0,3	0,4	0,1	-0,1	0,0
Export	2,8	2,5	1,2	1,6	1,8
Användning	2,2	2,7	1,6	1,2	1,4
<i>Nyckeltal</i>					
Konsumentpris ^c	4,8	4,9	5,0	4,5	4,1
Arbetslöshet (%)	2,7	2,6	2,7	3,2	3,7
Bytesbalans (miljarder kr. löpande priser)	8	4	2	4	5
Finansiellt sparande i offentlig sektor (miljarder kr. löpande priser)	-14	4	-11	-12	-17

^a Försörjningsbalansen för 1987 är hämtad från Preliminär nationalbudget för 1987 (BNP).

^b Förändring i procent av föregående års BNP.

^c Implicit deflator för privat konsumtion.

Källa: Finansdepartementet.

följd av en långsammare tillväxt av de reala disponibla inkomsterna, beräknas den privata konsumtionen bli endast marginellt lägre än i balansfallet. Sammantaget medför detta att tillväxten blir lägre än 1% per år under 1988–1990. Den svaga efterfrågeutvecklingen leder vidare till en växande arbetslöshet.

De tendenser till försämrade bytesbalans som till att börja med uppstår, när pris- och löneökningstakten inte anpassar sig till den i omvärlden, riskerar att leda till valutautflöden. Därmed kan den försämrade konkurrenskraften komma att medföra en försvagad ställning för den svenska kronan. I alternativet har därför en viss åtstramning av penningpolitiken bedömts nödvändig; en ränteuppgång krävs för att göra den fasta växelkursen trovärdig och förhindra kapitalutflöden. Den högre räntenivån medför tillsammans med den långsammare tillväxten en lägre investeringsaktivitet än i balansalternativet.

Med en oförändrat stram finanspolitik och en något högre räntenivå än i balansalternativet kan bytesbalansens saldo – trots den försämrade konkurrenskraften – förväntas bli av ungefär samma storleksordning som i balansalternativet. Detta är en följd av att tillväxten är lägre än i balansalternativet. Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal i alternativet med en snabbare pris- och löneökningstakt återges i tabell 5.6.

Högre löneökningstakt och försämrade konkurrenskraft

Priserna ökar snabbare än i balansalternativet. Detta hänger främst samman med att lönekostnaderna stiger snabbare men beror även på en långsammare produktivitetsutveckling. Lönekostnadsutvecklingen är beroende av bl.a. pris- och lönestegringarna under föregående år och av arbetslöshetsnivån.

Tabell 5.7 Löne- och prisutveckling 1985–1990 i alternativet med snabbare pris- och löneökningstakt

Procentuell förändring från föregående år

	1986	1987	1988	1989	1990
Timplönekostnad ^a	7,4	6,0	5,8	5,8	5,1
Konsumentpris ^b	4,8	4,9	5,0	4,5	4,1
Exportpris ^c	2,5	2,5	5,0	4,2	4,1
Relativpris, export ^c	2,5	0,5	1,8	1,0	1,1

^a Industrin

^b Implicitprisindex. Årsgenomsnitt

^c Bearbetade varor

Källa: Finansdepartementet.

När arbetslösheten stiger kommer löneökningstakten och därmed inflationen att bromsas. Så småningom kommer inflationstakten att anpassas till omvärldens. Skillnaden jämfört med balansalternativet är att denna anpassning sker långsammare och till mycket stora samhällsekonomiska förluster i form av lägre BNP-tillväxt och högre arbetslöshet.

I kapitel 2 analyserades orsakerna till den bestående arbetslösheten i Västeuropa. Det konstaterades där att en högre faktisk arbetslöshet – och det sätt på vilket lönebildningen går till – tenderat att höja den tröskelarbetslöshet vid vilken en efterfrågeexpansion huvudsakligen får inflationseffekter. De historiska samband som visar att en högre arbetslöshet skulle leda till en moderation av löneökningstakten har alltså förändrats i takt med stigande arbetslöshetsnivåer ute i Västeuropa. Skulle motsvarande inträffa i Sverige om arbetslösheten stiger uppemot 4 %, betyder detta att ekonomins möjligheter att utvecklas mot balans försämrats ytterligare.

Lägre lönsamhet och investeringar

En högre löneökningstakt tenderar normalt att medföra en uppgång i löneandelen av produktionsvärdet och därmed lägre vinster. Detta beror på att företagen på kort sikt i sin prissättning inte fullt ut kan kompensera sig för högre kostnader. Uppgången i löneandelen innebär alltså att hushållens reallöner ökar, men bara på kort sikt. Efter något år blir de negativa effekterna tydliga, vilket visas av erfarenheterna från 1970-talet.

Den reala räntabiliteten på materiellt kapital beräknas bli lägre än i balansalternativet. Samtidigt är den reala penningmarknadsräntan i stort sett oförändrad eftersom den nominella räntan antagits vara ca 11 % t. o. m. 1990. Sammantaget resulterar detta i att avkastningen på materiellt kapital försämrats i förhållande till den på finansiella placeringar, vilket påverkar kapitalbildningen negativt. Till den försämrade investeringsutvecklingen bidrar också den långsammare efterfrågetillväxten, vilken medför att kapaciteten inte utnyttjas fullt ut.

Tabell 5.8 Differens mellan räntabilitet på materiellt kapital i industrin och ränta på statsskuldväxlar samt industriinvesteringar i balansalternativet och i alternativet med en snabbare pris- och löneökningstakt 1985–1990

	1986	1987	1988	1989	1990
<i>Balansalternativet</i>					
Differens ^a	-2,5	-0,8	-1,0	0,0	1,0
Investeringar ^b	-2,0	12,2	-0,9	0,6	6,4
<i>Alternativ med snabbare pris- och löneökningstakt</i>					
Differens ^a	-2,5	-0,8	-1,3	-1,8	-1,6
Investeringar ^b	-2,0	12,2	-1,1	-1,3	-0,1

^a Differens mellan nominell räntabilitet på materiellt kapital och nominell ränta på statsskuldsväxlar i procentenheter.

^b Procentuell volymförändring från föregående år.

Källa: Finansdepartementet.

Den lägre investeringsnivån återverkar negativt på tillväxttakten och produktivitetsutvecklingen med en ytterligare press på lönsamheten som resultat. Därmed stagnerar ekonomin samtidigt som arbetslösheten ökar.

Några finansiella konsekvenser

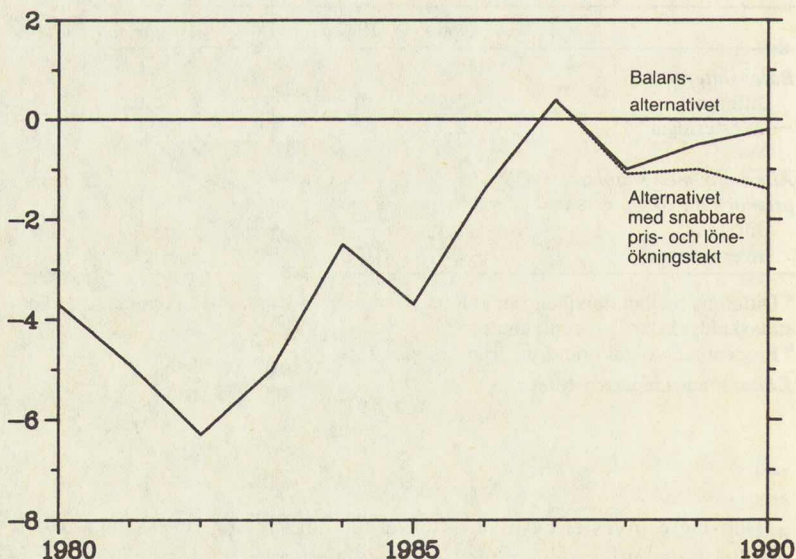
Det ekonomiska förlopp som skisseras i alternativet med en snabbare pris- och löneökningstakt medför en sämre lönsamhet i näringslivet. De icke-finansiella företagens finansiella sparande förbättras trots det något (med ca 7 miljarder kr.) jämfört med balansalternativet, genom att investeringarna minskar snabbt. Samtidigt blir de finansiella företagens finansiella sparande ca 10 miljarder kr. högre till följd av främst högre ränteintäkter.

Hushållens reala disponibla inkomster blir något lägre än i balansalternativet under den redovisade perioden. Skillnaden blir dock inte så stor eftersom genomslaget av den snabba inhemska kostnadsökningen på konsumentpriserna dämpas av importpriserna. På kort sikt fortsätter därför reallönerna att stiga. Den ökade arbetslösheten påverkar dessutom till en början endast marginellt hushållens inkomster eftersom hushållen till stor del kompenseras via arbetslöshetsersättningen.

Den offentliga konsumtionens ökningstakt har antagits vara densamma som i balansalternativet. När tillväxten i ekonomin som helhet – och därmed i skattebaserna – avtar kommer skatteintäkterna att öka långsammare. Utgifterna ökar dessutom när kostnaderna för arbetslöshetsbidragen stiger. Sammantaget blir konsekvensen att den offentliga sektorns finansiella sparande så småningom blir lägre än i balansalternativet. Utfallet för 1990 beräknas bli –17 miljarder kr. jämfört med –2 miljarder kr. i balansalternativet. I diagram 5.7 jämförs den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande i balansalternativet och i alternativet med en snabbare pris- och löneökningstakt.

Diagram 5.7

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP 1980–1990 i balansalternativet och alternativet med snabbare pris- och löneökningstakt.



Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Det faktum att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn uppvisar ett större underskott i alternativet med en snabbare pris- och löneökningstakt är inte en indikation på att finanspolitiken har en mer expansiv inriktning. Den relevanta jämförelsen mellan finanspolitikens inriktning i de båda fallen anges istället av det underskott som skulle uppstå vid fullt kapacitetsutnyttjande. Det större underskottet i alternativet med en snabbare pris- och löneökningstakt beror endast av det lägre resursutnyttjandet i ekonomin.

Bytesbalansen utgör ekonomins samlade finansiella sparande. Beräkningarna visar att summan av företagens och hushållens finansiella sparande i alternativet med en snabbare pris- och löneökningstakt i stort sett uppväger det försämrade finansiella sparandet i den offentliga sektorn. Detta innebär också att bytesbalansen inte på något avgörande sätt försämrars i förhållande till balansalternativet.

Bytesbalansens utveckling kan också beskrivas från den reala sidan av ekonomin. Den försämrade konkurrenskraften innebär att exporten minskar och importen ökar — allt annat lika. Detta bidrar till att bytesbalansen försämrars. Den långsammare inhemska efterfrågeutvecklingen, orsakad av lägre investeringar och lägre export håller å andra sidan tillbaka importen. Slutresultatet är ett bytesbalanssaldo av ungefär samma storlek som i balansalternativet.

Appendix

Relativpris och växelkurser

I diagram 5.3 återgavs relativpriserna för svensk export av bearbetade varor 1970–1986. Relativpriserna avser svenskt exportpris i förhållande till världsmarknadspriset, approximerat med importpriserna i 14 OECD-länder. Dessa importpriser är vägda med respektive lands andel av svensk export och uttryckta i svenska kronor (SEK).

Eftersom relativpriserna är uttryckta i gemensam valuta (SEK), kommer växelkursförändringar mellan olika internationella valutor att påverka relativprisernas utveckling. Detta hänger samman med att Sverige har en fast växelkurs gentemot en korg av de viktigaste valutorna. En depreciering av exempelvis USA-dollar gentemot de västeuropeiska valutorna medför att den svenska kronan apprecieras mot dollarn, samtidigt som den deprecieras mot de västeuropeiska valutorna. Detta försvagar svenskt näringslivs konkurrenskraft gentemot Förenta staterna och de länder vars valutor är knutna till dollarn och stärker omvänt konkurrenskraften gentemot de västeuropeiska länderna.

Den svenska exporten av bearbetade varor fördelar sig på mottagarländer i proportioner som avviker från vikterna i riksbankens valutakorg. Om de svenska bilaterala växelkurserna mot varje mottagarland viktas med ländernas andelar av svensk export, så skulle det erhållna måttet på den svenska växelkursen i allmänhet utvecklas annorlunda än riksbankens valutakursindex. Detta är dock inte fallet mellan 1985 och 1986, dvs under den period som dollarn deprecierades kraftigt. Kronans värde var nämligen i stort sett oförändrad mellan dessa år, även då den mäts med detta viktssystem.

Det är emellertid möjligt att konstruera andra viktsystem för att utvärdera effekterna av växelkursförändringar på svenskt näringslivs konkurrenskraft. Ett alternativ är att försöka finna ett mått på olika länders betydelse som konkurrenter till svensk industri i tredje land, snarare än att ta hänsyn till hur stor andel varje land har av svensk export. Ett sådant alternativt mått, som beräknats av konjunkturinstitutet, grundas på respektive lands andel av tredje lands totala import. Detta viktsystem kan förväntas återspegla respektive lands betydelse som konkurrent till svensk industri.

Beräkningar baserade på ett viktsystem av den senare typen indikerar att den svenska kronan deprecierats med i genomsnitt ca 5 % mellan 1985 och 1986 i förhållande till våra 14 viktigaste konkurrentländer.¹

¹ Se även Preliminär nationalbudget (PNB) 1987.

Tabell 5A.1 Olika viktsystem för de viktigaste konkurrentländernas valutor.^a

Procent

	Riks- bankens valutakorg	Andel av svensk export	Konkur- rens vikter
Kanada	1,1	2,6	4,2
Förenta staterna	22,2	17,5	10,7
Japan	3,0	1,8	10,2
Belgien	3,6	4,7	6,4
Frankrike	5,2	6,0	9,0
Italien	3,5	3,9	7,9
Nederländerna	4,8	5,0	6,2
Schweiz	2,0	2,4	3,7
Storbritannien	12,8	12,4	8,6
Förbundsre- publiken Tyskland	15,5	12,9	24,9
Österrike	1,3	1,4	2,3
Danmark	7,9	8,6	2,9
Finland	6,6	7,8	1,8
Norge	9,3	13,1	1,2
Spanien	1,2	—	—
Totalt	100	100	100

^a Vikterna är de som utnyttjats i PNB 1987.

Källor: Konjunkturinstitutet och riksbanken.

Det bör observeras att båda viktsystemen enbart väger växelkurser med vikter som avspeglar konkurrensen i samband med *export av bearbetade varor*. Till export av andra varor samt tjänster och all importkonkurrens tas alltså ingen hänsyn. I inget av måtten tas heller någon hänsyn till relativpriserna relaterade till mottagarländernas av svensk export hemmamarknadspriser. Det finns inte heller någon säker grund för att avgöra vilket viktsystem som är att föredra. De mäter helt enkelt olika aspekter på svensk konkurrenskraft.

Naturligtvis är även andra mått på relativprisutvecklingen möjliga. Exempelvis kan man ta fasta på relativprisutvecklingen gentemot ett eller flera länder som kan antas vara av särskild betydelse för svensk export. Västtyskland är uppenbarligen ett sådant land. I förhållande till den västtyska D-marken har också en entydig depreciering ägt rum mellan 1985 och 1986, vilket bör gynna Sverige både på hemmamarknaden och i utlandet. Denna typ av jämförelser är dock i högsta grad partiella, varför några generella slutsatser om utvecklingen av svenskt näringslivs konkurrenskraft knappast kan dras från dem.

6 Det längre tidsperspektivet 1984–1995

Förutsättningarna för att den svenska ekonomin under de närmaste åren skall röra sig mot balans analyserades i kapitel 5. Slutsatsen var att det krävs en kostnadsutveckling som snarast understiger utlandets och en fortsatt förbättring av det offentliga sparandet.

De beräkningar som redovisas i detta kapitel avser utvecklingen till 1995. Konjunkturläget detta år förutsätts vara detsamma som 1984. Därmed kan analysen i detta längre tidsperspektiv koncentreras på tillväxtens bestämningsfaktorer, arbetskraftsutbudet och produktiviteten. För att den potentiella tillväxten skall kunna realiseras ställs också krav på ekonomins anpassningsförmåga till utvecklingen i omvärlden. Det gäller både den genomsnittliga kostnadsutvecklingen och förändringar av prisrelationer men också i efterfrågan mellan olika varugrupper och marknader. Den bild som tecknas skall ses som en siffermässig illustration av den ekonomiska utveckling som är möjlig under förutsättning att anpassningen är framgångsrik och att resurserna i landet utnyttjas fullt ut.

Det första avsnittet är avsett att ge en översiktlig bild av hur beräkningarna har utförts. I de därpå följande två avsnitten redogörs för de uppskattningar av arbetskraftsutbudets samt produktivitets och investeringarnas utveckling som ligger till grund för beräkningen av tillväxten i ekonomin. Sedan presenteras huvuddragen i den ekonomiska utvecklingen fram till 1995. Därefter analyseras sambanden mellan de krav på relativprissänkningar, som framkommer i huvudalternativet, och konkurrenskraften samt ekonomins anpassningsförmåga. Den utveckling som förutsatts för den offentliga sektorn redovisas i det näst sista avsnittet. Slutligen redogörs för utvecklingen i olika näringslivssektorer.

Beräkningarnas uppläggning

De kvantitativa resultat som redovisas i följande avsnitt har framkommit dels inom ramen för en formell beräkningsmodell (EMMA), dels genom fristående kalkyler och bedömningar. Kalkylerna har genomförts i ett antal beräkningsomgångar, där förutbestämda värden på olika variabler, t. ex. investeringsutvecklingen, sätts in i modellen. Simuleringens resultat, t. ex. produktionstillväxten, granskas och rimligheten bedöms mot bakgrund av bl. a. investeringsutveckling och övriga tillväxtförutsättningar. Sådana avstämningar görs på en relativt detaljerad nivå och föranleder mer eller

mindre omfattande ändringar av exogena bedömningar. På grundval av dessa justeringar genomförs därefter nya simuleringar.

Den formella kalkylmodellen utgör således bara en länk i en lång kedja av beräkningar och bedömningar. Modellens värde ligger framför allt där i att den kvantitativa analysen kan ske inom en sammanhållen och konsistent ram, där effekterna av t. ex. en högre privat konsumtion på efterfrågan i olika branscher snabbt kan beräknas. Antalet beteendesamband i själva modellen är emellertid relativt begränsat, varför en stor del av det kvantitativa analysarbetet sker fristående från modellen.

Beräkningarna är upplagda så att ekonomin 1995 har förutsatts befinna sig i balans, i den meningen att acceptabla värden har uppnåtts på de övergripande och intermediära mål som kan preciseras i de för långtidsutredningen tillgängliga modellerna. De preciserade värdena på målvariablerna skall emellertid inte övertolkas. De anger i vilken *riktning* ekonomin bör röra sig snarare än att vara ett uttryck för den yttersta ambitionen med den ekonomiska politiken.

Den tillväxt som är möjlig att uppnå bestäms av tillgången på arbetskraft och av produktivitetsutvecklingen. Arbetskraftens tillväxt har uppskattats av statistiska centralbyrån med hänsyn tagen till bl. a. befolkningsutveckling, förvärvsfrekvens, frånvaro och medelarbetstid. Beräkningarna utgår ifrån att *full sysselsättning* råder 1995. Detta har definierats som att arbetslösheten är 2 %. Arbetskraftens produktivitetsutveckling bestäms för hela ekonomin av dels produktivitetsutveckling i olika sektorer, dels hur efterfrågan och därmed produktionen fördelas mellan sektorerna. Det senare bestäms inom den formella modellramen medan produktivitetsutvecklingen i de enskilda sektorerna har bedömts exogent.

Sammantaget ger alltså arbetskraftens och produktivitetsutveckling en viss potentiell tillväxt. För att denna skall realiseras krävs att *efterfrågan* utvecklas parallellt med detta utbud. De varor och tjänster som produceras i Sverige måste alltså efterfrågas för konsumtion och investeringar inom landet och i omvärlden.

Både den offentliga konsumtionens och de offentliga investeringarnas utveckling har bedömts utanför modellramen. I ett kommande avsnitt och i bilaga 1 redogörs för de överväganden som har gjorts.

Även den privata investeringsefterfrågan bestäms utanför modellramen. Investeringsutvecklingen har emellertid stämts av i förhållande till dels produktionstillväxten, dels vinstnivån i näringslivet.

Den beräknade produktionstillväxten förutsätter en ökning av kapitalstocken. Den på detta vis härledda investeringsutvecklingen påverkar i sin tur produktivitetsutvecklingen.

För att generera de investeringar som bedömts nödvändiga krävs att företagen förväntar sig vinster. Utanför den formella modellramen har investeringsutvecklingen inom industrin stämts av mot den *vinstnivå* som förutsatts. I detta arbete har en investeringsfunktion för industrisektorn utnyttjats.

De olika branscherna i näringslivet efterfrågar även varor och tjänster som insatsvaror i produktionen. Efterfrågan på insatsvaror beräknas som en viss andel av produktionsvolymen i respektive bransch.

Utredningen har förutsatt att *bytesbalansens saldo* vid slutåret är positivt (10 miljarder kr.). Detta är ett uttryck för att utredningen anser det rimligt att utlandsskulden på sikt återbetalas. Vid ett givet mål för bytesbalansen (och en given nivå på transfereringsbalansen inkl. räntenettet) blir nettoexporten av varor och tjänster bestämd. Nettoexporten i löpande priser blir därför egentligen inte ett resultat av modellberäkningarna. Den utgör snarare, liksom sysselsättningsmålet, en restriktion för beräkningarna i övrigt.

Exportutvecklingen bestäms med ledning av estimerade samband, där världsmarknadstillväxt och relativpriser är förklarande variabler.¹ På motsvarande sätt beror importutvecklingen av inhemsk resursförbrukning och relativpriser. Eftersom bytesbalansen är målsatt i nominella termer framkommer – som ett resultat av modellberäkningarna – en relativprisutveckling som är förenlig med just de import- och exportvolymerna som ger extern balans.

Den resterande skillnaden mellan den totala produktionen och summan av offentlig konsumtion, privata och offentliga investeringar samt nettoexport, definierar utrymmet för privat konsumtion.

Om beräkningarna visar att det krävs relativprissänkningar för att klara bytesbalansmålet innebär detta att bytesförhållandet med utlandet (terms-of-trade) försämras. Därmed krävs en större exportvolym för att finansiera en given importvolym. Utrymmet för annan användning, såsom privat konsumtion, blir därmed mindre.

Målet om ett *fast penningvärde* är inte explicit infört i beräkningsmodellen. Snarare bestäms den inhemska prisutvecklingen av den nödvändiga relativprisutvecklingen. I huvudsak är det prisutvecklingen i omvärlden och den inhemska produktivitsutvecklingen som bestämmer utrymmet för nominella löneökningar. Löneutrymmet är emellertid också beroende av vinstnivån. Denna har som tidigare nämnts bedömts utanför modellramen mot bakgrund av den nödvändiga investeringsutvecklingen. Reallönerna blir därför i huvudsak beroende av den förväntade produktivitsutvecklingen och den åsatta vinstnivån.

Hushållens disponibla inkomster beräknas som summan av löner, räntor och utdelningar samt transfereringar minus skatter. För att beräkningarna skall bli konsistenta måste utvecklingen av de disponibla inkomsterna svara mot tillväxten av den privata konsumtionen och hushållens sparande.

Modellberäkningarna genererar också ett finansiellt sparande i sju olika sektorer. Långtidsutredningen har inte målsatt någon nivå för *statens budgetunderskott*. Den reala utveckling som beräkningarna mynnar ut i visar sig – vid ett antagande om ett oförändrat skattetryck och en dämpad tillväxt av den offentliga konsumtionen – förenlig med en kontinuerlig förbättring av den offentliga sektorns finansiella sparande och en minskning av statens budgetunderskott. Denna ökning av den offentliga sektorns sparande har bedömts vara tillräcklig för att det skall vara möjligt att finansiera den nödvändiga investeringsuppgången utan att bytesbalansen försämras. Det bör emellertid understrykas att det finansiella utfallet för den offentliga sektorn är starkt beroende av i första hand tillväxten i ekonomin. Om det inte visar sig möjligt att följa den skisserade utveck-

¹ Konjunkturinstitutet (1987).

lingsbanan för ekonomin i stort kommer kraven på särskilda besparingsåtgärder sannolikt att skärpas.

Arbetskraftsresurserna

Den ekonomiska tillväxten är definitionsmässigt lika med sysselsättningens tillväxt och arbetskraftens produktivitetsutveckling. Antalet sysselsatta personer är i sin tur beroende av storleken på arbetskraften och av vilken arbetslöshet som förutsätts. Utgångspunkten för beräkningarna har, som tidigare nämnts, varit att arbetslösheten vid kalkylens slutår inte skall vara högre än 2 %. I detta avsnitt redogörs i korthet för de arbetskraftkalkyler som statistiska centralbyrån utarbetat.¹

Arbetskraftstillväxten beror ytterst på befolkningsutvecklingen. På grundval av befolkningens ålderssammansättning beräknas den yrkesaktiva befolkningen. Därefter bedöms förvärvsfrekvensens utveckling för män och kvinnor i olika åldersgrupper. Förvärvsfrekvensen anger hur stor andel av befolkningen som ingår i arbetskraften, dvs. den andel som är sysselsatt eller arbetslös. Förvärvsfrekvensen beror på individernas val mellan fritid och arbete. Detta val påverkas av exempelvis löner, skatter och disponibel inkomst, men även – särskilt på kort sikt – av tillgången på arbetstillfällen.

Beräkningarna ger en uppskattning av den arbetskraft som är tillgänglig i olika åldersgrupper. När de olika åldersgrupperna summeras erhålls den totala arbetskraften. Från denna subtraheras 2 % arbetslöshet, vilket ger den totala sysselsättningen 1995 uttryckt i antal personer.

Fler personer i arbetsför ålder och en högre förvärvsfrekvens

Befolkningen i arbetsför ålder, 16–74 år, beräknas totalt öka med 56 000 personer 1985–1995. Den stora ökningen faller på den s. k. stabila yrkesbefolkningen i åldrarna 25–59 år som ökar med hela 266 000 personer under perioden. Befolkningen i åldrarna 16–24 år och 60–74 år minskar således med 210 000 personer.

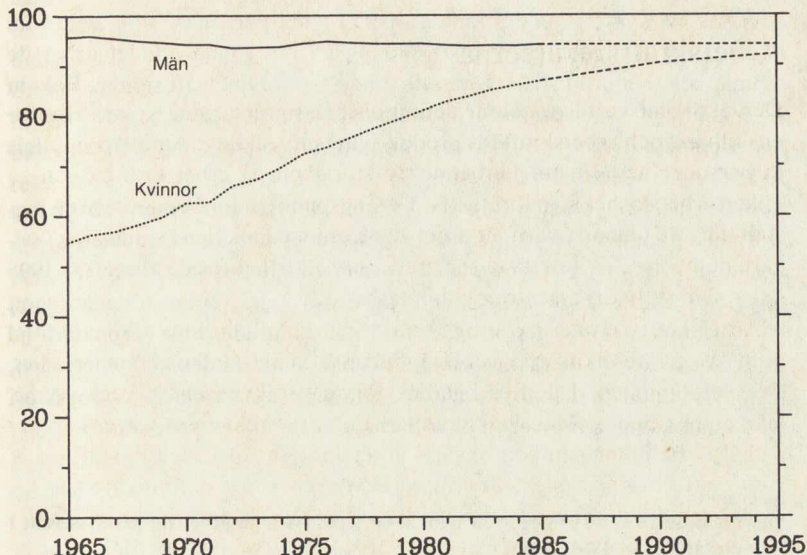
Andelen förvärvsarbetande män i åldrarna 25–59 år har sedan 1960-talet legat på en hög, men något sjunkande nivå, runt 95 %. Andelen förvärvsarbetande kvinnor har däremot ökat kraftigt, främst under 1970-talet. För närvarande arbetar ca 85 % av kvinnorna i åldern 25–59 år. Särskilt kraftigt har förvärvsfrekvensen för kvinnor med barn under 7 år stigit, från 50 till drygt 80 % under 1970-talet.

För prognosperioden beräknas arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor i åldrarna 25–59 år fortsätta öka, men i en långsammare takt än under det senaste decenniet, för att år 2000 nå upp till männens nivå. Den senare förväntas dock minska något (se diagram 6.1). Sammantaget beräknas den ökade förvärvsfrekvensen tillföra arbetskraften 155 000 personer. Denna ökning beror huvudsakligen på att befolkningsökningen är koncentrerad till åldersgruppen 25–59 år, för vilken förvärvsfrekvensen redan idag är hög. Utvecklingen är också en följd av att förvärvsfrekvensen fortsätter att öka för kvinnor i flertalet åldersgrupper. Arbetskraften beräknas totalt öka med 212 000 personer 1985–1995 eller med 21 000 per år i genomsnitt.

¹ Statistiska centralbyrån (1986).

Diagram 6.1

Relativa arbetskraftstal i åldrarna 25–59 år, män och kvinnor, 1965–1995



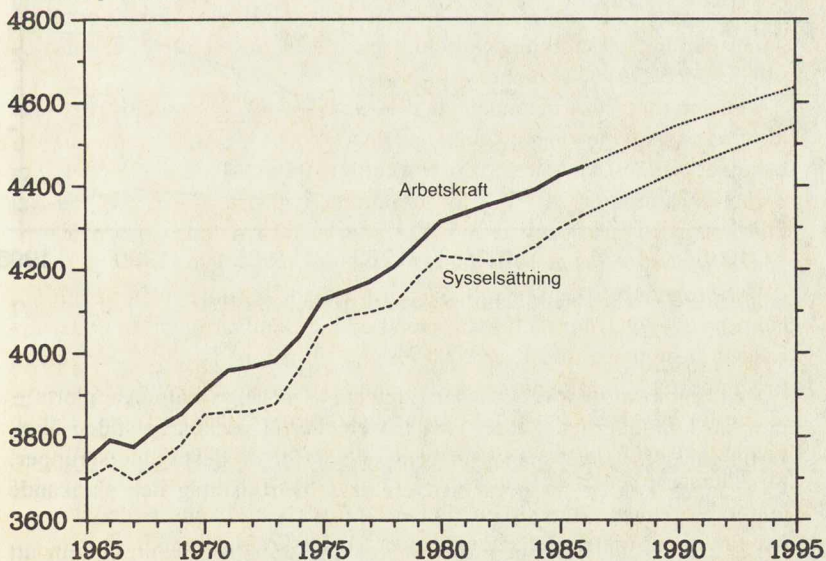
Källa: Sveriges arbetskraft, Statistiska centralbyrån, IAM 1986: 7.

Under prognosperioden måste sysselsättningen öka snabbare än arbetskraften för att åstadkomma den antagna minskningen i arbetslösheten. Sysselsättningen ökar därför med totalt 244 000 under kalkylperioden eller med i genomsnitt ca 25 000 personer per år. I diagram 6.2 redovisas arbetskraftens och sysselsättningens utveckling för åren 1965–1995.

Diagram 6.2

Arbetskraft och sysselsättning i åldrarna 16–74 år 1965–1995

Tusental personer



Källa: Sveriges arbetskraft, Statistiska centralbyrån, IAM 1986: 7.

Små förändringar i antalet arbetade timmar per sysselsatt

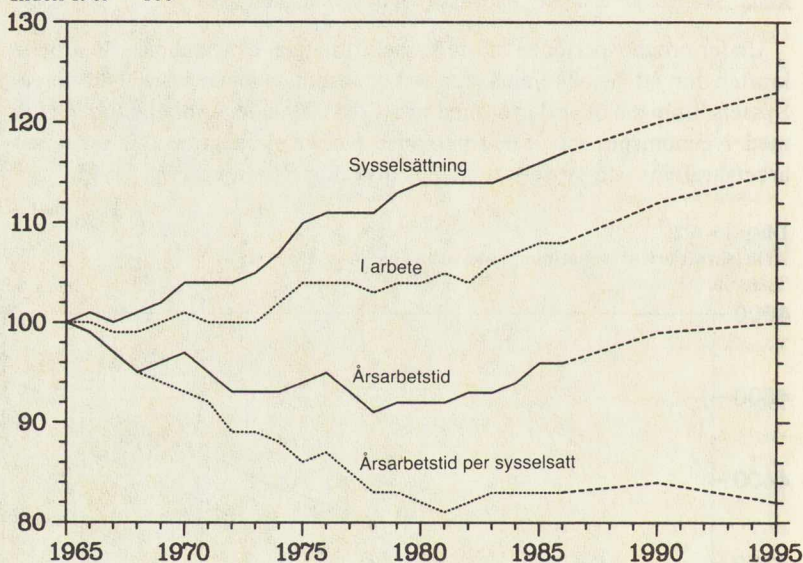
Den snabba sysselsättningsökning, mätt i antal personer, som ägde rum under 1970-talet medförde ingen ökning av det totala antalet arbetade timmar i ekonomin. I stället fortsatte arbetstidsvolymen att sjunka. Bakom skillnaderna i utvecklingen av antalet sysselsatta och arbetade timmar ligger dels förändringar i frånvarons omfattning bland de sysselsatta, dels förändringar i veckoarbetstiden.

Under 1970-talet genomfördes ett flertal arbetstidsreformer – både lagstiftnings- och avtalsvägen. Likaså förbättrades ledighetsförmånerna, vilket medförde att frånvaron i olika former ökade snabbt. Fram till 1995 förutsätts lagstadgade arbetstider, arbetstidsavtal, semesterlagar samt andra former av ledighetsförmåner förbli oförändrade. Frånvaron till följd av föräldraledighet beräknas emellertid öka svagt under kalkylperioden, genom att antalet småbarnsföräldrar i den yrkesaktiva befolkningen ökar. Den sammantagna frånvaron ökar därmed svagt under perioden.

Diagram 6.3

Antal sysselsatta och i arbete samt total årsarbetstid och årsarbetstid per sysselsatt i åldrarna 16–74 år 1965–1995

Index 1965 = 100



Källa: Sveriges arbetskraft, Statistiska centralbyrån, IAM 1986: 7.

Den genomsnittliga veckoarbetstiden har – så länge mätningar gjorts – minskat kontinuerligt. Sedan 1981 har emellertid veckoarbetstiden ökat. Detta gäller för såväl män som kvinnor och för de flesta åldersgrupper. Uppgången kan ha att göra med ett ökat övertidsuttag och sjunkande reallöner.

För män i åldersgruppen 20–59 år antar statistiska centralbyrån att veckoarbetstiden ligger kvar på 1985 års nivå till 1990 för att sedan till 1995

sjunka tillbaka till 1980 års nivå, dvs. ca 40 timmar. För kvinnor i samma åldersgrupp antas veckoarbetstiden fortsätta öka fram till 1990 för att därefter till 1995 sjunka tillbaka till 1985 års nivå, dvs. i genomsnitt något mer än 30 timmar. Sammantaget ökar därmed den genomsnittliga arbetstiden svagt fram till 1990. Bakom dessa antaganden ligger tanken att det finns en långsiktig trend mot minskad veckoarbetstid, men att denna brutits under senare år främst därför att många velat kompensera fallet i real löneutveckling med längre arbetstid för att på så sätt hålla uppe inkomsterna. Effekten av dessa antaganden är att veckoarbetstiden blir något lägre 1995 än 1985. Den genomsnittliga årsarbetstiden per sysselsatt beräknas slutligen som en följd av detta och antagandena rörande frånvaron vara i stort sett oförändrad, eller något lägre.

Den i kalkylen antagna ökningen av arbetskraften ger tillsammans med de förhållandevis stabila medelarbetstiderna en relativt lång period av ökad potentiell arbetstid för hela ekonomin. År 1985 utfördes 6 252 miljoner arbetstimmar och 1995 beräknas 6 542 miljoner arbetstimmar utföras. Detta innebär en ökning med i genomsnitt nära 0,5 % per år. Denna utveckling är unik i svensk efterkrigshistoria.

Tabell 6.1 Befolkning, arbetskraft och sysselsättning 1985–1995

	1985	1995	1985–1995	
			Förändring	Årlig procentuell förändring
<i>16–74 år</i>				
Medelbefolkning				
(1 000-tal personer)	6 111	6 167	56	0,09
Arbetskraft				
(1 000-tal personer)	4 424	4 636	212	0,47
Förvärvsfrekvens				
(procent)	72,3	75,2	2,9	.
Sysselsättning				
(1 000-tal personer)	4 299	4 543	244	0,55
Sysselsättning				
(milj. timmar)	6 252	6 542	290	0,45
<i>25–59 år</i>				
Medelbefolkning				
(1 000-tal personer)	3 746	4 012	266	0,69
Arbetskraft				
(1 000-tal personer)	3 402	3 746	344	0,97
Förvärvsfrekvens				
(procent)	90,8	93,4	2,6	.
Sysselsättning				
(1 000-tal personer)	3 335	3 690	355	1,02

Källa: Sveriges arbetskraft, Statistiska centralbyrån, IAM 1986: 7.

Produktivitetsutvecklingen och investeringarna

Den potentiella ekonomiska tillväxten beror huvudsakligen på ökad tillgång och förbättrad kvalitet på arbetskraft och kapital, teknisk utveckling och ökad effektivitet i utnyttjandet av tillgängliga resurser. Arbetskraftsresursernas utveckling diskuterades i föregående avsnitt. I detta avsnitt diskuteras produktivitetsutvecklingen och tillväxten i realkapital.

Produktivitetsutvecklingen i olika sektorer

Bedömningarna av produktivitetsutvecklingen inom olika delar av näringslivet har baserats på de olika sektorstudier som utarbetats för långtidsutredningens räkning. För de olika metoder och ansatser som har använts redogörs i de olika sektorbilagorna.¹

Produktivitetsutvecklingen inom *industrin* har uppskattats med hjälp av industriverkets industristrukturmodell (ISMOD). Produktivitetsbedömningen görs i denna modell tillsammans med investeringsbedömningen, och baseras – starkt förenklat – på att ny, effektivare kapacitet tillkommer via investeringar, samtidigt som lågproduktiva anläggningar konkurreras ut.² Den på så vis beräknade produktivitetstillväxten är något högre än under de tio första åren efter oljekrisen 1973, men väsentligt lägre än under 1960-talet.

För sektorn *el-, gas-, värme- och vattenverk* har en mycket svag produktivitetstillväxt förutsatts. Bakgrunden är att konverteringen i fjärrvärmeverken från olja till fastbränsle väntas leda till en negativ produktivitetstillväxt som väger upp den svagt ökande produktivitet som kan förväntas inom vatten- och kärnkraftsektorerna.

Tabell 6.2 Produktiviteten inom olika näringsgrenar 1964–1995

Förädlingsvärde till faktorpris per arbetad timme, 1980 års priser. Årlig procentuell förändring

	1964– 1974	1974– 1984	1970– 1980	1980– 1984	1984– 1995
Jord- och skogsbruk	8,0	3,3	3,9	5,7	3,7
Industri	6,3	2,1	3,1	2,8	3,1
El-, gas-, värme- och vattenverk	5,1	4,6	5,5	4,6	0,0
Byggnadsverksamhet	3,6	3,0	3,7	1,7	2,1
Privata tjänster	3,8	1,1	3,1	0,1	1,7
Summa näringsliv	5,2	2,0	3,5	1,6	2,3
Offentlig sektor ^a	0,0	0,0	0,1	–0,1	–0,1
Totalt	4,2	1,5	2,7	1,1	1,7

¹ Finansdepartementet (1987), Holm, S., m. fl. (1987), Statens institut för byggnadsforskning (1987), Statens energiverk (1987), Bolin, O., m. fl. (1987), Ståhlberg, L. (1987) och Statens industriverk (1987).

² För en ingående redogörelse av beräkningsmetoderna se Statens industriverk (1987).

^a Förändringen i produktiviteten i den offentliga sektorn beror på förändringar i sysselsättningens fördelning på olika delsektorer.

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

För *jord- och skogsbruket* förväntas en i förhållande till flertalet andra branscher snabb produktivitetsutveckling. Denna innebär ändå för jordbrukets del en viss dämpning av produktivitetstillväxten jämfört med de senaste decennierna.

Produktivitetsutvecklingen inom den *privata tjänstesektorn* är bl. a. på grund av bristen på pålitligt statistiskt underlag mycket svårbedömd. De bedömningar som gjorts baseras på bedömningar av produktions- och teknikutvecklingen på delbranschnivå och leder för sektorn som helhet till en något snabbare produktivitetstillväxt än under föregående tioårsperiod.

Investeringsutvecklingen spelar stor roll för produktivitetstillväxten

Den beräknade BNP-tillväxten på 2,2 % för 1984–1995 är något högre än under det senaste decenniet. Produktivitetsökningstakten för hela ekonomin uttryckt i BNP per arbetad timme är däremot i stort sett densamma. I betydande utsträckning beror därför den högre BNP-tillväxten på en snabbare sysselsättningsutveckling; från 0,1 % per år 1974–1984 till 0,5 % per år 1984–1995 (tabell 6.3).

Tabell 6.3 BNP, sysselsättning och produktivitet 1964–1995

Årlig procentuell förändring

	1964– 1974	1974– 1984	1984– 1995
BNP	3,5	1,6	2,2
Sysselsättning (timmar)	–0,7	0,1	0,5
Produktivitet (BNP per timme)	4,2	1,5	1,7

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Långtidsutredningens bedömningar av produktionstillväxten och produktivitetsutvecklingen i *industrin* redovisas i tabell 6.4. Produktionstillväxten har delats upp i två komponenter, dels tillväxten i total faktorproduktivitet, dels tillväxten i total faktorinsats. Dessutom har arbetskraftens produktivitetstillväxt på motsvarande sätt som i kapitel 2 delats upp i bidrag från ökningstakten i den totala faktorproduktiviteten respektive kapitalintensiteten.¹ Någon motsvarande uppdelning har inte gjorts för näringslivet som helhet eftersom produktivitetmätningarna främst inom tjänstenäringarna har bedömts vara mindre tillförlitliga.

Produktionstillväxten i industrin blir enligt beräkningarna för prognosperioden klart högre än 1974–1984, ca 2,7 %. Under de tidigare perioder som presenteras i tabellen har bidraget från faktortillväxten varit negativt, exempelvis –1,7 % per år i genomsnitt perioden 1974–1984. I detta avseende skiljer sig analysperioden markant; faktortillväxtens bidrag förväntas bli positivt, ca 0,2 %.

Arbetskraftens produktivitet beräknas för prognosperioden öka i ungefär samma takt som under perioden 1974–1984, dvs. med ca 3 % per år i genomsnitt, vilket är väsentligt lägre än under 1950- och 1960-talen.²

¹ Tillväxten i den totala faktorproduktiviteten är en sammanvägning av kapitalets och arbetskraftens produktivitetstillväxt. Ökningen i total faktorinsats är en sammanvägning av kapitalets och arbetskraftens tillväxt. Bidraget från ökningen i kapitalintensiteten utgörs av produkten av kapital per arbetstimme och kapitalets outputelasticitet, approximerad med kapitalandelen av förädlingsvärdet. Se vidare Hansson, B., (1987).

² Produktivitetsberäkningarna som redovisas i tabell 6.4. grundar sig på sysselsättningsstatistiken för industrin. I tabell 6.2 har restposten i statistiken för den totala sysselsättningen fördelats på de olika sektorerna. Detta medför att resultaten skiljer sig åt mellan tabellerna.

Tabell 6.4 Produktions- och produktivitetstillväxten i industrin uppdelad i bidrag från tillväxt av total faktorproduktivitet och faktorinsats respektive kapitalintensitet 1964–1995

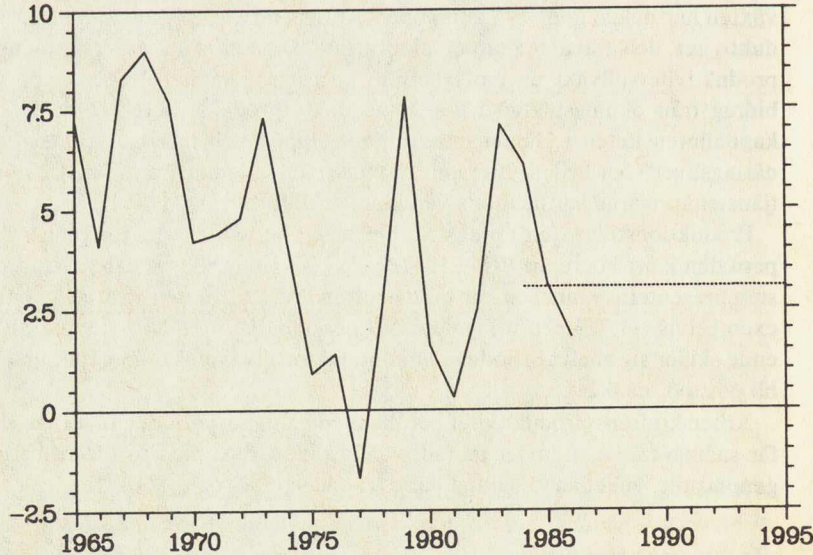
Årlig procentuell förändring

	1964–1974	1974–1984	1984–1995
Produktion	4,4	0,5	2,7
därav: Total faktorproduktivitet	4,6	2,2	2,5
Total faktorinsats	–0,2	–1,7	0,2
Arbetskraftens produktivitet	6,1	2,9	3,1
därav: Total faktorproduktivitet	4,6	2,2	2,2
Kapitalintensitet	1,5	0,7	0,9

Källa: Statistiska centralbyrån och Hansson, B., Produktivitet, räntabilitet och kapitalstockar, appendix 2 till Metoder, modeller och beräkningar, bilaga 1 till Långtidsutredningen 1987, samt finansdepartementet.

Bidraget från kapitalintensitetens tillväxt blir däremot något högre än under det föregående decenniet. I kapitel 2 påpekades att kapitalstockarna under senare delen av 1970-talet troligen var övervärderade varför kapitalintensitetens bidrag under denna period med all sannolikhet är överskattat. Detta innebär i sin tur att bidraget från den totala faktorproduktiviteten på 2,2% per år är i motsvarande grad underskattat. Beräkningarna för perioden 1984–1995 implicerar därmed ett högre bidrag till arbetskraftens produktivitetstillväxt från en ökad kapitalintensitet och ett motsvarande lägre bidrag från tillväxten av den totala faktorproduktiviteten.

Diagram 6.4
Arbetskraftens produktivitet inom industrin 1965–1995
Årlig procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Den beräknade relativt gynnsamma produktionstillväxten i industrin bärs alltså i hög grad upp av ökade insatser av kapital och arbetskraft. De totala faktorinsatserna beräknas – som nämnts – bli nästan 2 procentenheter högre än under det föregående decenniet. I absoluta tal faller emellertid sysselsättningen inom industrin även under kalkylperioden.

En snabb investeringstakt

Mellan investeringarnas och arbetskraftsproduktivitets utveckling finns ett nära samband. När kapitalinsatsen per anställd stiger ökar normalt arbetskraftens produktivitet. Dessutom följer med investeringarna ofta en ny modernare teknik.

Investeringsutvecklingen i olika sektorer framgår av tabell 6.5. Underlaget till bedömningarna redovisas i ett antal sektorstudier utförda för långtidsutredningens räkning.¹

De totala bruttoinvesteringarnas andel av BNP i löpande priser beräknas bli 19,1 % 1995. Investeringskvoten bedöms således bli ungefär densamma 1995 som under perioden 1975–1984 då den var 19,8 % i genomsnitt. Den kommer därmed inte att nå upp till samma höga nivå som under 1960- och första hälften av 1970-talet. Att investeringskvoten var så hög under denna period berodde emellertid i hög grad på de omfattande bostadsinvesteringarna.

För att bedöma *industriinvesteringarna* har flera kompletterande metoder utnyttjats. För det första har statens industriverk beräknat investeringarna med hjälp av bl. a. sin industristrukturmodell (ISMOD). För det andra har investeringsutvecklingen och den kapitalstock som den implicerar stämts av mot produktionsutvecklingen. För det tredje har investeringarna relaterats till vinstutvecklingen.

Investeringskvoten för industrin fluktuerar normalt kraftigt. Den negativa trend i industriinvesteringarna som framträder i diagram 6.5 förutsätts dock brytas under det kommande decenniet. År 1995 beräknas investeringskvoten i industrin uppgå till 18,3 %, vilket är högre än under stagnationsperioden i slutet av 1970-talet och jämförbart med perioden före oljekrisen.

Industriverkets bedömningar utgår ifrån att investeringarna måste öka när produktionen stiger och när äldre anläggningar slås ut i takt med att de inte förmår täcka de rörliga kostnaderna. Om en stor andel av de befintliga anläggningarna i en bransch ligger nära lönsamhetsgränsen, kan utslagningen och därmed behovet av nya investeringar bli stor även vid en måttlig produktionsökning. Om å andra sidan anläggningarna i utgångsläget är moderna och effektiva blir investeringsbehovet mindre. Lönsamhetsstrukturen i utgångsläget spelar därför en stor roll för branschens investeringsutveckling.

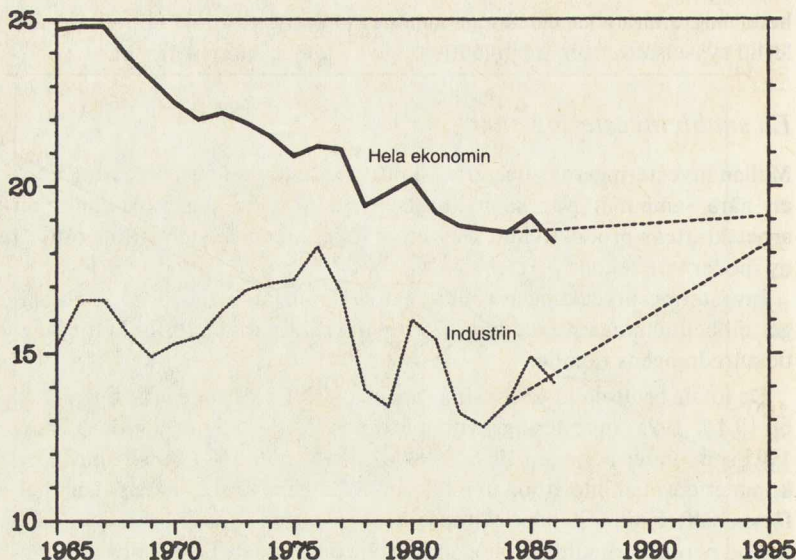
Kapitalstockens ökningstakt beror på investeringarnas storlek. I diagram 6.6 återges produktionens och kapitalstockens utveckling i industrin från 1965. Det framgår att kapitalkvoten är relativt konstant under 1960-talet. Detta mönster bryts under början av 1970-talet. Kapitalstocken fortsätter att växa samtidigt som produktionen stagnerar. Sannolikt illustrerar detta huvudsakligen svårigheter att mäta realkapitalet. Under denna pe-

¹ Se not 1 sid 30.

Diagram 6.5

Investeringskvoten 1965–1995 för industrin resp. hela ekonomin

Bruttoinvesteringarnas andel av BNP respektive förädlingsvärde, löpande priser



Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

riod faller nämligen kapacitetsutnyttjandet kraftigt samtidigt som en stor del av den existerande kapitalstocken slås ut – som en följd bl. a. av ändrade relativpriser och nya konkurrensförhållanden. Det gap mellan kapitalstocken och produktionen för 1984 som finns i diagrammet återger alltså enligt detta resonemang inte någon ledig kapacitet, utan är snarare ett uttryck för ett mätfel av kapitalstockens storlek 1984. För kalkylperioden antas emellertid att kapitalstockens tillväxt motsvarar den faktiska tillväxten av kapitaltjänsterna.

Av diagrammet framgår att den tillväxt i kapitalstocken som följer av industriverkets investeringsberäkningar för industrin, nära ansluter till produktionsutvecklingen, dvs. att kapitalkvoten i stort sett är oförändrad under kalkylperioden.

Investeringsutvecklingen inom sektorn *el-, gas-, värme- och vattenverk* har bedömts av statens energiverk på grundval av branschens investeringsplaner. Bedömningen pekar mot en i stort sett oförändrad investeringsnivå mellan 1984 och 1995.

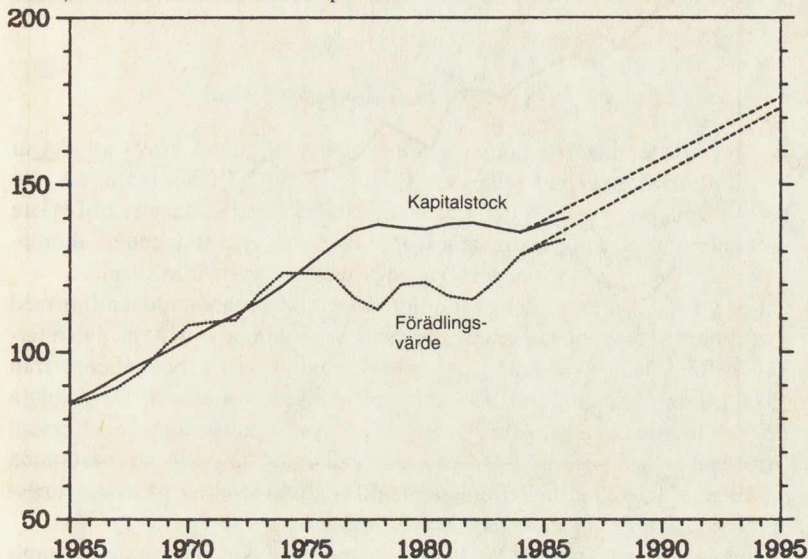
Investeringsutvecklingen inom den *privata tjänstesektorn* (exkl. bostadssektorn), har bedömts med ledning av den trendmässiga utvecklingen av investeringskvoterna i de olika delsektorerna. Detta har sedan kompletterats och modifierats utifrån kända investeringsplaner för bl. a. vissa statliga affärsverk, och genom diskussioner med branschexpertis. Jämfört med 1970-talet och de första åren på 1980-talet förutsätts en väsentligt snabbare investeringsökning.

Bostadsinvesteringarna väntas öka under kalkylperioden. Bakom ökningen ligger i första hand den relativt goda realinkomstutveckling som

Diagram 6.6

Förädlingsvärde och kapitalstock för industrin 1965–1995

Index, 1965–1973 = 100. 1980 års priser



Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Tabell 6.5 Bruttoinvesteringar inom olika näringsgrenar 1970–1995

1980 års priser

	Milj. kr. 1984	Årlig procentuell förändring		
		1970– 1980	1980– 1984	1984– 1995
Jord- och skogsbruk	4 576	4,5	0,5	1,1
Industri	16 705	0,5	–2,6	4,7
El-, gas-, värme- och vattenverk	10 199	1,0	3,2	–0,3
Byggnadsverksamhet	1 739	1,1	–1,6	1,5
Privata tjänster	56 939	0,9	1,1	4,0
Bostadsförvaltning	29 005	–0,7	–1,0	3,4
Näringslivet	90 158	1,0	0,5	3,6
Staten	4 534	0,3	–1,6	0,0
Kommunerna	11 218	–1,7	–3,2	0,1
Offentlig sektor	15 752	–1,2	–2,8	0,0
Totala investeringar	105 910	0,6	0,0	3,1

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

förutsatts. Ökningen gäller både nybyggande och ombyggnad. På nybyggnadssidan väntas en ökad produktion av främst smålägenheter till följd av förskjutningar i befolknings- och hushållsstrukturen.

Inom *jord- och skogsbruket* bedöms investeringsutvecklingen bli mycket dämpad. Detta förklaras i första hand av den svaga produktionstillväxten.

Lönsamhet är en förutsättning för investeringar

För att investeringarna faktiskt skall komma till stånd krävs att det är lönsamt för företagen att investera. Skulle så inte bli fallet realiserar inte den antagna investerings- och produktionstillväxten. Med andra ord måste räntabiliteten vara tillräckligt hög i förhållande till avkastningen på alternativa placeringsobjekt för att investeringarna skall te sig intressanta.

I diagram 6.7 återges den reala räntabiliteten på realkapital jämfört med realräntan på finansiella placeringar. Som approximativt mått på den alternativa finansiella avkastningen har valts räntan på riksobligationer från 1984 och för perioden före 1984 räntan på industriobligationer. De absoluta nivåerna på de olika avkastningsmåten är inte direkt jämförbara, eftersom beräkningen av räntabilitetsnivån på realkapital är svår att bestämma entydigt. Hänsyn har heller inte tagits till skatters effekter på avkastningsskillnaden.

Av diagrammet framgår att skillnaden mellan avkastningen på realkapital och räntabiliteten på finansiella placeringar efter 1974 reducerades kraftigt för att t. o. m. bli negativ 1977–1978 och 1981. Investeringarnas andel av produktionen inom industrin nådde också bottennoteringar 1978–1979 och 1982–1983, vilket tyder på ett samband mellan investeringsnivå och räntabilitet på realkapital i förhållande till alternativa placeringar. Efter devalveringarna 1981–1982 förbättrades räntabiliteten väsentligt. Åren därefter steg emellertid även räntenivån, vilket medförde att differensen mellan avkastningen på reala och finansiella placeringar inte utvecklades på ett tillfredställande sätt.

Beräkningarna utgår ifrån att vinstandelen i industrin sjunker något jämfört med 1984 års nivå. Detta innebär att räntabiliteten på realkapital minskar marginellt fram till och med 1995. Mot bakgrund av den antagna lägre räntenivån under 1990-talet bedöms emellertid räntabiliteten vara tillräckligt god för att den beräknade investeringsutvecklingen skall kunna realiserar.¹

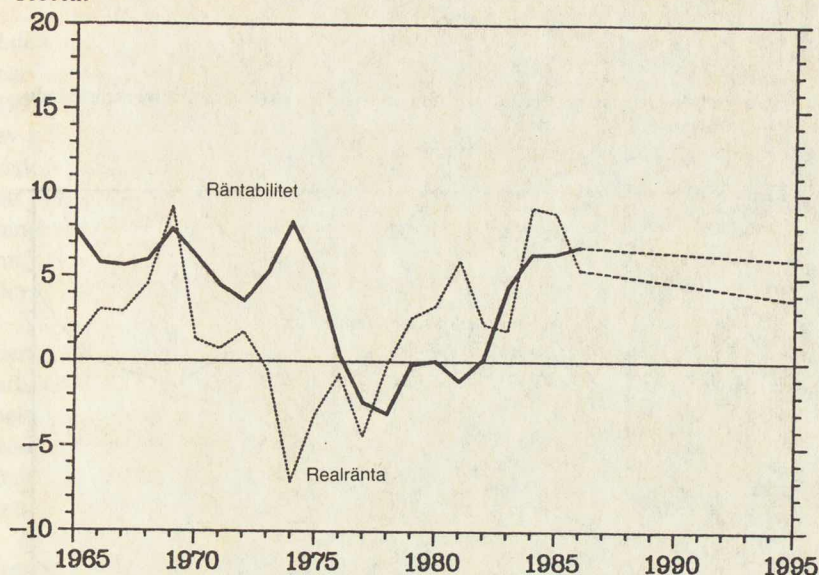
Denna typ av avstämning har den svagheten att det egentligen inte är den *historiska* relationen mellan avkastningen på realkapital och finansiella placeringar som påverkar investeringsutvecklingen, i stället är det den *förväntade* avkastningsskillnaden som styr investeringsbesluten. Om den förväntade räntabiliteten formas av historiska vinster är detta naturligtvis inget större problem. Självfallet utnyttjar dock företagen även annan information som underlag för sina investeringsbeslut. En viktig faktor är sannolikt förväntningarna om den framtida löneutvecklingen.

¹ I de investeringsfunktioner som har använts är investeringarna beroende av industriproduktionens tillväxttakt, kapacitetsutnyttjandet och skillnaden mellan avkastningen på materiellt kapital och finansiella placeringar. Se Finansdepartementet (1987).

Diagram 6.7

Real räntabilitet på materiellt kapital och realränta på industriobligationer 1965–1995^{a b}

Procent



^a Från och med 1984 används i stället räntan på riksobligationer.

^b Räntan på finansiella placeringar har deflaterats med den implicita investeringsdeflatorn för industrin.

Källa: Hansson, B., Produktivitet, räntabilitet och kapitalstockar, appendix 2 till Metoder, modeller och beräkningar, bilaga 1 till Långtidsutredningen 1987.

Problem med investeringsbegreppet

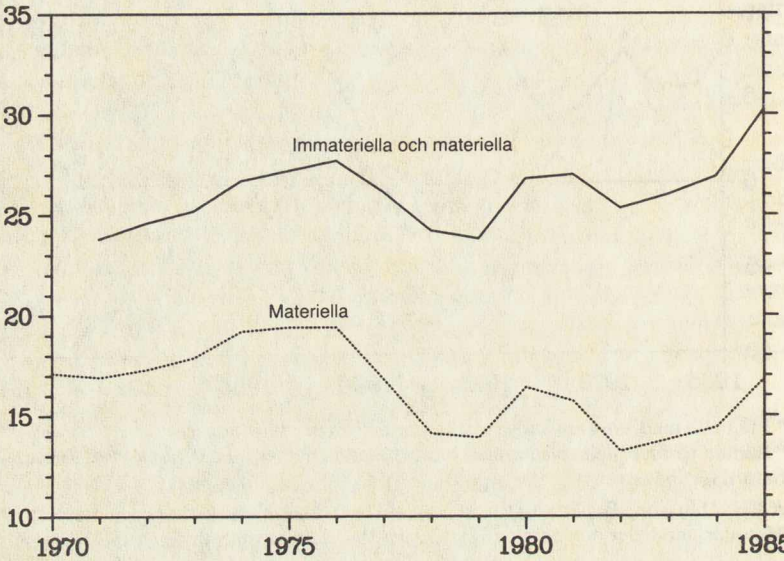
Investeringskvoten i industrin är väsentlig för bedömningen av den ekonomiska och industriella utvecklingen. Tolkningen av investeringskvotens utveckling över tiden är emellertid inte oproblematisk framför allt därför att investeringskvoten enbart inkluderar materiella investeringar, samtidigt som de immateriella investeringarna (marknadsföring, forskning och utveckling etc.) växer i betydelse.

Tolkningen av historiska siffrerier för hela industrisektorn påverkas också av den strukturomvandling som skett inom industrin. Bland annat har de realkapitalintensiva basindustriernas andel av hela industrin minskat. Investeringskvoten i industrin påverkas även av att nya finansieringsformer, bl. a. en ökad leasingverksamhet, gör att kapitalföremål som används i industrin inte bokförs som industriinvesteringar. Detsamma gäller för de industriella kringaktiviteter som i ökande grad bedrivs av institutionellt fristående tjänsteföretag. Sammantaget tenderar de nämnda faktorerna att ge en minskad investeringskvot för industrin, utan att den industriella produktionsförmågan därför behöver minska.

Utvecklingen av de immateriella investeringarna har under senare år uppmärksamats flitigt. Immateriella investeringar är emellertid inte något nytt fenomen – satsningar på forskning och utveckling, utbildning och

marknadsföring, som är de aktiviteter som brukar innefattas under denna rubrik, har givetvis alltid genomförts i större eller mindre utsträckning. Men gjorda undersökningar tyder på att deras betydelse ökat väsentligt (se diagram 6.8).

Diagram 6.8
Investeringskvoter för materiella och immateriella investeringar i tillverkningsindustrin 1970–1985
Procent av förädlingsvärdet, 1980 års priser



Källa: Industriell förnyelse, Statens industriverk, bilaga 19 till Långtidsutredningen 1987.

Att de immateriella investeringarna även i fortsättningen torde komma att öka i relation till industrins förädlingsvärde behöver inte innebära att investeringskvoten för fysiska investeringar kan förväntas sjunka. För det första är materiella och immateriella investeringar i många fall att betrakta som komplement snarare än substitut till varandra. För det andra finns en tydlig tendens till allt kortare ekonomisk livslängd för produkter och produktionssystem, vilket tenderar att höja investeringskvoten. Sammanfattningsvis finns därmed inte tillräckliga argument för att räkna med att (den materiella) investeringskvoten i industrin som helhet skall kunna minska under perioden 1984–1995 om de ekonomiska balansmålen skall kunna nås.

Utvecklingen fram till 1995 – huvuddragen

En något högre tillväxt

I detta avsnitt presenteras huvuddragen i den ekonomiska utveckling som har framkommit ur långtidsutredningens kravkalkyl för perioden 1984–1995. Som framgått tidigare bestäms den potentiella tillväxten i ekonomin av arbetskraftens och produktivitetens tillväxt. Enligt de tidigare redovisade bedömningarna från statistiska centralbyrån kommer arbetskraften att öka med drygt 210 000 personer mellan 1984 och 1995. Långtidsutredningens beräkningar förutsätter emellertid att arbetslösheten samtidigt minskar, vilket innebär att *sysselsättningen* totalt kommer att öka med drygt 240 000 personer.

När sysselsättningsutvecklingens effekter på produktionstillväxten skall beräknas översätts den till arbetade timmar. Med en svag nedgång i medelarbetstiden, och en begränsad ökning i frånvarofrekvensen, beräknas sysselsättningen i timmar öka med 0,5 % per år under 1984–1995. Detta kontrasterar mot utvecklingen under 1970-talet, då sysselsättningen i timmar föll med i genomsnitt 0,5 % per år. Sysselsättningens bidrag till tillväxten blir alltså 1 procentenhet högre än under t. ex. 1970-talet.

Produktiviteten i ekonomin som helhet (uttryckt i BNP per arbetad timme) bedöms öka med ca 1,7 % per år 1984–1995. Näringslivets produktivitet väntas öka en halv procentenhet snabbare.

Med en årlig tillväxt i sysselsättningen på 0,5 % och i produktiviteten på 1,7 % blir *tillväxten av BNP* under kalkylperioden ca 2,2 %. Eftersom produktionen har ökat med i genomsnitt 1,9 % mellan de två åren 1984–1986 blir tillväxttakten under den återstående perioden 1986–1995 enligt kalkylerna 2,3 % per år.

Tillväxttakten i ekonomin är något högre än under de svaga åren efter 1973, men ändå inte i nivå med de tillväxttal som registrerades under 1960-talet, då BNP växte med mellan 4 och 5 % per år. Det bör vidare understrykas att de beräknade 2,2 % är ett mått på den potentiella tillväxten. Om en utveckling i dessa banor skall kunna realiseras måste relativpriser och efterfrågan på svenska varor utvecklas så att produktionsapparatens byggs ut i förutsatt takt och utnyttjas fullt ut.

Högre investeringar och lägre relativpriser förutsätts

Av de tidigare redovisade bedömningarna framgick att en investeringsökning i *industrin* på 4,7 % per år under kalkylperioden bedömts vara förenlig med den förutsatta produktivets- och produktionsökningen. Investeringsarna i näringslivet som helhet bedöms öka med 3,6 % per år.

Lagerförändringen 1995 har förutsatts bli 3,7 miljarder kr. i 1980 års priser. Detta antas utgöra lagerförändringen för ett genomsnittligt år under analysperioden. Bakom denna bedömning ligger ett antagande om en svag trendmässig nedgång i lagerstockens andel av produktionen.

En annan förutsättning för beräkningarna är att den totala *offentliga konsumtionen* ökar med i genomsnitt 0,6 % per år under 1986–1995. Den statliga konsumtionen antas minska realt med 0,6 % per år under hela

perioden. Denna minskning bör huvudsakligen tas ut fram till 1990. Den kommunala konsumtionen förutsätts öka med 1 % per år under perioden 1986–1995.

Jämfört med utvecklingen under de senaste 10–15 åren är de förutsatta ökningstakterna låga för den offentliga konsumtionen. De överväganden som ligger bakom detta redovisades i kapitel 3. De sammanhänger framförallt med den offentliga sektorns finansieringsproblem; det är nödvändigt att förbättra det offentliga sparandet samtidigt som starka skäl kan anföras mot en uppgång i skattetrycket. Med de förutsatta ökningstakterna bör det vara möjligt att uppfylla gjorda åtaganden. Utrymme för nya reformer kan skapas bara genom att en del nuvarande verksamheter minskar i omfattning eller bedrivs på ett mer effektivt sätt.

Tabell 6.6 Försörjningsbalansens utveckling 1964–1995

1980 års priser

	Miljarder kr. 1984	Årlig procentuell förändring					
		1964– 1974	1974– 1984	1970– 1980	1980– 1984	1984– 1995	1986– 1995
BNP	561,9	3,5	1,6	2,0	1,7	2,2	2,3
Import	169,3	6,6	0,9	2,4	0,4	3,9	3,5
Tillgång	731,2	4,1	1,4	2,1	1,4	2,7	2,6
Privat konsumtion	270,6	2,9	0,7	1,6	0,1	2,6	2,4
Offentlig konsumtion	163,1	4,6	2,8	3,2	1,6	0,8	0,6
Statlig	45,6	2,6	0,8	1,8	–1,1	–0,5	–0,6
Kommunal	117,5	5,9	3,7	3,9	2,7	1,2	1,0
Bruttoinvesteringar	105,9	2,5	0,3	0,6	0,0	3,1	3,1
Näringsliv inkl. bostäder	90,2	2,5	0,3	1,0	0,5	3,6	3,4
Industri	16,7	5,1	–2,9	0,5	–2,6	4,7	4,3
Offentliga	15,7	2,3	–0,2	–1,2	–2,8	0,0	0,9
Lagerförändring	–3,7	.	.	.	.	.	.
Export	195,2	7,3	3,1	3,8	5,7	3,6	3,9
Användning	731,2	4,1	1,4	2,1	1,4	2,7	2,6

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Ytterligare en förutsättning är att en tillräcklig efterfrågan riktas mot i Sverige producerade varor och tjänster. Av stor betydelse är i detta sammanhang prisutvecklingen i Sverige jämfört med den i omvärlden. Kraven på den framtida *relativprisutvecklingen* är i sin tur bl. a. beroende av vad som antas om världsmarknadstillväxten och nettoexportens faktiska pris-känslighet.

Diskussionen i kapitel 4 mynnade bl. a. ut i ett antagande om en tillväxt av världshandeln för bearbetade varor under perioden fram till 1995 på 4–5 % per år. Detta innebär att omvärldens samlade import av varor och tjänster (vägt med svenska exportvikter) kan förväntas växa med mellan 3,5 och 4 % per år. Mot bakgrund av den historiska utvecklingen är detta ett relativt försiktigt antagande.

Kostnaderna för oljeimporten har blivit väsentligt lägre under 1986. Kalkylerna baseras emellertid på antagandet att oljepriserna från 1986 års nivå kommer att stiga ca 3,5 % per år i förhållande till priset på bearbetade varor eller med ca 6,5 % per år i löpande priser. Detta innebär att oljepriset i löpande priser 1995 beräknas vara ca 27 dollar per fat. För hela perioden 1984–1995 innebär detta en real sänkning av oljepriserna med nära 5 % per år i SEK.¹

Tabell 6.7 Internationella förutsättningar i sammandrag^a

Årlig procentuell förändring.

	1984–1995	1986–1995
<i>Polymers</i>		
Världsmarknadstillväxt		
samtliga varor och tjänster	3 3/4	3,5
bearbetade varor	4,5	4,0
<i>Priser</i>		
Världsmarknadspris		
samtliga varor och tjänster	2,6	3,1
bearbetade varor	2,9	3,0
råvaror	0,6	3,0
Importpriser		
samtliga varor och tjänster	2,2	3,1
varor (inkl. råvaror)	2,5	2,4
olja	–2,0	6,7

^a Uppgifterna i sammanställningen är vägda med svenska exportvikter.

Källa: Finansdepartementet.

Modellberäkningarna utgår vidare ifrån att bytesbalansens saldo vid slutåret uppgår till 10 miljarder kr. i löpande priser. Under förutsättning att den internationella räntenivån är 6 % 1995 innebär detta att nettotransferringarna inklusive räntenettot blir ca 25 miljarder kr. Därmed måste över-skottet i bytesbalansen för varor och tjänster 1995 uppgå till ca 35 miljarder kr. Beräkningarna visar att det bara är möjligt att klara balansen i utrikes-handeln med en relativprissänkning på exporten för bearbetade varor på 8,6 % under hela perioden 1984–1995. Till följd av relativprisuppgången 1984–1986 innebär detta en relativprissänkning på ca 12 % under perioden 1986–1995.

Både kapitalbildningen och den privata konsumtionen kan öka

Trots att en betydande del av resurstillväxten avsätts för kapitalbildning i form av investeringar och nettoexport visar beräkningarna att det finns ett utrymme för en snabbare ökning av den *privata konsumtionen* än vad som varit fallet under en stor del av 1970-talet och de första åren på 1980-talet. Detta sammanhänger dels med att den beräknade tillväxten är högre, dels med att en låg ökningstakt för offentlig konsumtion har förutsatts.

¹ Oljeprisutvecklingen diskuteras i Statens energiverk (1987).

Förhållandet mellan utvecklingen av den totala konsumtionen och nationens reala disponibla inkomst åskådliggörs i diagram 6.9. Den disponibla nationalinkomsten beräknas genom att från BNP subtrahera eventuella förändringar i bytesförhållandet, kapitalförslitningen och nettotransferringarna till utlandet.

Det framgår av diagrammet att nationens disponibla inkomst, efter att ha ökat med i genomsnitt 3,4 % under 1965–1973 i stort sett förblev oförändrad 1973–1982. Konsumtionen fortsatte emellertid att växa under denna period, vilket resulterade i en omfattande utlandsupplåning.

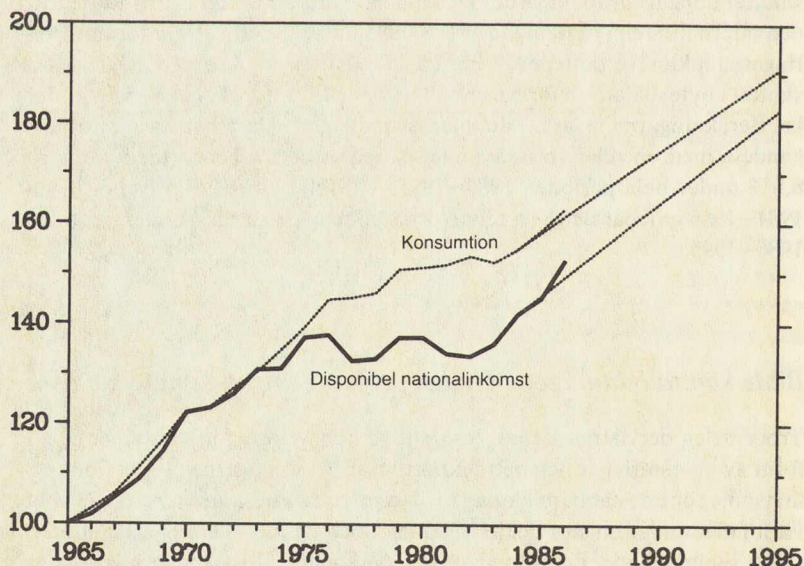
Nationens disponibla inkomst utgör ett mått på den konsumtion vi kan tillåta oss utan att förmögenhetsställningen förändras. För att kunna beräkna konsumtionsutrymmet för perioden 1984–1995 skall därför från nationens disponibla inkomst subtraheras den målsatta minskningen av utlandsskulden, dvs. bytesbalansöverskottet, och den ökning av det reala sparandet eller investeringarna som krävs för att öka landets kapitalstock i tillräcklig grad.

Under kalkylperioden beräknas nationens disponibla inkomst öka med 2,3 % årligen. Med den beräknade ekonomiska tillväxten är det alltså möjligt att under det kommande decenniet öka den totala konsumtionen utan att finansiera detta med utlandsupplåning, samtidigt som investeringarna ökar snabbare än under de senaste 15 åren. Den offentliga konsumtionen har förutsatts öka med 0,8 % per år. Den privata konsumtionen kan då öka med 2,6 % årligen, utan att den samhällsekonomiska balansen äventyras.

Diagram 6.9

Real disponibel nationalinkomst och total konsumtion 1965–1995

Index 1965 = 100, 1980 års priser



Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Oförändrade andelar av BNP och sysselsättning

Tidigare har visats att den privata konsumtionen ökar snabbare än den offentliga. Detta betyder dock inte att den privata konsumtionen kommer att ta i anspråk en större *andel* av de totala inkomsterna i framtiden.

I tabell 6.8 redovisas försörjningsbalansens poster som andelar av BNP i löpande priser. Det framgår då att den privata konsumtionens andel är i stort sett oförändrad över tiden, något över 50 % av BNP. Trots att den offentliga konsumtionen reallt sett ökar långsamt under analysperioden beräknas den som andel av BNP förbli ungefär oförändrad. Detta beror på att kostnaderna för den offentliga sektorns konsumtion till stor del består av löner och dessa ökar snabbare än priserna på konsumtionsvaror.

Tabell 6.8 Resursernas fördelning 1984, 1986 och 1995

Procent av BNP, löpande priser

	1984	1986	1995
BNP	100	100	100
Import	32,2	28,9	34,0
Privat konsumtion	50,4	50,5	50,4
Offentlig konsumtion	28,1	27,8	27,6
Bruttoinvesteringar	18,6	18,3	19,1
Lagerförändringar	-0,9	-0,4	0,5
Export	36,0	32,7	36,4

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Tabell 6.9 visar sysselsättningens fördelning mellan olika sektorer. Trots att produktionen inom industrin beräknas kunna expandera relativt snabbt fram till och med 1995, blir industrins andel av den totala sysselsättningen lägre 1995 än 1984. Sysselsättningsexpansionen äger istället rum inom den privata tjänstesektorn och den offentliga sektorn, närmare bestämt den kommunala sektorn. Båda sektorerna ökar sin andel av sysselsättningen med drygt en procentenhet mellan 1984 och 1995.

Tabell 6.9 Sysselsättningens fördelning mellan varu- och kraftproducerande sektorer, privata tjänster och offentlig sektor 1984 och 1995

	1984		1995	
	1 000-tal personer	%	1 000-tal personer	%
Varu- och kraftproducerande sektorer	1 438	34,0	1 394	30,8
därav: industri (inkl. elverk m. m.)	945	22,3	934	20,6
Privata tjänster	1 441	34,0	1 616	35,7
Summa näringsliv	2 879	68,0	3 010	66,5
Offentlig sektor	1 357	32,0	1 514	33,5
Totalt	4 236	100,0	4 524	100,0

Anm: Antalet sysselsatta enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU) skiljer sig något från antalet sysselsatta enligt nationalräkenskaperna (NR). Det är det senare sysselsättningsbegreppet, omräknat till arbetstimmar, som tillämpas i långtidsutredningens modellberäkningar.

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Utrymme för reallöneökningar

Utrymmet för nominella lönekostnadsökningar i Sverige är beroende av den framtida prisutvecklingen på världsmarknaden. Långtidsutredningen har utgått ifrån en genomsnittlig årlig prisökningstakt på världsmarknaden på 2,6 % per år för samtliga varor och tjänster.

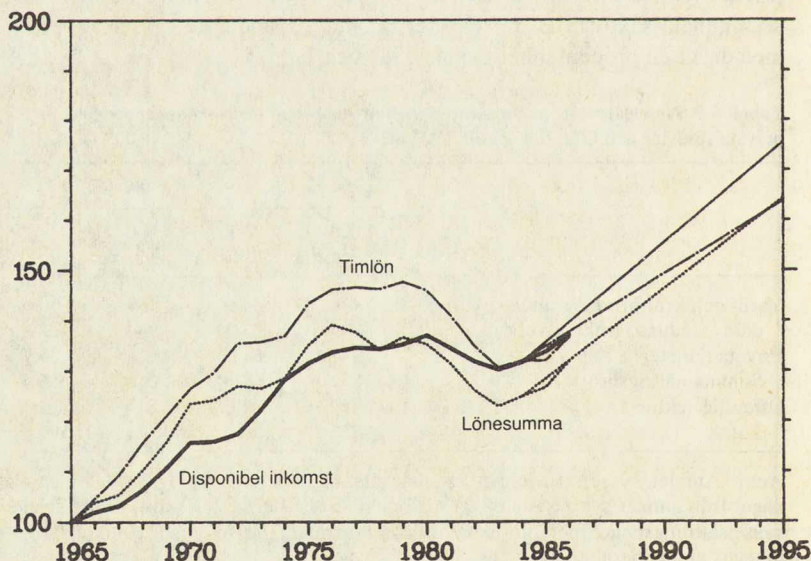
Med dessa förutsättningar för prisutvecklingen på världsmarknaden, och med de krav på relativprissänkningar som beräknats, kan de nominella *lönerna* öka med 5,3 % per år under perioden 1984–1995 eller med 4,5 % under perioden 1986–1995. Denna ökning av lönekostnaderna är förenlig med en vinstnivå, som bedömts vara tillräckligt hög för att kunna generera nödvändiga investeringar.

Avgörande för levnadsstandarden är emellertid inte de nominella utan de *reala* löneökningarna. De inhemska priserna på varor i internationell handel bestäms i beräkningarna av relativpriskravet. Prisutvecklingen inom landet påverkas även av hur priserna på varor som är skyddade från internationell konkurrens utvecklas. En sammanvägning av de beräknade prisökningarna på importerade och hemmaproducerade varor ger en inhemsk inflation, mätt med ett implicit konsumentprisindex, på 3,0 % per år under 1984–1995 eller med 2,4 % under perioden 1986–1995. Därmed skulle alltså reallönerna under hela analysperioden kunna öka med 2,3 % per år eller med 2,1 % under perioden 1986–1995. Det måste dock understrykas att reallönerna i detta scenario stiger genom lägre inflation, *inte* genom högre nominella löneökningar.

Diagram 6.10

Real disponibel inkomst, real lönesumma och real timlön 1965–1995

Index 1965 = 100



Källa: Konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Den offentliga sektorns sparande förbättras

Den ekonomiska utvecklingen kan också betraktas från den finansiella sidan. Exempelvis utgör summan av det inhemska finansiella sparandet definitionsmässigt bytesbalansens saldo, medan summan av det inhemska reala sparandet (inhemska nettoinvesteringar) och bytesbalansens saldo utgör det totala sparandet i ekonomin. I tabell 6.10 redovisas det finansiella sparandet (skillnaden mellan totala inkomster och utgifter) i sex huvudsektorer samt bytesbalansens saldo för 1984, 1986 och 1995.

Tabell 6.10 Finansiellt sparande 1984, 1986 och 1995

Miljarder kr, löpande priser

	1984	1986	1995
Offentlig sektor	-20	-14	18
därav: Stat	-43	-33	35
Kommuner	0	-5	-8
Socialförsäkringssektorn	23	24	-9
Icke-finansiella företag	-10	-13	-65
Finansiella företag	30	37	41
Hushåll	3	-2	16
Bytesbalans	3	8	10

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

De icke-finansiella företagen beräknas få ett växande finansiellt sparandeunderskott. Detta hänger samman med att investeringarna växer snabbt. Sparandet beror på vinstnivån och denna har förutsatts vara marginellt lägre under 1995 än under 1984, uttryckt som vinsternas andel av förädlingsvärdet. De finansiella företagen beräknas endast marginellt öka sitt finansiella sparande i löpande priser. Företagssektorn beräknas därför totalt få ett finansiellt underskott på ca 24 miljarder kr. i löpande priser.

Hushållen beräknas under analysperioden få växande reala disponibla inkomster. Reallönerna bedöms, som nämnts tidigare, kunna öka med 2,3 % årligen. Detta ger, tillsammans med en växande sysselsättning, en årlig tillväxt av real disponibel inkomst med 2,6 % 1984–1995. Hushållens finansiella sparande beräknas därmed kunna öka något, från att ha varit negativt 1986 till att bli positivt 1995.

Sammantaget innebär detta att den privata sektorn inte skulle kunna finansiera ett finansiellt underskott i den offentliga sektorn. Ett sådant underskott skulle därför medföra underskott även i utrikeshandeln och/eller en lägre privat investeringsverksamhet. För att den nödvändiga investeringsverksamheten skall kunna genomföras samtidigt som bytesbalansens saldo är 10 miljarder kr. krävs att den offentliga sektorn får ett finansiellt överskott på ca 20 miljarder kr. i löpande priser 1995. Detta förutsätter ett statligt finansiellt överskott på 35 miljarder kr. Det är värt att observera att det krävs en snabb förbättring av statens finansiella sparande bl. a. därför att socialförsäkringssektorns sparande försämras kraftigt under kalkylperioden. (Se vidare kapitel 7.)

Den nödvändiga förbättringen av den offentliga sektorns sparande kan uppnås med den förutsatta dämpade offentliga konsumtionstillväxten och

ett oförändrat skattetryck. Detta förutsätter emellertid att tillväxten i hela ekonomin inte blir lägre än beräkningarna anger. En lägre tillväxt medför att det offentliga finansiella sparandet försämras.

Det reala inhemska bruttosparandet beräknas utgöra 19,6 % av BNP i löpande priser år 1995. Ekonomins totala sparande utgörs av summan av det reala sparandet (inhemska investeringar) och landets inhemska finansiella sparande (bytesbalansen). Som andel av BNP förväntas det öka från 18,8 % 1986 till 20,3 % 1995.

Konkurrenskraft och relativpriser

Den svenska ekonomin är starkt beroende av omvärlden, ett beroende som både är en styrka och en svaghet. Genom att utnyttja möjligheterna till internationell specialisering kan en högre välfärd uppnås än vad som annars vore möjligt. Kontakten med de internationella marknaderna gör också ekonomin mindre beroende av tillfälliga inhemska störningar och begränsningar i marknadens storlek. Samtidigt är det nödvändigt att anpassa sig till internationella förändringar när det gäller t. ex. teknisk utveckling, produktionskostnader och ändrade efterfrågeförhållanden, vilket ibland skapar betydande omställningsproblem inom landet.

Det internationella beroendet tar sig bl. a. uttryck i att priserna på svenska varor i internationell handel inte i någon högre grad kan avvika från omvärldens. Om priserna på svenska exportvaror eller på importkonkurrerande varor utvecklas oförmånligt, exempelvis till följd av inhemska kostnadsökningar eller prisfall på den internationella marknaden, medför detta lönsamhetsproblem för svenska tillverkare och så småningom att den inhemska produktionskapaciteten och därmed utbudet av svenskproducerade varor minskar.

Bedömningarna av relativprissänkningsskraven är osäkra

De bedömningar som gjorts av utrikeshandelns och relativprisernas utveckling är starkt beroende av de skattade priselasticiteternas storlek och den antagna världsmarknadstillväxten. För långtidsutredningens räkning har konjunkturinstitutet gjort skattningar av export- och importfunktioner för svenskt näringsliv.¹ De skattade sambanden antyder att en höjning av de svenska exportpriserna på bearbetade varor relativt utlandet med 1 procentenhet – allt annat lika – resulterar i att exportvolymen minskar med ca 1,2 procentenheter. En höjning av de svenska hemmamarknadpriserna med 1 procentenhet på bearbetade varor ger på motsvarande sätt en ökning av importvolymen med 0,6 procentenheter. Ett försämrat kostnadsläge innebär därför både lägre export och högre import.²

Denna typ av skattningar är både osäkra och problematiska att tolka.³ Därför har utredningen även utfört beräkningar med alternativa priselasticiteter. Det visar sig att en antagen priselasticitet på 2,0 för exporten och 1,5 för importen leder till att de kalkylerade kraven på relativprissänkningar för hela perioden 1984–1995 stannar vid knappt 3 %. Räknat från 1986 finns det emellertid fortfarande ett relativprissänkningsskrav på ca 6 %.

¹ Konjunkturinstitutet (1987).

² Skattningar av export- och importfunktioner har genomförts i en mängd olika undersökningar. I Gylfasen, T. (1986), refereras ett antal sådana studier. Genomsnittsvärden för exportens- resp. importens relativpriselasticitet från 10 olika undersökningar återges i denna artikel. För Sverige är genomsnittsn 1,58 respektive 0,88 %.

³ Finansdepartementet (1987).

Om världsmarknaden skulle växa snabbare än vad som förutsatts i huvudkalkylen, minskar också kraven på de svenska relativpriserna. Även med minskande marknadsandelar kan det då vara möjligt att öka exportvolymen tillräckligt snabbt för att uppnå bytesbalansmålet.

Osäkerheten när det gäller den framtida, långsiktiga världsmarknadstillväxten är självfallet stor. Goda argument kan mobiliseras för antaganden om både en högre och en lägre tillväxt av marknaden för svensk export än de 3 1/2–4 % per år som använts i huvudalternativet. För att illustrera effekterna av olika antaganden om exportmarknadstillväxten, har två alternativa kalkyler gjorts där den antagits vara 3 % respektive 4,5 % per år. Tabell 6.11 visar att effekterna på den svenska ekonomin blir betydande när de internationella tillväxtantagandena förändras.

Tabell 6.11 Nyckeltal för den ekonomiska utvecklingen 1984–1995 vid alternativa världsmarknadsantaganden och bytesbalansmål

Årlig procentuell förändring

	Huvudalternativ	Fall 1	Fall 2	Fall 3
Världsmarknadstillväxt	33/4	4,5	3,0	3,0
Bytesbalans (miljarder kr.)	10	10	10	0
Privat konsumtion	2,6	3,2	1,8	2,2
Export ^a	4,4	3,7	5,1	4,8
Relativpris, export ^a	−0,8	0,2	−1,8	−1,5

^a Bearbetade varor.

Källa: Finansdepartementet.

En högre exportmarknadstillväxt innebär att bytesbalansmålet kan uppnås utan någon sänkning av de svenska relativa priserna. Därmed kan också löne- och konsumtionsutvecklingen tillåtas vara snabbare. Det mer pessimistiska alternativet innebär tvärtom krav på ännu större relativpris-sänkningar än i huvudalternativet, om det skall vara möjligt att hålla tillbaka importen och samtidigt exportera i en omfattning som är tillräcklig för att undvika ytterligare utlandsupplåning.

Långtidsutredningen har utgått ifrån att bytesbalansens saldo 1995 skall vara 10 miljarder kr. Vid en väsentligt sämre internationell utveckling än den som ligger till grund för beräkningarna skulle det kunna finnas anledning att något sänka ambitionssnivån. I fall 3 belyses en sådan situation, där den långsammare världsmarknadstillväxten har kombinerats med ett bytesbalanssaldo på noll.

Bättre anpassningsförmåga minskar kraven på relativpriserna

Frågan om vilken relativprisutveckling som är tänkbar på sikt beror i hög grad på det svenska näringslivets anpassningsförmåga. I det relativt långsiktiga perspektiv det här är fråga om bör konkurrenskraftsbegreppet vidgas från att vara en fråga enbart om relativa försäljningspriser för givna produkter och marknader, till att handla om förmågan till förändring av produktions- och marknadsinriktning, bort från områden med svag inter-

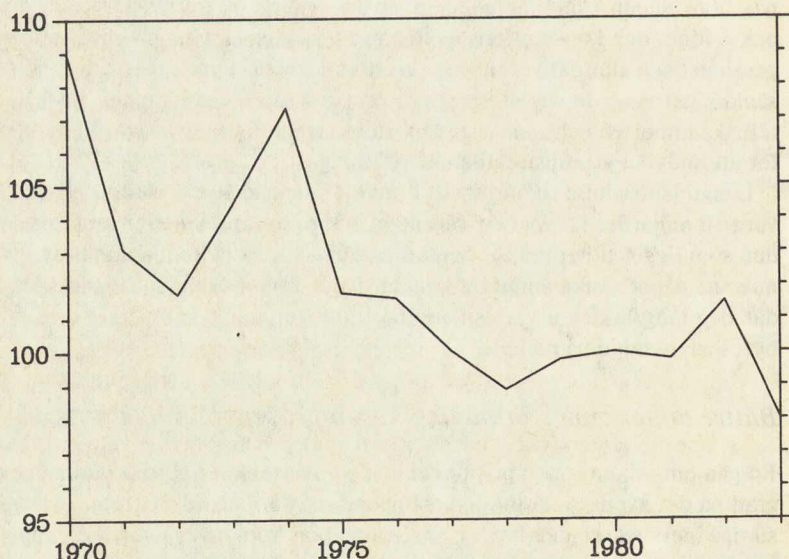
nationell pris- och efterfrågeutveckling. Om en sådan omvandling sker i tillräckligt snabb takt kan ökade marknadsandelar och förbättrad bytesbalans gå hand i hand med ett oförändrat eller t. o. m. stigande relativpris. I så fall förbättras bytesförhållandet gentemot omvärlden, och bytesbalansmålet kan nås med en lägre exporterad volym. Omvänt gäller naturligtvis att en sänkning av relativpriserna är nödvändig om det visar sig omöjligt att omstrukturera produktion och utrikeshandel i tillräcklig grad för att den vägen uppnå långsiktig balans i utrikeshandeln.

Under senare år har ett antal studier gjorts för att belysa hur svensk industris internationella konkurrenskraft utvecklats även i strukturellt hänseende.¹ I dessa studier har försök gjorts att skilja ut effekterna av exportens varu- och ländersammansättning, som antas opåverkbara på kort sikt, från de "rena" relativpriseffekterna, som förutsätts avspegla konkurrenskraften för givna produkter på givna geografiska marknader.

Den bild som förmedlas i studierna är att svensk industri under de senaste 10–15 åren trendmässigt har förlorat marknadsandelar även vid oförändrade relativpriser. Svensk industri har exempelvis bara i begränsad utsträckning kunnat anpassa sig till förändringar i världsmarknadstillväxtens geografiska fördelning, vilket illustreras i diagram 6.11, där den totala importtillväxten i OECD-området relaterats till samma importutveckling vägd med hänsyn till den svenska ländersammansättningen.

Diagram 6.11

Importutveckling^a i OECD 1970–1983. Övägd utveckling i förhållande till en utveckling vägd med svenska ländersvisa exportandelar
Volymindex, 1980 = 100



¹ Se t. ex. Statens industriverk (1981), Kommerskollegium (1986) och Statens industriverk (1987) (särsk kap. 3).

^a Avser varor hänförliga till LU-sektorerna 1–16.

Källa: Finansdepartementet.

Svensk industri har uppenbarligen i stor utsträckning sålt till en kundkrets som ökat sin efterfrågan mindre än genomsnittet. Detta har gällt inom OECD-området, men har de facto varit ännu mer markerat i ett globalt perspektiv; 1985 gick bara 1,8 % av den svenska exporten till de snabbväxande s. k. NIC-länderna i Asien, trots att svensk industri här ökat sina marknadsandelar, om än från en låg nivå. Samtidigt torde det vara ofrånkomligt att svensk export på dessa marknader, till följd av det geografiska avståndet, har en klar komparativ nackdel.

De strukturella marknadsandelsförlusterna kommer också till uttryck i vissa av de skattade import- och exportfunktionerna. För bearbetade varor tyder konjunkturinstitutets skattningar på att svensk export vid givna relativpriser ökar med ca 0,9 procentenheter när världshandeln, vägd med svenska exportandelar, ökar med 1 procentenhet. Effekterna av en oförmanlig ländersammansättning är emellertid bortdefinierade i dessa skattningar, eftersom världsmarknadsvariabeln mäter den vägda marknadstillväxten med hänsyn till den svenska exportens ländersammansättning.

Av en specialstudie som utförts för långtidsutredningens räkning framgår att produktsammansättningseffekterna, så som de statistiskt kan mätas, bara kan förklara en mindre del av de trendmässiga marknadsandelsförlusterna under perioden 1970–1984.¹ Till en del kan detta vara ett resultat av aggregeringsnivån, men det är också möjligt att det även vid en mycket långtgående disaggregering skulle vara svårt att belägga sådana effekter. I stället kan en viktig del av förklaringen vara att söka i statistiskt mer svåråtgångade faktorer, som exempelvis i bristande produktutveckling och marknadsföring. Till den del sådana förhållanden spelat in, kan man å andra sidan säga att de också är ett uttryck för en brist på strukturell anpassningsförmåga.

För de beräkningar som gjorts för perioden 1984–1995 är det självfallet av stor betydelse om de samband som konstaterats för åren 1970–1983 också kan antas vara giltiga i framtiden. Flera undersökningar pekar på att det under senare år skett en förbättring i den svenska industrins produktsammansättning. Detta framkommer bl. a. i industriverkets bilaga till långtidsutredningen. Av diagram 6.12 kan man utläsa att den svenska exportens produktsammansättning numera ger positiva bidrag till marknadstillväxten.

En liknande bild har redovisats i en EFTA-studie, där det hävdas att det under senare år skett en anpassning av den svenska exportens produktmix som varit mer långtgående än den i Norge och Finland.² Beräkningsresultat av det slag som här kortfattat redovisats skall tolkas med försiktighet – exempelvis kan förändringar av ”produktsammansättningseffekten” från ett år till ett annat bero såväl på konjunktorella faktorer som på tillfälligheter och behöver inte nödvändigtvis ha någon djupare strukturell innebörd. Dock kan man samtidigt konstatera att bilden harmonierar väl med den bild som i andra sammanhang givits av en god strukturell anpassning och förnyelse i svensk industri under 1980-talets första hälft.³

Om den svenska industrin har genomgått en snabb förnyelse under senare år och om denna kan fortsätta borde det vara möjligt att uppnå bytesbalansmålet utan att behöva sänka relativpriserna. För att illustrera effekterna av en sådan utveckling har en känslighetsanalys gjorts, där den

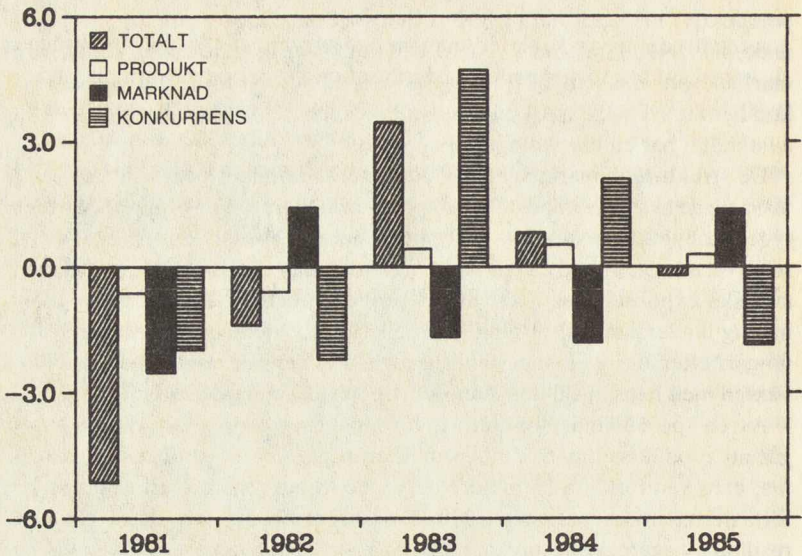
¹ Olsson, H. och Schubert, G. (1987).

² EFTA (1986).

³ OECD (1985) samt Bosworth, B. och Lawrence, R. (1986a).

Diagram 6.12

Marknadsandelsutveckling för svensk export 1981–1985, fördelat på förklaringsfaktorer



Källa: Industriell förnyelse, Statens industriverk, bilaga 19 till Långtidsutredningen 1987.

negativa trendkomponenten i verkstadsindustrins exportfunktion tagits bort.¹ Därmed förutsätts alltså att svensk verkstadsindustri (som 1984 svarade för nära 40 % av den totala exporten) vid oförändrade relativpriser kan öka sin export i samma takt som den exportvägda internationella efterfrågan. Resultatet av denna kalkyl framgår av tabell 6.12.

Tabell 6.12 Nyckeltal för den ekonomiska utvecklingen 1984–1995 vid alternativanta-gande i verkstadsindustrins exportfunktion

Årlig procentuell förändring

	Huvudalternativ	Fall 4
Privat konsumtion	2,6	3,1
Export ^a	4,4	4,3
Relativpris, export ^a	-0,8	-0,1

^a Bearbetade varor.

Källa: Finansdepartementet.

En kalkyl där trendkomponenten i verkstadsindustrins exportfunktion har tagits bort kan sägas illustrera vinsterna av att förbättra konkurrens-kraften med andra medel än relativprissänkningar. Stora välfärdsvinster i termer av ökad konsumtion finns uppenbarligen att hämta.

¹ Tekniskt innebär detta att verkstadsindustrins inkomstelasticitet satts lika med 1 i exportfunktion, att jämföra med cirka 0,8 i huvudalternativet.

Den offentliga sektorn

Avsevärd dämpning av den offentliga konsumtionens tillväxt

Långtidsutredningens kalkyler innebär att utrymmet för den offentliga konsumtionen blir förhållandevis begränsat under perioden fram till 1995. Den statliga konsumtionen förutsätts minska med 0,5 % per år, medan den kommunala konsumtionens årliga ökning anges till 1,2 %. För stat och kommuner sammantagna blir den årliga volymökningen 0,8 % 1984–1995. De förutsatta förändringstalen ligger helt i linje med vad som under senare år i olika finansplaner angivits som riktlinje för den framtida utvecklingen av offentlig konsumtion.

Framskrivningarna innebär en avsevärt långsammare ökningstakt för den offentliga konsumtionen än under de senaste decennierna. De innebär dock inte något drastiskt trendbrott. Som framgår av tabell 6.13 har de genomsnittliga ökningstakterna dämpats successivt alltsedan 1960-talets omfattande utbyggnadsperiod.

Tabell 6.13 Offentlig konsumtion 1960–1995

1980 års priser

	Miljarder kr. 1984	Årlig procentuell förändring			
		1960– 1970	1970– 1980	1980– 1984	1984– 1995
Offentlig konsumtion	163,1	5,8	3,2	1,6	0,8
därav: statlig	45,6	3,7	1,8	–1,1	–0,5
kommunal	117,5	7,2	3,9	2,7	1,2

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Frågan är vad en sådan restriktiv utgiftspolitik innebär för den framtida konsumtionsstandarden. Finns det utrymme för fortsatta förbättringar eller räcker utrymmet inte ens till för att bibehålla standarden på många för medborgarnas välfärd väsentliga områden?

Nuvarande konsumtionsstandard kan upprätthållas

För att kunna svara på denna fråga har s.k. baskalkyler utarbetats för statlig och kommunal konsumtion. I baskalkylen anges den konsumtionsutveckling som följer av kravet att bibehålla den nuvarande konsumtionsstandarden för olika befolkningsgrupper och infria gjorda åtaganden. Förutom befolkningsutvecklingens effekter medräknas i baskalkylen enbart redan beslutade åtgärder. Några nya reformer finns således inte medtagna. För baskalkylernas konstruktion, beräkningssätt och resultat redogörs närmare i en bilaga till denna utredning.¹

Enligt baskalkylen kan den statliga konsumtionsvolymen minska med 0,5 % per år 1984–1995. För kommunal konsumtion har den i enlighet med baskalkylens konstruktion nödvändiga ökningen beräknats till 1,2 % per år.

Långtidsutredningens kalkyl för den offentliga konsumtionens utveck-

¹ Finansdepartementet, (1987). Se även Svenska kommunförbundet (1987) och Landstingsförbundet (1987).

ling 1984–1995 sammanfaller således med de i baskalkylerna beräknade förändringstalen. Den beräknade utvecklingen inom olika konsumtionsändamål framgår av tabell 6.14. Det bör i detta sammanhang påpekas att långtidsutredningens beräkningar avser den offentliga tjänsteproduktionens utveckling. I enlighet med nationalräkenskaperna antas härvid inga produktivetsförändringar ske i denna sektor. Detta innebär att den beräknade produktionen och därmed också den i tabellen angivna offentliga konsumtionen förutsätter oförändrad produktivitet i den offentliga sektorn 1984–1995. Vid stigande produktivitet möjliggör samma resursinsats en högre faktisk konsumtionsvolym medan motsatsen gäller vid en negativ produktivetsutveckling, även om sådana förändringar inte registreras i nationalräkenskaperna.

Tabell 6.14 Statlig och kommunal konsumtion per ändamål 1970–1995
1980 års priser

	Miljarder kr. 1984	Årlig procentuell förändring		
		1970– 1980	1980– 1984	1984– 1995
<i>Statlig konsumtion</i>	45,6	1,8	–1,1	–0,5
Försvar	14,9	0,0	–2,2	0,0
Rättsväsen	6,3	1,9	0,3	–0,5
Utbildning	5,0	2,0	2,7	–0,5
Övrigt	19,4	3,3	–1,5	–0,9
<i>Kommunal konsumtion</i>	117,5	3,9	2,7	1,2
Utbildning	28,3	2,2	0,9	–0,5
Hälsö- och sjukvård	42,4	3,7	3,5	1,1
Socialvård	25,4	6,5	4,6	3,4
Övrigt	21,4	4,7	1,6	0,8
<i>Summa offentlig konsumtion</i>	163,1	3,2	1,6	0,8

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Som framgår av tabellen svarar *försvaret* för ca 1/3 av de statliga konsumtionsutgifterna. I avvaktan på 1987 års försvarsbeslut har utredningen för det militära försvarets del räknat med en i stort sett oförändrad kostnadsram i fasta priser fram till 1995. Ändamålet *rättsväsen* omfattar polis, åklagare, domstolar och kriminalvård. Nedgången väntas huvudsakligen falla på domstolar och – i mindre utsträckning – på kriminalvård. För polisen förutses däremot en i stort sett oförändrad konsumtionsvolym. Inom *utbildning* avser nedskärningarna huvudsakligen den administrativa delen. Övriga statliga konsumtionsändamål avser huvudsakligen förvaltning.

Inom den kommunala sektorn faller drygt 80 % av konsumtionsutgifterna på ändamålen utbildning, hälso- och sjukvård samt socialvård. Inom *utbildning* styrs verksamhetens omfattning i stor utsträckning av elevunderlagets utveckling. Elevunderlaget beräknas minska både i grundskolan och i gymnasieskolan. Det är dock inte möjligt att avveckla skolenheter i samma takt som elevunderlaget minskar. Vissa skolor måste, av lokaliseringskäl, bibehållas trots vikande elevunderlag. Odelbarheter gör vidare

att sysselsättningen inte heller kan minska helt i takt med elevunderlaget. Inom *hälso- och sjukvården* bygger beräkningen för sluten vård på konsumtionen av vård dagar per invånare i olika åldersgrupper. För öppen vård utgår beräkningen från uppgifter om antal besök per invånare i olika åldersgrupper. Ändamålet *socialvård* består huvudsakligen av barnomsorg och äldreomsorg. Beräkningarna av den framtida barnomsorgsutbyggnaden har gjorts i enlighet med riksdagsbesluten avseende förskolebarn och skolbarnsomsorg. Riksdagsbesluten innebär att full behovstäckning för förskolebarn från och med 1 1/2 års ålder skall föreligga senast vid slutet av 1991. Vidare skall skolbarn i lågstadiet erbjudas plats i fritids- eller familjedaghem. Det utbyggnadsbehov som uppstår genom dessa beslut har beräknats till 59 000 platser. För perioden 1992–1995 har räknats med det antal platser som behövs för att ligga kvar på den fulla behovstäckningen. Inom äldreomsorgen beräknas antalet invånare i åldersgruppen 65 år och äldre öka i avtagande takt till början av 1990-talet och minska därefter. Samtidigt sker en påtaglig förskjutning mot de allra äldsta och mest vårdkrävande åldersgrupperna. Hänsyn har också tagits till omstruktureringen inom hälso- och sjukvården mot allt mer vård i eget boende.

Som framgått avser långtidsutredningens kalkyler endast sådana förändringar som enligt baskalkylen beräknats vara nödvändiga för att bibehålla den nuvarande konsumtionsstandarden och följa redan fattade reformbeslut. En näraliggande tolkning är att det inte givits något utrymme för fortsatta utbyggnader och förbättringar i den offentliga verksamheten utöver de som redan är beslutade. En sådan tolkning bör dock modifieras.

I en så omfattande verksamhet som den offentliga är idag bör det finnas goda möjligheter för omprövningar och rationaliseringar som kan tillföra resurser för angelägna utbyggnader och standardförbättringar. Ekonomisk tillväxt ställer ständiga krav på omstruktureringar och hög produktivitet i näringslivet. Det är rimligt att liknande krav även riktas mot den offentliga sektorn. Det är mot denna bakgrund som den offentliga sektorns funktionsproblem har tagits upp till behandling i kapitel 8.

Strukturomvandlingen i näringslivet

Snabb produktions- och sysselsättningsökning

Långtidsutredningens huvudalternativ innebär en relativt gynnsam utveckling för näringslivet, där såväl produktion som sysselsättning ökar i snabb takt. Drivkrafterna utgörs bl. a. av en relativt stabil internationell efterfrågeutveckling och en förhållandevis kraftig tillväxt i den privata konsumtionen. Dessutom utvecklas löner, vinster och priser på ett sätt som dels medger balans i utrikeshandeln, dels genererar en investeringsexpansion.

Ekonomisk tillväxt är emellertid till sin natur en olikformig process. Beroende på förskjutningar i efterfrågesammansättning, teknisk utveckling, förändrade faktorprisrelationer etc, förändras produktions- och sysselsättningsstrukturen i ekonomin. För att ge en bild av omvandlingsprocessen har det privata näringslivet i långtidsutredningens långsiktiga kalkyler delats upp i 25 sektorer, för vilka specifika antaganden och be-

dömningar gjorts rörande dels produktivets- och investeringsutveckling, dels pris- och efterfrågeutveckling på världsmarknaden.¹

Strukturomvandling innebär att produktionsfaktorer omfördelas mellan olika produktionsaktiviteter. För att en snabb och effektiv omfördelning skall komma till stånd krävs *fungerande faktormarknader*. Arbetsmarknadens funktionsförmåga är givetvis av central betydelse i detta sammanhang, inte minst därför att det på detta område kan finnas målkonflikter mellan ekonomiska effektivitetsmål och olika sociala och fördelningspolitiska mål. En del av dessa frågor rörande t.ex. skatter, rörlighet på arbetsmarknaden och den regionala balansen diskuteras närmare i kapitel 8 och 9.

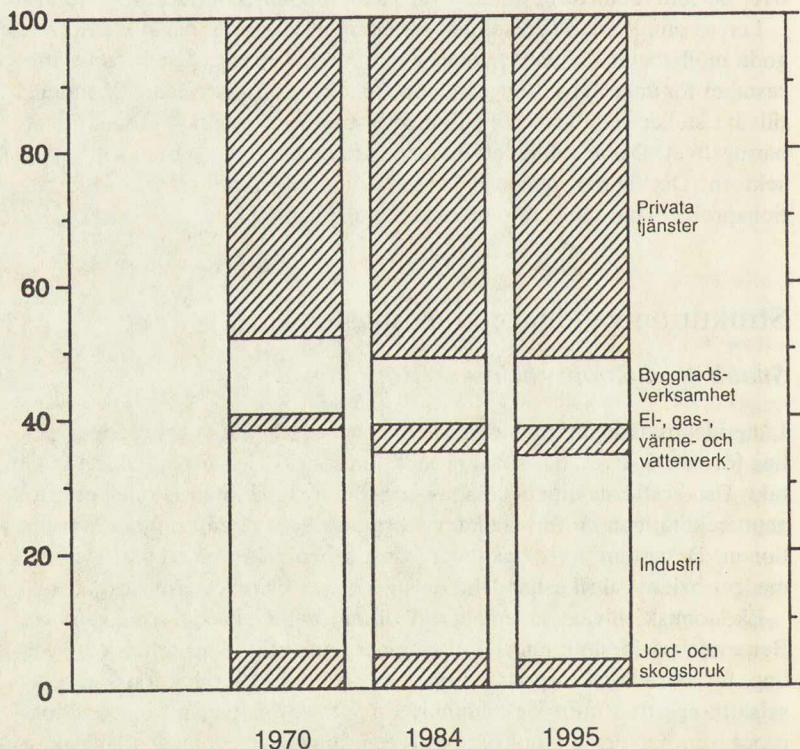
Som framgår av diagram 6.13 svarade industrin 1984 för 30 % av näringslivets samlade förädlingsvärde, medan den privata tjänstesektorn svarade för drygt 50 %, byggnadsindustrin för ca 10 %, el-, gas-, värme- och vattenverk för 5 % och jord- och skogsbruk för ungefär lika mycket.

De tjänsteproducerande sektorernas andel av näringslivets förädlingsvärde har ökat under 1970-talet, och ökar ytterligare något fram till 1995. Tjänstebranscherna emellan sker dock en viss omfördelning, som främst består i att sektorn "övriga privata tjänster" fortsätter öka sin andel, medan i första hand sektorn bostadsförvaltning minskar något. Även om

Diagram 6.13

Näringslivets förädlingsvärde fördelat på fem huvudsektorer 1970, 1984 och 1995

Andel i procent



¹ För en detaljerad redovisning, se Finansdepartementet (1987).

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

tjänstesektorerna totalt sett får en ganska begränsad ökning av sin andel av produktionen, kommer deras andel av sysselsättningen att fortsätta öka påtagligt, beroende på att de, i enlighet med historiska mönster, antas få en långsammare produktivitetstillväxt än flertalet varuproducerande näringar.

Efter en markant nedgång 1970 till 1984, beräknas industrin 1995 svara för en oförändrad eller svagt ökad andel av näringslivets förädlingsvärde. Sysselsättningsandelen förutsätts dock fortsätta minska till följd av en relativt snabb produktivitetsutveckling. Byggnadsverksamheten bedöms få en något ökad andel av näringslivets sysselsättning under den framför-liggande perioden efter en långvarig stagnation. För de areella näringarna, i synnerhet jordbruket, minskar såväl förädlingsvärdeandelen som syssel-sättningsandelen.

I tabell 6.15 framgår utfallet av långtidsutredningens kalkyl i sysselsätt-ningstermer, fördelad på näringslivets huvudsektorer. Det skall – återigen – betonas att det siffermässiga utfallet för 1995 inte får övertolkas, utan skall ses som en *indikation* på sysselsättningens nivåmässiga och struktu-rella förändring, givet de kalkylförutsättningar och balanskrav långtidsut-redningen bygger på.¹

Tabell 6.15 Antal sysselsatta i olika näringsgrenar 1970–1995^a

	1970	1980	1984	1995
<i>Antal, 1 000-tal</i>				
Jord- och skogsbruk	328	231	214	154
Industri samt el-, gas-, värme- och vattenverk	1 083	1 013	945	934
Byggnadsverksamhet	370	301	279	306
Privata tjänster	1 328	1 388	1 441	1 616
Summa näringsliv	3 108	2 933	2 879	3 010
<i>Fördelning, %</i>				
Jord- och skogsbruk	10	8	7	5
Industri samt el-, gas-, värme- och vattenverk	34	35	33	31
Byggnadsverksamhet	12	10	10	10
Privata tjänster	43	47	50	54
Summa näringsliv	100	100	100	100

^a Antalet sysselsatta enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU) skiljer sig något från antalet sysselsatta enligt nationalräkenskaperna (NR). Det är det senare syssel-sättningsbegreppet, omräknat till arbetstimmar, som tillämpas i långtidsutredning-ens modellberäkningar.

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Verkstadsindustri och kemisk industri fortsätter expandera

Industrin svarar alltså för långt mindre än hälften av näringslivets produktion, och dess andel har trendmässigt fallit, såväl i Sverige som i andra utvecklade länder. Detta till trots har industrins utveckling traditionellt givits en mycket dominerande och strategisk roll i analyser av det slag som långtidsutredningarna utgör. Detta avspeglas delvis i det sätt varpå lång-

¹ En redovisning av sysselsättningsberäkningarna återfinns i Fi-nansdepartementet (1987).

tidsutredningens beräkningsmodell är uppdelad – 30 % av näringslivets förädlingsvärde (1984) fördelas på 16 industrisektorer, resterande 70 % på 9 sektorer.

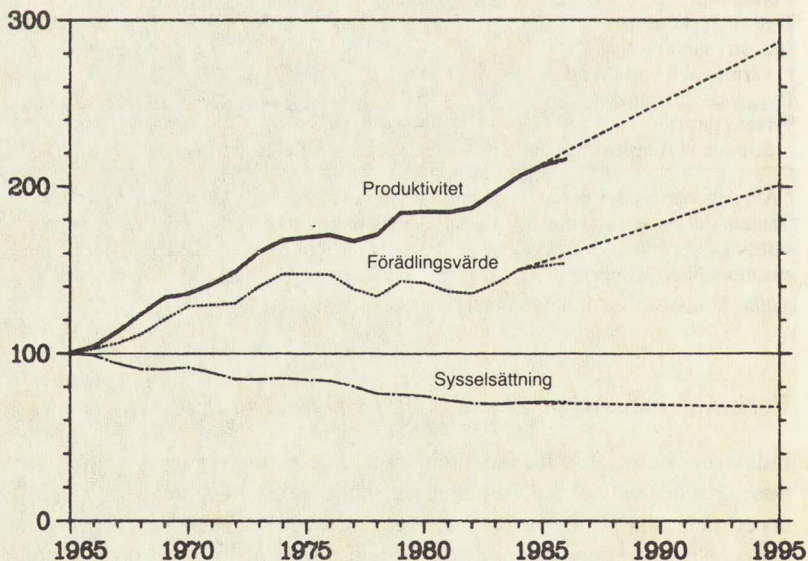
Det råder inget tvivel om att den traditionella fokuseringen på tillverkningsindustrin har lett till att framför allt den privata tjänstesektorn – som sysselsättningsmässigt är betydligt större än industrin – oftast ägnats alltför liten uppmärksamhet. Icke desto mindre är industrins utveckling av en betydelse som går utöver dess andel av sysselsättning och produktion. Det beror på att industrins produkter bär upp *utrikeshandeln*; industrin svarade 1984 för nästan 85 % av den totala exporten. Detta innebär också att industrisektorn utgör den svenska ekonomins huvudsakliga reala länk till världsekonomin, till dess villkor och förändringar. Därifrån reses också kontinuerliga anpassningskrav, som driver fram strukturella förändringar inom industrin och indirekt även inom övriga delar av ekonomin.

Även om tjänstenäringsarna ökar sin export något snabbare än industrin under åren framöver kommer denna inte att på långa vägar kunna ta över varuexportens betydelse som intjänare av valuta. Samtidigt finns det anledning att betona att "tjänsteinnehållet" i industrins export med all säkerhet kommer att fortsätta växa. I denna vidare mening kan man därför räkna med en starkt ökad tjänsteexport framöver.

Kalkylerna för perioden 1984–1995 ger en ökning av industrins förädlingsvärde med i genomsnitt 2,7 % per år. Eftersom produktiviteten antas växa med lite drygt 3 % per år, kommer sysselsättningen i timmar trots detta att fortsätta sjunka, dock betydligt långsammare än under den gångna tioårsperioden. Uttryckt i antal sysselsatta (med hänsyn taget till förväntad

Diagram 6.14

Förädlingsvärde, sysselsättning (timmar) och produktivitet i hela industrin 1965–1995
Index 1965 = 100, 1980 års priser

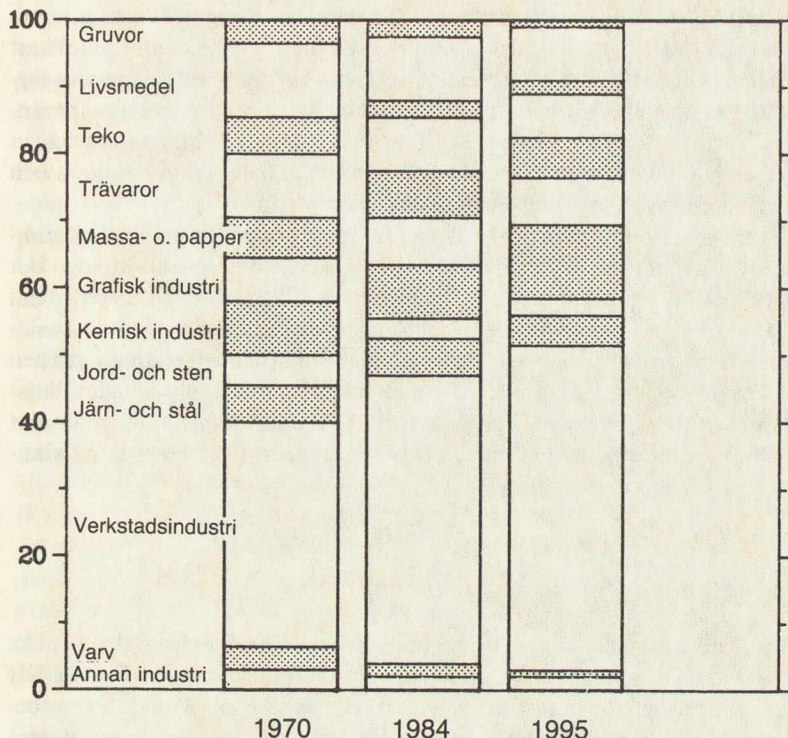


Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Diagram 6.15

Industrins förädlingsvärde fördelat på branscher 1970, 1984 och 1995

Andel i procent, 1980 års priser



Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

utveckling av medelarbetstider etc.) innebär detta en minskning med knappt 25 000 personer sett över hela kalkylperioden.

Ser man på utvecklingstalen för de enskilda industribranschernas förädlingsvärde och sysselsättning, framstår ett fåtal sektorer som expansiva, i så måtto att de har en snabbare produktions- och sysselsättningsutveckling än industrigenomsnittet.¹ Det är framför allt verkstadsindustrin och den kemiska industrin som ökar sin andel av industrins förädlingsvärde; verkstadsindustrin ökar från 43 % 1984 till knappt 49 % 1995 medan den kemiska industrin ökar från drygt 8 % till nära 10 %.

I övriga branscher ökar produktionen långsammare och i ett fåtal minskar produktionsvolymen under kalkylperioden. Till de senare hör varvsindustrin, vars produktion nästan halveras under perioden 1984–1995, liksom tekoindustrin och gruvindustrin, där förädlingsvärdet i båda fallen minskar med drygt 1 % per år. Huvuddelen av produktionsneddragningarna i varvsindustrin hänförs sig till periodens inledningsskede, bl. a. nedläggningarna av Uddevallavarvet och Kockums varv. Under periodens senare del torde därför nedgången bli väsentligt mindre. För tekoindustrin fortsätter den negativa produktionsutvecklingen, dock i betydligt måttligare takt

¹ En redovisning av beräkningsresultaten och de beräkningsantaganden som gjorts för enskilda industribranscher, ges i Finansdepartementet (1987).

I den bilaga till Långtidsutredningen som utarbetats av Statens industriverk (1987) görs analyser av vissa utvalda branscher.

än under de senaste 10–15 åren. Samtidigt väntas en snabb teknisk förnyelse inom branschen, och en fortsatt ökad exportandel.

Produktionsökningen inom de expansiva branscherna ger bara ett begränsat utslag i sysselsättningstermer; någon mer påtaglig ökning av antalet sysselsatta återfinns bara i den kemiska industrin. Anledningen till att verkstadsindustrin, trots en snabb produktionstillväxt, inte nämnvärt förmår öka antalet sysselsatta under perioden, är att produktiviteten förväntas växa nästan lika snabbt. Det bör dock samtidigt tilläggas att bilden säkerligen kommer att skilja sig åt mellan olika delar inom det stora och heterogena aggregat som verkstadsindustrin utgör.

Industrins omvandling äger alltså rum inom ramen för en ökad produktion och produktivitet och en svagt minskande total sysselsättning. Det strukturella förändringsmönster som kunnat iakttagas historiskt kvarstår i allt väsentligt även under den framförliggande perioden – de s. k. basindustrierna gruvor, stål och skog fortsätter att minska sin relativa vikt i den svenska industristrukturen. 1970-talets kanske mest utpräglade "krisbranscher" varv, gruvor och teko fortsätter att gå tillbaka, även absolut sett. Verkstadsindustrin och den kemiska industrin slutligen, är de viktigaste expansiva sektorerna.

Långsammare strukturuomvandling?

Den internationella pris- och efterfrågeutvecklingen för näringslivets olika delar är en avgörande drivkraft bakom strukturuomvandlingen. Detta gäller mest utpräglat för industrin, genom dess starka och växande exportberoende. Vilka antaganden som görs beträffande de olika branschernas relativa tillväxttakter i priser och världsmarknadsefterfrågan är därför av stor betydelse för de förändringar av branschstrukturen som kalkylen resulterar i. Dessa antaganden har tidigare i långtidsutredningssammanhang blivit föremål för debatt.¹

Den internationella pris- och efterfrågeutvecklingen på sektornivå har – givet en "totalram" för tillväxten på svensk industris exportmarknader på 3,5–4 % per år – i kalkylen bestämts dels utifrån de enskilda sektorernas relativa pris- och marknadstillväxt i OECD-området åren 1970–1983, dels med hjälp av fristående branschbedömningar, så långt sådana funnits tillgängliga. Utgångspunkten har varit att i första hand basera antagandena på de bedömningar som gjorts av branschexpertis. I andra hand, och där underbyggda branschbedömningar saknats, har de historiska trenderna lagts till grund för bedömningarna.²

Den bild beräkningarna ger är en relativt odramatisk strukturell omvandling av svensk industri och svenskt näringsliv – som framgått av diagram 6.13 och tabell 6.15 är förskjutningarna av produktionens och sysselsättningens fördelning mellan olika delar av industrin och mellan industrin och övriga produktionssektorer visserligen klart påvisbara, men ändå ganska måttliga. Om man tar spridningen i sysselsättningstillväxttakten mellan de varuproducerande branscherna som indikation på strukturuomvandlingen, framgår att avvikelserna från den genomsnittliga tillväxttakten blir lägre under kalkylperioden, jämfört med perioden 1970–1980.

¹ Se exempelvis Sveriges Industriförbund, (1984).

² Se vidare Finansdepartementet (1987).

Mot bakgrund av den förhållandevis odramatiska strukturuomvandling som kalkylen resulterar i, är det naturligt att ifrågasätta antagandena angående världsmarknadsutvecklingen i pris och volym för olika branscher – den spridning mellan olika branscher som ligger i kalkylen kan vara alltför snålt tilltagen. Liknande invändningar kan riktas mot de antaganden om teknisk utveckling som kommer till uttryck i input-output-koefficienter och produktivitetsutveckling.¹

Det är förvisso högst sannolikt att framtiden kommer att bjuda på en hel del "osannolika" utvecklingsförlopp och överraskande trendbrott inom olika delar av näringslivet. Problemet är att den typen av förändringar i princip är omöjliga att förutse – antaganden om sådana "chocker" måste bli rent spekulativa. Likväl inträffar de, och det finns därför otvivelaktigt en viss, inbyggd tendens till underskattning av det verkliga strukturella omvandlingstrycket i kalkyler av denna typ.

En annan förklaring till att den strukturella omvandlingen framstår som dämpad, ligger i att flertalet sektorer är synnerligen heterogena. Det gäller dessutom i särskilt hög grad de sektorer som visar de tydligaste expansionstendenserna, nämligen verkstadsindustrin och den kemiska industrin. En avsevärd del av strukturuomvandlingen äger rum *inom* dessa sektorer (t. o. m. inom enskilda arbetsställen och företag), och kommer därmed inte till explicit uttryck i kalkylresultaten. En mer långtgående disaggregering skulle alltså – åtminstone i princip – kunna ge en mer rättvisande bild av strukturuomvandlingsbehoven.

Det är också viktigt att inse att strukturell omvandling bara till en del handlar om och avspeglas i förändringar i produktionens fördelning på olika sektorer och branscher – mycket av den strukturuomvandling som sker är av utpräglad "tvärsektoriell" karaktär. De delar av industrin och den privata tjänsteproduktionen som under senare år visat den största expansionskraften, kännetecknas av att de är synnerligen heterogena ur bransch- och produktsynpunkt, samtidigt som de har vissa uppenbara gemensamma utvecklingsdrag. Några sådana tendenser som har tydligt samband både med utvecklingstendenserna i branschstrukturen och med varandra, är ett ökat tjänsteinnehåll i produktionen, ett ökat inslag av immateriella investeringar, en snabb introduktion av ny teknik (framför allt mikroelektronik) i produktion, distribution och administration, en hög grad av produktspecialisering, höga och växande exportandelar, och en ökad storföretagsdominans.

Kalkyler av den typ som redovisas i långtidsutredningen kan med andra ord bara fånga upp en begränsad aspekt av den strukturuomvandling som kan förväntas. Om det vore möjligt att i kalkylerna beakta ett större antal dimensioner av strukturuomvandlingen skulle omställningskraven med all säkerhet framstå som större och mer mångskiftande. Som en av flera viktiga dimensioner på strukturuomvandlingen kan nämnas dess regionala förutsättningar och konsekvenser, som diskuteras närmare i kapitel 9.

Företagstjänster växer snabbt

Kunskapen om den privata tjänsteproduktionens struktur och villkor är anmärkningsvärt dålig och fragmentarisk, sett i relation till tjänstesektorns

¹ Input-output koefficienterna anger hur stora insatsleveranser en viss bransch behöver från andra branscher för en given produktion. Denna struktur förändras över tiden bl a beroende på förändringar i produktionstekniken. De antaganden som gjorts för dessa koefficienter redovisas i Finansdepartementet (1987).

stora andel av landets samlade produktion och sysselsättning. För stora delar av tjänsteproduktionen saknas bl. a. tillförlitlig statistik, något som naturligtvis bidragit till att försvåra kunskapsuppbyggnaden. Under de allra senaste åren har dock vissa steg tagits mot ett bättre kunskapsläge, bl. a. genom det kartläggningsarbete som bedrivits inom statens industriverk.¹ Statistiska centralbyrån har också påbörjat ett arbete för att förbättra statistiken över tjänstenäringarna.

Det är svårt att mäta produktivitetsutvecklingen i tjänsteproduktionen, såväl den privata som den offentliga, främst beroende på svårigheter att bedöma om prisförändringar beror på förändrad kvalitet eller inte. I den offentliga statistiken görs därför för stora delar av den privata tjänstesektorn, liksom för den offentliga tjänsteproduktionen, mycket schablonmässiga antaganden beträffande produktionsvolymens och produktivitetens förändringar.²

Produktiviteten – så långt den nu kan mätas – förefaller generellt sett öka långsammare i tjänsteproduktionen än i varuproduktionen. Orsaken ligger främst i att tjänster i betydligt mindre grad än varor kan standardiseras och massproduceras. Samtidigt finns det skäl att betona att produktiviteten inom vissa tjänsteområden t. ex. informations- och kommunikationstjänster sannolikt har ökat mycket snabbt, även om detta inte framgår av statistiken. Eftersom produktionen av tjänster ofta är arbetsintensiv tenderar den att bli dyrare relativt varor, vilket i sin tur tenderar att hålla tillbaka efterfrågan. Samtidigt innebär – att döma av historiska erfarenheter – en stigande inkomstnivå att en allt högre andel av efterfrågan riktas mot tjänster i vid mening. Om den senare effekten överlag är starkare blir alltså nettoeffekten positiv för tjänstebranscherna.

Effekterna på, och betingelserna för, den registrerade tjänsteproduktionens utveckling kompliceras dock av att den i många fall låga kapitalintensiteten och tekniknivån leder till utpräglade "smådriftsfördelar". Det innebär i sin tur att en stor del av efterfrågan kan tillfredställas genom produktion i de enskilda hushållen eller genom olika former och grader av s. k. svart produktion. Ett liknande "bokföringsproblem" gäller den del av tjänsteproduktionen som vetter mot industrin. Med andra ord kan ökning- och minskningar av tjänsteproduktionen mera avspegla förändringar i dess registrering än en reell förändring av dess omfattning.

I en studie rörande tjänstesektorns utveckling som utarbetats för långtidsutredningen³ framgår flera viktiga utvecklingsdrag. I den aktuella studien delas den privata tjänstesektorn (exkl. bostadsförvaltning) upp i tre delar: tjänster som efterfrågas i första hand av företag, av hushåll och av både företag och hushåll. Som exempel på den sistnämnda typen av tjänster kan nämnas hotell- och restaurangverksamhet. Detta annorlunda sätt att dela upp den privata tjänstesektorn – jämfört med den traditionella uppdelning som används i nationalräkenskaperna och i långtidsutredningens beräkningsmodeller – gör att vissa intressanta utvecklingstendenser framstår klarare. Som framgår av tabell 6.16 har det under den senaste tioårsperioden skett en relativt stark tillväxt av den privata tjänsteproduktionen totalt sett. Bakom detta döljer sig dock en kraftig tillbakagång för hushållsinriktade tjänster, och en snabb tillväxt för företagstjänsterna. Tillbakagången för hushållstjänsterna hänger bl. a. samman med den i

¹ Statens industriverk (1985), (1986 a) och (1986 b).

² Murray, R. (1987).

³ Ståhlberg, L. (1987).

Sverige förhållandevis jämna inkomstfördelningen och med skattesystemets utformning.

Utvecklingen har också inneburit en markant regional snedfördelning av tillväxten, eftersom företagstjänsterna är koncentrerade till storstadsregionerna (i synnerhet Stockholmsområdet). Samtidigt har de tillbakagående hushållstjänsterna en geografisk fördelning som – föga oväntat – följer befolkningsfördelningen.

Bedömningar av den framtida utvecklingen som gjorts i den nämnda sektorstudien tyder på en fortsatt mycket snabb produktions- och sysselsättningstillväxt för företagstjänsterna. De hushållsinriktade delarna av den privata tjänstesektorn får i kalkylen en betydligt bättre utveckling än under perioden 1975–1985, men tillväxten är ändå väsentligt lägre än inom gruppen "företagstjänster".

Tabell 6.16 Produktions- och sysselsättningsutveckling inom privat tjänsteproduktion (exkl. bostadsförvaltning) 1975–1995^a

	Produktion		Antal sysselsatta			
	Årlig proc. förändring		Årlig proc. förändring		1 000-tal	
	1975–1985	1985–1995	1975–1985	1985–1995	1985	1995
Hushållstjänster	0,7	2,5	–0,9	0,1	418	422
Både- och tjänster	2,4	2,4	–0,6	1,1	664	741
Företagstjänster	2,6	4,6	1,4	2,3	322	404
Totalt	1,6	3,7	0,3	1,1	1 403	1 566

^a Bedömningen av sysselsättningen har gjorts med andra metoder än de som använts av statistiska centralbyrån, vars sysselsättningskalkyler redovisades i tabellerna 6.1 och 6.15.

Källa: Ståhlberg, L., Privat tjänstesektor, bilaga 17 till Långtidsutredningen 1987.

Utvecklingen inom övriga näringslivssektorer

Utvecklingen på *energiområdet* under åren framöver präglas av två utvecklingsdrag. Det gäller dels det, jämfört med den föregående tioårsperioden, låga genomsnittliga oljepris som förutsätts råda under perioden, dels det stigande pris på elkraft som kan förväntas under kalkylperiodens senare del. Hur kraftig denna elprisstegring blir, och när den kan förväntas sätta in beror på vilka beslut som fattas när det gäller kärnkraftens avveckling. Långtidsutredningen har här utgått från det gällande riksdagsbeslutet, enligt vilket kärnkraften skall vara avvecklad till år 2010. I den sektorstudie för energiområdet som gjorts av statens energiverk på uppdrag av långtidsutredningen,¹ diskuteras olika utvecklingsförlopp för elpriserna under olika antaganden om bl. a. kärnkraftsavvecklingen.

Energiverket bedömer att en viss minskning av energianvändningen under kalkylperioden är sannolik. En ökning av energianvändningen inom industrin och inom transportsektorn förutsätts parallellt med en fortsatt minskning inom bostads- och tjänstesektorn.

¹ Statens energiverk (1987). Utvecklingen inom raffinaderiindustrin mot bakgrund av utvecklingen på oljemarknaden, diskuteras i Statens pris- och kartellnämnd (1987).

En fortsatt minskning av oljeanvändningen förutses, både absolut och i relation till övriga energislag, trots den låga oljeprisnivå som förutsatts. Bakgrunden är att det ändå kommer att finnas tillräckliga incitament för energibesparande och oljeersättande åtgärder, framför allt inom bostadsektorn. Inom transportsektorn väntas dock en viss ökning av förbrukningen av framför allt bensin och dieselolja. Orsaken till detta är i första hand den ökade privatbilism som är sannolik i ljuset av den goda privata konsumtionstillväxt som innefattas i långtidsutredningens utvecklingsscenario. Ökningen av bensinförbrukningen bedöms dock bli relativt måttlig (ca 0,7 % per år), bl. a. som en följd av att bilarnas specifika bensinförbrukning antas fortsätta minska.

Bedömningarna av utvecklingen i *jordbruket* har baserats på förutsättningen att nuvarande jordbrukspolitiska mål och medel i allt väsentligt ligger fast. Kalkylresultaten indikerar en mycket svag produktionsutveckling. Även investeringsutvecklingen förutsätts bli svag. Detta bidrar till att produktivitetstillväxten bromsas upp något, även om den förblir snabbare än i flertalet andra produktionssektorer. Sammantaget innebär detta att sysselsättningen minskar påtagligt. De kalkyler som gjorts av lantbruksuniversitetet på långtidsutredningens uppdrag, tyder vidare på att spannmålsöverskotten kan förväntas bli stora och växande under kalkylperioden, även om vissa centrala beräkningsantaganden varierar.

Jordbruket brottas med stora anpassningsproblem. I botten ligger en svag efterfrågeutveckling – fränsett vissa enstaka varor – såväl inom som utom landet, vilket återspeglas av de realt fallande världsmarknadspriserna. Till detta kommer problem sammanhängande med de regleringssystem som styr jordbruket. Dessa frågeställningar diskuteras i den särskilda studie över jordbrukssektorn som utarbetats vid Sveriges lantbruksuniversitet.¹ Av de beräkningar som gjorts framgår bl. a. att lönsamheten i jordbrukssektorn kan förbättras under kalkylperioden. Detta förutsätter dock en betydande kapacitetsminskning.

Skogsbruket får enligt långtidsutredningens kalkyler en produktionsökning på ca 1 % per år under perioden 1984–1995. Detta kan bedömas motsvara en antagen avverkningsnivå under slutåret på drygt 70 milj. skogskubikmeter. Samtidigt sker en fortsatt, om än svag, ökning av virkesimporten. Den förutsatta avverkningsnivån kan anses vara realistisk i den meningen att den bör kunna uppfyllas utan att några särskilda utbudsstimulerande åtgärder vidtas. Det hindrar inte att en högre avverkningsnivå i och för sig skulle vara möjlig med hänsyn till skogstillväxten; en högre avverkning skulle, vid oförändrat realt virkespris, möjliggöra en större produktionskapacitet och därmed större skogsindustriexport. Dessa och andra frågor rörande skogsbrukets utveckling diskuteras närmare i den särskilda studie som utarbetats för långtidsutredningens räkning.²

För *byggnadsverksamheten* ger kalkylen en produktionstillväxt på nära 3 % per år och en viss sysselsättningstillväxt, vilket är en klart bättre utveckling än under det senaste decenniet. Den förutsatta, relativt kraftiga investeringstillväxten i näringslivet är en viktig förklaringsfaktor till den förhållandevis starka tillväxten. En annan faktor är bostadsinvesteringarna, som förutsätts få en genomsnittlig årlig tillväxt på drygt 3 % under kalkylperioden. Utvecklingen inom byggnadsindustrin diskuteras ingående i den särskilda studie som gjorts för långtidsutredningens räkning.³

¹ Bolin, O. m. fl. (1987).

² Holm, S. m. fl. (1987).

³ Statens institut för byggnadsforskning (1987).

7 Den finansiella utvecklingen

I de båda närmast föregående kapitlen analyserades den ekonomiska utvecklingen i två tidsperspektiv 1987–1990 samt 1984–1995. Tyngdpunkten i analysen låg på ekonomins reala utveckling, men finansiella aspekter belystes i den utsträckning som det bedömts vara nödvändigt för en förståelse av den allmänekonomiska utvecklingen.

Detta kapitel ägnas i sin helhet åt finansiella frågor. I huvudsak tar det sin utgångspunkt i de beräkningar som gjorts för det längre tidsperspektivet, fram till 1995. Det inleds med en beskrivning av beräkningsmetodiken och en sammanfattning av resultaten på aggregerad nivå. Därefter analyseras den finansiella utvecklingen för några sektorer: offentliga sektorn, pensionssystemet, hushållen samt de icke-finansiella företagen. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om konsekvenserna för kreditmarknaden och penningpolitiken.

Huvuddragen i den finansiella bilden

Långtidsutredningens kalkyler är utformade så att den finansiella bilden är konsistent med den ekonomiska utvecklingen i övrigt. Det gäller exempelvis sambanden mellan industriinvesteringar och lönsamhet, hushållens konsumtion och sparande, den offentliga sektorns sparande och skatternas utveckling etc. Några av de mål för den ekonomiska politiken som utnyttjas i långtidsutredningens beräkningsarbete är också definierade i både reala och finansiella termer.

De finansiella beräkningarna omfattar inkomster och utgifter i sex sektorer: staten, kommunerna, socialförsäkringssektorn, de finansiella företagen, de icke-finansiella företagen och hushållen¹. Beräkningarna grundas på de bedömningar av utvecklingen av priser, löner, sysselsättning m. m. som redovisats i tidigare kapitel.

Beskrivningen i detta kapitel fokuseras på de olika sektorernas finansiella sparande, dvs. skillnaden mellan en sektors inkomster och utgifter. Även termerna bruttosparande, nettosparande och realt sparande kommer att användas i kapitlet.

Summan av en sektors finansiella sparande och bruttoinvesteringar kallas för sektorns bruttosparande. Reduceras sektorns nettosparande med dess kapitalförslitning får man nettosparandet. En sektors reala sparande är detsamma som sektorns investeringar. Realt bruttosparande motsvaras

¹ Detaljerade tabeller över de olika sektorernas inkomster och utgifter redovisas i Finansdepartementet (1987).

således av bruttoinvesteringar och realt nettosparande av nettoinvesteringar dvs. bruttoinvesteringar minus kapitalförslitning.

Av beskrivningen ovan framgår bl. a. att en sektor kan ha ett positivt nettosparande samtidigt som dess finansiella sparande är negativt. Detta inträffar om nettosparandet i en sektor inte räcker till för att bekosta sektorns nettoinvesteringar. En del investeringar måste då lånefinansieras vilket är detsamma som att sektorns finansiella sparande blir negativt.

Det är av flera skäl som beskrivningen i detta kapital fokuseras på det finansiella sparandet. För det första ger det en överskådlig sammanfattning av den finansiella utvecklingen. För det andra är det finansiella sparandet en målvariabel både i den ekonomiska politiken och för enskilda beslutsfattare i företag, organisationer m. m. För det tredje utgör beräkningarna av det finansiella sparandet en länk till bedömningarna av kreditmarknadens utveckling. En av kreditmarknadens huvuduppgifter är ju att omfördela det finansiella sparandet i ekonomin.

Räntedifferensen gentemot utlandet minskar

De senaste årens avreglering av kreditmarknaden har inneburit stora omvälvningar. Räntor och kreditvolymen bestäms nu på kreditmarknaden sedan ett antal administrativa hinder avlägsnats. Tillsammans med lättnader i valutareglerna och de finansiella marknadernas snabba utveckling, bör detta ha medfört att kopplingen mellan den svenska och de utländska kreditmarknaderna blivit starkare. De svenska räntorna är därmed mer beroende av det internationella ränteläget än tidigare.¹

De ränteantaganden som ligger till grund för kalkylen bygger på en bedömning av hur den svenska ekonomin utvecklas i jämförelse med den ekonomiska utvecklingen i omvärlden. I början av 1987 låg den effektiva räntan på svenska 3-månaders statsskuldväxlar på drygt 10 %. Motsvarande räntesatser på euro-marknaden var drygt 6 % för dollarplaceringar och knappt 4,5 % för placeringen i D-mark. Den effektiva valutakorgsvägd 3-månaders räntan låg på drygt 9 %.²

Vid ett ökat förtroende för den svenska ekonomiska politiken, och därmed även för den svenska växelkursen är det rimligt att utgå ifrån att de svenska räntorna faller relativt ett korgvägt genomsnitt av de utländska räntorna.

Långtidsutredningens bedömningar innebär att bytesbalansen uppvisar ett överskott samtliga år fram till 1995 och att inflationen är lägre än i omvärlden fr. o. m. 1988. En sådan utveckling av ekonomin kan förväntas medföra att den svenska räntan kommer ner i nivå med eller under den i omvärlden. I kalkylerna har förutsatts att den svenska räntan successivt faller så att den 1995 är 5 %. Realräntan blir då 3 % detta år.

Omfördelning av det finansiella sparandet

På samma sätt som för en privatperson, ett företag eller en kommun ger den ekonomiska aktiviteten i den svenska ekonomin i sin helhet upphov till ett finansiellt sparsaldo. Är sparsaldot positivt innebär det att den svenska ekonomins totala finansiella förmögenhet ökar. Sverige har då ett över-

¹ I en bilaga till långtidsutredningen, Englund, P. m. fl. (1987) diskuteras den svenska räntenivåns beroende av utlandsräntorna.

² Kronans värde är sedan 1977 fastställt i förhållande till en s. k. korg av utländska valutor. I denna korg ingår valutorna med vikter som bestämts utifrån en bedömning av deras betydelse för svensk utrikeshandel. Med den valutakorgsvägd räntan menas ett genomsnitt av räntorna på placeringar i de valutor som ingår i korgen vägd med respektive valutas korgvikt.

skott i bytesbalansen. Under tioårsperioden fram till 1985 har den svenska ekonomin, med undantag för något år, haft ett negativt finansiellt sparande, vilket inneburit en betydande skuldsättning till andra länder.

Långtidsutredningen räknar med att bytesbalansens saldo skall vara positivt och uppgå till 10 miljarder kr. år 1995. Detta innebär att investeringarna i landet under kalkylperioden kan finansieras med inhemskt sparande. Därutöver kan en viss amortering av landets utlandsskuld komma till stånd. Om bytesbalansens saldo skall kunna vara positivt samtidigt som nödvändiga investeringar genomförs krävs det att sparandet ökar i både den offentliga sektorn och hos hushållen. Den avgörande förutsättningen för att investeringsuppgången skall komma till stånd är emellertid att näringslivets internationella konkurrenskraft kan förstärkas.

Tabell 7.1 Finansiellt sparande i procent av BNP 1970–1995
Löpande priser

	1970– 1980	1980– 1986	1987– 1990	1995
Stat	–1,5	–6,7	–1,6	2,4
Socialförsäkring	4,0	2,9	1,8	–0,6
Kommuner	–0,5	–0,1	–0,5	–0,6
<i>Total offentlig sektor</i>	2,0	–3,9	–0,3	1,2
Icke-finansiella företag	–4,9	–1,9	–2,4	–4,5
Finansiella företag	2,6	4,0	3,7	2,9
Hushåll	–0,4	0,3	–0,5	1,1
<i>Total privat sektor</i>	–2,7	2,4	0,7	–0,5
Summa = bytesbalans	–0,7	–1,5	0,4	0,7

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Av tabell 7.1 framgår att den offentliga sektorns sparande förbättras från ett genomsnittligt underskott på knappt 4 % av BNP under perioden 1980–1986 till ett överskott på drygt 1 % av BNP 1995. Detta förutsätts ske utan att skattetrycket höjs (se kapitel 8).

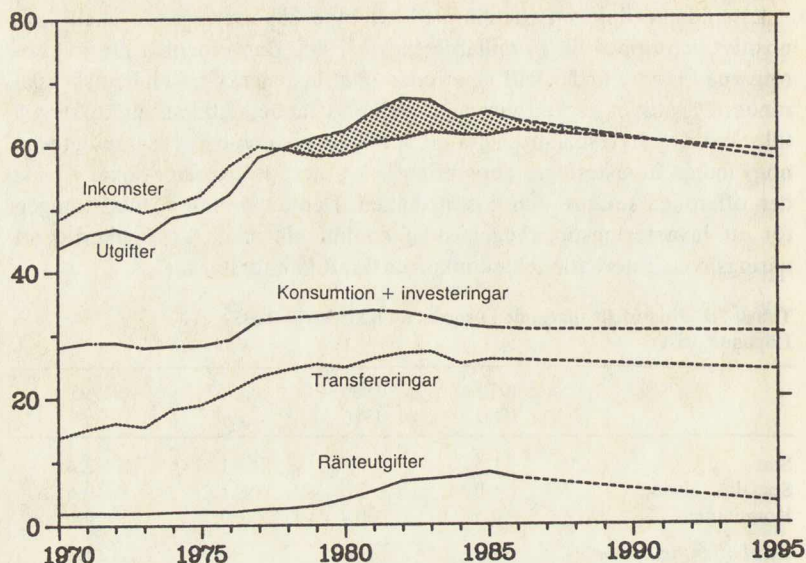
Hushållen väntas till följd av en positiv realinkomstutveckling öka sitt finansiella sparande från 0,3 % av BNP 1980–1986 till drygt 1 % av BNP 1995. De icke-finansiella företagens finansiella sparandeunderskott stiger däremot genom den snabba investeringstillväxten till 4,5 % av BNP.

Den offentliga sektorns finanser

Ökat offentligt sparande

Den offentliga sektorn består i nationalräkenskaperna av tre delsektorer: staten, socialförsäkringssektorn och kommunerna. För staten sammanfaller redovisningen i grova drag med statsbudgeten, utom på några punkter. Exempelvis redovisas varken statens utlåning eller kursförluster på lån i utlandet som utgifter i nationalräkenskaperna. Till socialförsäkringssektorn förs AP-fonden, sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen, me-

Diagram 7.1
Den offentliga sektorns inkomster och utgifter 1970–1995^a
 Andel av BNP



^a Streckat område anger underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande i procent av BNP.

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

dan den kommunala sektorn omfattar primärkommuner, landsting och församlingar.

Mellan de offentliga delsektorerna omfördelas betydande belopp genom t ex statliga bidrag till kommunerna och sjukförsäkringssystemet. Om sådana interna transaktioner elimineras genom att de tre delsektorerna summeras erhålls en "konsoliderad offentlig sektor".

Mellan 1982 och 1986 förbättrades den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande kraftigt. Det samlade underskottet reducerades från 6,3% till 1,4% av BNP och uppgick 1986 till knappt 14 miljarder kr. Jämfört med 1960-talet och början av 1970-talet är emellertid det offentliga sparandet fortfarande lågt.

De *offentliga utgifternas* andel av BNP steg kraftigt under 1970- och början av 1980-talet, från knappt 44% 1970 till över 67% 1982 (se diagram 7.1). Merparten av utgiftsökningen utgjordes av inkomstöverföringar till den privata sektorn i form av transfereringar och räntebetalningar på den snabbt växande statsskulden. Det bör emellertid noteras att inkomstöverföringar inte ger upphov till förbrukning av reala resurser i offentlig regi utan endast utgör en omfördelning av privata inkomster. Ökningen av den offentliga sektorns reala resursförbrukning, dvs. konsumtion och investeringar har inte varit lika dramatisk. I jämförelse med den privata konsumtionen ökade emellertid de offentliga konsumtionsutgifterna starkt.

Under första hälften av 1970-talet steg de *offentliga inkomsterna* i stort sett i takt med utgifterna. Detta skedde till stor del genom att skatter och

arbetsgivaravgifter höjdes i snabb takt. Efter 1977 stagnerade inkomster-nas andel av BNP medan utgiftsandelen fortsatte att växa fram till 1982 då ett trendbrott inträffade. För 1986 beräknas utgiftsandelen ha sjunkit till knappt 64 % av BNP – en minskning med nära 4 procentenheter på fyra år.

Långtidsutredningens kalkyler innebär att både den offentliga sektorns inkomster och utgifter som andel av BNP faller. Utgifterna faller dock mer än inkomsterna. För enskilda år kan avvikelser från dessa trender uppkomma av konjunkturella eller andra skäl. Den relativt snabba tillväxten i ekonomin medger ändå en viss fortsatt real *ökning* av såväl offentliga konsumtions- som transfereringsutgifter under perioden 1986–1995 som helhet.

Oförändrat skattetryck

Ett grovt mått på skattetrycket erhålls om direkta och indirekta skatter samt socialförsäkringsavgifter relateras till BNP. Definierat på detta sätt har skattetrycket stadigt ökat under hela efterkrigstiden. Förändringar av skatternas andel av BNP kan uppkomma dels genom ändring av skattereglerna, dels genom att den faktiska basen för skatten utvecklas annorlunda än BNP. Exempelvis kommer skattetrycket att öka om lönernas andel av BNP växer – även om inte skatteskalorna ändrats – eftersom lönerna beskattas förhållandevis hårt.

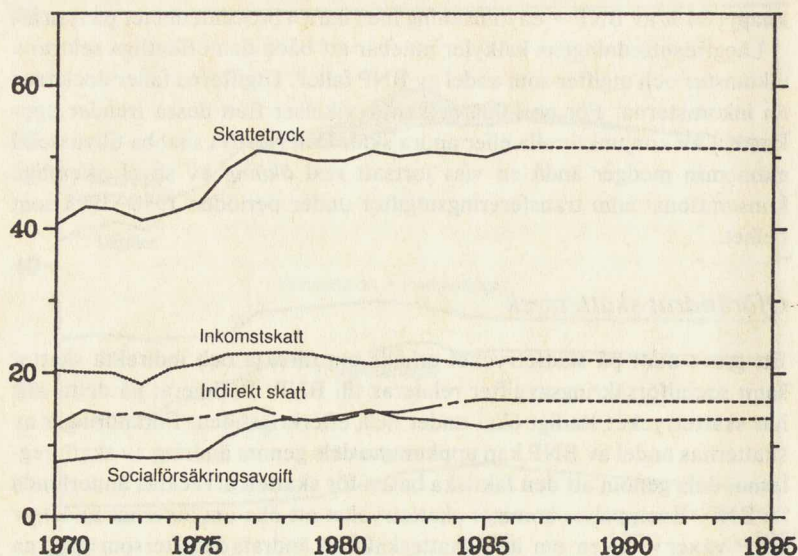
Uppgången i skattetrycket under 1970-talet kan endast till en mindre del förklaras av ändrade relationer mellan skattebaserna. Orsaken har i stället varit höjningar av skatte- och avgiftssatserna. Ökningen av arbetsgivaravgifterna till socialförsäkringssystemet var särskilt markant under 1970-talet, till följd av utbyggnaden av ATP och sjukförsäkringen (bl a föräldraförsäkringen). Inkomstskattens utveckling beror i hög grad på höjda kommunala skatter (se diagram 7.2).

Moms och punktskatter förutsätts under kalkylperioden utgöra en oförändrad andel av den privata konsumtionen. Därutöver finns vissa indirekta skatter på lön (vid sidan om socialförsäkringsavgifterna) som skrivs fram med lönesumman. Eftersom både privat konsumtion och löner i stort sett växer i samma takt som BNP (i löpande priser) kommer de indirekta skatternas andel av BNP att vara ungefär konstant.

De totala *socialförsäkringsavgifternas* andel av BNP stiger något mellan 1986 och 1995. Skälet är dels att hänsyn tagits till att regeringen föreslagit en höjning av arbetsgivaravgifterna fr. o. m. 1988 med 1,3 procentenheter, dels att lönesummans andel av BNP ökar något under perioden.

Beräkningarna av *inkomstskatten* för de närmaste åren bygger på beslutade regeländringar för statlig beskattning och oförändrad kommunal utdebitering fr. o. m. 1987. För periodens senare del har skatten beräknats mer schablonmässigt, som en svagt sjunkande andel av hushållens skattepliktiga inkomster, utan preciserade antaganden om skattereglernas utformning. Hushållens direkta skatter som andel av BNP kommer till följd av detta att falla något. Sammantaget innebär kalkylen ett i stort sett oförändrat skattetryck jämfört med genomsnittet under 1980-talets första hälft.

Diagram 7.2
Skatter och avgifter 1970–1995
Andel av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Fortsatt förbättring av statsbudgeten

Den dominerande inkomstkällan för staten är indirekta skatter (i huvudsak moms och punktskatter), vilka inbringade sammanlagt 150 miljarder kr. 1986. Den statliga inkomstskatten från hushåll och företag uppgick samma år till mindre än hälften av detta belopp. Till skatterna har i tabell 7.2 även räknats de arbetsgivaravgifter till socialförsäkringssystemet, som nationalräkenskaperna hänför till staten. Viktigast av dessa är folkpensionsavgiften. Övriga inkomster består av bl. a. inlevererade vinstmedel från statliga affärsverk och riksbanken samt ränteinkomster på studielån och bostads-lån.

Den privata konsumtionens snabba tillväxt medför att inkomsterna från moms och punktskatter reallt sett ökar kraftigt under kalkylperioden. Framskrivningen av den statliga inkomstskatten för 1987 och 1988 bygger, som nämnts, på beslutade regeländringar. För perioden efter 1988 antas skattereglerna avpassas så att en viss sänkning av den sammanlagda statliga och kommunala inkomstskatten från hushållen blir möjlig. Eftersom den kommunala utdebiteringen beräknas bli oförändrad måste hela skattesänkningen tas ut i form av lägre statlig inkomstskatt.

Den statliga delen av socialförsäkringsavgifterna höjs med 0,5 procentenheter fr. o. m. 1988. Därefter antas avgiftssatserna vara oförändrade. Det innebär bl. a. att inkomsterna av folkpensionsavgiften stiger snabbare än utbetalningarna av folkpensioner. Dessa minskar reallt sett, eftersom pensionstillskotten reduceras till följd av att allt fler nytillkommande pensionärer uppnått full ATP. Därmed minskar den del av folkpensionen som

Tabell 7.2 Statens inkomster och utgifter 1970–1995

	Miljarder kr. löpande priser				Årlig procentuell volymförändring ^a			
	1980	1986	1990	1995	1970– 1980	1980– 1986	1986– 1990	1990– 1995
<i>Inkomster</i>								
Skatter o avgifter	133	267	316	399	2,5	3,3	1,4	2,7
Övriga inkomster	15	36	37	34	2,0	6,3	–2,1	–3,6
Totalt	148	303	352	433	2,4	3,7	1,1	2,1
<i>Utgifter</i>								
Transfereringar till hushåll	52	81	99	106	5,3	–1	2,3	–0,7
Räntor	17	63	58	41	14,2	14,3	–4,9	–8,6
Övriga utgifter	116	192	208	252	4,8	0,1	–0,7	1,8
Totalt	184	335	364	398	5,5	1,6	–0,7	–0,2
<i>Finansiellt sparande</i>	–37	–33	–12	35				
Utlåning m. m.	16	8	9	7				
<i>Budgetsaldo</i>	–53	–41	–21	28				

^a Samtliga poster har deflaterats med implicitprisindex för privat konsumtion.

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

betalas av allmänna budgetmedel med drygt 9 miljarder kr. mellan 1986 och 1995.

Den realekonomiska utvecklingen innebär att statsbudgeten förstärks även på utgiftssidan. Den höga tillväxten och låga arbetslösheten minskar behovet av arbetsmarknadspolitiska och industripolitiska stödåtgärder. Vidare beräknas den statliga konsumtions- och investeringsvolymen minska. Lägre marknadsräntor sänker såväl ränteutgifterna för statsskulden som räntebidragen till bostäder.

Merparten av transfereringsutgifterna har skrivits fram med prisutvecklingen även där sådan inflationskompensation formellt inte förekommer. Det gäller t. ex. vissa transfereringar till hushållen, såsom barnbidrag och studiebidrag.

Sammantaget beräknas statens finansiella sparande fortsätta att förbättras under kalkylperioden. Korrigeras det finansiella sparandet för statens utlåning, kursförluster på utlandslån och vissa utgiftsposter framkommer därigenom ett överskott i statsbudgeten på knappt 2 % av BNP vid periodens slutår.

Den kommunala expansionen avtar

Långtidsutredningen förutsätter en fortsatt dämpning av kommunernas tillväxt. Beräkningarna av den kommunala konsumtionsvolymens utveckling grundas därvid på antagandet om oförändrad produktivitet (se vidare kapitel 8).

Finansieringen av kommunernas utgifter (exkl. de kommunala affärsverken) sker till ca 55 % med skattemedel, till ca 25 % med statsbidrag och till resterande del med avgifter. Några avgörande förändringar av finansie-

ringsformerna, t ex ökad avgiftsfinansiering, förutsätts inte under kalkylperioden. Vidare bygger kalkylerna på att vård-, omsorgs- och utbildningstjänster även fortsättningsvis produceras av en i huvudsak skattefinansierad kommunal sektor.

Av tabell 7.3 framgår att den kommunala konsumtionsvolymen ökar med ca 1 % per år under kalkylperioden. Med de pris- och löneantaganden som gjorts uppgår de totala kommunala utgifterna till ca 390 miljarder kr. 1995, vilket innebär en oförändrad utgiftsandel av BNP jämfört med dagens nivå.

Tabell 7.3 Kommunernas inkomster och utgifter 1970–1995

	Miljarder kr. löpande priser				Årlig procentuell volymförändring ^a			
	1980	1986	1990	1995	1970–1980	1980–1986	1986–1990	1990–1995
<i>Inkomster</i>								
Skatter	78	138	167	216	5,5	1,2	2,1	3,2
Statsbidrag ^b	44	68	80	103	6,0	–1,0	1,1	3,1
Övriga inkomster	24	44	49	62	2,5	1,6	–0,2	2,7
Totalt	146	250	296	381	5,0	0,6	1,5	3,1
<i>Utgifter</i>								
Konsumtion	106	193	231	309	3,9	2,5	1,1	1,0
Övriga utgifter	40	62	70	80	0,4	–1,1	0,2	0,7
Totalt	146	255	301	389	4,2	1,0	1,4	3,2
<i>Finansiellt sparande</i>	0	–5	–5	–8				
<i>Utdebitering</i> (kr/skatteskrona)	29,09	30,34	30,44	30,44				
<i>Statsbidrag/utgifter</i> (procent)	30	27	27	26				
<i>Utgifter/BNP</i> (procent)	28	27	27	27				

^a Samtliga poster utom de kommunala konsumtionsutgifterna har deflaterats med implicitprisindex för privat konsumtion.

^b Inkl bidrag från socialförsäkringen.

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

På inkomstsidan beräknas den statsbidragsfinansierade andelen av kommunernas utgifter bli oförändrad. Bidraget till finansieringen från ”övriga inkomster” (se tabell 7.3) sjunker något under kalkylperioden. Återstående utgifter måste finansieras med skatter och upplåning. Vid oförändrad utdebitering från 1987 års nivå (30.44 kr.) kan det finansiella underskottet 1990 beräknas uppgå till knappt 5 miljarder kr., och till ca 8 miljarder kr. 1995.

Normalt lånefinansieras kommunala investeringar helt eller delvis. Under första hälften av 1970-talet, en period med stora investeringar, uppgick de finansiella underskotten för sektorn som helhet till i genomsnitt 4 % av utgifterna. Med oförändrad kommunalskatt innebär långtidsutredningens framskrivning att det finansiella underskottet 1995 uppgår till ca 2 % av

utgifterna. Även om nettoinvesteringarna (efter avdrag för kapitalförslitning) är betydligt lägre än under de första åren på 1970-talet kommer dessa fortfarande att överstiga nettoupplåningen under kalkylperioden. För den kommunala sektorn som helhet innebär därför inte det beräknade underskottet att konsumtionsutgifter skulle behöva lånefinansieras.

Minskat sparande i socialförsäkringssektorn

Socialförsäkringssektorn omfattar den allmänna pensionsfonden samt försäkrings- och arbetslöshetskassorna. Finansieringen sker huvudsakligen genom arbetsgivaravgifter (se tabell 7.4). Under senare år har emellertid statsbidragen till arbetslöshets- och sjukförsäkringen ökat starkt.¹ Merparten av utgifterna utgörs av inkomstöverföringar direkt till hushåll, men även sjukvårdsbidragen till landstingen och läkemedelssubventionerna är omfattande.

Tabell 7.4 Socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter 1970–1995.

	Miljarder kr. löpande priser				Årlig procentuell volymförändring ^a			
	1980	1986	1990	1995	1970– 1980	1980– 1986	1986– 1990	1990– 1995
<i>Inkomster</i>								
Avgifter ^b	49	81	99	125	6,8	–0,2	2,3	2,7
Räntor	14	31	33	23	9,3	4,8	–0,8	–8,8
Övriga inkomster	3	18	21	26	1,8	24,4	0,6	2,3
Totalt	66	130	153	174	7,0	2,8	1,4	0,6
<i>Utgifter</i>								
Transfereringar till hushåll	37	83	113	149	12,4	5,1	5,2	3,6
Övriga utgifter	12	23	26	34	10,5	1,9	0,2	3,4
Totalt	50	106	139	182	11,9	4,3	4,2	3,4
<i>Finansiellt sparande</i>	17	24	14	–9				

^a Samtliga poster har deflaterats med implicitprisindex för privat konsumtion.

^b Inklusiv löneavgift och vinstdelningsskatt fram till 1990.

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Utgifterna för sjukpenning antas följa löneutvecklingen och antalet sys-selsatta personer. De förbättringar av de deltidsanställdas förmåner som föreslagits från 1988, har lagts in i kalkylen tillsammans med motsvarande höjning av sjukförsäkringsavgiften. Därefter antas avgiften vara oförändrad. Utbetalningarna från arbetslöshetsförsäkringen minskar reellt tack vare den sjunkande arbetslösheten.

AP-fondens inkomster har överstigit pensionsutbetalningarna alltsedan ATP-systemet infördes och den totala förmögenheten uppgick 1986 till

¹ Ökningen beror delvis på att vissa statsbidrag till kommunerna efter Dagmarreformen går via socialförsäkringssektorn.

knappt 300 miljarder kr. Därigenom har fondavkastningen kommit att svara för en allt större andel av inkomsterna, för närvarande drygt 40 %. I beräkningarna till 1995 har ATP-avgiften antagits vara oförändrad på 1987 års nivå. Trots den relativt goda reallönetillväxten kommer pensionsutbetalningarna att växa snabbare än avgiftsinkomsterna även fortsättningsvis. Tillsammans med de fallande ränteinkomsterna innebär detta att AP-fondens hittillsvarande stora överskott i början av 1990-talet förbyts i underskott.

Pensionssystem och pensionssparande

Pensionssparande i olika former har alltsedan 1970-talets början varit den huvudsakliga formen för inhemskt finansiellt sparande i Sverige. Detta sparande har skett dels i form av avgiftsöverskott i ATP-systemet som sparats i AP-fonden, dels i form av kollektivavtalsreglerade pensionsförsäkringar som fonderats främst i bolagen SPP och AMF, samt slutligen också genom enskilda personers försäkringssparande, förvalt av livförsäkringsbolagen.

Ett pensionssystem kan utformas enligt två huvudprinciper, antingen som ett premiereservsystem eller ett fördelningssystem. I ett premiereservsystem betalar försäkringstagaren under sin yrkesaktiva tid in avgifter (premier) till en fond (premiereserven). Pensionens storlek bestäms – individuellt – av det totala avgiftsbeloppet samt av den ränta som uppnåtts på medlen. Nackdelen med systemet är att den framtida avkastningen är osäker. Därmed blir även pensionernas framtida värde osäkert. Å andra sidan är inte försäkringstagaren beroende av framtida generationers betalningsvilja för att få ut sin pension.

I ett fördelningssystem finns inget strikt samband mellan vad en person betalat i avgifter och storleken på hans pension. Det är egentligen inte nödvändigt med några särskilda avgifter alls; pensionerna skulle kunna finansieras med löpande allmänna skattemedel såsom sker i folkpensions-systemet. Någon fondering av medel behöver inte göras eftersom pensionerna betalas med de avgifter (eller skattemedel) som parallellt inflyter från den förvärvsarbetsande generationen. Problemet är emellertid att man från tid till annan kan bli tvungen att anpassa avgiftsuttaget till de pensioner man betalar ut, alternativt anpassa pensionsreglerna till de avgifter som inflyter.

Sparandet i ATP-systemet minskar

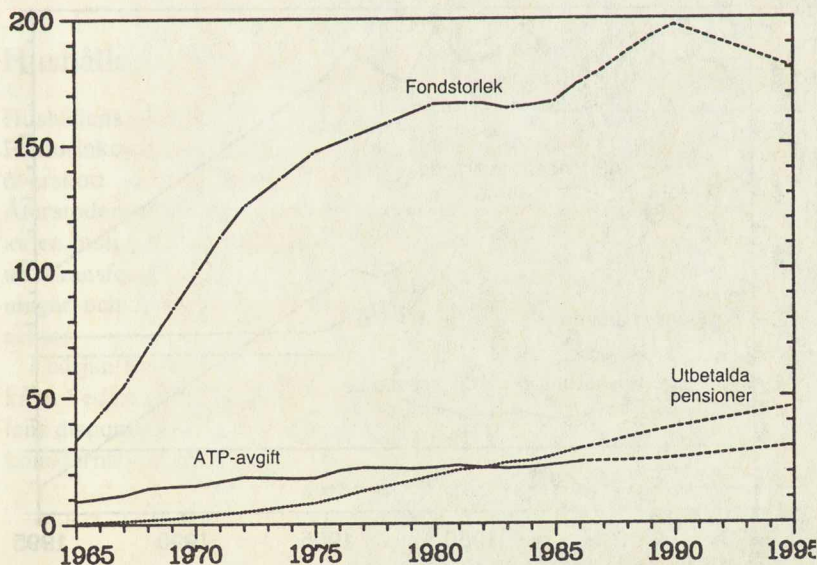
ATP-systemet är konstruerat som ett fördelningssystem. För att undvika återkommande anpassningar av avgiftsuttaget byggdes det under systemets första två decennier upp en betydande reserv, AP-fonden. Detta åstadkoms genom att reglerna utformades så att avgiftsinkomsterna översteg pensionsutbetalningarna under denna period. Fonden är emellertid bara ungefär en tiondel så stor som den behövt vara i ett premiereservsystem av samma omfattning. AP-fonden innehåller inte – och har aldrig varit avsedda att innehålla – så mycket pengar att den förslår till att betala

pensionärernas pensioner livet ut. Fonden kan endast användas till att utjämna mer tillfälliga inkomstunderskott i systemet. Ett viktigt motiv som därutöver åberopades när AP-fonden bildades var att avsättningarna till den skulle kompensera den nedgång i hushållssparandet som befarades bli följden när systemet infördes.

Genom AP-fondens konstruktion kom dess finansiella sparande att växa kraftigt under 1960-talet, och vid decenniets slut uppgick det till ca 4 % av BNP. Efter 1972 har emellertid AP-fondens finansiella sparande som andel av BNP successivt fallit. Därmed har även fondens tillväxt avtagit. I början av 1980-talet var dessutom inflationen så hög att fondens realvärde stagnerade något år (se diagram 7.3). Att det finansiella sparandet i AP-fonden förr eller senare faller (även i absoluta belopp) är en följd av att pensionssystemet närmar sig ett "fullfunktionsstadium", där alla pensionärer har full ATP enligt de regler som fastställts. Pensionsutbetalningarna avses då – i motsats till under systemets introduktionsfas – bli av samma storleksordning som systemets inkomster.

Under det närmaste decenniet kommer nedgången i finansiellt sparande att påskyndas, vid gällande pensionsregler och avgiftsuttag. ATP-avgifterna har på senare år täckt en allt mindre del av pensionsutbetalningarna. Denna utveckling accentueras i långtidsutredningens kalkyler fram till 1995. År 1984 täckte avgifterna 90 % av pensionsutbetalningarna. Motsvarande täckningsgrad för 1986 och 1995 är 82 % respektive 66 %. Detta beror bl. a. på att utvecklingen av pensionsutbetalningarna återspeglar den snabba reallöneutveckling som ägde rum före 1970-talets mitt. De höga realräntor som förväntas under de närmaste åren medför att fonden fortfa-

Diagram 7.3
AP-fondens förmögenhet, avgifter och utbetalningar 1965–1995
Miljarder kr. 1980 års priser



¹ En diskussion av ATP-systemet och AP-fondens utveckling under tiden fram till 1985 finns också i Riksförsäkringsverket (1987).

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

rande kan uppvisa ett positivt finansiellt sparande in på 1990-talet. Allt eftersom de fallande realräntorna slår igenom på fondens ränteinkomster minskar dock sparandet och 1995 har ett betydande underskott uppstått.

Även övrigt pensionssparande kan förväntas minska

Parallellt med att det finansiella sparandet i AP-fonderna som andel av BNP minskade från 1970-talets början, ökade försäkringsbolagens finansiella sparande i ungefär samma utsträckning. Denna ökning hade sin grund i utbyggnaden av de kollektivavtalsreglerade pensionssystemen för privat anställda. Syftet med att inrätta dessa system var att komplettera det pensionsskydd som ATP-systemet ger.

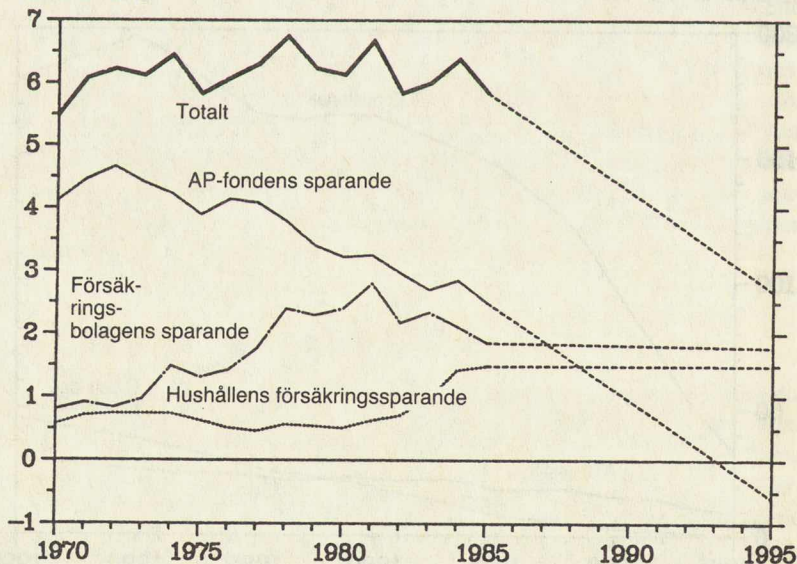
Även de kollektivavtalsreglerade systemens finansiella sparande uttryckt som andel av BNP tycks ha kulminerat.¹ Detta skedde under 1980-talets första år, ungefär 10 år senare än för ATP-systemet. På liknande sätt som för ATP-systemet kommer de kollektivavtalsreglerade pensionssystemens finansiella sparande att gå tillbaka efter hand som systemen når det fullfunktionsstadium där pensioner betalas ut i full och avsedd omfattning. Fram till 1995 har emellertid tillbakagången bedömts bli liten. Skulle avtal slutas om förbättrade kollektivavtalspensioner och därmed högre försäkringspremier, skulle det finansiella sparandet bli högre.

Under 1980-talet har en "tredje våg" av pensionssparande, nämligen det rent privata försäkringssparandet, kommit att svara för en växande andel av ekonomins inhemska finansiella överskott. Försäkringssparande i form av pensions- och kapitalförsäkringar har ökat i popularitet till följd av den

Diagram 7.4

Finansiellt sparande i olika pensionssystem 1970–1995

Andel av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

¹ Den minskning i försäkringsbolagens finansiella sparande som andel av BNP som enligt diagram 7.4 ägt rum under 1980-talets början beror dock inte på de kollektiva pensionssystemen utan på försäkringsbolagens övriga rörelsegränar. Särskilda beräkningar av de kollektiva pensionsystemens finansiella sparande visar att detta utgjort en oförändrad andel av BNP åren 1982–1985. En del av det kollektiva pensionssparandet registreras ej i försäkringssektorn utan fondas direkt i de företag där de anställda arbetar. Detta sparande ligger helt utanför den redovisning som diagrammet ger.

förmånliga skattebehandlingen i förening med den goda avkastning som det höga ränteläget givit upphov till.

Även för dessa försäkringsformer gäller att sparandet blir högst under en uppbyggnadsfas när insättningar väsentligt överstiger utbetalningarna. I en långsiktig jämviktssituation faller det finansiella sparandeöverskottet i systemet tillbaka. Det är utomordentligt svårt att bedöma hur det enskilda försäkringssparandet kommer att utvecklas i framtiden.¹

Med dessa förutsättningar kommer det finansiella sparande som kan rubriceras som pensionssparande att falla tämligen drastiskt fram till 1995, mätt som andel av BNP, efter att ha legat på en tämligen konstant nivå under de senaste 15 åren. Den kraftiga tillbakagången för AP-fonden kompenseras inte längre av en motsvarande uppgång i andra pensionsformer. Det är bl. a. mot denna bakgrund man måste se det behov av överskottssparande i statsbudgeten som diskuterades i föregående avsnitt.

Skulle man vilja förbättra pensioneringsreglerna i ATP-systemet (vid oförändrade avgiftsuttag) blir nedgången i finansiellt sparande än mer accentuerad. För närvarande gäller att endast inkomster upp till 7,5 gånger basbeloppet beaktas vid pensionens fastställande. Vid stigande reallöner kommer allt fler människor att ha inkomster utöver denna nivå. ATP-systemet kommer då att på lång sikt mer och mer likna folkpensionssystemet, där pensionens storlek är oberoende av inkomsterna under de yrkesverksamma åren. Skulle man successivt höja inkomsttaket, så att exempelvis en oförändrad andel av de pensionsberättigade hamnar ovanför detta, så blir AP-fondens finansiella sparande drygt 1 miljard kr. sämre 1995 än vad som här beräknats (-9 miljarder kr.). Effekten av en sådan åtgärd – som skulle innebära att ATP behöll sin ursprungliga karaktär i den meningen att den utbetalda pensionen för det stora flertalet utgör en *viss procent* av tidigare arbetsinkomst – blir således tämligen liten i perspektivet fram till 1995. På längre sikt blir effekten emellertid alltmer betydande.

Hushållens inkomster och sparande

Hushållens inkomster kan delas upp i faktorinkomster och transfereringar. Faktorinkomsterna består huvudsakligen av löner. Därutöver ingår driftsöverskott som till ungefär hälften består av egenföretagares inkomster. Återstoden utgörs dels av tillskrivna inkomster av att bo i eget hem, dels av en restpost i nationalräkenskapernas beräkning av hushållsinkomsterna. Transfereringsinkomsterna består dels av försäkringsutfall, aktieutdelningar och liknande, dels av direkta inkomstöverföringar från offentlig sektor.

I början av 1980-talet sjönk hushållens reala disponibla inkomster markant. Sedan 1984 har en återhämtning skett och under 1986 nådde hushållens disponibla inkomster åter upp till 1980 års nivå i fasta priser. Löneinkomsterna var emellertid fortfarande några procent under 1980 års nivå.

¹ Hushållens försäkrings-sparande har i diagram 7.4 schablonmässigt antagits ligga kvar på 1985 års andel av BNP under kalkylperioden.

Tabell 7.5 Hushållens inkomster, utgifter och sparande 1970–1995

	Löpande priser miljarder kr				Årlig procentuell volymförändring			
	1980	1986	1990	1995	1970– 1980	1980– 1986	1986– 1990	1990– 1995
<i>Inkomster</i>								
Faktorinkomster	303	494	586	766	0,6	–0,2	1,5	3,4
därav lön	246	396	465	610	0,9	–0,4	1,3	3,5
Transfereringsink.	109	204	260	311	6,2	2,2	3,4	1,6
därav från offentlig sektor	98	181	231	275	7,1	1,8	3,5	1,5
Summa inkomster	411	698	846	1 078	1,8	0,5	2,1	2,9
<i>Utgifter och sparande</i>								
Transfereringar	127	228	269	335	2,3	1,4	1,5	2,4
därav direkt skatt	108	190	224	283	2,9	1,1	1,4	2,7
Disponibel inkomst	284	470	577	743	1,7	0,0	2,4	3,1
Konsumtion	270	476	580	729	1,6	1,1	2,2	2,6
Nettosparande	14	–6	–3	14				
Finansiellt sparande	4	–2	0	16				

Transfereringarna från offentlig sektor har sedan början av 1970-talet utgjort en allt större andel av hushållens inkomster, främst till följd av att hushållens pensionsinkomster har ökat. Denna trend bryts i långtidsutredningens scenario. Detta beror dels på att ATP-systemet snart omfattar nästan alla pensionärer, dels på den – relativt utvecklingen 1970–1986 – starka reallönetillväxt som förutsätts.

Hushållssparandet har minskat

Hushållen hade enligt nationalräkenskaperna under 1960- och 1970-talen ett betydande nettosparande. Hushållens sparkvot, dvs. kvoten mellan nettosparandet och den disponibla inkomsten pendlade då mellan 7,5 % och 2,5 %, (se diagram 7.5). Det fanns dock en fallande trend i sparkvotens utveckling som accentuerats på 1980-talet och för de senaste åren har t. o. m. en negativ sparkvot registrerats.

Av diagram 7.5 framgår att fördelningen mellan reallt och finansiellt sparande sedan 1965 visat en betydande variation. Hushållens reala sparkvot steg i början av 1970-talet och låg fram till slutet av detta årtionde på en relativt hög nivå. Därefter har den reala sparkvoten fallit kraftigt. Denna utveckling är en spegelbild av småhusbyggandets utveckling under samma period.

Den registrerade reala sparkvotens nivå är emellertid också en följd av den kapitalförslitning som nationalräkenskaperna redovisar. Kapitalförslitningen på hushållens småhusbestånd har enligt nationalräkenskaperna de senaste åren varit betydligt större än ny- och ombyggnadsinvesteringarna. Detta har medfört att det redovisade reala sparande varit negativt.

Hushållens finansiella sparkvot föll under senare delen av 1960-talet och var negativ under större delen av 1970-talet. Även detta hänger sannolikt

samman med det stora småhusbyggandet som i allmänhet finansierades med lån. Begränsningen av ränteavdragen i kombination med kraftigt höjda realräntor är antagligen den viktigaste förklaringen till att hushållens finansiella sparkvot ökade i slutet av 1970-talet.

I den allmänna debatten har hushållens låga, under senare år negativa sparkvot, ibland tolkats som att hushållen de senaste åren levt över sina tillgångar och förbrukat en del av sitt sparkapital. Denna tolkning av statistiken är dock av åtminstone två skäl inte alldeles självklar.

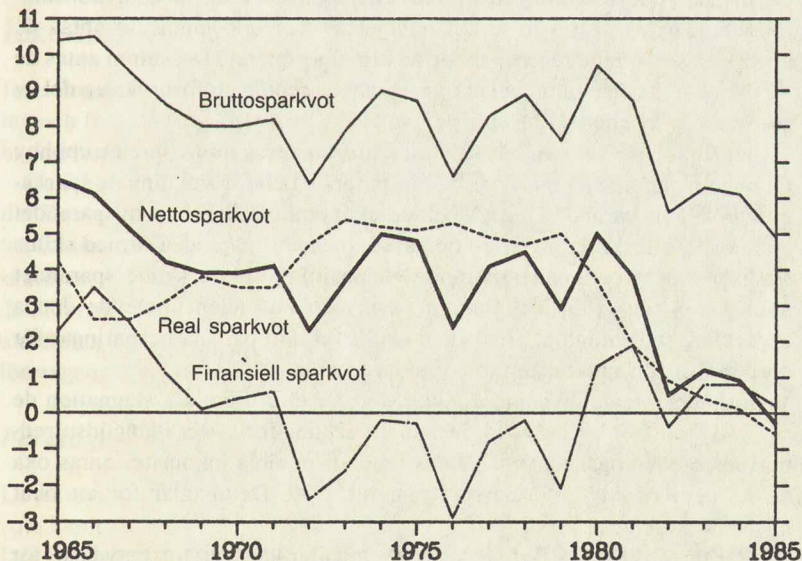
Det ena skälet är att nationalräkenskaperna inte inkluderar kapitalvinster i hushållens disponibla inkomst. Detta innebär att hushållens förmögenhet kan växa trots att nationalräkenskaperna redovisar ett negativt sparande. Preliminära beräkningar tyder t. ex. på att hushållens kapitalvinster på aktier under 1986 uppgick till ca 40 miljarder kr. samtidigt som nettosparandet beräknat med nationalräkenskapernas metoder (dvs. exklusive kapitalvinster) var negativt (-6 miljarder kr.).

Det andra skälet är att statistiken över hushållens inkomster och utgifter är mycket osäker. Detta gäller t. ex. redovisningen av hushållens driftsöverskott och beräkningarna av hushållens kapitalförslitning. Revideringen av denna statistik har tidigare medfört en ändring av nivån på den redovisade sparkvoten med flera procentenheter.

Även om det finns skäl att ifrågasätta tesen att hushållen lever över sina tillgångar är det inte troligt att en revidering av statistiken skulle kunna rucka på slutsatsen att hushållens sparkvot har fallit sedan 1960-talet. Av diagram 7.5 framgår bl. a. att även hushållens bruttosparkvot, dvs. sum-

Diagram 7.5
Hushållens sparkvot 1965–1985

Procent av disponibel inkomst^a



^a Bruttosparkvoten erhålls genom att bruttosparandet divideras med summan av disponibel inkomst och kapitalförslitning.

Källa: Statistiska centralbyrån.

man av hushållens nettosparande och kapitalförslitning dividerat med summan av hushållens disponibla inkomster och kapitalförslitning, fallit kraftigt sedan 1960-talet.

Hur utvecklingen har varit för ett hushållssparande definierat så att det inkluderar kapitalvinster är det svårt att få en uppfattning om eftersom det inte löpande tas fram någon statistik på hushållens förmögenheter värderade till marknadspris.

Under större delen av 1970-talet var kapitalvinsterna på småhus betydande. Det är helt klart att de småhusägande hushållens förmögenheter steg kraftigt under denna period. Från slutet av 1970-talet och en god bit in på 1980-talet föll däremot småhuspriserna reallt. Inflationen var dock hög dessa år vilket bör ha motverkat förmögenhetsminskningen för de hushåll som hade belånade hus, genom att realvärdet av deras skulder minskade.

Från slutet av 1970-talet har det varit en stor uppgång i börskurserna som medfört att en del hushålls finansiella tillgångar kraftigt stigit i värde. Enligt finansiärsrapporterna steg hushållens finansiella nettoförmögenheter från ca 65 miljarder kr. 1977 till ca 220 miljarder kr. 1985, en real ökning på nära 60 % eller drygt 80 miljarder kr. uttryckt i 1985 års penningvärde. För jämförelsens skull kan nämnas att hushållens ackumulerade finansiella sparande under samma period enligt nationalräkenskaperna uppgick till knappt 7 miljarder kr. räknat i 1985 års penningvärde.

Ett gradvis ökat hushållssparande

Det finns flera faktorer som tyder på att hushållssparandet under långtidsutredningens kalkylperiod kan förväntas öka.

De i dag dominerande nationalekonomiska teorierna för hushållssparandet bygger på föreställningen att individerna önskar hålla en jämn konsumtionsstandard över sin livstid. Under sin yrkesverksamma tid antas de spara pengar som de förbrukar när de blir pensionärer. Dessutom antas de försöka överbrygga tillfälliga inkomstsvackor genom att förbruka en del av sitt sparkapital eller skuldsätta sig.

I en stationär ekonomi bör sparande utifrån dessa motiv inte ge upphov till något sparande på makronivå. Nysparande och förbrukning av sparkapital bör ta ut varandra. I en växande ekonomi bör däremot nysparandet bli större än förbrukningen av tidigare ihopsparat kapital. Därmed skulle hushållssektorns samlade sparande bli positivt. Vidare skulle sparandet minska om tillväxten i ekonomin sjönk och hushållen upplevde denna utveckling som tillfällig. Hushållen skulle då tära på sina besparingar för att upprätthålla sin konsumtionsstandard.

Hushållens reala disponibla inkomster har efter flera års stagnation de senaste åren åter börjat växa. Denna utveckling fortsätter i långtidsutredningens beräkningar där hushållens reala disponibla inkomster antas öka med i genomsnitt 2,8 % per år fram till 1995. Detta talar för ett ökat hushållssparande.

Även institutionella förändringar i samhället kan ha stor betydelse för utvecklingen av hushållens sparande. ATP-reformen och tillväxten av de kollektivavtalsreglerade pensionssystemen bör t. ex. ha medfört ett minskat sparande för hushållssektorn.¹ Minskningen bör ha varit störst under

¹ För en översikt av svenska empiriska studier av sparandet se Berg, L. (1982) och Palmer, E. (1984).

systemens införande eftersom tilläggspensionerna medförde att ett viktigt sparmotiv för den yrkesverksamma befolkningen försvann. Därmed bör den yrkesverksamma delen av befolkningen ha minskat sitt sparande samtidigt som pensionärer utan tilläggspensioner sannolikt delvis levde, och lever, på tidigare ihopsparade pengar. Allteftersom det blir färre pensionärer utan ATP och andra tilläggspensioner bör sparandet öka igen. 1987 beräknas ca 67 % av pensionärerna få ATP, motsvarande andel 1995 beräknas uppgå till 84 %. Detta talar för att vi nu är på väg upp ur den svacka i hushållssparandet som systemets införande bör ha medfört.

En institutionell förändring på senare år som sannolikt påverkat hushållens sparande är avregleringen av kreditmarknaden. Denna har medfört att hushållen i dag i större utsträckning än tidigare kan belåna sina tillgångar. Detta kan tillfälligt ha minskat hushållssparandet.

I långtidsutredningen har, bl. a. på grund av det bristfälliga statistiska underlaget, ingen ekonometriskt skattad funktion använts för att bestämma hushållens sparkvot. I stället har utifrån den ovan redovisade bedömningen nettosparkvoten antagits stiga från en nivå på ca -1 % 1986 till ca 2 % 1995.

I en bilaga till långtidsutredningen från statens institut för byggnadsforskning redovisas en prognos på bostadsefterfrågan.¹ Av denna framgår att efterfrågan fram till 1995 kan förväntas förskjutas mot mindre lägenheter. Dessa finns i huvudsak i flerbostadshus. Det är därför troligt att småhusbyggandet ligger kvar på en låg nivå fram till 1995. Även inom jordbruket kan investeringsökningen förväntas bli liten. Mot denna bakgrund finns det skäl att vänta sig att uppgången i nettosparkvoten huvudsakligen kommer till stånd genom att hushållens finansiella sparande ökar.

Icke-finansiella företag

Icke-finansiella företag innefattar samtliga företag utom banker, finansbolag och försäkringsbolag. Personliga företagare räknas inte heller hit, utan ingår i hushållssektorn.

De icke-finansiella företagen har normalt ett negativt finansiellt sparande. Det betyder att de vinstmedel som sektorn genererar inte räcker till för att finansiera investeringarna. Företagen lånar därför kapital från andra sektorer. Under 1970-talet uppgick de icke finansiella företagens sparandeunderskott till i genomsnitt 5 % av BNP (se tabell 7.1). Detta stora underskott i kombination med relativt små nyemissioner ledde till att företagens soliditet föll till en oacceptabelt låg nivå.

Företagens finansiella sparande minskar

Devalveringarna 1981 och 1982 höjde företagens vinster kraftigt, samtidigt som kapitalbehoven för reala investeringar växte, om än inte i samma takt. Det finansiella sparandeunderskottet minskade därmed och var 1983 det lägsta som noterats i statistiken. Samtidigt förbättrades företagens soliditet. Tillsammans med flera andra gynnsamma faktorer, bidrog detta till att företagens investeringar började stiga 1983. Investeringsuppgången fort-

¹ Statens institut för byggnadsforskning (1987).

satte året därpå och kulminerade 1985 med en drygt 10-procentig volymökning. Därigenom växte åter sektorns finansiella underskott. Fortfarande var det emellertid ovanligt lågt under 1985 och 1986.

Företagens finansiella sparande utgör definitionsmässigt nettot av bruttosparande och bruttoinvesteringar. Bruttosparandet bestäms i sin tur av vinstutvecklingen.

Företagens investeringsvilja beror bland annat på förväntad avkastning och på finansieringskostnader. För att den investeringsutveckling som redovisas i kapitel 6 skall komma till stånd krävs därför en fortsatt hög vinstnivå i näringslivet. I långtidsutredningen har det förutsatts att vinstandelarna i näringslivet i stort sett kommer att ligga kvar på 1984 års nivå. En allt mindre del av företagens växande investeringar kommer därför att kunna finansieras med vinstmedel. Därmed kommer också företagens finansiella sparandeunderskott åter att öka och beräknas 1995 uppgå till ca 4,5 % av BNP.

De externa kapitalkällor företagen kan anlita är olika former av lån samt nyemissioner av aktier. Möjligheterna och viljan till lånefinansiering begränsas av företagens riskexponering, vilken kan representeras av soliditeten. Soliditeten visar det egna kapitalets storlek i förhållande till företagets totala balansomslutning. Den stiger med ökad vinstnivå och genom nyemissioner och sjunker vid lånefinansiering. Det förefaller troligt, mot bakgrund av de negativa erfarenheter företagen fick under 1970-talets senare hälft, att de inte kommer att försätta sig i en situation där deras soliditet hamnar på samma låga nivå som då.

Utredningen utgår ifrån att företagens soliditet inte kommer att försämrars under kalkylperioden. Detta innebär att det är viktigt att aktiemarknadens förtroende för en hög lönsamhet i näringslivet består så att företagen har möjligheter att göra de nyemissioner som krävs för att de skall kunna genomföra nödvändiga investeringar och samtidigt bibehålla en acceptabel soliditet.

Oförändrade vinstandelar i industrin

Enligt de kalkyler som redovisats i kapitel 6 måste svenska industriföretag sänka sina försäljningspriser relativt utländska konkurrenter för att kunna öka sina marknadsandelar. Den ekonomiska tillväxt som långtidsutredningen räknar med förutsätter relativprissänkningar på bearbetade varor under perioden 1984–1995 på i genomsnitt 0,8 % per år. Detta ställer speciella krav på återhållsamhet i de inhemska kostnadsökningarna för att företagens avkastningskrav skall kunna uppfyllas. Ett första krav är att de totala kostnaderna inte får stiga snabbare än företagens försäljningspriser, eftersom detta skulle minska vinstandelen. Men detta är inte tillräckligt. Den svenska industrin är i hög grad beroende av importerade insatsvaror. Eftersom priserna på dessa antas öka snabbare än industrins försäljningspriser krävs att de inhemska genererade kostnaderna stiger långsammare än industrins försäljningspriser. Industrins pris- och kostnadsutveckling 1970–1995 visas i tabell 7.6.

Tabell 7.6 Industrins pris-, kostnads- och vinstutveckling 1970–1995
Årlig procentuell förändring

	1970– 1980	1980– 1985	1982	1983	1984	1985	1985– 1995
<i>Kostnader per enhet</i>							
Arbetskraftskostnader	9,4	5,9	4,5	0,4	5,4	8,1	1,6
Övriga inhemska kostnader	10,0	8,9	10,3	8,4	9,3	6,1	1,7
Importkostnader	12,0	10,0	15,0	14,0	5,0	4,0	2,0
Summa rörliga kostnader	10,1	8,3	9,7	7,4	7,5	6,2	1,9
Produktpris	9,8	8,9	10,9	10,0	8,3	5,6	1,8
Bruttovinstmarginal	–0,3	0,6	1,1	2,4	0,7	–0,6	–0,1

Källa: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Investeringsutvecklingen har – förutom av efterfrågetillväxten – bedömts bero av räntabiliteten på materiellt kapital relativt räntan på kreditmarknaden. (Se kapitel 6) Denna relation antas spegla skillnaden i avkastning mellan investeringar i realkapital och finansiella placeringar. Av kapitel 6 framgick att räntabiliteten på materiellt kapital försämrades relativt avkastningen på finansiella placeringar efter 1976. Den låga lönsamheten sammanföll också i tiden med en svag investeringsutveckling.

Bedömningar av såväl ränteläge som lönsamhet är centrala för investeringsstillväxten. I långtidsutredningens kalkyler förutsätts räntorna falla kontinuerligt. Under en stor del av perioden fram till 1995 är emellertid realräntorna förhållandevis höga och först slutåret 1995 förutsätts realräntan ha minskat till 3 %. Även om detta är en väsentligt lägre nivå än den idag, krävs även vid denna nivå en relativt hög avkastning på industrins materiella kapital för att få till stånd den eftersträlvade investeringsutvecklingen.

Långtidsutredningen har alltså i sina investeringsberäkningar använt sig av räntabiliteten på materiellt kapital. Denna har beräknats som företagets bruttodriftsöverskott plus den nominella värdeökningen på företagets fasta kapital, dividerat med summan av företagets fasta kapital och lagerstock.

Räntabiliteten på materiellt kapital sammanvägd med räntabiliteten på finansiellt kapital ger räntabiliteten på totalt kapital. Den senare ger tillsammans med den s. k. hävstångseffekten räntabiliteten på eget kapital (se tabell 7.7).

Hävstångseffekten beror på att avkastningen på företagens totala kapital är skild från den genomsnittliga skuldräntan. Ägarna kan därför tillgodoräkna sig dels den genomsnittliga avkastningen på företagets kapital, dels skillnaden mellan den genomsnittliga avkastningen och skuldräntan på företagets lånade medel. Det sistnämnda innebär att ägarnas förtjänst till en del kommer från de lånade medlen, och att denna förtjänst ökar med skuldsättningsgraden.

Skuldsättningsgraden begränsas av företagets motvilja mot alltför stor risk. Skulle avkastningen på totalt kapital *understiga* den genomsnittliga skuldräntan medför nämligen en hög skuldsättningsgrad att hävstångseffekten blir negativ. Det egna kapitalet kan då gå förlorat, med konkurs som följd. Det är en orsak till att soliditeten, som är ett omvänt mått på

skuldsättningsgraden, är en så central policyvariabel för företagen. Sedan 1970 har dock den genomsnittliga hävstångseffekten för industrin varit negativ endast ett år, 1978. Flera år har hävstångseffekten däremot svarat för två tredjedelar, eller mer, av industrins genomsnittliga räntabilitet på eget kapital.

Tabell 7.7 Räntabilitet i industrin 1970–1995

Kalkylmässiga värden

	1971– 1979	1982	1983	1984	1985	1986	1995
Räntabilitet på materiellt kapital	9,8	11,2	13,5	10,2	8,6	7,5	7,6
Räntabilitet på finansiellt kapital	4,1	6,5	5,9	5,9	6,7	6,6	4,0
Räntabilitet på totalt kapital (RT)	7,6	9,2	10,0	8,1	7,6	7,1	5,4
Genomsnittlig skuldränta (RS)	4,2	8,9	7,4	6,5	5,9	5,7	4,0
RT–RS	3,4	0,3	2,6	1,6	1,7	1,4	1,4
Skuldsättningsgrad (S/E)	1,03	0,94	0,87	0,89	0,91	0,89	0,96
Finansieringsfaktor (F)	3,5	0,2	2,3	1,5	1,6	1,2	1,5
Räntabilitet på eget kapital (RE)	11,1	9,4	12,3	9,6	9,2	8,3	6,9
Soliditet (E/(S+E))	0,493	0,515	0,534	0,528	0,524	0,528	0,509

$$RE = RT + F \quad F = (RT - RS) \times S/E$$

Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Kreditmarknaden och penningpolitiken

Snabb utveckling på de finansiella marknaderna

Betydande finansiella obalanser har uppkommit i den svenska ekonomin under de senaste 10–15 åren. Ett stort underskott i statens budget har uppstått parallellt med underskott i betalningarna med utlandet. Finansieringen av dessa underskott har påverkat både kreditmarknadens struktur och funktionssätt, vilket fått konsekvenser för kreditpolitikens villkor och för avvägningen mellan olika kreditpolitiska mål.

Fram till 1977 var det statsmakternas ambition att bytesbalansunderskotten skulle finansieras genom privat upplåning i utlandet. För att åstadkomma detta genomfördes vissa lättnader i valutaregleringen, vilken tidigare förhindrade långfristig privat utlandsupplåning. Från och med 1977 började staten själv, genom riksgäldskontoret, låna i utlandet. Detta gjorde att upplåningsbehovet på den inhemska marknaden reducerades. Bakgrunden var att det i det svaga efterfrågeläge som rådde ansågs motiverat att inte driva upp räntorna alltför högt.

Den statliga upplåningspolitiken förändrades åter 1984, då det fastslogs att bytesbalansunderskottet inte skall finansieras genom statlig utlandsupplåning. Avsikten var att understryka regeringens linje att upprätthålla en fast växelkurs. I stället skall kreditpolitiken avvägas så att om valutaflöde uppstår via bytesbalansen skall detta kompenseras av ett motsvarande privat inflöde via kapitalbalansen.

De stora statliga budgetunderskotten medförde – trots en omfattande statlig utlandsupplåning – växande finansieringsproblem i början av 1980-talet. Fram till dess hade finansieringen inom landet av budgetunderskotten skett i huvudsak genom prioriterade statsobligationer, placerade i AP-fonden, försäkringsbolagen och bankerna. Avkastningen fastställdes till en räntesats som var något lägre än marknadsräntan. Genom den s. k. placeringsplikten ålades AP-fonden och försäkringsbolagen att köpa dessa obligationer och bankerna tvingades att köpa dem genom de likviditetskvoter som riksbanken föreskrev. Bankernas obligationsinnehav nådde emellertid så småningom en sådan omfattning att det blev nödvändigt att skapa nya former för statsupplåningen.

År 1982 började riksgäldskontoret sälja statsskuldväxlar, som är relativt kortfristiga upplåningsinstrument, till marknadsmässig ränta. Påföljande år började riksobligationer att emitteras, likaledes till marknadsmässig ränta. Dessa nya marknadspapper, avsedda att kunna omsättas på en andrahandsmarknad, blev snabbt attraktiva alternativ till bankinlåning för företag och andra som hade överskottslikviditet att placera. På så sätt kom penning- och kapitalmarknaden, som i blygsam skala hade börjat utvecklas redan omkring 1980, att expandera i utomordentligt snabb takt.

Penningmarknadens framväxt gjorde det möjligt för riksbanken att styra marknadsräntan på ett effektivare sätt än tidigare, genom marknadsoperationer. Genom att sälja eller köpa statsskuldväxlar kan riksbanken påverka priset på dessa papper och därmed deras effektiva ränta. På så vis underlättas i hög grad den styrning av det privata valutaflödet som den ovan nämnda statliga utlanslånenormen förutsätter.

Näringslivets ökade erfarenhet av utlandsfinansiering och tillkomsten av de nya penningmarknadsinstrumenten medförde att företagens kunskap om finansiella tekniker växte och den finansiella verksamheten fick större betydelse inom näringslivet. Denna utveckling bidrog till att minska effektiviteten hos de kreditmarknadsregleringar som traditionellt använts som medel i riksbankens kreditpolitik. Förmågan att kringgå regleringarna utvecklades och kreditförmedlingen på den grå marknaden växte. Som stabiliseringspolitiskt instrument fungerade regleringssystemet därmed allt sämre. Detta var ett av huvudmotiven för den avreglering av kreditmarknaden som ägde rum under första hälften av 1980-talet. Ett annat motiv var de samhällsekonomiska allokeringsförluster som man kan räkna med att ett ransoneringssystem medför, särskilt när det varit i bruk en tid.

De viktigaste stegen i avregleringsprocessen togs under 1985. Då avskaffades – i maj – riksbankens rekommendationer rörande bankernas utlåningsräntor och – i november – de kvantitativa utlåningstaken för banker, bostadsinstitut och registrerade finansbolag. I slutet av 1986 togs den sista kvarvarande betydelsefulla regleringen på den inhemska kreditmarknaden bort, nämligen den placeringsplikt som hade ålagt försäkringsbolagen och AP-fonden att köpa prioriterade stats- och bostadsobligationer. Likviditetskvoterna, som tidigare tvingat bankerna att hålla stora stockar av prioriterade obligationer hade avskaffats redan 1983. Därefter gjordes successiva överenskommelser mellan riksbanken och bankerna, som innebar att de senare åtog sig att köpa vissa volymer obligationer varje år. Inte heller sådana överenskommelser görs numera.

Under 1985 och 1986 genomfördes också vissa ytterligare lättnader i valutaregleringen — bl. a. släpptes kravet på att svenska företags direktinvesteringar i utlandet skall finansieras i utlandet. Centrala delar av valutaregleringen finns emellertid kvar, däribland förbudet för utlänningar att köpa svenska räntebärande värdepapper.

Visst utrymme för en självständig penningpolitik

Under senare år har debatterats i vilken grad det är möjligt att föra en självständig penningpolitik i Sverige. Närmare bestämt gäller frågan i vilken utsträckning den svenska räntan är bestämd av utländska räntor och förväntningar om växelkursens utveckling. Om kapitalet vore perfekt rörligt över gränserna och om svenska och utländska kapitalplaceringar vore perfekta substitut, skulle det vid fasta växelkurser vara omöjligt att påverka såväl räntenivå, penningmängd som inhemsk efterfrågan med penningpolitiska åtgärder. För Sveriges del är det emellertid troligt att valutaregleringen medför att landet kan föra en penningpolitik med ett visst mått av självständighet.

Enligt valutaregleringen är det i stort sett bara de svenska företag som bedriver utrikeshandel som har möjlighet att både köpa svenska räntebärande papper och ta upp korta lån i utländsk valuta. Det är dessa företag som t. ex. genom förskjutningar i sina betalningar, åstadkommer en stor del av det kortsiktiga, s. k. spekulativa valutaflödet över gränserna. Detta flöde uppstår om skillnaden mellan svenska och utländska räntor blir så stor att något företag finner det lönsamt att låna pengar i utländsk valuta och placera dem i svenska räntebärande tillgångar eller låna i Sverige och minska sina utländska skulder. Att göra en sådan affär innebär dock ett risktagande eftersom växelkursen mellan kronan och den utländska valutatan kan ha ändrats när lånet skall återbetalas. Därför kräver företaget i allmänhet en riskpremie för att genomföra en transaktion av detta slag. Denna riskpremie är beroende av hur osäker den framtida växelkursutvecklingen bedöms vara, men också av hur stort åtagande affären är relativt företagets övriga verksamhet. Ju större åtagandet är desto högre riskpremie krävs. Det är framför allt via denna sistnämnda mekanism som valutaregleringen kan skapa ett visst utrymme för Sverige att föra en självständig räntepolitik.

Om riksbanken t. ex. önskar höja den korta räntan — genom att sälja statsskuldväxlar — kommer detta inledningsvis att motverkas av ett kapitalinflöde. När detta flöde har blivit tillräckligt stort kommer dock det, genom valutaregleringen, begränsade antalet aktörer på marknaden att ha gjort så stora åtaganden att den riskpremie de kräver för att åstadkomma ett ytterligare inflöde inte täcks av differensen mellan de svenska och utländska räntorna. Då upphör valutainflödet och den högre räntenivån etableras. Den springande punkten i resonemanget är att antalet aktörer på marknaden genom valutaregleringen är begränsat. Om så inte varit fallet skulle inte riskpremien påverkas av kapitalinflödet i exemplet ovan. Därmed skulle inflödet fortsätta och det skulle bli omöjligt för riksbanken att etablera den högre räntenivån.

I en bilaga till långtidsutredningen om penningpolitikens villkor redogörs

bl. a. för de ovan beskrivna mekanismerna.¹ Dessutom redovisas empiriska undersökningar som bl. a. visar att det sedan några år råder kurssäkrad paritet mellan svenska och internationella räntor, dvs. att den terminspremie en placerare får betala, om han vill kurssäkra en affär av ovan beskriven typ, är precis så stor att vinsten på affären försvinner vid en kurssäkring. Detta kan tolkas som att valutaregleringen normalt inte hindrar kort-siktiga valutaflöden av det här slaget.

I bilagan redovisas också en empirisk studie av valutaflödenas räntekänslighet. Resultatet av denna studie tyder på att Sverige skulle ha ett stort ränteoberoende gentemot utlandet. Författarna reserverar sig dock mot en sådan slutsats. De anser bl. a. att resultaten kan ha störts av brister i statistiken och av att två devalveringar har genomförts under den period undersökningen avser.

Minskade spänningar på kreditmarknaden

Den bild av den svenska ekonomin vid 1990-talets mitt som långtidsutredningen ger tyder på att de finansiella problemen och påfrestningarna på kreditmarknaden blir avsevärt mindre än under de senaste tio åren. Bytesbalansen förutsätts uppvisa överskott fram till 1995 och statens lånebehov minskar successivt. Sverige förutsätts vidare få en långsammare inflation än omvärlden. Detta bör sammantaget innebära jämförelsevis små risker för större valutautföden. Därmed minskar också behovet av att hålla uppe den svenska räntan för att försvara valutareserven och växelkursen.

Den finansiella utveckling som följer av långtidsutredningens kalkyl minskar påfrestningarna på kreditmarknaden också i en annan mening. Sparandeskillnaderna mellan olika sektorer minskar fram till 1995, vilket bör ställa mindre krav på omfördelning av sparandet i ekonomin. I tabell 7.8 visas summan av absolutbeloppen av de olika sektorernas sparande-överskott och -underskott i procent av BNP. Det framgår att den utjämnning av sparandeskillnaderna mellan sektorerna som tagit sin början under mitten av 1980-talet fortsätter under kalkylperioden.

Tabell 7.8 Summan av absolutbeloppen av olika sektorsers sparsaldon, i procent av BNP 1970–1995

Löpande priser

1970–1980	1980–1985	1982	1985	1986	1995
15,5	16,9	18,2	14,4	12,1	12,1

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Överutbud av långa obligationer

De finansiella kalkylerna antyder att utbudet av långfristigt kapital på marknaden kan komma att växa långsammare än tidigare. Som visats ovan kommer tillväxten i AP-fondernas placeringskapacitet att upphöra inom några år. År 1995 är fondernas finansiella sparande negativt, vilket innebär att de måste sälja – inte köpa – obligationer. Även tillväxten i försäkrings-

¹ Se Englund, P. m. fl. (1987)

bolagens placeringskapacitet kommer att avta betydligt. Samtidigt kommer försäkringsbolagen sannolikt att strukturera om sina portföljer i riktning mot fler aktier och fastigheter och färre obligationer. Detta möjliggörs i och med att placeringsplikten avskaffats.

Det torde mot denna bakgrund knappast bli möjligt, eller i varje fall dyrbart, för bostadsinstituten att emittera så rekordstora obligationsvolymerna som de gjorde under 1985 och framför allt 1986. Emissionsvolymen 1986 var extremt stor och återspeglade den kraftiga kreditexpansion som ägde rum efter det att utlåningstaken avskaffats. Även med en i förhållande till bostadsbyggandet mer normal utlåningstillväxt för bostadsinstituten är det emellertid risk att utbudet av långfristigt kapital från de institutionella placerarna blir lågt och att den långa räntan drivs upp.¹

Normalt skulle man kunna räkna med att bankerna och andra professionella aktörer på marknaderna uppträdde som "intermediärer" mellan den korta och den långa kreditmarknaden. Härigenom skulle skillnaden mellan korta och långa räntor tendera att jämnas ut. Emellertid har bankerna fortfarande kvar stora obligationsstockar sedan likviditetskvoternas dagar. De kan därför komma att kräva en hög riskpremie för att köpa ytterligare obligationer. Eventuellt kan industri- och andra företag tänkas vara intresserade av att köpa obligationer. Men även de kan förväntas kräva höga riskpremier eftersom det är förenat med stora kursrisker att placera reellt sett kortfristig likviditet – vilket det i industriföretagens fall i regel är fråga om – i långfristiga värdepapper.

I en bilaga till långtidsutredningen presenteras en simuleringsmodell avsedd att användas för att studera samhällsekonomiska effekter av statsskuldspolitiken². I modellen finns mekanismer som visar hur staten kan påverka avkastningsrelationerna mellan olika tillgångar på marknaden genom att ändra på statsskuldens sammansättning. Ett av de antaganden som modellen bygger på är att aktier och långa obligationer är nära substitut. Detta antagande medför att om räntan på långa obligationer stiger så kommer även avkastningskravet på aktier att höjas. Följden av detta blir att företagets finansieringskostnad stiger och därmed att företagets investeringsbenägenhet minskar.

Statsskuldspolitiken kan emellertid inriktas så att en eventuell över-skotts efterfrågan på marknaden för långfristigt kapital inte manifesteras och leder till från tillväxtskympunkt alltför höga långa räntor. Närmare bestämt kan statsskuldens struktureras om så att den innehåller ett mindre inslag av obligationer och ett större inslag av kortfristiga upplåningsinstrument.

En mer kortfristig upplåning skulle innebära att likviditeten i ekonomin blir högre. Kortfristiga statliga upplåningsinstrument, som statsskuldväxlar, kan nämligen av företag och andra betraktas som nära substitut till pengar. Här kan en målkonflikt göra sig gällande, eftersom en högre penningmängdstillväxt riskerar att driva upp inflationen.

¹ I Englund, P. m. fl. (1987) diskuteras hur rän-teskillnader mellan värdepapper med olika löptid framkommer på penningmarknaden.

² Agell, J. och Persson, M. (1987)

8 Ekonomins funktionssätt – några problemområden

Enligt de bedömningar som redovisas i kapitel 6 kommer produktiviteten i den svenska ekonomin under perioden 1984–1995 att öka med ungefär samma takt som under 1970-talet och den första halvan av 1980-talet. Emellertid är den beräknade produktivitetsökningstakten klart lägre än under en stor del av efterkrigstiden.

Att det inte är alldeles enkelt att förklara varför produktivitetsökningstakten i industriländerna sjunkit under de senaste 15 åren, visade diskussionen i kapitel 2. Mycket talar för att ett allmänt lägre efterfrågetryck i oljekrisens och 1970-talsstagnationens spår spelat en viktig roll. Även för den svenska produktivitsutvecklingen torde det förhållandevis låga efterfrågetrycket ha varit av stor betydelse.

Det finns emellertid goda skäl att uppmärksamma även andra faktorer som kan tänkas påverka produktivitsutvecklingen. Med detta syfte har långtidsutredningen initierat ett antal studier som från olika utgångspunkter diskuterar problem relaterade till produktivitsutvecklingen och ekonomins funktionssätt.¹ De olika sektorstudier, som normalt har gjorts inom långtidsutredningarnas ram, har även de givits en något annorlunda inriktning; en ökad vikt har lagts vid en diskussion av funktionsproblem och tillväxthinder.

I detta kapitel belyses tre problemområden som är nära relaterade till den övergripande makroekonomiska utvecklingen; skattesystemets effekter, den offentliga sektorns produktivitet och arbetsmarknadens funktionssätt.

Skattesystemets effekter – några frågeställningar

I långtidsutredningarna har skatter traditionellt spelat en undanskymd roll i de modellgrundade resonemangen. Kraven på skatteinbetalningar har bestämts i kalkylerna men med något enstaka undantag har inte beteendesamband med vars hjälp skatternas inverkan på olika ekonomiska storheter kan studeras funnits i kalkylmodellerna. En orsak till detta är att kunskaperna om skatters olika verkningar varit begränsade. Det har därför inte bedömts som möjligt att på något mer kvalificerat sätt ta hänsyn till skatterna i långtidsutredningarnas modellvärld.

Samtidigt har under senare år en rad undersökningar av skattesystemets verkningar gjorts. Därför finns det numera en förhållandevis god grund att

¹ Det kanske mest uppenbara exemplet är Statens Pris- och Kartellnämnd (1987) där regleringar inom bostads-, jordbruks- och transportområdet analyseras.

stå på vid en analys av skattesystemets effekter. Mot denna bakgrund har det befunnits naturligt att i långtidsutredningen belysa en del centrala aspekter på skattesystemet. Ett arbete har också inletts med att ta fram modellmässiga samband, där effekterna av skatter beaktas. Förhoppningen är att det i framtida långtidsutredningar skall vara möjligt att i större utsträckning infoga effekterna av skatter också i de modellbaserade resonemangen.¹

I den följande diskussionen om skattesystemets effekter anläggs ett renodlat effektivitetsperspektiv, där huvudfrågan är på vilket sätt skattestrukturen kan förändras för att den totala välfärden i ekonomin skall öka. Däremot behandlas endast marginellt hur inkomst- och förmögenhetsfördelningen påverkas av skatter. För en diskussion av olika fördelningsfrågor hänvisas till kapitel 9.

Förändringar av skattesystemet kan avse såväl det totala skatteuttaget (skattetrycket) som bestäms av de offentliga utgifternas omfattning, som omfördelningar av detta uttag, alltså en förändring av skattestrukturen. I de följande avsnitten diskuteras några olika aspekter på beskattning av arbete och kapital. Därefter analyseras frågan om en omfördelning av skatteuttaget kan ge positiva samhällsekonomiska effekter. Innan olika delar av skattesystemet tas upp till mer ingående behandling kan det emellertid vara på sin plats att ge en grov bild av strukturen i det svenska skattesystemet.

I tabell 8.1 presenteras en indelning av de i Sverige förekommande skatterna, både i skatter på arbete och skatter på kapital och efter vilka subjekt som formellt betalar de olika skatterna, hushåll eller företag. I tabellen redovisas dessutom de olika skatterna som procentandelar av BNP 1986.²

Skatter på arbete är helt dominerande för finansieringen av den offentliga sektorn (44,4 % av BNP)³. De är också relativt jämnt fördelade på hushåll och företag. Kapitalskatterna är från finansieringssynpunkt av mindre betydelse (2,5 % av BNP) och tas till största delen ut på företagen. Redan här bör markeras att fördelningen av skatteuttaget mellan hushåll

¹ Se Ljones, O. och Ström, S. (1987).

² En summering av de olika procentandelarna ger ett mått på skattetrycket, 46,9 %, som ligger lägre än traditionella redovisningar. Avvikelsen förklaras av att ca en tredjedel av arbetsgivaravgifterna ej betraktas som skatter i traditionell mening utan som direkt förmånsgrundande avgifter till socialförsäkringssystemet.

³ Klassificeringen av olika skatter är självklar med ett undantag, nämligen att mervärdesskatten uppfattas som en skatt på arbete. Denna tolkning följer av att momsens *inte* driver in en kil mellan avkastningen före och efter skatt på sparande; den kan därför inte uppfattas som en skatt på kapital.

Tabell 8.1 Olika typer av skatter och deras andel av BNP 1986

Skattesubjekt	Hushåll		Företag	
Arbete	Inkomstskatt på arbetsinkomster	20,0 %	Arbetsgivaravgifter	10,4 %
			Mervärdesskatt	6,9 %
			Övriga varu- och tjänsteskatte	7,1 %
Kapital	Inkomstskatt på kapitalinkomster	-0,5 %	Bolagsskatt	1,8 %
	Förmögenhetsskatt	0,2 %		
	Arvs- och gåvoskatt	0,1 %	Statlig fastighets-skatt	0,5 %
	Övrig egendomsskatt	0,4 %		

Källa: Tabellen utgör en lätt modifiering av en tabell i Hansson, I., Skatter och samhällsekonomi, SNS, 1986.

och företag inte säger någonting om var den slutliga bördan av skatten hamnar. I själva verket bärs alla "företagsskatter", förr eller senare, av hushållen genom sänkta (real-)inkomster. En annan sak är att belastningen naturligtvis kan variera mellan olika hushåll.

Skatter påverkar resursallokeringen genom att de driver in kilar mellan inkomsten före skatt och efter skatt, antingen det gäller en extra arbetsinsats eller ett extra sparande. Exempelvis bestäms skattekilarna vid en extra arbetsinsats – den totala marginaleffekten – av (a) skattelikhande arbetsgivaravgifter, (b) den marginella skattesatsen i inkomstskatteskalan, (c) bortfallet i inkomstberoende transfereringar (framför allt bostadsbidrag) samt (d) konsumtionsskatten på en del av nettoinkomsten.

Arbetsutbudet påverkas av skatterna

Individens och hushålls arbetsutbud är åtminstone delvis resultatet av ekonomiska överväganden. Visserligen bestäms arbetstid och arbetsintensitet också av sociala konventioner, ibland kodifierade genom lagstiftning om normalarbetstider m. m., men dessa konventioner formas bl. a. av hur skatter påverkar det ekonomiska utbytet av arbete. Denna påverkan torde dock ske med en avsevärd fördröjning, vilket i sin tur innebär att man inte kan inskränka sig till att se till de kortsiktiga effekterna – kanske av mer blygsam omfattning – av vissa skatteförändringar. Det är också nödvändigt att uppmärksamma den långsiktiga påverkan – av kanske väsentligt större betydelse – via bl. a. förändrade konventioner.¹

En skatt på arbete gör fritid eller hushållsarbete relativt sett mer förmånligt än lönearbete, genom att uppoffringen i form av minskade konsumtionsmöjligheter blir mindre än i frånvaro av skatt. Denna s. k. substitutionseffekt är alltså negativ.

Dessutom påverkar skatten den disponibla inkomsten. En skattehöjning som sänker den disponibla inkomsten motiverar individen att arbeta mer för att kunna behålla sin konsumtionsstandard. Denna s. k. inkomsteffekt är alltså positiv.

Då de olika effekterna motverkar varandra förefaller det vara omöjligt att bestämt uttala sig om effekterna på arbetsutbudet. Denna agnostiska ståndpunkt är dock missvisande. Det är rimligt att utgå ifrån att en stor del av de inbetalda skatterna kommer medborgarna tillgodo. Detta innebär att en betydande del av inkomsteffekten förtas; substitutionseffekten bör då i normalfallet dominera.

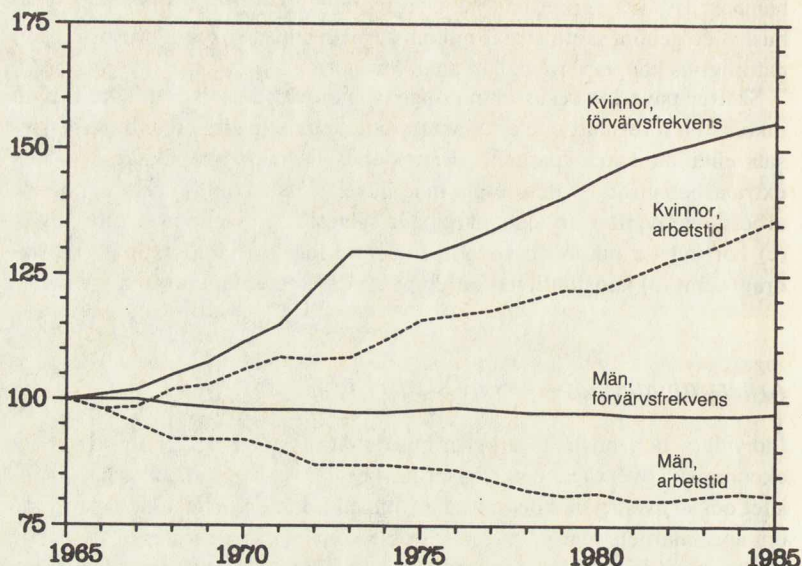
På senare tid har en del empiriska studier publicerats som gör det möjligt att bilda sig en uppfattning om hur skattesystemet påverkar arbetsutbudet. Innan resultatet från några av dessa presenteras kan det ha sitt intresse att se hur arbetsutbudet i Sverige faktiskt har utvecklats (se diagram 8.1).

Förvärvsfrekvensen för män är hög och har så varit under de senaste 20 åren. En viss kontinuerlig minskning har emellertid skett. Antalet arbetade timmar har minskat i en betydligt snabbare takt.

Kvinnornas förvärvsfrekvens har ökat, och det i en mycket snabb takt. Även det totala antalet timmar som kvinnor arbetar har ökat, men inte i samma takt. Sammantaget har dessa trender medfört att antalet arbetade

¹ En illustration till detta kan gälla individernas *utbildnings- och karriärval*. Av olika undersökningar vet man att val av utbildning till stor del påverkas av föräldrarnas utbildning, i en del fall så starkt att yrken går i arv. Denna typ av social konvention kan förmodligen verka långt efter det att det ekonomiska utbytet av utbildning förändrats – i positiv eller negativ riktning.

Diagram 8.1. Förvärsfrekvenser och genomsnittligt antal arbetade timmar per individ vid 1965–1985. Män och kvinnor 25–64 år



Källa: Arbetskraftsundersökningarna, statistiska centralbyrån och *Om hundra år*, Ds:SB 1984: 2.

timmar för en genomsnittlig man eller kvinna mellan 25 och 64 år har minskat med något under 10 % i Sverige under åren 1963–1985.

Det observerade mönstret ser ut som man skulle vänta sig mot bakgrund av både skatte- och transfereringssystemets nuvarande utformning och av de förändringar som genomförts under de senaste 20 åren. Med ökade marginalsattesatser har de inkomster som följer med en ytterligare arbetsinsats begränsats. Detta kan väntas ha medfört att antalet arbetade timmar minskar snabbare (som för män) eller växer långsammare (som för kvinnor) än förvärvsfrekvensen. Förändringar i skattesystemet (särbeskattning) har också gjort det mer lönsamt för kvinnor att lönearbeta, vilket sannolikt är en faktor bakom den stigande förvärvsfrekvensen. Tack vare föräldraförsäkringen och förskolans utbyggnad har det också blivit möjligt för många småbarnsföräldrar att arbeta. Skatteintäkterna har alltså i detta avseende använts på ett sätt som säkerligen bidragit till ett ökat arbetsutbud.

I en nyligen publicerad studie jämförs arbetsutbudets utveckling i Sverige och Förenta staterna.¹ I Förenta staterna – med lägre marginalskatter och sambeskattnig – ser mönstret delvis annorlunda ut. Antalet arbetade timmar har för män inte minskat i samma takt som i Sverige. Inte heller har kvinnornas förvärvsfrekvens ökat i samma utsträckning. De kvinnor som sökt sig ut på arbetsmarknaden arbetar å andra sidan väsentligen fler timmar än i Sverige, vilket förefaller naturligt mot bakgrund bl. a. av att föräldraförsäkring saknas. För en genomsnittlig man eller kvinna mellan 25 och 64 år har antalet arbetade timmar i Förenta staterna ökat marginellt 1963–1982.

¹ Burtless, G. (1986).

Att utvärdera hur arbetsutbudet totalt sett påverkas av skatte- och transfereringssystemet är en utomordentligt svår uppgift. Det vore fel att dra några bestämda slutsatser från data av det slag som presenterats. Som tidigare framhållits påverkas arbetsutbudet av många andra faktorer än de renodlat ekonomiska.

Däremot förefaller man i dag kunna stå på fastare mark när det gäller frågan om hur marginella förändringar i löner och skatter påverkar arbetsutbudet – och denna fråga är från ekonomisk-politisk synpunkt väl så intressant. Några studier med för ändamålet förhållandevis väl lämpade metoder har gjorts. I en bilaga till långtidsutredningen publiceras en sådan studie, baserad på individdata från 1981, som belyser hur arbetsutbudet för män och kvinnor påverkas av förändringar i löner och skatter.¹

Effekterna av förändringar i lönenivån på gifta mäns arbetstider är enligt studien relativt svaga. (En ökning i lönen med 1 % ökar antalet arbetade timmar med 0,02 %.) För gifta kvinnor är effekten väsentligt starkare; 0,4 % fler kvinnor kan förväntas vilja arbeta om lönen stiger med 1 % och bland de kvinnor som redan arbetar kan antalet arbetade timmar enligt studien förväntas öka med ca 0,6 %. Sammantaget innebär detta alltså att en ökning i lönen på 1 % medför att arbetsutbudet för gifta kvinnor ökar med nära 1 %.

I långtidsutredningsbilagan genomförs också en beräkning av hur förändringar i skattenivån påverkar arbetsutbudet. När kommunalskattesatsen sänks med 5 procentenheter (och en motsvarande justering görs av den då existerande marginalsattesparren), utan att några andra skatter höjs i kompenserande syfte, får detta relativt starka effekter på arbetsutbudet (se tabell 8.2).

Arbetskraftsdeltagandet ökar med 3 % för gifta kvinnor medan antalet arbetade timmar bland de kvinnor som arbetar ökar med nära 10 %. Sammantaget medför alltså en marginalsattesänkning med 5 % att de gifta kvinnornas arbetsutbud ökar med nästan 13 %. För gifta män är effekterna något lägre; bland de som arbetar kan timantalet enligt studien beräknas öka med ca 5 %. När författarna också tar hänsyn till ensamstående, och väger samman män och kvinnor, finner de att antalet arbetade timmar ökar med 5,5 % för de som i utgångsläget hade ett arbete.

Tabell 8.2 Procentuell förändring i arbetsutbudet vid en reduktion av skattenivån med 5 procentenheter (kommunalskatt och marginalsattespar)
Gifta kvinnor och män

Typ av arbetsutbud	Kvinnor	Män
Förväntat utbud, personer	3,0	— ^a
Förväntat utbud i timmar givet att en person är i arbete	9,7	5,0
Totalt förväntat utbud i timmar	12,9	— ^a

^a Antalet observationer i datamaterialet är för litet för att möjliggöra en uppskattning.

Källa: Ljones, O. och Ström, S. Tillbud av arbeid i Sverige, bilaga 15 till Långtidsutredningen 1987.

¹ Ljones, O. och Ström, S. (1987).

I huvudsak överensstämmer dessa resultat med de som erhållits i en studie initierad av Expertgruppen för studier av offentlig ekonomi (ESO).¹ Där undersöks emellertid enbart hur arbetsutbudet för gifta män i åldern 25–55 år påverkades av det progressiva inkomstskattesystemet år 1973. I denna undersökning uppskattas att antalet arbetade timmar för ett representativt urval män – med olika löner – vid det *progressiva* skattesystemet är ca 12 % mindre än om man inte hade någon inkomstskatt alls. En proportionell inkomstskatt – med samma skatteintäkter – reducerar antalet arbetade timmar väsentligt mindre, med ca 6 %.

De olika studierna ger en tillräcklig grund för att dra slutsatsen att nivån på skatteuttaget har en effekt på arbetsutbudet. Däremot gör man säkert klokt i att inte hårdra de siffermässiga preciseringarna av skattesystemets effekter.

En skattefinansierad utgiftsökning medför två typer av kostnader för den privata sektorn, dels ökar skatteuppbörden, dels uppkommer alltså en indirekt kostnad till följd av en snedvridning av resursanvändningen. Summan av dessa kostnader, mätta som förlusten av privat konsumtion per krona i ökad skatteintäkt är åtgärdens marginalkostnad.

Hur stor den indirekta kostnaden blir beror av det produktionsbortfall som följer av det minskade arbetsutbudet, men också av värdet av den ökade obeskattade tidsanvändningen (t. ex. fritid). Produktionsbortfallet beror inte enbart av skattenivån utan också av vilken skatt det är som höjs och av hur de uppburna skatterna utnyttjas. Vissa skatter (t. ex. inkomstskatten) har större effekter än andra på arbetsutbudet. Vid en skattehöjning som utnyttjas för transfereringar går också en förhållandevis stor del direkt tillbaka till medborgarna, vilket gör att substitutionseffekten ökar relativt inkomsteffekten.

De här effekterna har exemplifierats i en svensk studie.² Där hävdas att en mervärdeskattehöjning, som ökar genomsnittsskatten i ekonomin med 1 procentenhet, för varje krona i ökad skatteintäkt ger en marginalkostnad på ca 1,70 kr, medan en inkomstkattehöjning, som ger samma ökning av genomsnittsskatten, resulterar i en marginalkostnad på inte mindre än ca 7,70 kr. I båda fallen antas skattehöjningen finansiera transfereringsutgifter. I det fall mervärdeskattehöjningen i stället finansierar offentlig konsumtion blir marginalkostnaden ca 1,30 kr.

Eftersom marginalkostnaderna anger välfärdsförlusterna för individer, mätt som privat konsumtionsminskning, anger de hur mycket *högre* individerna måste värdera den offentliga utgiftsökningen för att skattehöjningen från välfärdssynpunkt skall vara motiverad. Denna högre värdering förefaller alltså variera kraftigt mellan olika slag av skattehöjningar och mellan olika slag av utgiftsökningar.

Kapitalinkomstbeskattning av företag eller hushåll?

Hur kapitalinkomstbeskattningen bör utformas beror i hög grad av hur öppen den svenska ekonomin är.³ I dag rör sig inte allt kapital fritt över gränserna. Ändå torde det vara rimligt att utgå ifrån att ekonomin är öppen när man analyserar kapitalbeskattningen, särskilt i företagssektorn. I takt

¹ Blomqvist, S. (1985).

² Hansson, I. (1986).

³ Se Englund, P. (1986).

med att de finansiella marknaderna blir allt närmare integrerade med varandra förstärks ekonomins öppenhet.

I en öppen ekonomi är det en fundamental skillnad mellan personliga skatter, som belastar inhemska medborgare oavsett varifrån inkomsterna härrör, och företagsskatter, som belastar avkastningen på realkapital inom landet oavsett vem som äger det. Man kan alltså med en viss generalisering säga att företagsskatten är en skatt på inhemska investeringar medan den personliga kapitalinkomstbeskattningen är en skatt på inhemskt sparande.

En högre *personlig kapitalinkomstbeskattning* leder till ett lägre inhemskt sparande, men detta får i en helt öppen ekonomi ingen effekt på investeringarna; avkastningskravet är internationellt bestämt. Därmed påverkas inte heller kapitalintensiteten inom i Sverige verksamma företag.

Den högre personliga kapitalinkomstbeskattningen får alltså välfärds-effekter genom att den påverkar konsumenternas sparbeslut, men den får inga följdverkningar via faktorpriserna. Eftersom det inhemska sparatet kan förväntas minska, men inte investeringarna påverkas, får den högre personliga kapitalinkomstbeskattningen effekter på bytesbalansen om inga andra åtgärder vidtages. Därigenom kan den andel av det inhemska realkapitalet som är i utländsk ägo förväntas öka.

Effekterna av en skärpt inhemsk *företagsbeskattning* blir annorlunda. För att någon skall vilja äga inhemskt realkapital måste avkastningen på nyinvesteringar inom landet stiga så att den efter skatt alltså motsvarar den internationellt givna nivån. Detta innebär en risk för lägre investeringar och kapitalintensitet, vilket i sin tur på sikt tenderar att driva ner den inhemska lönenivån. Samtidigt får en högre företagsbeskattning inga effekter på inhemskt sparande, men en högre andel av det inhemska sparatet kommer att placeras utomlands.

Av detta resonemang går det att sluta sig till att man vid utformningen av kapitalinkomstbeskattningen står inför ett val och att detta val är mer påtagligt ju mer öppen ekonomin är; en högre personlig beskattning har snedvridande effekter på konsumenternas beteende men inte på faktorpriserna medan motsatsen gäller för företagsskatten.

Skattebelastningen för företagen varierar mellan olika slags investeringar

Bolagsskatten driver in kilar mellan avkastningen före och efter skatt på investeringar i företagen. Ett utmärkande drag är att storleken på dessa skattekilar varierar kraftigt dels mellan olika slag av investeringar, dels mellan olika sätt att finansiera investeringarna.

Om man koncentrerar uppmärksamheten enbart på bolagsskattens effekter och studerar *de olika investeringslagen* finner man att den skattemässiga behandlingen är förmånligast för maskininvesteringar (genom möjligheterna till accelererade avskrivningar), medan lagerinvesteringar utom vid mycket låga inflationstakter har en missgynnad ställning. Byggnader intar en mellanställning. Dessa skillnader i skattebelastning är större vid hög inflation, vilket bl. a. beror på beskattningen av nominella prisvinster på lager.

Av *finansieringsformerna* är lån den mest fördelaktiga (genom avdrags-

rätten för låneräntor i företagen), något som kontrasterar mot den förhållandevis höga skattebelastningen på nyemissionsfinansierade investeringar. Finansiering med kvarhållna vinstmedel drabbas emellertid av den allra högsta skattebelastningen.

Av tabell 8.3 framgår att den marginella belastningen av bolagsskatten är låg oberoende av inflationstakt. Detta är en slutsats som står sig även i en internationell jämförelse. Den svenska bolagsskatten bör alltså kunna bidra till en hög investeringstakt. Det finns emellertid andra problem med bolagsskatten; de stora avvikelserna i marginell skattebelastning mellan exempelvis kapitaltyper och finansieringskällor, riskerar att leda till ett från samhällsekonomisk synpunkt irrationellt investeringsbeteende.

Tabell 8.3 Marginell skattebelastning (procent av bruttoavkastning) vid investeringar i realkapital inom tillverkningsindustrin enligt 1985 års skatteregler
10 procents real bruttoavkastning har förutsatts

Enbart bolagsskatt	Inflationstakt		
	0 %	5 %	10 %
<i>Kapitaltyp</i>			
Maskiner	-7,0	-11,5	-15,0
Byggnader	13,3	6,7	0,0
Lager	4,4	19,3	28,6
<i>Finansieringskälla</i>			
Lån	-28,0	-37,7	-44,6
Nyemission	5,3	9,0	11,2
Kvarhållen vinst	24,2	30,0	32,1
Totalt	2,6	2,0	0,5
Ägar- och bolagsskatter	Inflationstakt		
	0 %	5 %	10 %
<i>Kapitaltyp</i>			
Maskiner	16,3	20,9	27,2
Byggnader	33,5	36,4	39,9
Lager	26,0	47,1	63,9
<i>Finansieringskälla</i>			
Lån	-11,4	-12,5	-10,2
Nyemission	50,3	71,9	93,2
Kvarhållen vinst	48,7	62,6	73,9
<i>Ägare</i>			
Hushåll	55,5	70,7	83,5
Skattebefriade institutioner	-7,2	-10,8	-14,1
Försäkringsbolag	10,4	26,0	49,0
Totalt	24,4	32,4	40,3

Källa: Beräkningar utförda av Jan Södersten. Beräkningsmetodiken beskrivs i Södersten, J. och Lindberg, T., Skatt på bolagskapital, Industriens Utredningsinstitut, 1983.

Annorlunda ter sig problemen om man ser till den samlade effekten av ägar- och bolagsskatten. Den totala marginella skattebelastningen blir då väsentligt högre och detta gäller i högsta grad också i en internationell jämförelse. Uppenbart är alltså att den totala ägar- och bolagsbeskattningen inte uppmuntrar till sparande i företagskapital. Mot bakgrund av analysen i föregående avsnitt förefaller det alltså som om den svenska ägar- och bolagsbeskattningen gynnar investeringar men inte att svenska hushåll satsar sitt sparande i företag.

Påfallande är också i detta fall hur stora skillnaderna i marginell skattebelastning är mellan kapitaltyper och finansieringskällor. Till de problem detta åsamkar kommer de s. k. inlåsnings effekter som den totala bolags- och ägarbeskattningen medför. Dessa sammanhänger med att skatten på utdelat kapital är förhållandevis hög. Därmed framstår det ofta som lönsamt för företag att investera kvarhållna vinstmedel även om avkastningen på de aktuella projekten egentligen inte är så hög.

Det finns alla skäl att tro att det mycket komplexa skattesystemet har både avsedda och icke-avsedda verkningar.¹ Det är därför inte heller självklart i vilken riktning systemet skall förändras. En huvudfråga förtjänar dock att lyftas fram: Det nuvarande företagsskattesystemet är ett uttryck för högt ställda och detaljerade ambitioner. Samtidigt är det ovisst i vilken utsträckning avsikten att exempelvis styra investeringarna kan uppfyllas och faktiskt har uppfyllts.

Med en lägre ambition att styra t. ex. investeringarna är det naturligt att söka finna en beskattning som är mer neutral med avseende på exempelvis kapitaltyp och finansieringsform. Ett inslag i en sådan omläggning – som samtidigt skulle bidra till att minska den nuvarande inlåsnings av kapital i existerande företag – kan vara en begränsning av de mycket omfattande reserveringsmöjligheterna. En sådan breddning av skattebasen skulle kunna skapa ett utrymme för en sänkning av skattesatsen.

Skatteuttaget kan omfördelas

Av vad som tidigare har sagts framgår att de olika skatterna på arbete – särskilt den progressiva inkomstskatten – ger icke oväsentliga välfärdsföruster och ett minskat arbetsutbud. Vidare har framgått att kapitalinkomstbeskattningen på hushåll har effekter på sparandet samtidigt som företagsbeskattningen påverkar investeringsbeteendet i företagen. I detta avslutande avsnitt kompletteras tidigare överväganden kring förändringar av enskilda skatter med en diskussion av tänkbara omfördelningar av skatteuttaget mellan olika slag av skatter.

Diskussionen av *skatter på arbete* visade att den totala marginaleffekten i huvudsak (om vi bortser från transfereringsminskningar) beror av inkomstskatten, de (skattelikhande) arbetsgivaravgifterna samt mervärdeskatten. Frågan är då vad en viss målsatt sänkning av marginaleffekten kräver för förändringar i dessa olika skatter. Det kan illustreras med ett mycket enkelt räkneexempel.

Antag att arbetsgivaravgiften i utgångsläget uppgår till 25 %, att marginals-katten i inkomstskatten är 50 % och att mervärdeskatten är 23,5 % och att ambitionen är att reducera marginaleffekten på ca 68 % med fem pro-

¹ Man kan t. ex. fråga sig i vilken utsträckning avsikten med det nuvarande systemet varit att ge en hög mekaniseringsgrad, en låg soliditet och ett institutionaliserat ägande.

centenheter. Då krävs en sänkning, antingen av arbetsgivaravgiften med drygt 20 procentenheter eller av marginals-katten med drygt 8 procentenheter eller av mervärdeskatten med drygt 12 procentenheter.

Av räkneexemplet framgår för det första – även sedan hänsyn tagits till skillnader i de olika skattebasernas storlek – att de statsfinansiella kostnaderna varierar kraftigt mellan de olika alternativen. En marginals-kattsänkning är väsentligt ”billigare” än de övriga. Detta innebär också att det är möjligt att göra en intäktsneutral omläggning – med en sänkning av marginals-katten och en höjning av exempelvis mervärdeskatten – och ändå erhålla en reducerad marginaleffekt.

En ytterligare reduktion av marginaleffekten blir möjlig om omläggningen kombineras med en breddning av baserna för inkomstskatten och mervärdeskatten. För inkomstskattens del kan detta ske genom att olika avdrag begränsas eller elimineras. Basen för mervärdeskatten kan breddas genom att exempelvis fler tjänster än i dag inkluderas.

Att föreslå förändringar i *kapitalbeskattningen* som är gynnsamma från effektivitetssynpunkt är mer komplicerat. En generell skärpning av företagsbeskattningen riskerar att negativt påverka investeringsutvecklingen, vilket i förlängningen slår tillbaka också på löneutrymmet. I ett avseende kan det idag emellertid finnas anledning att modifiera denna slutsats. Om skatteuttaget på företag ökar i omvärlden, vilket den nuvarande skattereformen i Förenta staterna är ett exempel på, innebär det att utrymmet för liknande åtgärder ökar i Sverige.

Även en skärpt beskattning av kapitalinkomster i den personliga beskattningen medför snedvridningar, i detta fall försämrade villkor för sparandet. Samtidigt talar vissa argument för en mer likartad skattebelastning på kapital och arbetskraft. En stor del av de olika åtgärder som idag vidtas för att undvika skatt görs just för att utnyttja det faktum att kapitalbeskattningen generellt sett är lägre än beskattningen av arbetsinkomster.

En helt annan sak är att åtgärder kan vidtas för att oberoende av nivån på kapitalbeskattningen förenkla den i olika avseenden. Företagsbeskattningen bör exempelvis göras mer neutral med avseende på finansieringsformer och realkapitaltyper. På samma vis bör den personliga kapitalinkomstbeskattningen utformas så att olika typer av sparande likställs.

Sammanfattningsvis kan konstateras att skattesystemet har vissa snedvridande effekter och att dessa aldrig helt – och kanske inte ens i huvudsak – kan försvinna vid en skattenivå motsvarande den idag rådande. Samtidigt finansierar skatterna både en omfattande offentlig verksamhet och ett transfereringssystem som bidrar till att utjämna de ekonomiska villkoren mellan medborgarna. För att denna verksamhet skall kunna upprätthållas krävs ett skatteuttag på i stort sett nuvarande nivå. Detta hindrar emellertid inte att väsentliga förbättringar av skattesystemet är möjliga.

Den offentliga sektorn och tillväxten

Som framgått av tidigare kapitel leder strävan mot en bestående samhälls-ekonomisk balans till att vissa krav ställs på utvecklingen inom olika delar

av den svenska ekonomin. Ett sådant krav — som är centralt i utredningens kalkyler — ställs på de offentliga utgifterna. Deras ökningstakt måste begränsas eftersom de offentliga finanserna skall fortsätta att saneras utan att skattetrycket tillåts öka.

Nödvändigheten att begränsa de offentliga utgifternas tillväxt medför att frågan om den offentliga verksamhetens effektivitet blir ännu viktigare än under tidigare år. Om stat och kommuner även fortsättningsvis skall kunna erbjuda medborgarna en god service krävs att de tillgängliga resurserna används på bästa möjliga sätt. Vissa omprövningar blir då ofrånkomliga så att resurser kan föras över från mindre viktiga områden till sådana där behoven är som störst. Detta kräver en ständig analys av behoven och flexibla organisationsformer. Avsikten med detta avsnitt är att fästa uppmärksamheten på den offentliga sektorns funktionsproblem.

Inledningsvis diskuteras hur produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn normalt hanteras i långtidsutredningarnas modellvärld. I det därpå följande avsnittet redogörs för några studier där man försökt mäta produktivitetens utvecklingen. Därefter diskuteras problem i anslutning till de genomförda produktivitetmätningarna. Avslutningsvis behandlas alternativa finansieringssätt och organisationsformer.

Produktivitetstillväxten är noll i nationalräkenskaperna

En sektor som tar i anspråk något över 30 % av de totala produktionsresurserna har självfallet ett väsentligt inflytande på den samhällsekonomiska utvecklingen. Den offentliga sektorn svarar således för en betydande del av den inhemska efterfrågan. Den snabbt växande verksamheten har också bidragit till den höga sysselsättningsnivån i landet. Särskilt den kommunala sektorn har under vissa år med vikande konjunkturer haft stor betydelse på detta område.

Samtidigt kan man hävda att de snabba ökningarna i offentlig verksamhet varit en faktor bakom den periodvis allt för höga inhemska efterfrågan. Den omfattande utbyggnaden av framför allt kommunal verksamhet har vidare bundit resurser som kunde ha förts till andra näringsgrenar. Mycket talar också för att en del av problemen med löne- och prisbildningen under de senaste 10–15 åren sammanhänger med den offentliga sektorns snabba tillväxt.

I nationalräkenskaperna förutsätts att inga produktivitetsförändringar sker i den offentliga sektorn. Såväl offentlig produktion som konsumtion mäts via kostnaderna, eftersom marknadsprisbildning saknas. Eventuella produktivitetsförändringar kan därför inte beräknas.

Innan vi diskuterar rimligheten i denna av mättekniska skäl införda förutsättning skall några av dess konsekvenser beröras. Den viktigaste är att om produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn i själva verket är positiv så underskattar nationalräkenskaperna såväl totalproduktionen som den offentliga konsumtionen. I sådant fall skulle den offentliga sektorns expansion ha varit ännu snabbare än vad som angetts. I fall anslagsgivningen till myndigheterna hade utgått från att åstadkomma en given produktion hade det nödvändiga medelsbehovet blivit överskattat. Denna argumentation ligger också bakom anslagsnedskärningarna till statliga

myndigheter. Naturligtvis blir effekterna de motsatta vid en sjunkande produktivitet.

En annan effekt av den förutsatta nollproduktiviteten är en relativprisstegring för den offentliga konsumtionen. Enligt nationalräkenskaperna steg implicitprisindex för offentlig konsumtion 1970–1985 med 10,3 % per år, medan motsvarande stegring för näringslivet (bruttonationalprodukten minus offentlig konsumtion) var 9,0 % per år.

Att nationalräkenskaperna tvingats arbeta med detta antagande om den offentliga sektorns produktivitet beror på att det inte finns tillfredsställande mätmetoder. Detta är inget unikt problem för Sverige utan gäller alla länder. De svenska nationalräkenskaperna följer på denna punkt det internationellt överenskomna beräkningssystemet.

Det är naturligtvis en orealistisk förutsättning att inga produktivetsförändringar skulle äga rum inom offentlig verksamhet. En annan sak är att dessa kan antas vara lägre än i varuproduktionen för stora delar av tjänsteproduktionen inom den offentliga sektorn, t. ex. vård och utbildning, där rationaliseringsmöjligheter genom mekanisering är begränsade. Detsamma gäller för övrigt motsvarande verksamheter inom den privata sektorn.

Den uppmätta produktivitetstillväxten är låg

Under senare år har expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) bedrivit ett större projekt för att utveckla metoder för beräkning av produktivetsutvecklingen inom olika delsektorer, omfattande ca 70 % av den offentliga tjänsteproduktionen. Resultaten har publicerats i en rad rapporter. En summering av studierna görs i rapporten "Offentliga tjänster – sökarmot produktivitet och användare" (Ds Fi 1986: 13) och i en bilaga till denna utredning.¹

Det första steget i beräkningarna är att mäta de utförda prestationerna med hjälp av en eller flera kvantitetsindikatorer. Som exempel på sådana prestationsmått kan nämnas antal elevtimmar, antal barn på daghem, antal timmar i hemhjälp, antal vård dagar, antal patientbesök, antal behandlade ärenden osv. Som vikter för att väga samman prestationer inom eller mellan myndigheter har i regel använts styckkostnader. Samtidigt har i möjligaste mån hänsyn tagits till kvalitetsförändringar. Sedan har prestationsmåttet satts i relation till resursinsatsen, beräknad som kostnaderna i fast pris.

I första hand har perioden 1970–1980 studerats. I vissa fall har också 1960-talet och den första hälften av 1980-talet kunnat behandlas. Studierna tyder på en minskande eller oförändrad produktivitet 1970–1980 inom alla områden utom vägsektorn och enstaka administrativa myndigheter. I de fall beräkningar kunnat göras också för 1960-talet har man funnit att utvecklingen varit något bättre under 1970-talet än under 1960-talet. Denna positiva förändring synes ha fortsatt i början av 1980-talet då resultaten tyder på att produktiviteten har ökat med 1 à 2 % per år. För dessa år har dock endast ett fåtal verksamheter kunnat studeras.

Ett genomgående drag i flertalet av studierna är att produktiviten sjunker när resurserna ökar avsevärt och stiger när resurserna minskar. Det tyder enligt ESO-rapporten på att det är lättare att hålla prestationerna

¹ Murray, R. (1987).

Tabell 8.4 Offentlig konsumtion och bruttonationalprodukt 1970–1980 beräknade enligt två antaganden om offentlig produktivitet

	Milj. kr. i 1980 års priser			Årlig procentuell förändring		
	1970	1975	1980	1970– 1975	1975– 1980	1970– 1980
Offentlig konsumtion						
a) oförändrad produktivitet	111 594	129 914	153 156	3,1	3,3	3,2
b) 1,5 % produktivitets- minskning per år	129 368	140 560	153 156	1,7	1,7	1,7
Bruttonationalprodukt						
a) oförändrad produktivitet	432 647	491 546	525 099	2,6	1,3	2,0
b) 1,5 % produktivitets- minskning per år	450 421	502 192	525 099	2,2	0,9	1,5

Källa: Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds Fi 1986: 13.

uppe trots en vikande resurstillgång än att öka prestationerna i takt med resursökningen.

En sammanvägning av de beräknade produktivetsförändringarna inom olika delsektorer visar en produktivetsnedgång för hela den offentliga sektorn på 1,5 % per år 1970–1980. Osäkerheten i de redovisade resultaten understryks dock i alla delstudier. Trots detta finns det anledning att fundera över innebörden av en så oförmånlig produktivetsutveckling i offentlig tjänsteproduktion som studierna tyder på.

I den ovan nämnda ESO-rapporten presenteras vissa beräkningar för att visa innebörden av den beräknade produktivetsminskningen på bruttonationalprodukt och offentlig konsumtion. Enligt nationalräkenskaperna ökade bruttonationalprodukten med 2 % per år under 1970-talet. För offentlig konsumtion var ökningen 3,2 % per år. Om man i beräkningarna hade beaktat att den offentliga sektorns produktivitet sjönk med 1,5 % årligen skulle bruttonationalproduktens ökning ha stannat vid 1,5 % per år och den offentliga konsumtionens ökning vid 1,7 % per år (tabell 8.4).

I ESO-rapporten understryks att de utförda produktivetsberäkningarna bara är en första ansats i metodutvecklingen och att det därför inte är rimligt att i nationalräkenskaperna inarbeta de resultat som tagits fram. Ovanstående räkneexempel har gjorts enbart i pedagogiskt syfte.

Produktivetsmätningarna har kritiserats

En rad invändningar har riktats mot ESO:s produktivetsmätningar. Kritiken går huvudsakligen ut på att de inte på ett rimligt sätt har beaktat kvalitetsutvecklingen. Dessutom skulle utredarna tenderat att inte beakta förbättringar i sådana s. k. sekundärtjänster som miljö, personligt bemötande osv.¹

¹ von Otter, C. (1986).

De svåra mätproblemen, inte minst när det gäller att bedöma kvaliteten på de offentliga prestationerna, gör att många resultat måste betecknas som osäkra. ESO har nu satt igång ett nytt arbete för att bl. a. utreda kvalitetsutvecklingen i den offentliga verksamheten och hur denna påverkar produktivitetsutvecklingen.

Men bland ESO:s studier finns sådana där beräkningarna kunnat baseras på förhållandevis säker grund. Som exempel kan nämnas jämförelsen mellan produktiviteten inom offentlig och privat tandvård.¹ Enligt denna undersökning var produktiviteten 13–30 % lägre i folktandvården än i privat tandvård, beroende på vilket mått på produktiviteten man använt.

Det finns också andra sätt att närma sig problemet med effektivitet i offentlig verksamhet. Statskontoret visar prov på ett i några studier där kostnaderna för offentliga verksamheter i de nordiska länderna 1980 jämförs². I princip avser jämförelsen styckkostnaderna för en viss prestation (kostnader per förvaltd vägkilometer, per skolplats och daghemsplats, per hemhjälpstimme, per åldring i vårdhem, per våddad sjukhuspatient osv.). Det bereder naturligtvis en del svårigheter att göra sådana jämförelser då prestationerna inte alltid är jämförbara. Undersökningarna visar att styckkostnaderna med endast ett fåtal undantag är mycket högre i Sverige. Det är mot denna bakgrund svårt att avfärda hypotesen att motsvarande offentlig service kostar mer i Sverige än i de andra nordiska länderna.

Även kritikerna medger att ESO:s och statskontorets studier behandlar viktiga frågor även om de naturligtvis inte säger hela sanningen om produktivitetsutvecklingen i offentlig verksamhet. Den närmast negativa produktivitetsutvecklingen i stora delar av den offentliga tjänsteproduktionen är ett allvarligt problem som måste angripas. Att studera produktiviteten i en verksamhet där prestationerna mäts via nedlagda kostnader är emellertid svårt. Det är därför viktigt att det arbete att söka nya mätmetoder som påbörjats inom ramen för expertgruppen för studier i offentlig ekonomi får fortsätta och fördjupas.

Vikten av att angripa produktivetsproblemet inom offentlig verksamhet kan också illustreras med följande enkla räkneexempel i anknytning till kalkylerna i föreliggande långtidsutredning. I denna förutsätts den offentliga konsumtionen växa med 0,8 % per år i volym 1984–1995. Räknat i 1980 års priser innebär detta en utgiftsökning under perioden på 14,8 miljarder kr. Beräkningen utgår i enlighet med nationalräkenskaperna från antagandet att inga produktivetsförändringar sker inom offentlig verksamhet. Om man i stället antar att det genom olika åtgärder bli möjligt att höja den offentliga produktiviteten med 1 % årligen, skulle motsvarande konsumtionsvolym (mätt i prestationstermer) åstadkommas för en kostnad som 1995 är 3,6 miljarder lägre än 1984. Besparingen uppgår således till 18,4 miljarder kr. i 1980 års priser, motsvarande drygt 11 % av den totala offentliga konsumtionen 1984.

Alternativa finansieringssätt och organisationsformer

Mot bakgrund av vad som tidigare sagts om såväl finansierings- som produktivetsproblem i offentlig verksamhet är det motiverat att fråga sig vilka uppgifter det egentligen är nödvändigt att den offentliga sektorn tar

¹ Jönsson, B. (1983).

² Statskontoret (1983).

på sig. Anser man att en viss tjänst bör tillgodoses med offentliga medel blir nästa fråga om detta måste utföras i offentlig regi eller om det t. ex. kan läggas ut på entreprenad?

Debatten om offentlig eller privat verksamhet har ofta förts i termerna antingen – eller. Debatten har därmed i hög grad fokuserats till huvudmannafrågan. I sin bilaga till denna långtidsutredning¹ påpekar Svenska kommunförbundet att valet mellan privat eller offentlig verksamhet både handlar om produktionsformer och finansiering. Detta illustreras i nedanstående figur.

		Produktion	
		Offentlig	Privat
Finansiering	Offentlig	Offentlig verksamhet som finansieras med skatter	Entreprenörproducerad verksamhet som finansieras med skatter
	Privat	Offentlig verksamhet som finansieras med avgifter	Avgiftsfinansierad verksamhet som produceras på entreprenad. Utförsäljning av kommunal verksamhet.

Fyrfältstablån fångar dock inte upp alla produktions- och finansieringsformer. Sålunda finansieras t. ex. barnomsorg med både avgifter och skatter. Vidare är viss halvoffentlig verksamhet inte medtagen (föreningsdrift, kooperativ).

I Svenska kommunförbundets bilaga konstateras också att diskussionerna om den kommunala verksamhetens värde, effektivitet, organisation och verksamhetsformer är mer omfattande nu än någonsin tidigare. Resursknappheten och en på sina håll vikande tilltro till den offentliga verksamhetens förmåga att tillhandahålla bra service har varit starka incitament för det förändringsarbete som pågår. Omprövningen gäller både relationen mellan stat och kommun och förändringarna i kommunernas arbetssätt. En grundfråga i förnyelsen är naturligtvis hur den kommunala servicen skall produceras. Kommunförbundet pekar härvid på följande fyra alternativ: (1) genom befintlig, men effektiviserad kommunal organisation, (2) med inslag av medborgarmedverkan i den kommunala organisationen, (3) genom halvoffentlig verksamhet (föreningsdrift, kooperativ) och (4) genom privatisering.

En möjlig utveckling anges vara att den politiska styrningen i större utsträckning kommer att ske genom ett "kontraktsförhållande" med en mångfald producenter. Denna styrform kan gälla både utom och inom den offentliga sektorn. Politikerna skulle alltså i mindre utsträckning styra en "egen" organisation utan mer se till att medborgarnas behov kommer att tillgodoses genom en mångfald av olika produktionslösningar.

Liknande tankegångar om organisatoriska lösningar på produktivetsproblemet i offentlig sektor förs fram i den tidigare nämnda rapporten "Offentlig sektor – produktivitet och effektivitet" (bilaga 21 till Långtids-

¹ Svenska kommunförbundet (1987).

utredningen 1987). I denna pekar författaren på sex möjliga organisationsförändringar i syfte att befrämja produktiviteten.

(1) I den offentliga sektorn integreras beställar- och producentfunktionerna, dvs. det är samma beslutsfattare som beställer en viss tjänst och som svarar för produktionen av denna. För att effektivisera produktionen borde man i ökad utsträckning separera beställarrollen från producentrollen. Detta kan ske genom entreprenadupphandling eller genom att infordra anbud från flera myndigheter som får konkurrera om uppdraget.

(2) Uppföljningen av produktionen är f. n. ofta bristfällig. Det säger sig självt att man inte kan styra produktivitetens utveckling om man varken vet hur produktionsvolymen utvecklas eller hur resursförbrukningen förändras. Det är därför viktigt att metoder utvecklas och instrument skapas för en kontinuerlig utvärdering av verksamhetens resultat.

(3) I offentlig verksamhet saknas ofta motivation att effektivisera produktionen. Personalen bör bli delaktig i det resultat som den varit med om att skapa. Detta kan uppnås när möjligheterna för löneförhöjningar för de offentligt anställda i högre grad än tidigare görs beroende av produktivitetens utveckling i respektive verksamhet.

(4) I offentlig verksamhet ges en uppgift åt en och endast en för ändamålet skapad myndighet. Även om flera myndigheter finns med samma uppgift är en myndighet alltid ensam producent inom ett geografiskt område. Har verksamheten inte skalfördelar kan stordriftens nackdelar tynga produktionskostnaderna. Myndigheten blir monopolistisk och inga möjligheter ges till konkurrerande anbudsförfaranden. Ett avsteg från denna organisationsprincip kan t. ex. öppna möjligheter för en myndighet att under lågsäsongen ta på sig uppgifter från annan myndighet.

(5) Detaljstyrningen hindrar myndigheter att agera fritt och självständigt. Med bättre mått på verksamhetens resultat behövs inte detaljstyrning för att förhindra att de anslagna medlen används till annat än de avsedda ändamålen. Med ökat ansvar bör följa en strävan att organisera verksamheten effektivt.

(6) Konkurrensen är av mycket stor betydelse för att pressa kostnader och frammana god kvalitet. Myndigheter bör därför ges möjlighet att konkurrera med varandra. Vidare bör privata företag ges möjlighet att konkurrera med myndigheter på lika villkor, dvs. med samma subventioner och samma behandling när det gäller tillstånd och skatter. Och självfallet skall då myndigheterna ges möjligheter att söka nya marknader och konkurrera med privata företag. Konsumenternas fria valmöjligheter visar då var och under vilka organisationsformer en verksamhet bedrivs bäst i samklang med konsumentens önskemål.

Många av de i långtidsutredningens bilagor framförda tankarna kräver omfattande organisationsförändringar. Särskilt mycket empirisk kunskap om de nya organisationsformernas effekter finns inte. Samtidigt torde det enda sättet att få denna kunskap vara att pröva och utvärdera dem.

Arbetsmarknadens funktionssätt

Hur arbetsmarknaden fungerar är av helt avgörande betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Av analysen i kapitel 5 och 6 framgår bl. a. vilka strikta krav som ställs på *pris- och lönebildningen* under kommande år. En allmänt högre efterfrågan på arbetskraft kan normalt förutsättas medföra en snabbare löneutveckling. Även om det råder obalanser på delar av arbetsmarknaden, så att det är brist på arbetskraft inom vissa regioner, sektorer eller yrkesgrupper kan lönernas ökningstakt stiga.

För möjligheterna att realisera den beräknade ekonomiska *tillväxten* är arbetsmarknadens funktionssätt avgörande. Ur kalkylerna i kapitel 6 framkommer en förskjutning i branschmönstret i riktning mot dels tjänstenäringsarna, dels de delar av industrin som har en förhållandevis mera tekniskt utvecklad produktion. Endast om det är möjligt att rekrytera arbetskraft till dessa snabbväxande sektorer kan den beräknade tillväxten uppnås. I följande kapitel redovisas en regional nedbrytning av branschutvecklingen. Även denna mynnar ut i betydande anpassningskrav; antalet sysselsättningstillfällen förefaller växa väsentligt snabbare i vissa regioner än i andra.

En beräkningsmässig förutsättning i kapitel 6 är att *arbetslösheten* år 1995 skall ha minskat till ca 2 %. Möjligheten att nå denna – jämfört med dagsläget – låga arbetslöshetsnivå sammanhänger också den i hög grad med arbetsmarknadens funktionssätt, och då inte bara i den meningen att en alltför hög genomsnittlig lönestegringstakt äventyrar sysselsättningen. Det krävs nämligen också att en snabb anpassning sker, så att existerande lediga platser fylls och så att arbetslösa eller personer som nyligen har trätt in i arbetskraften får ett arbete. För att denna "matchning" skall fungera krävs det både en geografisk, sektoriell och yrkesmässig rörlighet.

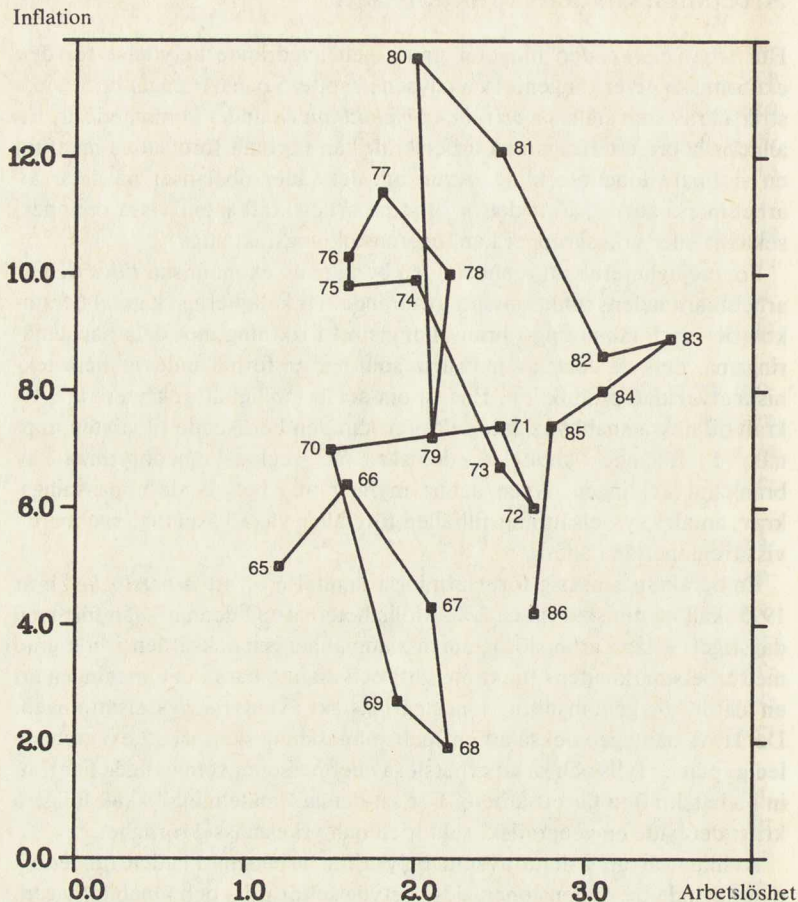
Avsikten är att i detta avsnitt belysa hur arbetsmarknaden fungerar i ovanstående tre dimensioner, dess betydelse för pris- och lönebildningen, för rörligheten mellan regioner, sektorer och yrken samt för arbetslösheten.

Arbetsmarknaden och lönebildningen

I kapitel 2 diskuterades orsakerna till de kvardröjande höga arbetslöshetstalen i Västeuropa. Där konstaterades att sambandet mellan inflation och arbetslöshet har förändrats i flera länder. Den arbetslöshet som är förenlig med en viss inflationstakt har stigit; den s. k. Phillipskurvan har förskjutits utåt. Vad värre är, det förefaller som om den nivå på arbetslösheten vid vilken prisökningstakten är oförändrad har ökat och därmed som om Phillipskurvan inte förskjuts tillbaka även efter en lång period med hög arbetslöshet.

Även i Sverige förefaller en viss förskjutning av Phillipskurvan ha skett (se diagram 8.2). Några studier som belyser den senare frågeställningen; om den nivå på arbetslösheten vid vilken prisökningstakten är oförändrad har ökat finns emellertid inte.

Diagram 8.2 Samband mellan prisökningstakt och arbetslöshet 1965–1986



Källa: Statistiska centralbyrån.

En förklaring till den observerade förskjutningen av Phillipskurvan (och även till om kurvan inte återgår till sitt ursprungliga läge) skulle kunna vara att den s. k. friktionsarbetslösheten har ökat. Ett sätt att belysa denna frågeställning är att studera sambandet mellan vakanser och arbetslöshet.

Ett högre vakanstal är normalt förknippat med ett högre efterfrågeläge och därmed med en högre lönestegringstakt. En förskjutning av sambandet mellan arbetslöshet och vakanser, så att en viss arbetslöshetsnivå åtföljes av högre vakanstal skulle därmed normalt implicera också att det med denna arbetslöshetsnivå följde en högre inflationstakt; arbetsmarknaden skulle ha blivit mer inflationsdrivande.

I en bilaga till långtidsutredningen om arbetsmarknadens funktionssätt skattas ett samband mellan arbetslöshet och antalet vakanser.¹ Detta samband förefaller att ha varit förhållandevis stabilt under de senaste 10–15 åren, vilket kan tolkas som att "matchningsprocessen" på arbetsmarknaden fungerar på i stort sett samma vis som tidigare.

¹ Johannesson, J. och Persson-Tanimura, I. (1987).

Det finns emellertid – som bilagans författare påpekar – skäl att inte hårdra denna slutsats. För det första har, när sambandet mellan arbetslöshet och vakanser skattats, ingen hänsyn tagits till att antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har ökat. För det andra är observationerna för de senare åren unika med sin kombination av höga arbetslöshetstal och låga vakanstal och det kan mycket väl ha skett förändringar i arbetsmarknadens funktionssätt, som uppdragas först när efterfrågetrycket ökar ytterligare.

Trots ovanstående reservationer kvarstår faktum att det enligt långtidsutredningsbilagan inte finns skäl att tro att försämringen i relationen mellan arbetslöshet och inflation i Sverige skulle bero på en ökad friktionsarbetslöshet. Förskjutningen utåt av Phillipskurvan – och svårigheterna att få ner arbetslösheten – förefaller emellertid inte heller i de länder i Västeuropa, för vilka studier har gjorts, hänga samman med en ökad friktionsarbetslöshet (se kapitel 2).

I en rapport om den svenska ekonomin utgiven av Brookings Institution återges skattningar av relationen mellan löneökningstakten och ett antal olika mått på arbetsmarknadsläget¹. Den slutsats som dras är att relationen mellan löneökningstakt och arbetsmarknadsläge, vid givna inflationsförväntningar, varit oförändrad under 1970-talet och början av 1980-talet. Den högre löneökningstakt som observerats för den svenska ekonomin under denna period har alltså enligt författarna inte att göra med en förändring i lönebildningen i den meningen att relationen mellan löneökningstakten och arbetsmarknadsläget har förändrats vid givna inflationsförväntningar.

Enligt Brookingsgruppens skattningar skulle löneökningstakten minska med 2,3 procentenheter per år om arbetslösheten tilläts öka med 1 procentenhet. Därmed skulle Sverige komma ned i en löneökningstakt på omvärldens nivå.

Att döma av erfarenheterna från andra västeuropeiska länder är det emellertid en betydande risk för att en högre arbetslöshet skulle komma att bestå, att det skulle visa sig svårt att när pris- och löneökningstakten anpassat sig återgå till tidigare arbetslöshetsnivåer. Erfarenheterna under senare år i Västeuropa ger i denna mening goda argument för att hålla fast vid en politik för full sysselsättning. Samtidigt kvarstår – och t. o. m. skärps – det grundläggande lönebildningsproblemet: Med en arbetslöshet som är betydligt lägre än den i omvärlden skall vi åstadkomma samma pris- och lönestegringstakt. Om detta misslyckas kommer arbetslösheten att öka också i Sverige. Även om det i denna situation sker en anpassning av löne- och prisökningstakten är det inte säkert att vi kan återgå till tidigare låga arbetslöshetsnivåer.

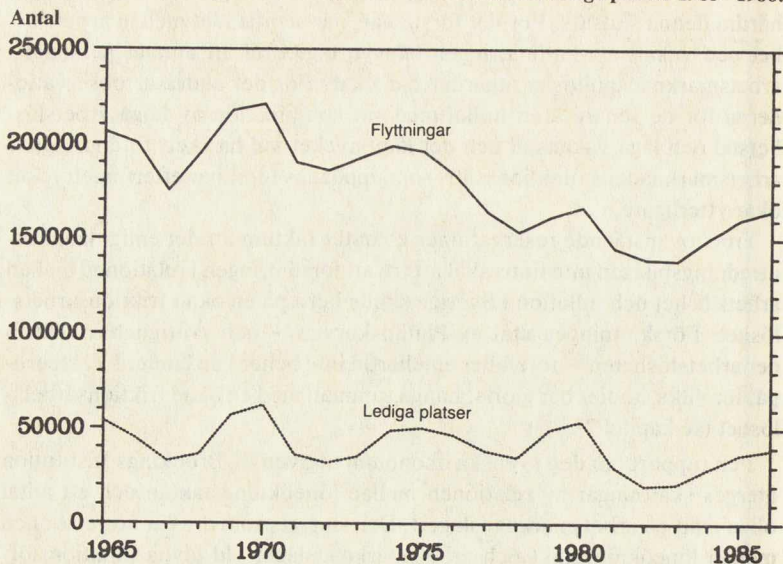
Rörligheten har minskat

Hur förhåller det sig då med rörligheten på den svenska arbetsmarknaden? Finns det tecken på en lägre rörlighet och kan det i så fall tolkas som att arbetsmarknadens funktionssätt har försämrats?

Rörligheten kan observeras i ett flertal olika dimensioner. Det är väl känt att den *geografiska rörligheten*, mätt som flyttningar över läns-

¹ Bosworth, B. och Lawrence, R. (1986 b).

Diagram 8.3. Flyttningar över länsgräns samt kvarstående lediga platser 1965–1986.



Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen och statistiska centralbyrån.

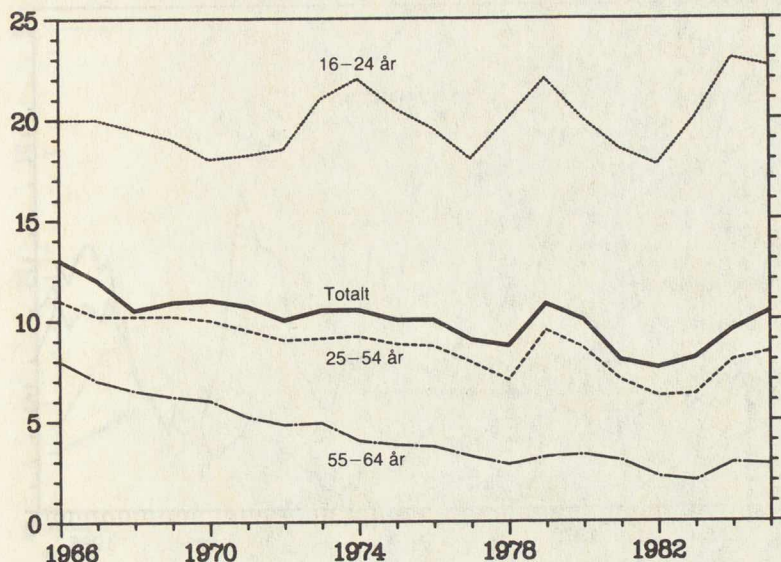
gränser, har minskat trendmässigt under de senaste två decennierna (se diagram 8.3). En betydande uppgång har emellertid inträffat under de senaste åren, vilket understryker efterfrågeläget betydelse för rörligheten; när det finns fler lediga arbeten då ökar rörligheten.

Det är i och för sig inte svårt att finna rimliga förklaringar till att den geografiska rörligheten skulle ha minskat. De ekonomiska fördelar som är förknippade med rörlighet torde under 1970-talet ha minskat för det stora flertalet, i takt med lägre löneskillnader och skärpt progressivitet i inkomstbeskattningen. Minst lika viktigt har säkert i många fall varit kvinnornas ökade inträde på arbetsmarknaden. Det har helt enkelt krävts mer än att en i familjen skulle få ett attraktivare arbete för att en flyttning skulle vara motiverad.

Det finns också statistik rörande *arbetsgivarbyten*. Även denna visar en trendmässig nedgång och samtidigt ett ganska tydligt konjunkturmönster. Skillnaderna är emellertid betydande mellan olika åldersgrupper; för de yngre har rörligheten mätt på detta vis varit i det närmaste konstant medan den har minskat snabbt bland de äldre.

Ett par reservationer till denna bild av rörlighetens utveckling bör göras. Den minskade geografiska rörligheten har motverkats av en ökad pendling. Pendlingen över kommungränser har ökat förhållandevis snabbt sedan början av 1970-talet. På samma vis kan det vara värt att framhålla att den interna rörligheten inom en viss arbetsplats har ökat, allt fler arbetsbyten sker utan att samtidigt anställningsförhållandet bryts. En orsak till detta är sannolikt den offentliga sektorns tillväxt, en annan att även de privata arbetsgivarna blivit allt större, till följd av den fortgående koncentrationsprocessen i ekonomin.

Diagram 8.4. Andelen sysselsatta som bytt arbetsgivare någon gång under ett år. Utvecklingen för olika åldersgrupper 1966–1985



Källa: Arbetskraftsundersökningarna, statistiska centralbyrån.

Tecken på obalans

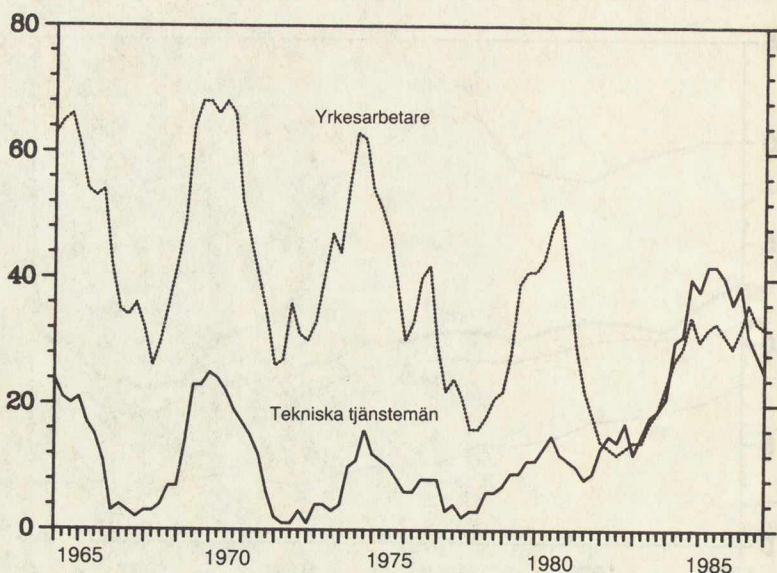
Det faktum att rörligheten har minskat är i sig inget bevis för att arbetsmarknadens funktionssätt har försämrats. För att det skall vara möjligt att dra denna slutsats krävs det att det är möjligt att identifiera ökande obalanser på arbetsmarknaden. Dessa kan ha karaktären både av efterfråge- och utbudsöverskott.

Längre vakanstider skulle kunna vara en indikation på tilltagande efterfrågeöverskott. Någon trendmässig ökning i vakanstiderna har emellertid inte kunnat observeras. I själva verket har vakanstiderna inom industrin minskat de senaste femton åren. Efterfrågan på vissa yrkeskategorier har emellertid inte kunnat tillgodoses och detta kan naturligtvis vara nog så allvarligt.

Fram till slutet av 1970-talet framstod bristen på yrkesarbetare vid högkonjunkturer som det främsta hindret för en industriell expansion. Även under högkonjunkturåret 1985 var bristen på yrkesarbetare stor, men trots allt lägre än vid tidigare högkonjunkturer. Under början av 1980-talet blev i stället teknikerbristen alltmer omfattande och har därefter ökat påtagligt (se diagram 8.5).

Det går också att finna tecken på att arbetsmarknadens funktionssätt har försämrats om man studerar arbetslöshetens utveckling. Särskilt påtagligt

Diagram 8.5. Brist på vissa yrkeskategorier 1965–1986



Källa: Konjunkturinstitutet.

är att arbetslösheten ökat för yngre och äldre, liksom att arbetslöshetstiderna blivit längre.

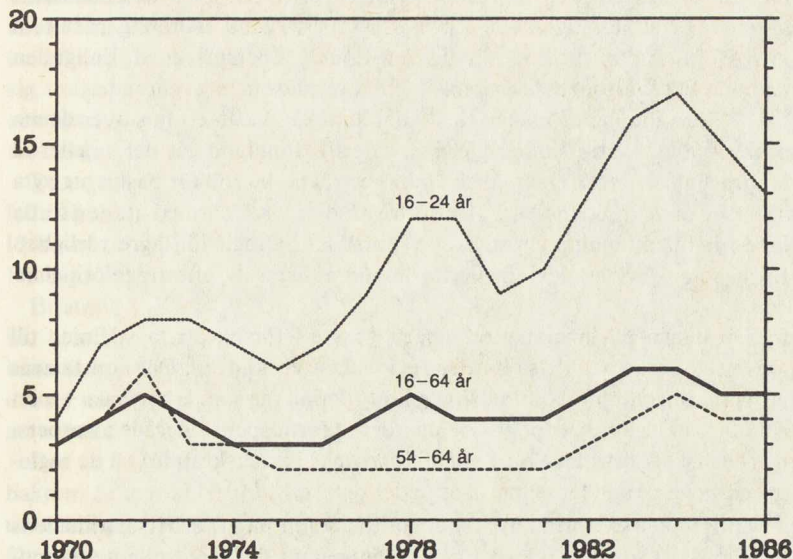
Den totala arbetslösheten har under de allra senaste åren sjunkit. Samtidigt förefaller det finnas en långsiktig trend i motsatt riktning. Under de senaste 15 åren har den sammanlagda andelen arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder mer än fördubblats.

Sysselsättningssituationen för åldersgruppen 25–54 år är emellertid förhållandevis god. Arbetslösheten för denna åldersgrupp har ökat mindre än för övriga åldersgrupper. Inte heller har den andel av denna åldersgrupp som befinner sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökat jämfört med början av 1970-talet.

Betydligt sämre är arbetsmarknadssituationen för de yngre. Ungdomar löper en förhållandevis stor risk att bli arbetslösa, även om deras arbetslöshet i allmänhet är kortvarig. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för ungdomar har ökat – från 2 % av ungdomar i arbetskraften 16–24 år vid början av 1970-talet till 9 % 1985. På detta sätt har främst 16–19-åringar skyddats från öppen arbetslöshet. För åldersgruppen 20–24 år är den öppna arbetslösheten däremot väsentligt högre än för tio år sedan, även om den sjunkit under senare år. Andelen av 20–24-åringar som är i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är också förhållandevis hög.

Också de äldre har försämrat sin position på arbetsmarknaden. Uppgången i deras arbetslöshet beror främst på de längre arbetslöshetstiderna;

Diagram 8.6. Andelen arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1970–1986^a. Åldersgrupperna 16–24, 55–65 och 16–65 år



^a I de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ingår beredskapsarbeten, arbetsmarknadsutbildning och fr. o. m. 1984 rekryteringsbidrag samt ungdomslag.

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen och arbetskraftsundersökningarna, statistiska centralbyrån.

riskerna att bli arbetslös är inte högre än vad fallet var för 15 år sedan. Över hälften av alla arbetslösa i åldern 55–64 år hade 1985 arbetslöshetstider på över 6 månader och av alla som varit arbetslösa i mer än ett år var ca 75 % över 55 år. De långa arbetslöshetstiderna för denna åldersgrupp har heller inte minskat nämnbart i den nuvarande ekonomiska uppgången. Antalet äldre som berörs av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är relativt lågt. Däremot har under senare år många äldre arbetslösa lämnat arbetskraften genom förtidspensionering; antalet personer som förtidspensionerades av arbetsmarknadsskäl (60–64 år) ökade mellan 1982 och 1985 från 3 700 till 10 700.

Vad ligger bakom obalanserna?

Frågan om vad som ligger bakom en minskad rörlighet eller tilltagande obalanser är inte lätt att besvara på ett entydigt vis. Den är dessutom mycket kontroversiell. Av vad som tidigare sagts framgår att t. ex. efterfrågesituationen på arbetsmarknaden och strukturella förändringar (av typen allt större företag) helt säkert har en effekt på den observerade rörligheten. Vidare har framgått att det finns ett antal drag i utvecklingen som samverkat till att göra rörlighet ekonomiskt mindre fördelaktigt än tidigare. I

debatten är det främst betydelsen av det senare som har spelat en stor roll. Två skolbildningar synes stå emot varandra. Enligt den ena spelar ekonomiska faktorer en liten roll för individers beslut om att byta boendeort, arbete eller utbildning och det är därför i första hand andra åtgärder som krävs för att få till stånd en smidigt fungerande arbetsmarknad. Enligt den andra är det tvärtom de ekonomiska faktorerna som är avgörande.

Det finns inte många svenska studier som kan kasta ett ljus över denna problematik. Av tre studier gjorda av Bertil Holmlund går det emellertid att dra slutsatsen att ekonomiska faktorer spelar en roll för beslut att byta arbetsgivare och boendeort.¹ Dessa tre studier visar därmed att den förda löne- och skattepolitiken mycket väl *kan* ha bidragit till lägre rörlighet. Rörligheten förklarades emellertid huvudsakligen av efterfrågeförhållandena.

I en bilaga till långtidsutredningen görs ett försök att ta ställning till lönestrukturens betydelse för den regionala utvecklingen. Där konstateras att spridningen i totala utbudsöverskott (definierat som arbetslösa + personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder + förtidspensionerade av arbetsmarknadsskäl dividerat med antalet personer i arbetskraften) på de regionala arbetsmarknaderna har ökat under de senaste 10–15 åren.²

Detta tolkas av författarna som en indikation på att arbetsmarknadens funktionssätt har försämrats i den meningen att det blivit mindre ekonomiskt lönsamt att flytta till ett nytt arbete än tidigare. Samtidigt bör man observera att det inte är unikt att det med en ökad total arbetslöshet i landet följer en större absolut spridning. Så var normalt fallet under 1960- och 1970-talens recessioner.

Den ökade absoluta spridningen kan ges många alternativa tolkningar. De störningar som skett i den regionala sysselsättningsstrukturen under senare år kan ha varit större än tidigare. En annan möjlighet är att fördelningen av arbetslösa och vakanser på yrkesområden inom olika regioner har blivit mer oförmånlig³. Ytterligare en möjlighet är att arbetsmarknadspolitiken givits en något annorlunda inriktning, vilket har bidragit till att färre personer sökt sig till arbeten i andra regioner.

I bilagan konstateras att den regionala spridningen i arbetslösheten har ökat parallellt med att befolkningsomflyttningen har minskat. Detta är i strid med vad man normalt skulle vänta sig och antyder därmed att arbetsmarknadens funktionssätt har försämrats i varje fall i något av ovanstående avseenden.

Hur förhåller det sig då med lönestrukturen? I sin fortsatta analys kommer bilageförfattarna fram till att den regionala löneflexibiliteten i Sverige har minskat efter 1970; en större skillnad i arbetslöshet mellan regionerna får allt mindre effekt på skillnaderna i löneutveckling. Denna tendens visar sig emellertid inte alls vara unik för Sverige. Inte heller är det så att den regionala lönestelheten i Sverige är större än i övriga undersökta länder.

¹ Holmlund, B. (1984).

² Nilsson, C. och Zetterberg, J. (1987).

³ Åberg, R. och Westerlund, O. (1986).

Kombination av åtgärder behövs

Sammanfattningsvis finns det alltså en del indicier på att den svenska arbetsmarknadens funktionssätt har försämrats och att detta kan äventyra en del av de bedömningar som gjorts i första hand i kapitel 6; det kan visa sig svårt både att nå ner till den beräknade arbetslöshetsnivån på ca 2 % och att genomföra den strukturella omvandling som ligger implicit i den tecknade vägen mot balans.

Den geografiska rörligheten förefaller att ha minskat, vilket bl. a. kan leda till arbetskraftsbrist i expanderande regioner samtidigt med att arbetslösheten ökar i andra områden. Å andra sidan tyder mycket på att rörligheten skjuter fart när efterfrågeläget förbättras.

Brister på vissa typer av arbetskraft, främst med lite längre utbildning har också observerats. Samtidigt ökar problemen på arbetsmarknaden för både äldre arbetskraft och för ungdomar. Det förefaller också finnas tendenser till en ökad segmentering på arbetsmarknaden i bl. a. den meningen att arbetslöshetsperioderna trendmässigt har blivit längre.

Det är väsentligt vanskeligare att uttala sig om exakt vad som ligger bakom de observerade problemen. Under de senaste decennierna har utvecklingen i många olika avseenden gjort att de ekonomiska argumenten för individuell rörlighet har minskat. Lönerelationerna har också förändrats. Exempelvis har ungdomslönerna stigit i en snabbare takt än lönerna för övriga åldersgrupper. Det vore förvånande om dessa förändringar i ekonomiska faktorer inte skulle ha bidragit till att minska den geografiska rörligheten eller att försvaga arbetsmarknaden för ungdomar.

Samtidigt bör man komma ihåg att stora löneskillnader inte självklart innebär att arbetsmarknadens anpassningsförmåga underlättas. Exempelvis har strukturomvandlingen i industrin försvårats av att lönenivån var förhållandevis hög i flera av de branscher som gick tillbaka under 1970-talet, t. ex. varv och stål.

Hur betydelsefulla löneförändringar och andra renodlat ekonomiska faktorer är i förhållande till övriga faktorer som kan påverka beteendet hos både arbetstagare och arbetsgivare kan alltså diskuteras. Uppenbarligen finns det andra drag i utvecklingen som kan ha bidragit till att bromsa den geografiska rörligheten. Ungdomarnas arbetsmarknad kan också ha försvagats av andra skäl; utbildningskraven har t. ex. stigit. Bristen på arbetskraft inom vissa yrken kan också delvis förklaras av problem inom utbildningsväsendet.

Det finns emellertid ingen anledning att ställa de olika sannolikt sammanhängande förklaringarna mot varandra när åtgärder för att få en bättre fungerande arbetsmarknad diskuteras. Om en ökad beredvillighet att anpassa sig är önskvärd från samhällsekonomisk synpunkt finns det också argument för åtgärder som uppmuntrar anpassning. Exempel på detta är flyttnings- eller omskolningsbidrag, men också förändringar i löne- och skattesystemet som exempelvis gör det lönsamt att utbilda sig till den typ av arbeten för vilka efterfrågan växer.

Parallellt krävs det åtgärder för att bygga ut och förbättra utbildningssystemet. Inte minst förefaller det vara väsentligt att nå ut till medelålders och

äldre arbetskraft, som annars riskerar att hamna på efterkälken i den snabba tekniska utveckling som sker inte minst i industrin.

Slutligen är det viktigt att ägna ungdomsarbetslösheten särskild uppmärksamhet. Utan tvekan är det extra viktigt att just ungdomar har ett arbete, eftersom arbetslöshet för dem riskerar att få effekter för ett helt framtida liv. Åtgärder som bidrar till brygga över klyftan mellan skola och arbete förefaller motiverade.

9 Vidare aspekter på välfärden

I långtidsutredningens kalkylbaserade kapitel har en utveckling som leder mot balans för den svenska ekonomin analyserats. Begreppet balans har preciserats genom att vissa ekonomisk-politiska mål åsatts bestämda värden. Sålunda har exempelvis målen om full sysselsättning och balans i utrikesbetalningarna preciserats siffermässigt, medan angivelsen varit mera allmän för andra mål.

Målen om en jämn fördelning av levnadsstandarden och om regional balans kan inte på något enkelt sätt kvantifieras; det går inte ens att ge några entydiga definitioner på vad som menas med t. ex. jämn inkomstfördelning respektive regional balans. Bl. a. av den anledningen har inte dessa mål kunnat analyseras inom långtidsutredningens modellvärld. Detta betyder emellertid inte att fördelningsfrågorna och de regionala frågorna är mindre viktiga.

I de följande avsnitten diskuteras olika aspekter av inkomst- och förmögenhetsfördelningen, den regionala utvecklingen samt den fysiska miljön. Det sistnämnda problemområdet relaterar inte direkt till något av de angivna målen för den ekonomiska politiken. Det är givetvis ändå centralt i en diskussion av välfärdsutvecklingen i ett vidare perspektiv.

Någon fullständig och ingående redovisning av alla relevanta välfärdsaspekter kan självfallet inte ges inom ramen för denna utredning. Genomgången i det följande begränsas därför till en kortfattad redogörelse för läge och utvecklingstendenser på de tre valda områdena, och en diskussion kring utvecklingen på längre sikt, bl. a. i ljuset av den samhällsekonomiska utvecklingsbild som framkommer ur långtidsutredningens kalkyler. För en mer fyllig redovisning och diskussion av olika fördelningsaspekter på offentlig verksamhet, av den regionala utvecklingen och av utvecklingen på miljöområdet, hänvisas till de bilagor i respektive ämne som utarbetats för långtidsutredningens räkning.¹ Inkomst- och förmögenhetsfördelningen kommer också att behandlas inom ramen för en omfattande studie över fördelning och välfärd som statistiska centralbyrån utför på regeringens uppdrag, och som kommer att redovisas under våren 1987. Långtidsutredningen har tagit del av vissa av de preliminära resultaten av detta arbete.

¹ Gustafsson, B (1987), Expertgruppen för forskning om regional utveckling (1987) och Statens naturvårdsverk, (1987).

Inkomst- och förmögenhetsfördelningen

Hur inkomsterna fördelas mellan individer och hushåll beror i avgörande grad på individernas anknytning till arbetsmarknaden. Lönen per arbetstimme spelar givetvis en central roll. Huvudsakligen bestäms den genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Dessa förhandlingar fördelar det samlade produktionsresultatet mellan arbete och kapital, och bestämmer fördelningen mellan olika löntagargrupper.

Löner och lönerelaterade inkomster – som exempelvis arbetslöshets- och sjukförsäkring – är dock inte de enda bestämningsfaktorerna för de ekonomiska resursernas fördelning mellan medborgarna. Förmögenhetsfördelningen spelar också en mycket betydande, om än förhållandevis svårsmätbar roll för konsumtionsstandarden. Härutöver spelar även skatter och avgifter, inkomstöverföringar och subventioner en viktig roll. Hushållens ekonomiska standard påverkas också i hög grad av de offentliga tjänsterna.

En jämn inkomstfördelning

En individs årsinkomst bestäms till helt övervägande del av två faktorer; arbetsförtjänsten per timme och arbetstidens längd. Arbetstidens genomslag på årsinkomsten modifieras genom inkomstförsäkringar vid arbetslöshet, sjukdom, barnafödande etc. Tidigare undersökningar har likväl gett vid handen att skillnaderna i årsarbetstid totalt sett väger tyngre än löneskillnaderna som förklaring till inkomstfördelningen, och detta mönster har inte visat någon tendens till förändring. Enligt statistiska centralbyråns beräkningar svarar olikheter i arbetstid för mer än femtio procent av de totala inkomstskillnaderna före skatt.

Tabell 9.1 Fördelning av familjeinkomster i sju länder vid ingången av 1980-talet

Land uppgiftsår	Familjens brutto- inkomst (gini) ¹	Familjens disponibla inkomst (gini) ¹	Disp. ink. i förhål- lande till brutto- inkomst (gini) ¹	Trans- fere- rings- nivå ²	Skatte- nivå ³
Kanada (1981)	0,327	0,299	0,91	9,1	15,2
Tyskland (1981)	0,363	0,355	0,98	16,5	22,5
Israel (1979)	0,382	0,333	0,87	8,3	28,7
Norge (1979)	0,289	0,243	0,84	14,1	25,3
Sverige (1981)	0,249	0,205	0,82	29,2	29,7
Storbritannien (1979)	0,297	0,273	0,92	17,2	16,9
USA (1979)	0,371	0,326	0,88	8,0	21,0

¹ Ginikoefficienten anger skillnaden mellan den faktiska fördelningen och en hypotetiskt helt jämn fördelning. Ginikoefficienter antar värden 0 till 1; ju lägre koefficienten är, desto jämnare är fördelningen.

² Offentliga transfereringar i procent av bruttoinkomsten.

³ Personlig inkomstskatt, inklusive löneskatt i procent av bruttoinkomsten.

Källa: Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse, Ds Fi 1986: 12.

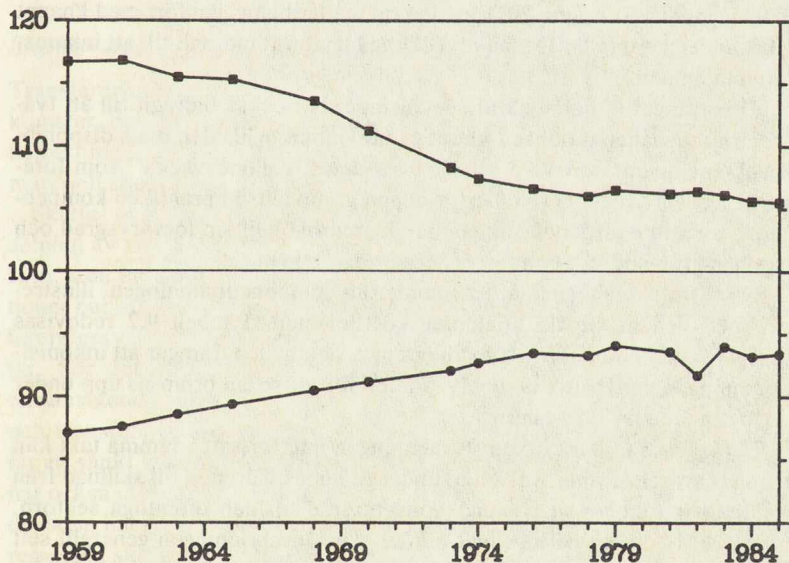
Den senaste 20-årsperioden har präglats av en mycket kraftig inkomstutjämning. De 10 % av befolkningen som tjänat mest har fått sjunkande realinkomster sedan slutet av 1960-talet, medan övriga grupper under motsvarande period fått inkomstökningar. Inkomstökningarna har dessutom varit störst bland de som har de lägsta inkomsterna. Den kraftigaste inkomstutjämningen skedde under andra hälften av 1970-talet.

I ett internationellt perspektiv är inkomstfördelningen i Sverige mycket jämn. En studie där Sverige jämförs med sex andra industriländer omkring år 1980, visar exempelvis att Sverige har den jämnaste fördelningen av inkomsterna både före och efter skatt (se tabell 9.1). I samma studie dras vidare slutsatsen att den höga nivån på skatter och transfereringar är den främsta förklaringen till att de disponibla inkomsterna är så jämnt fördelade i Sverige.

Differenser i *timlön* är alltså den ena huvudfaktorn bakom inkomstfördelningen. Inom bl. a. industrin har den solidariska lönepolitiken bidragit till en minskad lönespridning mellan olika branscher och därmed till en jämnare inkomstfördelning. En välbekant illustration till detta är den s. k. struten för LO/SAF-området, som visar att lönespännvidden mellan 120 avtalsområden minskat från knappt 30 % i slutet av 1950-talet till ca 12 % vid 1980-talets mitt (se diagram 9.1). Också inom enskilda branscher tycks en utjämning ha skett, såväl inom arbetar- som tjänstemannakollektiven.

Diagram 9.1 Lönespännvidden 1959–1985 mellan avtalsområdena inom LO/SAF-området

Index, industriarbetargenomsnittet = 100



Källa: Landsorganisationen

En principiellt likartad utveckling har också ägt rum inom den offentliga sektorn, där avtalslösningar gjorts på de lägst avlönade, medan de högre betalda grupperna fått stå tillbaka. Detta har medfört en påtaglig löneutjämning inom den offentliga sektorn. Parallellt förefaller det emellertid att

ha medfört växande skillnader i lönestruktur mellan den offentliga och den privata sektorn, något som under senare år har komplicerat lönebildningen.

Samtidigt som man kan konstatera en påtaglig löneutjämning *inom* alla större kollektiv på arbetsmarknaden, kan man emellertid också notera att utjämningen *mellan* dessa varit mycket mer begränsad. Detta avspeglas i utvecklingen av den s. k. maximala utjämningskoefficienten för olika löntagargrupper. Denna anger hur stor del av inkomstsumman som måste överföras från de som har de högsta inkomsterna till de med de lägsta för att en total utjämning skall uppnås. Den maximala utjämningskoefficienten inom grupperna arbetare, lägre tjänstemän och högre tjänstemän har minskat 1975–1984, samtidigt som avstånden mellan grupperna varit i stort sett oförändrade.

Sammantaget har det emellertid skett en utjämning av lönerna före skatt; den maximala utjämningskoefficienten för gruppen helårs- och heltidsarbetande sjönk från drygt 14 % 1975 till ca 12 % 1984.

Den ökade inkomstutjämning som ägt rum under de senaste 15 åren förklaras alltså av de minskade löneskillnaderna, men i ännu högre grad av förändringarna i förvärvsfrekvens och arbetstid. De högre *förvärvsfrekvenserna* svarar för ca 65 % av den sammantagna ökningen av arbetskraften under de senaste 15 åren på ca 500 000 personer, medan befolkningsutvecklingen svarar för resten. Kvinnorna har stått för hela sysselsättningsökningen.

Den genomsnittliga *arbetstiden* bland de förvärvsarbetande har också utjämnats kraftigt, inte minst mellan kvinnor och män. Kvinnor arbetar idag i genomsnitt nästan 70 % av den tid män arbetar, jämfört med knappt 50 % under 1960-talet. Denna utveckling har starkt bidragit till att inkomsterna utjämnats.

Förändringarna i arbetskraftsdeltagandet har också bidragit till att tvåförsörjarhushållen totalt sett klarat av att vidmakthålla den reala disponibla inkomstnivån åren 1975–1985, trots den "reallönesvacka" som förevarit. De lägre reallönerna har för denna grupp alltså i praktiken kompenenserats av att de gifta och samboende kvinnorna höjt sin förvärvsgrad och ökat sin arbetstid.

Inkomstutjämningen kan, på samma sätt som löneutjämningen, illustreras med den maximala utjämningskoefficienten. I tabell 9.2 redovisas denna för ett antal olika inkomstbegrepp. Av tabellen framgår att inkomstutjämningen var kraftig under 1970-talet, för att sedan bromsas upp under de första åren på 1980-talet.

En förklaring till att inkomstutjämningen inte fortsatt i samma takt kan vara att sysselsättningsstillväxten under de senaste åren – till skillnad från 1970-talet – inte varit ensidigt koncentrerad till den offentliga sektorn, utan också kommit näringslivet till del, där lönespridningen generellt sett är större. Några empiriska undersökningar av hur förändringar i den offentliga sysselsättningen mer exakt påverkar inkomstfördelningen finns dock inte. En annan bidragande faktor torde vara de senaste årens mycket snabba löneutveckling inom vissa expansiva delar av näringslivet och för vissa nyckelgrupper. I den andra ändan av inkomstskalan har, som framgått i kapitel 8, samtidigt vissa befolkningsgrupper, främst ungdomar och

Tabell 9.2 Inkomstfördelningen i Sverige 1953, 1967, 1973, 1980 och 1984.
Maximala utjämningskoefficienten

	1953 ¹	1967 ¹	1967	1973	1980	1984
Sammanräknad inkomst ²						
alla över 20 år			37	32	23	22
alla med inkomst	—	—	29	28	23	23
Sammanräknad nettoinkomst ³						
alla över 20 år	42	39	37	32	22	21
alla med inkomst	—	—	29	27	22	22
Inkomst efter skatt						
alla med inkomst	—	—	26	24	20	20

¹ Vissa icke skattepliktiga transfereringar såsom exempelvis ersättning vid sjukdom är ej medräknade.

² Inkomst av tjänst, kapital, rörelse m. m., efter avdrag för utgifter för inkomsternas förvärvande.

³ Som 2., minus underskottsavdrag.

Källa: Eriksson, R, m. fl., Velfärd i förändring, Levnadsvillkor i Sverige 1968–1981 och statistiska centralbyrån.

lågutbildade äldre personer, haft växande svårigheter att få respektive behålla fotfäste på arbetsmarknaden. Detta har i sin tur, trots förekomsten av transfereringar, försämrat deras inkomstutveckling.

Skatte- och transfereringssystemets betydelse

Transfereringarna utgör f. n. drygt en femtedel av hushållens bruttoinkomster, medan inkomstskatten motsvarar ca 30 %. För knappt hälften av befolkningen medför nettot av inkomstskatter och transfereringar en höjd materiell standard, medan det för ungefär lika många resulterar i en lägre.¹

Skatte- och transfereringssystemet innebär en ekonomisk resursumfördelning av två olika slag. För det första sker en omfördelning över livscykeln, som innebär att en "normalindivid" under olika livsfaser och -situationer har ett varierande skatte- och transfereringsnetto. Skatte- och transfereringssystemet är alltså i detta avseende närmast av försäkringskaraktär. För det andra sker dessutom en "ren" utjämning; exempelvis får ensamstående med barn i genomsnitt sin standard höjd till följd av skatter och transfereringar medan gifta eller sammanboende med högst tre barn får en sänkt ekonomisk standard. Skatte- och transfereringssystemet jämnar också ut den materiella standarden mellan män och kvinnor och mellan de som har lång arbetstid och andra. Vidare medför systemet att de regionala skillnaderna i materiell standard blir mindre.

Transfereringarnas andel av hushållens inkomster har fördubblats under de senaste 20 åren. Inkomstskatternas andel av hushållens inkomster var betydligt större än transfereringarna under 1960-talets första år och ökade snabbt fram till början av 1970-talet. Därefter har inkomstskatternas andel av hushållens inkomster inte genomgått någon större förändring. Transfereringarnas expansion under 1970-talet har således inte motsvarats av

¹ Gustafsson, B. (1987).

någon parallell ökning av inkomstkatten. I stället har de varuanknutna skatterna och olika typer av lönebaserade avgifter ökat i betydelse.

Även offentliga *subventioner* har ofta fördelningspolitiska syften. Deras effektivitet härvidlag förefaller dock inte sällan vara diskutabel. Gjorda undersökningar av räntesubventionerna på bostadsområdet tyder exempelvis på att dessa gynnar hög- och medelinkomsttagare snarare än låginkomsttagare¹. Livsmedelssubventionerna gynnar i och för sig låginkomsttagare och barnfamiljer, men den fördelningspolitiska effekten skulle bli väsentligt större om stödet i stället utgick i form av direkta bidrag till dessa grupper, exempelvis i form av höjda barnbidrag.²

Nära hälften av de totala transfereringarna utgörs av pensioner. Omkring en fjärdedel kompenserar för sjukdom och handikapp medan ca en tiondel ges till barnfamiljer. En mindre, men växande andel av överföringarna går till de arbetslösa (se tabell 9.3).

Tabell 9.3 Offentliga transfereringar efter huvudsaklig funktion 1984

Huvudsaklig funktion	Relativ fördelning %
Ålderdom	42
Sjukdom och handikapp	23
Barn o föräldraskap	15
Arbetslöshet	6
Bostadskonsumtion	5
Efterlevande vuxna	3
Risker i arbetslivet	2
Studier	2
Socialbidrag	2
Summa	100

Källa: Gustafsson, B., Den offentliga sektorn – fördelningsaspekter, bilaga 20 till Långtidsutredningen 1987.

Tabell 9.4 Skillnader i arbetsinkomst mellan arbetare och andra löntagargrupper 1975–1984

	1975	1978	1980	1981	1982	1983	1984
Arbetare	100	100	100	100	100	100	100
Lägre tjänstemän	125	120	121	118	120	119	117
Högre tjänstemän	186	169	172	176	176	174	171

Källa: Statistiska centralbyrån, bearbetning av hushållsinkomstundersökningarna (HINK)

En beräkning av fördelningsprofilen för pensioner, sjukersättning, familjestöd, arbetsmarknadsstöd och studiestöd visar att studiestödet, följt av arbetsmarknadsstödet och familjestödet, har den högsta inkomstomfördelningseffekten per utbetald krona. Pensionerna har dock, genom sin omfattning, totalt sett den största inkomstomfördelningseffekten.³

¹ Frykman, T. (1985)

² Söderström, L (1984)

³ Gustafsson, B. (1984)

Pensionärernas förbättrade inkomster är således en avgörande förklaring till den jämnare inkomstfördelningen. Bakom den förhållandevis snabba inkomstökningen för pensionärerna ligger flera faktorer; en viktig sådan är att allt fler pensionärer kommit i åtnjutande av ATP. Eftersom ATP är värdesäkrat, har utbetalningarna i stort sett följt inflationen, som under flera år ökade snabbare än de nominella lönerna.

Av tabell 9.2 framgick att skattesystemet har en inkomstutjämnande effekt i den meningen att den maximala utjämningskoefficienten är lägre efter skatt än före. Huruvida skattesystemets omfördelande förmåga har ökat eller minskat över tiden är svårare att svara på. Skillnaden i andel av inkomsten som betalas i direkt skatt har minskat mellan arbetarhushåll och tjänstemannahushåll. Detta skulle kunna tolkas som att skattesystemets omfördelande förmåga har minskat. Som framgår av tabell 9.4 har emellertid skillnaden i arbetsinkomst minskat kraftigt mellan arbetar- och tjänstemannahushåll. Detta skulle mycket väl kunna vara huvudförklaringen till att skillnaden i den andel av inkomsten som betalas i direkt skatt har minskat. Det finns emellertid andra tänkbara förklaringar. Den progressiva statsskattens andel av de totala direkta skatterna har minskat i förhållande till den proportionella kommunala skatten. Vidare har skattereformen 1983–1985 minskat marginalsatserna. I vilket fall som helst är inkomstskillnaderna efter skatt mellan arbetarhushåll och tjänstemannahushåll sammantaget mindre 1984 än de var 1975. (Se tabell 9.5).

Tabell 9.5 Skillnader i sammanräknad inkomst efter skatt mellan arbetare och andra löntagargrupper 1975–1984

Arbetare	100	100	100	100	100	100	100
Lägre tjänstemän	119	116	116	115	117	116	114
Högre tjänstemän	160	147	153	156	162	156	155

Källa: Statistiska centralbyrån, bearbetning av hushållsinkomstundersökningarna (HINK)

Arbetslöshet medför ojämna inkomstfördelning

Många undersökningar ger belägg för att en ökad arbetslöshet på olika vis har negativa effekter från inkomstfördelningssynpunkt. Med en låg sysselsättning i ekonomin blir inkomstfördelningen ojämna. Hög arbetslöshet innebär att många som vill arbeta inte kan, och att andra inte kan arbeta i den utsträckning de skulle vilja. Personer som drabbas av uteblivna möjligheter till förvärsarbete återfinns i stor utsträckning bland de med relativt låga löner, vilket innebär att inkomstfördelningen blir mer ojämn om arbetslösheten ökar. I praktiken kompenseras dock en betydande del av löneinkomstbortfallet av arbetslöshetsförsäkringarna, såvida inte arbetslöshetstiderna blir mycket långvariga. Försäkringsskyddet är dock relativt svagt för vissa grupper, inte minst ungdomar.

Utöver de direkta effekterna i form av uteblivna eller reducerade löneinkomster, tyder mycket på att arbetslösheten också har långsiktigt negativa effekter för inkomstutvecklingen hos de individer som drabbas. Vid sidan

av de effekter en långvarig arbetslöshet kan ha på psykisk och fysisk hälsa och därmed på arbetsförmågan, finns även skäl att tro att det i många fall kan uppstå en yrkesmässig kompetensförlust som inverkar negativt på individens framtida löneutveckling.¹

Socialbidragens andel av transfereringarna utgör endast några procent av de totala transfereringarna. Mellan 1980 och 1985 skedde emellertid en mer än femtioprocentig ökning av antalet socialbidragstagare. Ekonometriskastudier visar på starka samband mellan socialbidragens omfattning ett visst år och arbetslösheten samma år och under föregående år. Gjorda simuleringar pekar också på att huvuddelen av den expansion som skett av socialbidragen kan hänföras till arbetslöshetens utveckling² även om de förändringar i bidragsnormerna som har skett i och med införandet av socialtjänstlagen också förefaller ha spelat en roll.

Nutidens socialbidragstagare är i stor och växande utsträckning ungdomar – den åldersgrupp som 1984 hade största andelen bidragstagare (10,2%) var gruppen 25–29 år. Det visar sig också att socialbidragens expansion är att hänföra till personer och familjer med svag anknytning till arbetsmarknaden. Dessa har också sämst förspänt vad gäller arbetslöshetsförsäkringsskydd.

Förmögenhetsskillnaderna kan ha ökat

Kunskaperna om ägandet, förmögenheternas och kapitalvinsternas faktiska fördelning är begränsade. Tillgängliga uppgifter tyder dock på att förmögenheterna i Sverige är betydligt ojämnare fördelade än inkomsterna, men samtidigt mycket jämnare fördelade än i andra jämförbara industriländer. Vidare har en snabb utjämning av förmögenheterna skett över perioden 1920–1975. Vissa tecken tyder dock på att förmögenhetsskillnaderna kan ha ökat fr. o. m. 1970-talets andra hälft.

Mellan 1975 och 1983 fördubblades den svenska prisnivån. Denna prisutveckling i kombination med ett i huvudsak nominellt skattesystem medförde en omfattande förmögenhetsomfördelning.³ Värdet på förhållandevis hårt beskattade banktillgodohavanden sjönk snabbt i reala termer. Dessutom minskade också det reala värdet på skulder, för vilka räntorna var avdragsgilla. Parallellt med detta steg priserna på fast egendom mycket snabbt, särskilt i storstadsregionerna.

Tabell 9.6 Andel av hushållens samlade förmögenheter som ägs av de rikaste hushållen. 1975 samt en framskrivning för 1983.

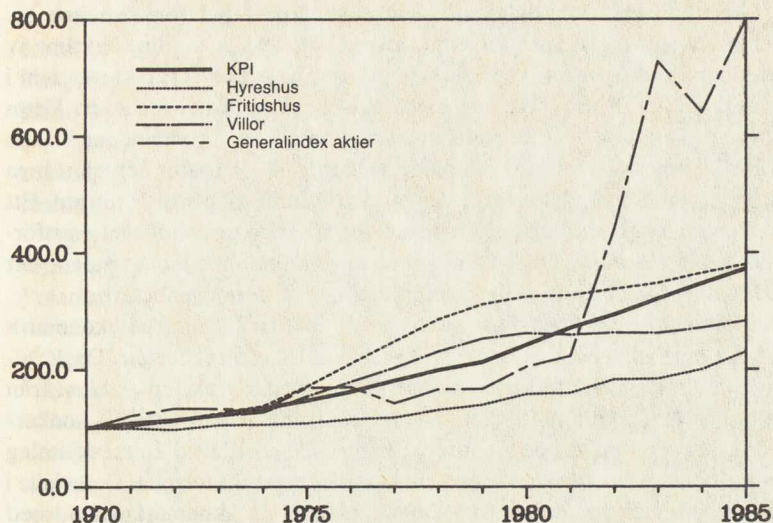
Andel av hushållen	Andel av förmögenhetssumman	
	1975	1983
0,1	6,0	8,0
0,2	8,0	10,0
0,5	12,5	14,5
1,0	17,0	19,5
2,0	24,0	26,0

Källa: Spänt, R., Wealth distribution in Sweden 1920–1983, C.V. Starr Conference on international comparisons of the distribution of household wealth (1983).

¹ Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (1984)
² Gustafsson, B. (1987)
³ Se exempelvis realbeskattningsutredningens betänkande (1982).

Diagram 9.2 Nominell värdestegring på vissa tillgångar 1970–1985

Index 1970=100



Källa: Statistiska centralbyrån.

Under 1980-talets första hälft skedde, som framgår av diagram 9.2, en kraftig uppgång av aktiekurserna, som under 1970-talet sjunkit i reala termer. Aktieinnehavet i samhället är mycket ojämnt fördelat – exempelvis ägdes 1975 hälften av alla aktier av 0,3 % av befolkningen¹. Därmed har de starkt stigande aktiekurserna under 1980-talet bidragit till en ökad koncentration av hushållens förmögenheter.

En närmare undersökning av förmögenhetsfördelningens utveckling under senare år görs för närvarande vid statistiska centralbyrån. I avvaktan på resultaten av denna undersökning, som kommer att publiceras under våren 1987, kan man egentligen bara konstatera att flera faktorer på senare år verkat i riktning mot ökade förmögenhetsskillnader. Om och i vilken utsträckning detta också resulterat i en ojämnare förmögenhetsfördelning är ännu ej klarlagt.

Den ekonomiska politiken är avgörande

En komprimerad bild av inkomsternas fördelning i Sverige visar först och främst att Sverige i ett internationellt perspektiv har en mycket jämn inkomstfördelning. Denna bild har inte genomgått någon väsentlig förändring under 1980-talet. Dock finns tecken på att vissa grupper, främst ungdomar men också andra personer med svag och osäker ställning på arbetsmarknaden, har halkat efter i inkomstutvecklingen.

Även när det gäller förmögenhetsfördelningen intar Sverige en särställning i fråga om utjämning. Under den senaste tioårsperioden kan emellertid förmögenhetsskillnaderna ha ökat. Två förhållanden som verkat i den riktningen är uppgången på fastighetsmarknaden under senare delen av

¹ Spånt (1982)

1970-talet i hägnet av stigande inflation och då rådande skattesystem, och uppgången på aktiemarknaden under 1980-talet.

Redan av den kortfattade redovisning av inkomst- och förmögenhetsfördelningen som gjorts i detta avsnitt, framgår att dess utveckling bestäms av en mängd demografiska, sociala och ekonomiska faktorer; faktorer som i varierande grad kan påverkas med ekonomisk-politiska åtgärder. Detta hindrar inte att de grundläggande makroekonomiska förhållandena – som naturligt nog står i fokus för långtidsutredningen – har stor och på många sätt avgörande betydelse för inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Ett tydligt exempel är arbetslösheten som spelar en viktig roll för inkomstfördelningen. Ett annat lika tydligt exempel är inflationen, som tenderar att leda till stora och godtyckliga omfördelningar av förmögenheterna.

Samtidigt är det uppenbart att vägen till en mer balanserad ekonomisk utveckling kan innebära vissa fördelningspolitiska påfrestningar. De devalveringar som genomfördes 1981 och 1982 innebar t.ex. en – bl.a. från sysselsättningssynpunkt – nödvändig förbättring av näringslivets konkurrenskraft och lönsamhet. Samtidigt innebar de emellertid en förskjutning av fördelningen mellan löner och vinster till vinsternas förmån. Detta lade i sin tur grunden för den starka kursuppgången på aktiemarknaden, med åtföljande effekter på förmögenhetsfördelningen. Om man med hänvisning till dessa negativa fördelningseffekter skulle *avstå* från att rätta till makroekonomiska obalanser skulle emellertid de fördelningspolitiska konsekvenserna på sikt bli närmast katastrofala, med hög och varaktig arbetslöshet, sjunkande reallöner och krympande skattebaser.

Regional utveckling

Tillväxt och regional omvandling

Ekonomisk tillväxt gör det lättare att uppfylla flera grundläggande mål för den ekonomiska politiken, inte minst målet om full sysselsättning. Tillväxt innefattar, som tidigare framgått, ett visst mått av förändring; tillväxt kräver anpassningar och förändringar av produktionens innehåll, av den teknik som tillämpas, och ibland också av dess lokalisering. Det sistnämnda innebär att sysselsättningsmöjligheterna ökar i vissa regioner och på vissa orter, samtidigt som de minskar på andra håll. Detta får också i sinom tid genomslag på befolkningens fördelning och på dess ålders- och yrkessammansättning i olika delar av landet.

En politik för regional balans kan sägas ha två huvuduppgifter. Den *ena* är att förhindra att de omställningskrav som den ekonomiska utvecklingen reser leder till alltför snabba förändringar i vissa regioner eller på vissa orter. För detta kan anföras samhällsekonomiska motiv; en snabb befolkningsomflyttning är förenad med höga sociala kostnader. Dessutom innebär en rent marknadsstyrd regional omvandling att ett relativt begränsat antal människor får betala en orimligt stor del av priset för den ekonomiska tillväxten. Med andra ord finns starka *fördelningspolitiska* motiv för åtgärder i syfte att påverka och styra strukturomvandlingens genomslag i dess rumsliga dimension. Detta innebär att strävan mot regional balans kan

innebära en konflikt med målet om en hög ekonomisk tillväxt på nationell nivå.

Regionalpolitikens *andra* huvuduppgift är att förnya och förändra de enskilda regionernas produktionsförutsättningar och näringsstruktur; att främja de enskilda regionernas möjligheter att tillvarata potentiella komparativa fördelar och, i varje fall på sikt, vända struktururomvandlingen till sin egen fördel. Det handlar alltså i denna del om att häva eller mildra regionala marknadsimperfektioner. I detta fall råder alltså inget motsatsförhållande visavi tillväxtmålet.

I praktiken är det svårt att renodla dessa båda aspekter – flertalet regionalpolitiska åtgärder har inslag av både fördelningspolitisk och "marknadsförbättrande" karaktär. Var tyngdpunkten läggs har också varierat över tiden, beroende bl. a. på hur den konkreta problembilden sett ut och på vunna erfarenheter av politikens effekter.

Uppenbarligen kan konflikter uppstå mellan målen om ekonomisk tillväxt och regional balans. Men samtidigt gäller också att en *låg* ekonomisk tillväxt kan leda till regionala balansproblem, eftersom en låg ekonomisk tillväxt (liksom andra makroekonomiska obalanser) tenderar att slå hårt mot marginella delar av produktionssystemet, delar som inte sällan återfinns i de ur sysselsättningssynvinkel sårbara delarna av landet. Dessutom tyder gjorda undersökningar på att utan en någorlunda god ekonomisk tillväxt, som ger styrfart i ekonomin, minskar både resurserna för och även effekterna av olika regionalpolitiska insatser.¹ Kort sagt är sambanden mellan ekonomisk tillväxt och regional balans inte av någon enkel och endimensionell natur – varje konkret tillväxtförlopp och varje konkret regionalt balansproblem inrymmer sina speciella problem och möjligheter i dessa avseenden.

Högre sysselsättning i de traditionella stödområdena

För riket som helhet ökade under 1980–1984 antalet *sysselsatta* med i genomsnitt 0,2 % per år. Som framgår av tabell 9.7 var denna sysselsättningstillväxt ojämnt fördelad över landet. Till de län som ökade sin sysselsättning klart snabbare än genomsnittet hörde Stockholms och Uppsala län. För norrlandslänen skedde en svag minskning av sysselsättningen. Till bilden hör dock att utvecklingen de senaste åren tycks ha vänt i mer gynnsam riktning; enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU) ökade sysselsättningen i norrlandslänen nästan lika snabbt som för riket som helhet åren 1983–1985. Den svagaste sysselsättningsutvecklingen har alltså inte förevarit i de traditionella "stödlänen". I stället är det bergslagslänen som haft den klart sämsta sysselsättningsutvecklingen under dessa år.

Ett ökat antal sysselsatta behöver inte innebära att *arbetslösheten* minskar – om befolkningen i arbetsför ålder ökar eller om förvärvsgraden ökar, kan konsekvensen bli att arbetskraftsutbudet ökar ännu snabbare. Med andra ord kan en ökad sysselsättning gå hand i hand med en ökad arbetslöshet.

Som framgått av kapitel 2 har arbetslösheten i Sverige sjunkit de senaste åren. Denna generella förbättring i arbetsmarknadsläget har också kommit

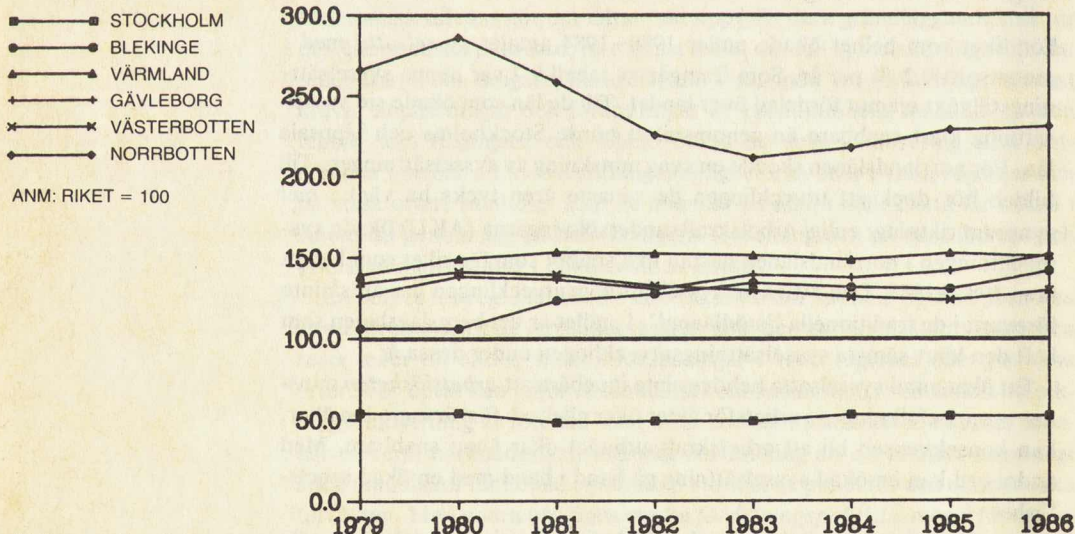
¹ Se exempelvis Ohlsson, L. (1981).

de regioner till del där de strukturella sysselsättningsproblemen är stora. Ur ett regionalpolitiskt perspektiv är det dock intressantare att utröna hur den arbetslöshet som finns är fördelad regionalt – har den minskade totala arbetslösheten också inneburit en utjämning av de regionala skillnaderna i arbetslöshet? I diagram 9.3 görs ett försök att illustrera detta. Arbetslösheten, som här definierats som andel kvarstående arbetssökande samt personer i arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete i procent av befolkningen i arbetsför ålder, har för den nationella nivån satts lika med 100. Detta innebär exempelvis att om ett visst län ett visst år har dubbelt så hög andel arbetslösa som riket som helhet, blir dess nivå 200 i diagrammet.

Av diagrammet framgår att det relativa arbetsmarknadsläget har förbättrats för en del län med sysselsättningsproblem medan det har försämrats för andra. För Norrbotten och Västerbotten har en klar förbättring skett under 1980-talet, låt vara att *nivån* fortfarande är mycket hög i Norrbotten. För exempelvis Blekinge län och Gävleborgs län finns å andra sidan en tydlig tendens till ökade arbetslöshetstal relativt riksgenomsnittet. Värmlands län ligger på en stabil och hög nivå relativt riksgenomsnittet, medan Stockholms län ligger på en lika stabil men låg nivå.

Bilden är alltså splittrad, och någon entydig generell tendens till ökad eller minskad spridning kan knappast spåras. Denna bild bekräftas av en motsvarande beräkning för samtliga län. I dessa termer förefaller således utvecklingen hittills under 1980-talet *totalt* sett inte ha gått mot vare sig förbättrad eller försämrad regional balans. Det går dock att få en annan bild om man använder andra mått på arbetsmarknadsläget. I kapitel 8 redogjordes för resultaten från en långtidsutredningsbilaga som behandlar lönestruktur och strukturella arbetsmarknadsproblem.¹ Där dras slutsatsen att arbetslöshetsskillnaderna mellan länen ökat under 1980-talets första

Diagram 9.3 Andel kvarstående arbetssökande och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i några län relativt hela riket 1979–1986



¹ Nilsson, C. och Zetterberg, J. (1987).

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen.

år när arbetslösheten i landet som helhet ökade. Detta samband har emellertid gällt också vid tidigare uppgångar i den genomsnittliga arbetslösheten under 1960- och 1970-talen och kan därför knappast läggas till grund för påståendet att det skett en strukturell försämring i det regionala arbetsmarknadsmönstret.

Vid en värdering av arbetslöshetens utveckling ur regionalpolitisk synpunkt måste man också ta hänsyn till hur bl. a. *flyttningarna* utvecklas; om de arbetslösa i ett visst län flyttar därifrån sjunker ju arbetslösheten i detta län – allt annat lika.

Flyttningarna över länsgräns har minskat trendmässigt (se kapitel 8). Samtidigt finns det ett konjunktorellt mönster; de senaste årens goda ekonomiska tillväxt har också avspeglats i en uppgång i antalet flyttningar. Antalet flyttningar 1985 var dock lägre än under tidigare högkonjunkturperioder.

En allmän, sammanfattande bild av den regionala utvecklingen under senare år innefattar alltså trendmässigt minskande flyttningar, ökad sysselsättning inom stora delar av de regionalpolitiskt prioriterade områdena, och en regional fördelning av arbetslösheten som inte tyder på ökade regionala skillnader. Samtidigt finns också tecken på en försämrad regional balans – de allt mer uttalade problemen i Bergslagen är ett exempel. Detta illustrerar svårigheten, eller rentav omöjligheten, att i generella termer definiera, mäta och värdera graden av regional balans.

En ny typ av regionala problem

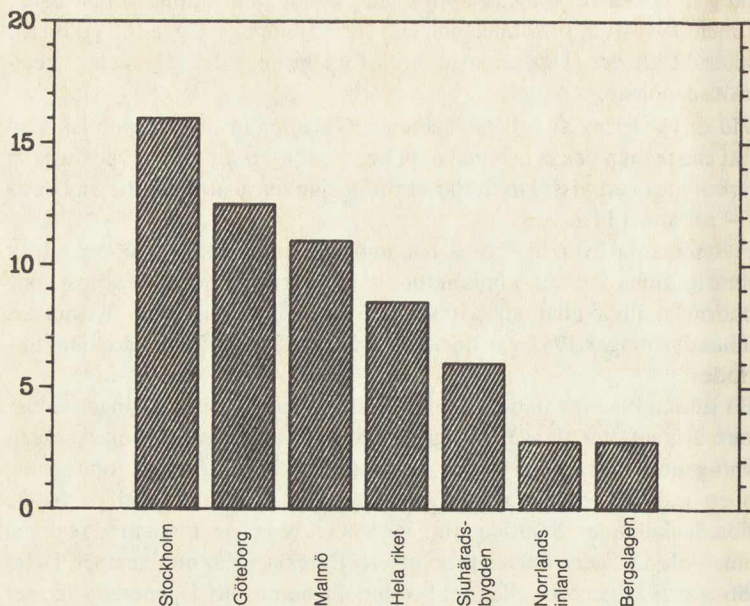
Under 1980-talets första hälft har något av en scenförändring skett i den regionala problembilden. De akuta lönsamhets- och omstruktureringsbehoven inom industrin har minskat som en följd av dels den allmänt förbättrade ekonomiska situationen, dels den strukturella sanering som genomförts inom de tidigare krisdrabbade företagen och branscherna. Samtidigt har man, som framgått i kapitel 6, allt tydligare kunnat notera en stark tillväxt i flera av de företagsinriktade delarna av den privata tjänstesektorn, framför allt uppdrags- och konsultverksamhet av olika slag, liksom inom de "knskapsintensiva" delarna av tillverkningsindustrin. Dessa växande delar av näringslivet är mycket starkt koncentrerade till i första hand Stockholmsområdet, i andra hand till övriga utbildnings- och kommunikationscentra. Detta belyses i diagram 9.4, som visar den regionala fördelningen av sysselsättningen inom gruppen företagstjänster.¹

Den snabba expansionen inom de "högteknologiska" delarna av industrin och tjänstesektorn, tycks – i varje fall så här långt – ha gått stora delar av landet förbi. Det gäller inte bara de traditionella problem- och stödområdena, utan också en rad medelstora industriorter i mellan- och sydsverige.

Sysselsättningstillväxten inom de långsiktigt expanderande näringarna sker alltså i mycket hög grad inom storstadsregionerna. Detta avspeglas också i flyttningsmönstren. Även om utflyttningarna från skogslän och stödområden nu är måttliga jämfört med t. ex. utvecklingen under 1960-talet, är nettoinflyttningarna starkare koncentrerade till ett fåtal storstads-

¹ Ståhlberg, L. (1987).

Diagram 9.4 Andel av befolkningen i åldern 16–64 år, som är sysselsatta inom företagsinriktad tjänsteproduktion i olika regioner



Källa: Privata tjänstesektorn – Regionala utvecklingsmöjligheter, Statens industriverk, PM 1986: 8.

kommuner. Många av dem som flyttar är dessutom unga, ofta väutbildade personer.

Därmed riskerar de delar av landet som beroende på sin närings- och företagsstruktur inte kan sysselsätta, eller inte tillräckligt attrahera, högt utbildad arbetskraft att på sikt hämmas i sin utveckling. Parallellt med detta krymper möjligheterna att i de eftersatta regionerna etablera just sådana företag och verksamheter som skulle kunna bidra till en förnyelse av näringslivet. Det är med andra ord fråga om en ond cirkel som riskerar att förstärka den regionala obalansen.

En regional konsekvenskalkyl

Med utgångspunkt från den strukturomvandlingsbild för åren 1984–1995 som framkommer i långtidsutredningens kalkyler har Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) genomfört en regional konsekvenskalkyl. I den regionala kalkylen har långtidsutredningens nationella strukturutveckling tolkats med hänsyn till den näringsstruktur och de utvecklingsförutsättningar i övrigt som finns i olika regioner.

Det bör betonas att de länsvisa utfall som presenteras i tabell 9.7 för perioden 1984–1995 *inte* utgör någon prognos – och än mindre något ”mål” – för utvecklingen inom olika regioner. Den diskussion som förts i kapitel 6 angående modellkalkylernas känslighet för olika antaganden måste om möjligt, i ännu högre grad beaktas här. Vad kalkylen ger är en *indikation* på i vilken riktning och med vilken kraft utvecklingen kan

Tabell 9.7 Sysselsättningsutveckling fördelad på län och på vissa landsdelar
Årlig procentuell förändring

	1970– 1975	1975– 1980	1980– 1984	1984– 1995
Stockholms län	1,6	1,0	0,8	1,2
Uppsala län	2,2	1,7	0,6	1,1
Södermanlands län	0,9	0,3	–0,5	0,3
Östergötlands län	1,4	0,8	0,1	0,6
Jönköpings län	1,3	0,9	–0,1	0,3
Kronobergs län	1,0	1,5	0,3	0,0
Kalmar län	0,8	1,0	0,0	0,0
Gotlands län	1,6	1,6	0,5	0,0
Blekinge län	1,0	0,3	–0,2	0,0
Kristianstads län	0,9	0,8	0,0	0,2
Malmöhus län	1,2	0,6	0,3	0,6
Hallands län	2,4	1,1	0,7	0,1
Göteborgs och Bohus län	1,6	0,6	0,6	0,7
Älvsborgs län	0,7	0,4	–0,1	0,0
Skaraborgs län	1,8	1,1	0,3	–0,2
Värmlands län	1,1	0,7	–0,1	0,4
Örebro län	0,8	0,6	–0,4	0,1
Västmanlands län	2,0	0,5	–0,3	0,2
Kopparbergs län	2,1	0,8	–0,3	0,0
Gävleborgs län	1,6	0,7	–0,1	0,1
Västernorrlands län	1,3	1,2	–0,3	0,5
Jämtlands län	2,4	1,3	–0,2	0,4
Västerbottens län	2,3	1,7	0,2	0,4
Norrbottnens län	3,2	0,9	–0,1	0,4
Stockholmsregionen	1,6	1,1	0,8	1,2
Göteborgsregionen	1,6	0,8	0,7	0,8
Malmöregionen	1,2	0,6	0,4	0,8
Sjuhäradsbygden	0,0	–0,1	–0,2	–0,4
Östra Småland	0,1	0,5	–0,5	–0,6
Bergslagen	1,1	–0,3	–1,3	–0,1
Norra Inlandet	0,7	0,8	–0,8	–0,1
Riket	1,5	0,9	0,2	0,5

Källa: Regional analys, Expertgruppen för forskning om regional utveckling, bilaga 24 till Långtidsutredningen 1987

komma att gå, förutsatt att utvecklingen följer de av långtidsutredningen utstakade banorna, och att inga särskilda politiska åtgärder vidtas för att påverka det regionala utfallet.

Beräkningarna i långtidsutredningsbilagan tyder på en snabb sysselsättningsexpansion i framför allt Stockholms län och Uppsala län, medan utvecklingen blir väsentligt mer dämpad i flertalet andra län. Norrlands-länen får dock – med undantag av Gävleborgs län – i kalkylen ungefär samma sysselsättningsutveckling som riksgenomsnittet. I östra Småland och Sjuhäradsbygden fortsätter sysselsättningen att minska. Även Bergs-lagen och Norrlands inland får en fortsatt svag sysselsättningsutveckling, låt vara att de senaste årens mycket negativa utveckling tycks kunna plana ut. En viktig förklaring till den besvärliga utvecklingsbilden för Bergslagen

är det starka beroendet av traditionella basindustrier, samtidigt som andelen sysselsatta i den expansiva privata tjänstesektorn är låg i denna region.

Den skildrade utvecklingen innebär att de regionala utvecklingstendenser som allt tydligare kunnat iakttas under de senaste åren fortsätter under tiden fram till 1995. De risker för regionala balansproblem som följer av utvecklingen inom industrin och den privata tjänstesektorn, förstärks av den kraftiga sysselsättningsnedgång som förutsatts för jordbruket, liksom av den dämpning av den offentliga sektorns tillväxt som förutsatts. Bedömningar gjorda av Svenska kommunförbundet pekar exempelvis på att det även på den kommunala sidan är inom storstadsområdena som expansionen kommer att ske, främst beroende på skillnader i befolkningens ålderssammansättning i olika regioner.¹ Den kommunala efterfrågan på arbetskraft i de olika regionerna tycks alltså i betydligt mindre grad än tidigare komma att verka regionalt utjämnande.

Med andra ord finns risker för en försämrad regional balans. Dock skall samtidigt *också* sägas att det i den tekniska och strukturella utveckling som kan skönjas finns betydande positiva möjligheter till en jämnare regional utveckling, möjligheter som bara i begränsad utsträckning kan komma till uttryck i kalkyler av den typ som redovisats. Bland annat kommer man genom informationsteknologins utveckling att på ett helt annat sätt än tidigare kunna decentralisera både tillverkning, administration och utbildning. I samma riktning verkar förbättringar av infrastrukturen.

Regionalpolitikens nya inriktning

När den svenska regionalpolitiken formulerades mer explicit på 1960-talet, var en av grundtankarna att styra över en del av tillväxten inom industri-sektorn till underindustrialiserade regioner. Bakgrunden var bl. a. den fortgående sysselsättningsnedgången inom det norrländska jord- och skogsbruket och de överhettningstendenser som samtidigt förelåg i stora delar av syd- och mellansverige. Ambitionen var alltså i stor utsträckning *lokaliseringsspolitisk*, vilket för övrigt också var den officiella benämningen på politiken.

Under 1970-talet förändrades betingelserna för en sådan politik, främst genom att det då inte längre fanns särskilt mycket industriell tillväxt att fördela. Dessutom fick problembilden en delvis annorlunda karaktär, genom att omstruktureringsproblemen inte främst bestod i att industrialisera agrart präglade regioner, utan i ökande grad kom att domineras av strukturomvandlingen *inom* industrin. Rent konkret har det framför allt handlat om drastiska produktions- och sysselsättningsneddragningar inom t. ex. gruv-, stål- och varvsföretag, företag som oftast mycket starkt dominerat sysselsättningen på sina orter. Detta gjorde att de regionala problemen blev mer koncentrerade både i tid och rum. Samtidigt blev gränslinjen mot arbetsmarknadspolitik alltmer otydlig.

Mot bakgrund av de senaste årens förskjutning av den regionala problembilden, och av de beräkningar som gjorts baserade på långtidsutredningens bedömningar, är det rimligt att se konturerna av 1990-talets regionalpolitik i förlängningen av den nyorientering som skett under senare år. Det handlar således allt mindre om subventioner av befintliga, mer eller

¹ Svenska kommunförbundet (1987).

mindre krisdrabbade, industriföretag, eller försök till omlokaliseringar av företag och verksamheter från de mer expansiva delarna av landet. I stället handlar det om mer generella och långsiktiga åtgärder för att bygga upp miljöer där nya verksamheter och nya företag kan skapas och växa.

Dilemmat är att sådana s. k. kreativa miljöer och en ny näringsstruktur tar lång tid att skapa, och därmed sällan utgör någon lösning på snabbt uppkommande, lokalt koncentrerade bransch- och företagskriser. Detta innebär att det sannolikt, av och till, också kommer att uppstå behov av mer direktverkande åtgärder. Även om industrikriserna bör kunna bli både färre och mindre än de var under 1970- och början på 1980-talet, givet de allmänna utvecklingsförutsättningar som ligger till grund för långtidsutredningen, kommer de aldrig att helt försvinna – problem på ensidiga industrier kommer att uppstå även i framtiden.

Som påpekades inledningsvis, och som framgår av kalkylresultaten, kan även en balanserad makroekonomisk utveckling innebära tendenser till vissa regionala balansproblem. Dock finns mycket starka skäl att tro att exempelvis en alltför snabb inhemsk kostnadsutveckling eller en försämrad internationell tillväxttakt inte skulle göra de regionala obalanserna mindre – tvärtom. En utveckling mot balans för den svenska ekonomin som helhet är därför gynnsamt även för den regionala utvecklingen.

Utvecklingen på miljöområdet

Tillväxt kontra miljö – vilka är problemen?

Den yttre miljön har en stor och mångskiftande betydelse för människans välfärd. Normalt påverkas visserligen individernas levnadsförhållanden inte lika direkt och påtagligt av brister i den yttre miljön som av brister i exempelvis arbetsmiljön, men verkningarna är i stället av mycket mer omfattande och långsiktig natur.

Den ökande vikt och uppmärksamhet miljöfrågorna fått under de två senaste decennierna har på flera sätt ett nära samband med den förbättrade materiella standarden. För det första kan den yttre miljön sägas ha fått en större relativ betydelse för den totala välfärden i takt med att de grundläggande materiella behoven tillgodosetts. För det andra har den materiella produktions- och konsumtionstillväxten i sig inneburit ett i många fall påtagligt och ibland irreversibelt slitage av miljöresurser. Utifrån detta faktum har man ibland dragit slutsatsen att god miljö och ekonomisk tillväxt – som den vanligen mäts – är oförenliga storheter, där en ökad tillväxt alltid måste innebära att miljövärdet åsidosätts.

För ett enskilt företag innebär krav på att reducera negativ inverkan på miljön i de allra flesta fall en höjning av produktionskostnaderna, som – i varje fall på kort sikt – inverkar negativt på företagets konkurrensförmåga, och därmed på produktion och sysselsättning. Om miljökraven gäller en hel bransch, kommer producenter i andra länder att gynnas konkurrensmässigt om man där har lägre miljöpolitiska ambitioner. Företagsekonomiskt finns alltså i regel ett klart motsatsförhållande mellan lönsamhet och tillväxt å ena sidan och miljöhänsyn å den andra.

Ur *samhällsekonomisk* synvinkel ser dock bilden annorlunda ut. De miljöstörningar som emanerar från ett visst företag kan exempelvis orsaka högre kostnader för *andra* företag, försämrade hälsotillståndet hos de människor som bor i närheten etc. Dessa s.k. externa effekter innebär en påtaglig och reell kostnadsbelastning som faller på andra än upphovsmanen till miljöstörningen. Vidgas den företagsekonomiska kalkylen till en samhällsekonomisk kalkyl, som inbegriper dessa och andra slag av effekter, får man alltså en mer rättvisande bild av om det även i samhällsekonomisk mening finns ett motsatsförhållande mellan ekonomisk tillväxt och bevarandet av en god miljö.

En annan viktig aspekt på tillväxt – miljöproblematiken gäller tidshorisonten. Antagligen skulle tillväxten på *kort* sikt kunna höjas betydligt om alla miljöskyddskrav togs bort, men detta skulle med lika stor säkerhet föröda de långsiktiga tillväxtmöjligheterna.

En ökad produktion innebär att resurser förbrukas, men framför allt innebär det att nya resurser skapas. Åtgärder för att återställa skadad miljö, satsningar på forskning och teknisk utveckling för att klarlägga och bekämpa miljörisker, och investeringsinsatser för att exempelvis minska skadliga utsläpp från industrin, kräver betydande ekonomiska resurser – resurser som skapas just genom ekonomisk tillväxt.

För att få en mer precis uppfattning om relationen mellan ekonomisk tillväxt – god miljö krävs alltså en samhällsekonomisk kalkyl där bl. a. de negativa effekterna på miljön mäts och prissätts. Sådana kalkyler är fullt möjliga att genomföra, och är inte sällan värdefulla för analys av enskilda, någorlunda avgränsade miljöproblem.

Men det finns också många miljöproblem som överhuvudtaget är föga lämpade för kalkyler i kostnads- och intäktstermer. Det gäller framför allt sådana där avståndet i tid och rum mellan exponering och effekt är stort, där sannolikheten för skador är små men katastrofala om de uppstår, och sådana där skadorna är irreversibla. Många relevanta problem är alltså av en karaktär som i praktiken gör dem okalkylerbara.

Bland annat av det skälet är det knappast möjligt att utforma ett enhetligt mått som gör det möjligt att kvantifiera de samlade effekterna på miljön av ett visst tillväxtförlopp. Inom ramen för långtidsutredningarnas modeller är det därför inte möjligt att väga de samlade miljöeffekterna mot övriga ekonomisk-politiska mål. Däremot går det att i kvalitativa termer analysera de miljömässiga implikationerna av den ekonomiska utveckling som långtidsutredningen förordar.

Många miljöproblem återstår att lösa

Påtagliga framgångar har nåtts när det gäller vissa miljöproblem. Bland annat har fosforutsläppen till sötvatten och kustvatten minskat genom utbyggnaden av reningsanläggningar för avloppsvatten. Utsläppen av kvicksilver och av blyföreningar har också minskat, liksom utsläppen av svaveldioxid.

De omfattande miljöskyddsinvesteringar som påbörjades i slutet av 1960-talet i reningsanläggningar och i systemslutningar gav påtagligt minskade utsläpp av framför allt olika lättnedbrytbara material, närsalter m. m.

Uppbyggnaden av det tekniska miljöskyddet var alltså främst inriktad på att minska de stora utsläpp som upplevdes som störande, men som inte nödvändigtvis var de långsiktigt mest allvarliga. Detta skall å andra sidan ses mot bakgrund av de mycket handfasta och besvärande miljöproblem som då rådde – fiskdöd, igenväxande vattendrag, stoftutsläpp, allmän nedsmutsning osv.

Goda resultat har alltså uppnåtts på många områden av de senaste tjugo årens miljövårdsarbete. Trots detta kvarstår viktiga miljöproblem, och på vissa områden har hotbilden förvärrats snabbare än motåtgärder kunnat vidtas. Detta gäller bl. a. försurningsproblemen och den marina eutrofieringen, dvs. övergödningen av havsvattnet.

I nedanstående tabell ges en översiktlig bild av några av de viktigaste miljöproblemen inom olika produktionssektorer, vilka resultat som uppnåtts hittills och vilka problem som återstår att lösa. Tabblån bygger på material från naturvårdsverket.¹

¹ En fylligare genomgång av miljöproblemen inför 1990-talet görs i Statens naturvårdsverk (1987).

Tabell 9.8 Viktigare miljöproblem och miljövårdssituationen inom några olika områden

	Viktigaste miljöproblem	Uppnådda resultat	Kvarstående och framtida problem
Jordbruk	– Biotopförändringar; utarmning av flora och fauna – Växtnäringsläckage till sjöar, hav och grundvatten – Spridning av bekämpningsmedel och tungmetaller.	– Markavvattnning skall inte längre ske där naturvårdsintressen kan skada – Insatser för att bevara särskilt värdefulla naturbetesmarker – Förbättrad produktkontroll (bekämpningsmedel)	– Problemen kvarstår i huvudsak
Skogsbruk	– Avverkning av fjällskog och vissa andra, ur naturvårdssynpunkt, känsliga skogstyper – Monokulturer utarmar flora och fauna	– Begränsningar av hygesstorlek m. m. har införts för fjällskogarna, vissa urskogsområden har skyddats – Reglering har medfört lugnare introduktionstakt av främmande träslag	– Problemen kvarstår till stor del
Gruvindustri	– Metallutsläpp från malmberedning och avfallsupplag	– Utsläppen till vatten har minskat	– Problemen i övrigt kvarstår i huvudsak
Skogsindustri	– Utsläpp av klorerade organiska föreningar från blekerier – Utsläpp av andra kemikalier – Utsläpp av svaveldioxid	– Kraftigt minskade utsläpp av biologiskt nedbrytbara material och av svaveldioxid – Viss minskning av utsläpp av organisk klorerad substans	– Blekeriutsläppen kommer att minska kraftigt, men kommer ändå att vara stora – Effekterna i miljön av kemikalieutsläppen är ofullständigt kända

	Viktigaste miljöproblem	Uppnådda resultat	Kvarstående och framtida problem
Kemisk industri	– Utsläpp till vatten av vissa svårnedbrytbara och toxiska föroreningar – Utsläpp av kolväten och icke-kolväten till luft – Utsläpp av kvicksilver och freoner – Kemikaliehantering	– Reducerade vattenutsläpp – Reducerade utsläpp av försurande ämnen	– Hantering av kemikalier, gaser, bensin m. m. behöver förbättras
Stål- och metallframställning	– Utsläpp av stoft, försurande ämnen, lösningsmedel m. m. till luft – Utsläpp av metaller, olja, metallsalter m. m. till vatten – Metallläckage från avfallsupplag	– Utsläppen har reducerats	– Utsläppen fortfarande höga – Utsläpp av div. tillsatskemikalier växande problem
Verkstadsindustri	– Utsläpp till vatten av metaller, olja m. m. – Utsläpp till luft av bl. a. lösningsmedel och metaller – Miljöfarligt avfall (spillolja, lösningsmedelsrester m. m.)	– Utsläppen har reducerats	– Problemen kvarstår i huvudsak
Energi	– Utsläpp av svaveldioxid och kväveoxider ger förorenings-skador – Utsläpp av koldioxid – Utsläpp av freoner från värmepumpar – Utsläpp av organiska ämnen m. m. från småskalig eldning – Effekter på landskapsbild och ekosystem till följd av vattenkraftsutbyggnader	– Minskade svaveldioxidutsläpp – Bättre förbränningsteknik för mindre pan-nor etc.	– Fortsatt begränsning av försurande utsläpp nödvändigt
Samfärdsel	– Bilavgaser – Buller	– Reducerade utsläpp av bly	– Utsläppen av kvävedioxider från biltrafiken måste minska
Kommunala reningsverk och avloppsledningsnät	– Övergödning av sjöar, vattendrag och kustvatten – Läckage i VA-näten, bräddning av avloppsvatten – Tungmetallförorenat slam	– 85 % av tätortsbe-folkning ansluten till biologisk-kemisk re-ning. Kraftig reduktion av utsläpp av fos-for och organiskt ma-terial	– I övrigt kvarstår proble-men

	Viktigaste miljöproblem	Uppnådda resultat	Kvarstående och framtida problem
Avfallshantering	– Utsläpp av stoft, tungmetaller, dioxiner m. m. i samband med förbränning – Läckage av tungmetaller m. m. från avfallsdeponier	– Stoftutsläppen har minskat med 90 % sedan 1970 – Kadmiumanvändningen i nya produkter minskat till hälften – Omhändertagande av spillolja	– Tungmetallutsläppen kvarstående problem. Kadmium i gamla och importerade produkter

Bland våra miljöproblem av mer övergripande natur har under senare år *försurningen* alltmer trätt i förgrunden. Försurningen orsakas främst av de svavel- och kväveföreningar som härrör från förbränning av olja och kol och från vissa industriprocesser. Kväveoxider från biltrafiken medverkar också i hög grad. Ändrad markanvändning och förändrade metoder inom jord- och skogsbruket medför också försurningseffekter.

Svavelföreningarna svarar ännu för huvuddelen av den markförsurning som uppkommer till följd av det atmosfäriska nedfallet. Efterhand som växternas förmåga att ta upp kvävet i nedfallet överskrids kommer kväveföreningarna att få ökad betydelse för markförsurningen. Utsläppen av försurande kväveföreningar har hittills inte reducerats nämnvärt vare sig i Sverige eller på annat håll, och halterna av kväveföreningar i nederbörden är ungefär lika höga nu som i början av 1970-talet.

År 1976 beslutade regering och riksdag att svavelutsläppen till år 1985 skulle minskas till den nivå som rådde i början av 1950-talet. De totala svaveldioxidutsläppen har sedan dess minskat kraftigt till följd av dels svavelnedtrappningsprogrammet, dels energibesparingar och ändringar i fördelningen mellan olika energislag. Utsläppsmålet nåddes därigenom med bred marginal 1985.

Riksdagen beslutade samma år att höja ambitionsnivån, och som mål har bl. a. satts att svaveldioxidutsläppen skall minska med 65 % och kvävedioxidutsläppen med 30 % till 1995 jämfört med 1980 års nivå. Vidare beslutades att katalytisk avgasrening skall finnas på alla nya bilar fr. o. m. 1989 års modeller efter en successiv frivillig övergång fr. o. m. 1987 års modeller.¹

Försurningsproblemet, liksom flertalet av de miljöproblem som nu rycker fram som de viktigaste inför 1990-talet, kompliceras dock av att det är ett i högsta grad internationellt problem. Uppemot 90 % av det svavel som idag faller ned över Sverige beräknas komma från källor utanför Sverige, samtidigt som ungefär 2/3 av de svenska utsläppen bedöms falla ned utanför landets gränser.

Mot den bakgrunden är det inte förvånande att Sverige sedan slutet av 1960-talet deltagit i ett omfattande arbete på det internationella planet för att få till stånd minskade utsläpp av försurande ämnen. Ett viktigt steg togs år 1979 då konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar undertecknades. Denna konvention utökades 1985. Om åtagandena ge-

¹ De svenska raffinaderiernas möjligheter att från konkurrenssynpunkt klara ytterligare sänkningar av svavelhalten i eldningsolja och införandet av blyfri bensen, diskuteras i bilaga 23 till långtidsutredningen, Statens pris- och kartellnämnd (1987 b).

nomförs, kan en 25-procentig minskning av svavelnedfallet över Sverige förväntas under den kommande 10-årsperioden.

Utöver försurningsproblemen finns tendenser som pekar mot stora framtida problem också på andra områden, t. ex. klimatförändringar till följd av bl. a. koldioxid- och freonutsläpp. Vidare finns stora och växande problem med s. k. diffusa föroreningar och beträffande synergism, dvs. de kombinerade effekterna av olika slags föroreningar och miljöstörningar. Kunskaperna om dessa effekter och metoderna för att bekämpa dem är i dagsläget mycket bristfälliga. Samma sak gäller de långsiktiga effekterna på hälsa och miljö av olika gifter och ämnen som används eller har använts i produktionen. Vidare är många djurarter, biotoper och genetiska resurser alltjämt hotade.

Förutsättningar för mindre miljöproblem i framtiden

Utan tvekan varierar effekterna på miljön av olika tillväxtförlopp. En tillväxt av bruttonationalprodukten som bärs upp av en expansion av mineralutvinning och processindustriell verksamhet får exempelvis helt andra och mer negativa miljökonsekvenser än en tillväxt som baseras på en ökad tjänsteproduktion. Ett annat belysande exempel är de olika slagen av energiproduktion som alla har mycket påtagliga, men samtidigt mycket olikartade, miljörisker och -effekter. På samma sätt kan en privat konsumtionstillväxt vara mer eller mindre miljöpåverkande, beroende på vilka slags varor och tjänster som hushållen vill öka sin konsumtion av.

Långtidsutredningens kalkyler ger en bild av strukturomvandlingen i ekonomin 1984–1995. Den ger därmed en utgångspunkt för att bedöma hur riskbilden kan komma att se ut i framtiden, sedd från miljösynpunkt.

De sektorer som ökar sin produktion snabbast är i huvudsak förädlingsindustrier och delar av den privata tjänstesektorn, produktionsaktiviteter som generellt sett inte är särskilt miljöstörande. Den ekonomiska tillväxten bör därmed kunna bli mer skonsam mot miljön än den var under exempelvis 1960-talet. För de delar av industri och övrigt näringsliv vars verksamhet ofrånkomligen måste innebära en viss negativ miljöpåverkan, har dessutom produktionstekniken också från miljösynpunkt påtagligt förbättrats, dels genom ökad kunskap om miljöeffekterna och de ökade kraven på miljöskydd, dels genom en allmänt mer sofistikerad produktionsteknik.

Å andra sidan finns anledning att förmoda att den i kalkylen förutsatta ökade andelen privat konsumtion relativt den offentliga, i sig kommer att innebära en ökad miljöbelastning. Med högre privatkonsumtion följer exempelvis ett ökat resande i bil. I motsatt riktning verkar bättre produktkontroll och, inte minst, en större allmän medvetenhet om miljövärdena hos de enskilda konsumenterna. Det kan också tänkas att belastningen på miljön minskas om den privata konsumtionen successivt ändrar inriktning mot mera tjänster i vid mening, och relativt sett mindre "prylar". Således finns det skäl att tro, att produktionstillväxten över tiden kommer att kunna innebära en avtagande belastning på den yttre miljön.

Detta innebär emellertid inte att miljöproblemen totalt sett kommer att minska, och detta av flera skäl. För det första har dagens och morgonda-

gens miljöproblem ackumulerats under lång tid och kommer också att ta lång tid att lösa. För det andra är kunskaperna om många problem begränsade – kanske finns inte ens en medvetenhet om existensen av vissa problem. För det tredje är flera av de återstående problemen, som framgått, i hög grad av internationell karaktär, vilket i sig försvårar snabba och effektiva insatser.

10 Sammanfattning och slutsatser

Långtidsutredningens syfte och uppläggning

Det har gjorts långtidsutredningar i Sverige sedan slutet av 1940-talet. Långtidsutredningen 1987 är den fjortonde i ordningen.

Ursprungligen utarbetades långtidsutredningarna av separata kommittéer. Numera görs de inom finansdepartementet. Icke desto mindre är långtidsutredningen en tjänstemannaprodukt. Dess syfte är att ge underlag för utformningen av den ekonomiska politiken samt att bidra till att skapa debatt i ekonomisk-politiska frågor och därmed också till en ökad förståelse för ekonomiska sammanhang. Regeringen har inte tagit ställning till utredningens analyser och slutsatser. Först efter det att den remissbehandlats avgörs om en proposition skall föreläggas riksdagen.

Från tillväxt till obalansproblem

Långtidsutredningarna har genomgående behandlat övergripande frågor rörande den ekonomiska politikens uppläggning. En avgörande fråga under hela efterkrigstiden har varit hur full sysselsättning skall kunna förenas med prisstabilitet, en annan hur en god och stabil tillväxt skall kunna åstadkommas. Tyngdpunkten i utredningarna har emellertid – naturligt nog – förändrats beroende på vilka problem som för tillfället varit aktuella.

De utredningar som publicerades under de första två efterkrigsdecenierna präglades av den då förhållandevis stabila ekonomiska utvecklingen. Huvudfrågan i utredningarna var hur tillgängliga växande resurser skulle kunna fördelas mellan olika angelägna behov utan att den samhälls-ekonomiska balansen äventyrades. Prognoser för resurstillväxt ställdes mot bedömningar av behov inom olika samhällssektorer.

Under de senaste 10–15 åren har långtidsutredningarna delvis ändrat karaktär. Fortfarande är det i och för sig en viktig uppgift att kartlägga det tillgängliga resursutrymmet och även att försöka precisera hur resurserna kan tänkas fördelas. Den ekonomiska utvecklingen har emellertid inte alls följt samma jämna tillväxtbana som under 1950- och 1960-talen. Det har därmed blivit allt vanskeligare att prognosticera det tillgängliga resursutrymmet. Behovet av att analysera alternativa utvecklingsvägar och deras konsekvenser har ökat.

Från mitten av 1970-talet har svensk ekonomi befunnit sig i mer eller mindre permanent obalans. Till en del manifesterade sig dessa obalanser redan tidigare. Exempelvis uppkom i slutet av 1960-talet ett visst underskott i utrikeshandeln. Frågan hur detta underskott skulle kunna avhjälpas spelade en stor roll i långtidsutredningen 1970. Men det var först under den senare delen av 1970-talet som obalansproblemen blev dominerande; synliga inte bara som underskott i utrikesbalansen utan också som accelererande statliga budgetunderskott, låg tillväxt, snabb inflation och ökande arbetslöshet.

I denna situation blev den helt avgörande frågan hur svensk ekonomi skulle kunna röra sig mot balans. För att besvara denna fråga var en analys helt uppbyggd på prognoser baserade på historiska erfarenheter av mindre hjälp; vad som krävdes var ju i många fall just att bryta historiska mönster. Analysen kom i stället i ökande utsträckning att byggas upp kring s.k. kravkalkyler. Mot bakgrund av prognoser för den internationella utvecklingen eller för vissa inhemska ekonomiska variabelers utveckling precisades vad som krävdes av t.ex. pris- och lönebildningen eller finanspolitiken för att det skulle vara möjligt att åter få till stånd en balanserad ekonomisk utveckling. I många fall diskuterades också alternativa ekonomiska utvecklingsbanor.

Tre huvudproblem

I långtidsutredningen 1980 var uppgiften att klarlägga betingelserna för en total omsvängning av den svenska ekonomins utveckling. När långtidsutredningen 1984 publicerades hade en förändring av politiken inletts, men återhämtningen var fortfarande bräcklig. Nu är den ekonomiska situationen ljusare, vilket bl. a. avspeglas i att de tidigare så centrala underskotten i statsbudget och bytesbalans för närvarande inte utgör lika akuta problem.

Fortfarande är emellertid den svenska ekonomins problem inte avhjälpbara. Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn är negativt och det totala finansiella sparandet i ekonomin är lågt. Bytesbalansens saldo är positivt, men förhållandevis små förändringar i privat konsumtion eller i investeringar kan snabbt leda till ett underskott. Samtidigt ökar priser och löner snabbare än i omvärlden, vilket på sikt hotar både tillväxt, sysselsättning och bytesbalans.

Problemen kompliceras av att krav och önskemål om en snabb standardförbättring för hushållen nu förs fram med stor emfas. Dessa krav är förståeliga efter många års svag reallöneutveckling, men risken är att de driver på den nominella löneutvecklingen på ett sätt som på sikt kan medföra nya obalanser i form av hög inflation och försämrad konkurrenskraft.

För att varaktigt trygga sysselsättningen och hushållens inkomster krävs att den svenska ekonomin fortsätter att röra sig mot balans. Detta innebär att konsumtionen även under kommande år måste stå tillbaka för kapitalbildningen. Det innebär också att pris- och löneökningstakten måste anpassas till den i omvärlden, vilket är en utomordentligt svår uppgift eftersom arbetslösheten i Sverige internationellt sett är mycket låg. En viktig uppgift för Långtidsutredningen 1987 är att precisera hur dessa krav ser ut.

Denna analys baseras i stor utsträckning på kravkalkyler av det slag som nyttjats i 1970-talets och det tidiga 1980-talets utredningar.

I 1987 års långtidsutredning har det emellertid befunnits nödvändigt att lyfta fram ytterligare en huvudfråga: Hur kan produktiviteten i den svenska ekonomin förbättras? Av diskussionen i de tidigare kapitlen framgår att produktivitetsökningstakten i den svenska ekonomin har varit väsentligt lägre under de senaste 10–15 åren än tidigare under efterkrigstiden. Enligt långtidsutredningen bedöms produktivitetsökningen bli förhållandevis svag också under det kommande decenniet. Det gör det svårare att lösa problemet med pris- och lönebildningen. Utrymmet för reallöneökningar bestäms på längre sikt av produktivitetsutvecklingen. Ju lägre produktivtetsstegringstakt desto svårare är det att sluta avtal som medger en låg inflationstakt. Därmed ökar också riskerna för att konkurrenskraften försämras. En låg produktivitetsökningstakt medför även att tillväxten blir lägre, vilket innebär att den offentliga sektorns inkomster ökar långsammare. Detta gör även det svårare att minska de offentliga sparandeunderskotten. Vidare blir utrymmet för både konsumtion och investeringar lägre – det senare med konsekvenser för välfärden på längre sikt.

Produktivtetsproblemet lämpar sig inte lika väl för en analys i termer av de nämnda kravkalkylerna. Givetvis sammanhänger produktivitetsutvecklingen i hög grad med den allmänna ekonomiska utvecklingen och naturligtvis har den också att göra med hur resurserna fördelas mellan olika sektorer i ekonomin, vilket belyses i kravkalkylerna. Men den beror därutöver i stor utsträckning av ekonomins funktionssätt, av individers och företags förutsättningar och resurser och av den ekonomiska miljö i vilken individerna och företagen verkar, det som i nationalekonomisk terminologi brukar kallas mikroekonomiska frågeställningar.

På många vis är detta frågeställningar som är svårare att belysa. Ofta är de specifika för olika sektorer, marknader osv. Även om man från ekonomisk utgångspunkt förhållandevis lätt kan komma med generella rekommendationer så är detta sällan nog som underlag för politiskt handlande. Vad som idag synes krävas är i många fall omfattande, detaljerade studier av problemen där alternativa strategier utarbetas. Detta är ett arbete i vilket långtidsutredningen, med dess speciella uppbyggnad och utformning, bara kan spela en begränsad roll.

Erfarenheter från de senaste 10–15 åren

Den ekonomiska utvecklingen under de två första efterkrigsdecennierna präglades i industriländerna av en förhållandevis hög och stabil tillväxt. Konjunktursvängningar förekom, men de var av begränsad omfattning; inflationstakten var låg och arbetslösheten var aldrig i närheten av nivåerna från mellankrigstiden.

Kraftiga utbudsstörningar under 1970-talet

Efter oljeprisuppgången 1973 förändrades emellertid den ekonomiska scenen radikalt. Inflationen sköt fart, tillväxten sjönk och samtidigt ökade

arbetslösheten i OECD-området. Mycket talar i och för sig för att grunden till denna försämring lagts redan tidigare. Inflationen i Förenta staterna ökade under senare delen av 1960-talet och spred sig till Västeuropa under de första åren på 1970-talet. Ett tydligt fall i produktivitetstillväxten kunde också observeras i Förenta staterna mot slutet av 1960-talet. Ändå markerar oljeprischocken 1973 på ett tydligt sätt en övergång till en tid med en mer problematisk ekonomisk utveckling i industriländerna.

Oljeprisuppgången innebar att industriländernas bytesförhållande (terms-of-trade) försämrades. För att förhindra vidgade obalanser i industriländerna, få ned inflationstakten och framtvinga en anpassning av konsumtionen efter inkomstutvecklingen, drevs i flertalet OECD-länder, dock ej i Sverige, en stram efterfrågepolitik. Denna medförde en viss uppgång i arbetslösheten.

Höjningen av oljepriserna bidrog också till en högre prisstegringstakt. Särskilt i Västeuropa sökte fackföreningarna kompensera sig för den högre inflationstakten genom att kräva högre nominella löneökningar, vilket lade ytterligare bränsle på inflationsbrasan. I ett flertal länder – inte minst i Sverige – ökade också lönekostnaderna som ett resultat av att de lönebaserade skatterna samtidigt höjdes.

Konsekvenserna av dessa förändringar blev allvarliga för näringslivet. Såväl högre oljepriser som ökade lönekostnader bidrog till att pressa vinstmarginalerna; endast i begränsad utsträckning var det möjligt att kompensera sig med högre priser. De försämrade vinstutsikterna medförde i sin tur att investeringsverksamheten snabbt avtog. Detta bidrog till att produktivitetens ökningstakt föll ytterligare, eftersom dels kapitalanvändningen per arbetad timme inte ökade lika snabbt som tidigare, dels en betydande del av den tekniska utvecklingen sker just i samband med nya investeringar. Gapet mellan produktivitetens och reallönernas utvecklingstakt, det s. k. reallönegapet, vidgades. Därmed steg arbetslösheten ytterligare i de flesta länder.

Från restriktiv politik till vidgade obalanser

Den andra oljeprisuppgången 1979–1980 skärpte problemen. Politiken i flertalet OECD-länder gavs återigen en restriktiv inriktning, främst för att bromsa inflationen. Tillväxten föll ytterligare och arbetslösheten nådde tvåsiffriga tal. Trots den strama efterfrågepolitiken försämrades statsfinanserna i ett stort antal OECD-länder, i hög grad som en följd av att inkomsterna föll tillsammans med tillväxten.

Den förda politiken var emellertid framgångsrik i så måtto att inflationen sjönk förhållandevis snabbt. Tillväxten tog emellertid inte fart förrän en omläggning av politiken i en helt annan, mycket expansiv riktning genomfördes i Förenta staterna. Trots att den penningpolitik som fördes parallellt var restriktiv, vilket bidrog till att kraftigt höja dollarens värde, medförde den expansiva finanspolitiken en snabb produktionstillväxt i Förenta staterna (4,6 % per år 1983–1985).

Denna expansion bidrog i kombination med växelkursutvecklingen, också till att exportefterfrågan ökade snabbt inom resten av OECD-området. Samtidigt försämrades den amerikanska utrikesbalansen drastiskt. Idag

framstår i själva verket de stora underskotten i Förenta staternas federala budget och bytesbalans som ett av de största problemen i världsekonomin. En snabb minskning av det federala budgetunderskottet, som inte kompenseras av en expansivare politik i andra delar av världen, kan medföra ett fall i tillväxten av produktionen och världshandeln. Motsvarande effekt skulle kunna fås av eventuella protektionistiska åtgärder vidtagna i Förenta staterna för att få bukt med bytesbalansunderskottet.

Den uppgång i tillväxten också i Västeuropa, som skedde i den amerikanska expansionens kölvatten, har ännu inte haft någon större effekt på arbetslösheten. Fortfarande är ca. 20 miljoner västeuropéer öppet arbetslösa. Speciellt är det ungdomarna som har drabbats. Med den tillväxt som det finns anledning att räkna med under de kommande åren är det inte heller troligt att arbetslösheten kommer att minska påtagligt.

Mycket tyder på att arbetsmarknadens funktionssätt har försämrats i den meningen att det av ett visst efterfrågetryck och en viss inflationstakt idag följer en högre arbetslöshetsnivå. Detta skulle kunna vara en följd av att arbetslösheten föder ökad arbetslöshet (de som varit långtidsarbetslösa får allt svårare att erhålla nya arbeten). Det är i sådana fall inte säkert att en expansion av efterfrågan leder till att arbetslösheten minskar. Ytterligare en möjlighet är att de som är arbetslösa – särskilt under längre perioder – inte påverkar löneutvecklingen; någon avgörande hänsyn till dem tas inte löneförhandlingarna. Löne- och prisstegringstakten stiger då oberoende av den höga arbetslösheten.

Några lärdomar för den ekonomiska politiken

En första lärdom som kan dras av de senaste 10–15 årens ekonomiska utveckling i industriländerna är att det är svårt för en liten öppen ekonomi som Sverige att välja en annan uppläggning av den ekonomiska politiken än den som omvärlden väljer. Det är visserligen möjligt men det ställer mycket hårda krav på framförallt pris- och lönebildningen. Den förhållandevis expansiva politik som bedrevs i Sverige efter den första oljekrisen bidrog troligen till att pris- och lönestegringstakten blev högre än i omvärlden. Detta skärpte lönsamhetsproblemen och medförde därför en lägre investeringsaktivitet i den svenska industrin. På några års sikt blev konsekvenserna både en lägre tillväxt och en högre arbetslöshet.

En annan lärdom gäller betydelsen av att upprätthålla en rimlig vinstnivå i näringslivet. En utbudsstörning av den typ som oljeprisuppgångarna innebar leder till lägre inkomster för nationen som helhet. Detta måste tillåtas medföra lägre reallöner och inkomster för hushållen samt en lägre konsumtion. Försök att kompensera sig för den snabbare prisutvecklingen genom högre nominella lönestegringar är dömda att misslyckas annat än på kort sikt – och då till priset av försvårade ekonomiska problem för samhällsekonomin i stort. När vinsterna faller minskar även investeringarna, vilket på sikt slår tillbaka på både reallöner och sysselsättning.

En tredje lärdom är att stabiliseringspolitiken spelar en viktig roll. Såväl svenska som internationella erfarenheter visar att om inte penning- och finanspolitiken är någorlunda rätt avvägd finns det i en liten öppen ekonomi inga möjligheter att komma tillrätta med övriga problem heller. I Sveri-

ge gick exempelvis under senare delen av 1970-talet en expansiv ekonomisk politik, med ökande budgetunderskott, hand i hand inte bara med större bytesbalansunderskott utan även med vidgade kostnadsgap i förhållande till utlandet, lägre tillväxt och ökad arbetslöshet.

Samtidigt finns det skäl att ställa sig tveksam till förenklad keynesiansk stabiliseringspolitik, enligt vilken staten regelmässigt och exakt skall kompensera förändringar i den privata sektorns efterfrågan och därmed i alla lägen upprätthålla sysselsättningsnivån. Vår kunskap om hur ekonomin fungerar är inte tillräckligt stor för att en politik av detta slag skall kunna bedrivas med tillräcklig framgång. De privata aktörerna i ekonomin kan också ha förväntningar som gör att de beter sig så att de i hög grad motverkar effekterna av de åtgärder som vidtas. Dessutom är det sannolikt att de åtgärder som vidtas ofta kommer att få effekt alltför sent, både beroende på att det tar tid att upptäcka och identifiera problem och att vidtaga åtgärder. Ekonomisk-politiska åtgärder som vidtas för att komma tillrätta med kortsiktiga problem får inte sällan också icke förutsedda långsiktiga negativa effekter.

En fjärde lärdom, besläktad med den förra, utgår ifrån det resonemang som tidigare fördes om problemen att få till stånd en återgång till tidigare lägre arbetslöshetsnivåer när inflationstakten väl sjunkit. Slutsatsen där var att kostnaderna för den restriktiva politik som har bedrivits är stora; arbetslösheten har inte bara ökat tillfälligt utan förefaller att förbli hög även efter det att inflationstakten sjunkit. Detta stärker argumenten för en politik där inflationen bekämpas med andra medel, t. ex. inkomstpolitik i olika former eller åtgärder för att förbättra arbetsmarknadens och lönebildningens funktionssätt. Däremot ger det inte argument för att bedriva en allmänt expansiv politik, eftersom en sådan lätt skulle medföra en snabbar inflationstakt.

En femte lärdom gäller tidsperspektivet i den ekonomiska politiken. Det finns idag två starka argument för att stabiliseringspolitik bedriven i ett kortfristigt perspektiv är meningslös. Det tar tid att komma tillrätta med de finansiella obalanser som byggts upp både i relationerna mellan olika länder och inom enskilda länder som t. ex. Sverige. Exempelvis kan en snabb minskning av budgetunderskottet i Förenta staterna bara ske till priset av en nedgång i efterfrågan och därmed sannolikt i tillväxten inom hela OECD-området. Detta får emellertid inte förleda någon att tro att inte åtgärderna behöver vidtas; de måste bara ske kontinuerligt och tillåtas ta tid – en medelfristig strategi måste följas.

För att tillämpa en medelfristig strategi i den ekonomiska politiken talar också behovet av att reducera osäkerhet för alla som fattar beslut i ekonomin. Särskilt investeringsverksamheten, och därmed i förlängningen också tillväxten i ekonomin, påverkas negativt av osäkerhet. Den konkreta innebörden av att den ekonomiska politiken skall bidra till minskad osäkerhet är emellertid långt ifrån självklar. Den kan inte tolkas som ett generellt förord för en passiv statsmakt. När ny information är tillgänglig bör den naturligtvis utnyttjas, men kostnaderna för att avvika från en tidigare upplagd medelfristig strategi måste vägas in i beslutet.

Långtidsutredningen kan ses i detta perspektiv. Det är en huvuduppgift för utredningen att identifiera de problem som den svenska ekonomin står

inför i ett medelfristigt perspektiv och att om möjligt formulera tänkbara steg i en strategi för att hantera problemen.

LU 84 och utvecklingen under senare år

Långtidsutredningen 1984 utmynnade i två huvudsakliga slutsatser: För att ekonomin skulle kunna fortsätta att röra sig mot balans krävdes det dels att statens sparande förbättrades kontinuerligt, dvs. att budgetunderskottet sjönk, dels att priserna på i Sverige producerade varor sjönk något i förhållande till omvärldens priser — dvs. i praktiken en anpassning av den svenska lönestegringstakten ned till, eller rent av under, den i omvärlden.

I det första avseendet har politiken varit framgångsrik. Statens budgetunderskott har minskat i en snabbare takt än vad LU 84 bedömde vara nödvändigt. Anpassningen av pris- och löneökningstakten har emellertid inte gått tillräckligt snabbt. De nominella ökningstakterna har visserligen sjunkit under senare år, men en nedgång i pris- och löneökningstakten har skett också i omvärlden, varför ett betydande gap kvarstår.

Trots dessa problem har den ekonomiska utvecklingen i Sverige under senare år varit god. En orsak till detta är att den internationella utvecklingen varit gynnsammare än väntat. Produktionens och världshandelns tillväxt har exempelvis varit väsentligt snabbare än vad LU 84 räknade med. Vidare har oljepriserna sjunkit, vilket kraftigt har förbättrat bytesförhållandet för den svenska ekonomin och bidragit till ett överskott i utrikeshandeln. Den internationella inflationstakten har också sjunkit, vilket bidragit till en lägre prisstegringstakt i Sverige. Samtidigt har emellertid utlandets lägre inflation inneburit att kraven på en inhemsk pris- och löneanpassning skärpts.

Den svenska utvecklingen har i väsentliga avseenden överträffat den i omvärlden. Sysselsättningen har ökat kraftigt, vilket medfört en nedgång av den med internationella mått mätt redan tidigare låga arbetslösheten. Tillväxten har vidare varit förhållandevis hög jämfört med tidigare år och industrins investeringar har ökat snabbt i förhållande till flertalet andra industriländer. Samtidigt har — som tidigare nämnts — den offentliga sektorns sparande förbättrats i snabb takt, betydligt snabbare än i övriga Västeuropa och i OECD-området i genomsnitt.

Utvecklingen över tiden ger emellertid anledning till oro. Produktionen och investeringarna ökade snabbast under 1984–1985. En viss avsaktning har därefter skett. Den del av tillväxten som burits upp av investeringar och nettoexport har också minskat. I högre grad är det i stället den privata konsumtionen som varit drivande i utvecklingen. På sikt är detta inte acceptabelt. För fortsatt tillväxt och full sysselsättning vid bibehållen balans i utrikesbetalningarna krävs både högre investeringar och en positiv nettoexport. Detta kräver i sin tur att priser och löner anpassar sig till den nivå som råder i omvärlden. Uttryckt på annat sätt: För att sysselsättningen skall kunna hävdas, måste den dominerande efterfrågekomponenten i ekonomin, dvs. konsumtionen, få växa. Men förutsättningen för att detta skall kunna ske utan att bytesbalansen slår om till ett nytt underskott är att konkurrenskraften hålls uppe genom en dämpning av inflationstakten.

Utvecklingen i två tidsperspektiv

Analysen av de problem den svenska ekonomin står inför genomförs i långtidsutredningen med utgångspunkt från kvantifierade scenarion eller utvecklingsvägar. Dessa tecknas i två tidsperspektiv: 1987–1990 samt 1984–1995. De har precis som i de närmast föregående långtidsutredningarna karaktären av kravanalyser.

I det kortare tidsperspektivet analyseras två utvecklingsvägar för den svenska ekonomin. Den ena av dessa är uppbyggd så att den leder mot balans genom låg inflation. Med en något lägre pris- och löneökningstakt än i omvärlden kan full sysselsättning och god tillväxt nås utan att något underskott i utrikesbetalningarna uppkommer. Samtidigt sker en kontinuerlig utbyggnad av produktionskapaciteten, vilket bör kunna trygga framtida sysselsättning och tillväxt. Längs den andra vägen sker pris- och lönebildningen i stället enligt historiska mönster – vilket ger påtagligt sämre resultat.

Det längre tidsperspektivet åskådliggörs med en kalkyl uppbyggd så att arbetslösheten 1995 är 2%¹. Samtidigt förutsätts bytesbalansen ge ett överskott om 10 miljarder kr. Prisstegringstakten under kalkylperioden är ca 2,5% medan produktionstillväxten är 2,2% om året. Den balanserade utvecklingsvägen i det korta perspektivet leder upp på den väg mot balans år 1995 som har preciserats i det längre perspektivet.

I LU 84 analyserades två olika alternativ i det som motsvarar det längre tidsperspektivet i denna långtidsutredning. Det ena av dessa alternativ innebar en något högre ökningstakt för den offentliga konsumtionen än det andra. Riksdagen fick efter en genomförd remissomgång ta ställning till de olika alternativen och ställde sig då bakom det alternativ som gav störst utrymme för privat konsumtion. Det har mot denna bakgrund bedömts vara tillräckligt att i denna långtidsutredning analysera ett alternativ som i sina huvuddrag överensstämmer med det mer privatexpansiva alternativet i LU 84.

Stabil tillväxt och låg inflation i omvärlden

Till grund för bedömningen av utvecklingen i den svenska ekonomin ligger antaganden om en något lägre produktionstillväxt i omvärlden än vad som varit fallet under de allra senaste åren. Det finns idag tecken som tyder på en viss avmattning i Förenta staterna. Denna förefaller inte motverkas av en tillräckligt snabb ökning av efterfrågan i Västeuropa och Japan. Även världshandeln kommer därmed att öka något långsammare under de närmaste åren. Under 1990-talet antas emellertid en viss återhämtning ske (för perioden som helhet förutses världshandeln öka med 4–5% per år i volym). Inflationen bedöms under hela perioden fram till 1995 vara fortsatt låg (ca 3,5%), om än inte så låg som fallet var 1986.

Självfallet är detta en utveckling som kan kullkastas av många olika faktorer. Bakom den bild som tecknats ligger bl. a. förutsättningen att de betydande finansiella obalanser som i dag råder mellan Förenta staterna å ena sidan och Japan och delar av Västeuropa å den andra utjämnas. Detta

¹ Definitionen på arbetslösheten följer de principer som Arbetskraftsundersökningarna tillämpade fram t. o. m. 1986. Med de definitioner som idag används blir arbetslösheten ca 0,5 procentenheter lägre.

torde i första hand kräva en förstärkning av de amerikanska statsfinanserna. Sannolikt krävs också en något snabbare efterfrågeökning i Västeuropa och Japan.

Ett annat hot mot den skisserade utvecklingen utgör förhållandena på oljemarknaden. De bedömningar som gjorts innebär att oljepriset ligger kvar på samma nominella nivå fram till år 1990 (18 dollar per fat i januari 1987) och att det därefter sker en viss uppgång fram till 1995 då priset antas vara ca 27 dollar per fat. Om oljepriset skulle stiga snabbt innebär det inte bara försämrade betingelser för den svenska ekonomin utan också för industrilandsgruppen som helhet, och därmed även indirekt för den svenska ekonomin.

Utrymme både för investeringar och privat konsumtion

Beräkningarna i båda tidsperspektiven visar att en tillväxt i ekonomin som helhet på mellan 2 och 2,5 % per år bör vara möjlig att uppnå vid fullt resursutnyttjande. Denna tillväxt bärs under den kommande 10-årsperioden upp av bl. a. en tillväxt i antalet arbetade timmar på 0,5 % per år, vilken sammanhänger med att befolkningen ökar i de åldersgrupper där förvärvsfrekvensen normalt är som högst. Produktivitetsutvecklingen bedöms bara bli marginellt snabbare än under de senaste 10–15 åren, och väsentligt lägre än under t. ex. 1960-talet.

Den beräknade produktionstillväxten förutsätter enligt utredningen en betydande kapitalbildning. De senaste två årens utveckling – där konsumtionen varit drivande i tillväxtförloppet – måste alltså vändas. Det är särskilt inom industrin som investeringsverksamheten behöver öka. Detta sammanhänger med strävandena att skapa balans i utrikeshandeln. Endast om industrin byggs ut är det möjligt att skapa ett varaktigt överskott i bytesbalansen.

För att den nödvändiga investeringsutvecklingen – ca 3,5 % per år inom näringslivet – skall komma till stånd krävs det att företagen förväntar sig en god framtida vinstnivå. I beräkningarna har vinstnivån förutsatts vara marginellt lägre än 1984. Denna vinstnivå har bedömts vara tillräcklig för att ge en avkastning på investeringar i industrin som är tillfredställande i förhållande till alternativa placeringar i finansiella tillgångar.

Även vid denna ökade investeringsverksamhet beräknas den privata konsumtionen kunna stiga med mellan 2 och 2,5 % per år. Detta är lägre än under de senaste åren, men väsentligt högre än under 1970-talet och de tidiga åren på 1980-talet.

En förklaring till att utrymmet för privat konsumtion är så pass stort är att den offentliga konsumtionen förutsatts öka väsentligt långsammare än under 1960- och 1970-talen. Under perioden 1984–1995 är den förutsatta genomsnittliga årliga offentliga konsumtionsökningstakten 0,8 % (staten – 0,5 % och kommunerna +1,2 % per år). För kommande år överensstämmer dessa utvecklingstakter i stort sett med vad som angivits i de senaste årens finansplaner.

Huvudskälet till den dämpade offentliga konsumtionstillväxten är den offentliga sektorns finansiella situation. Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn måste öka, annars blir inte det totala finansiella spar-

det i hela ekonomin tillräckligt stort för att finansiera nödvändiga investeringar med bibehållen balans i utrikesbetalningarna. Samtidigt har långtidsutredningen utgått ifrån att detta inte kan ske genom att skattetrycket höjs. (Se vidare sid 229).

Trots att den offentliga konsumtionens tillväxt dämpas är emellertid den offentliga sektorns andel av det totala antalet sysselsatta lika hög år 1995 som idag, vilket sammanhänger med att den offentliga sektorns produktivtetsökning i beräkningar av detta slag förutsätts vara noll. Inte heller beräknas den offentliga produktionen som andel av BNP mätt i löpande priser minska. Det senare beror dels på att produktivitetstillväxten förutsätts vara noll, dels på att kostnaden för offentliga tjänster ökar snabbare än för övriga varor och tjänster eftersom en så stor del av produktionskostnaderna är löner.

För att det skall vara möjligt för den svenska ekonomin att växa i den beräknade takten, utan att bytesbalansen försvagas, krävs handelsöverskott. En förutsättning för att dessa skall komma till stånd är att pris- och löneökningstakten anpassar sig till den i omvärlden. Om så sker finns det emellertid utrymme för en god reallöneutveckling (ca 2 % per år). Det bör understrykas att denna inte åstadkoms via höga nominella lönelöft utan snarare är ett resultat av den låga prisökningstakten.

I detta sammanhang kan det vara värt att notera att långtidsutredningen denna gång inte har gjort någon analys av konsekvenserna av en arbetstidsförkortning. En sådan analys genomfördes i LU 84. De slutsatser som där drogs är i huvudsak giltiga också idag. Det kan emellertid vara värt att observera att en arbetstidsförkortning under rimliga antaganden (en viss ökning både i produktiviteten och i antalet sysselsatta, den senare dock långt ifrån tillräckligt stor för att kompensera bortfallet i arbetstimmar) medför att produktionstillväxten minskar. Detta innebär naturligt nog att konsumtionstillväxten måste bli lägre.

Mycket talar emellertid för att det i huvudsak är den offentliga konsumtionstillväxten som i denna situation skulle tvingas minska. Detta sammanhänger med att den lägre tillväxten i ekonomin minskar skattebaserna. Eftersom utredningen ansett att någon ytterligare höjning av skattetrycket inte är försvarbar måste då de offentliga utgifternas ökningstakt bli lägre.

Samtidigt innebär en generell arbetstidsförkortning att löne- och prisbildningen kompliceras. Löneutrymmet minskar när produktionstillväxten blir lägre.

Kostnadsproblemet under de närmaste åren

Vilka problem som följer med en alltför snabb pris- och lönestegringstakt åskådliggörs i de beräkningar långtidsutredningen gjort för perioden 1987–1990. Två utvecklingsvägar tecknas för den svenska ekonomin. Den första vägen innebär att ekonomin fortsätter att röra sig mot balans. Tillväxten under 1988 blir visserligen förhållandevis låg till följd av en begränsad konjunkturedgång i omvärlden men framförallt av den under 1986 och 1987 alltför höga pris- och löneökningstakten. Den process som pågått under senare år, med minskande arbetslöshet, bromsas därmed tillfälligtvis upp.

Under 1989 och 1990 väntas emellertid BNP-tillväxten åter öka, vilket medför högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Avgörande för att denna förbättring skall komma till stånd är att nettoexporten blir positiv och ger ett ökat bidrag till tillväxten. Detta beror i sin tur huvudsakligen på hur relativpriserna på svenska produkter utvecklas.

Av kalkylerna framgår att utrymmet för lönekostnadsökningar inte är större än 3 % per år under perioden 1988–1990. Detta är löneökningstal som är mycket låga historiskt sett. Det bör emellertid observeras att även inflationstakten inom landet förutses kunna bli mycket låg. Därmed finns det, trots de låga nominella löneökningstalen, utrymme för reallönehöjningar även under denna period.

Under 1986 och 1987 lindrades verkningarna av de alltför höga pris- och löneökningstakterna av den förbättring i bytesförhållandet som oljeprisnedgången medförde och i viss mån av att den svenska kronan sjönk i värde i förhållande till några från konkurrenssynpunkt viktiga valutor. Det är i dag svårt att se några förändringar i omvärlden som på samma avgörande sätt skulle kunna ge svensk ekonomi en hjälpande hand under de kommande åren.

För att belysa konsekvenserna av en pris- och löneökningstakt enligt det mönster som varit rådande historiskt har ytterligare ett scenario analyserats. Pris- och löneökningstakten framkommer i detta fall ur beräkningar baserade på historiska samband och alltså inte som krav på utvecklingen. I övrigt är förutsättningarna i stort sett desamma, bl. a. förutsätts även i detta fall en stram finanspolitik. Beräkningarna visar att BNP-tillväxten under 1988 då faller mycket kraftigt, och att arbetslösheten ökar. Även under 1989 och 1990 blir tillväxten mycket låg och arbetslösheten hög med svenska mått mätt.

I båda de utvecklingsvägar för den svenska ekonomin som presenteras är utrikesbetalningarna i stort sett i balans. Att inte bytesbalansen försämrars kraftigare i alternativet med en hög pris- och löneökningstakt sammanhänger med att importen ökar långsammare. Detta beror i första hand på ett rejält fall i näringslivets investeringar – vilket är mycket olyckligt med tanke på tillväxten på lång sikt. Dessutom sker i detta alternativ en viss nedgång i den takt med vilken den privata konsumtionen och exporten ökar.

I båda alternativen har finanspolitiken givits en stram inriktning. Med de strukturella underskott som fortfarande finns i den konsoliderade offentliga sektorn är detta nödvändigt. Underskott av denna karaktär torde medföra att bytesbalansen försämrars.

Enligt traditionell ekonomisk teori skall staten motverka ett fall i efterfrågan genom att underbalansera budgeten. Detta skulle tala för en mindre hög ambition när det gäller minskningen av budgetunderskottet under i varje fall 1988, när konjunkturläget försämrars. Det är emellertid flera problem förenade med en politik av detta slag. Bl. a. har det i praktiken visat sig mycket svårt att lägga om politiken i mer kontraktiv riktning när efterfrågan i den privata sektorn åter förbättras. Särskilt gäller detta när skattetrycket ej skall tillåtas öka.

Finns det då inte skäl att kompensera det stora efterfrågebortfallet i alternativet med allt för höga pris- och löneökningstakter och på så vis

upprätthålla tillväxt och sysselsättning? I praktiken är detta inte möjlig politik. Ekonomiska problem som beror på försvagad konkurrenskraft och för snabb inflation kan inte botas med expansiv efterfrågepolitik. Snarare riskerar de att förvärras. Om det inhemska efterfrågeläget upprätthålls på konstlad väg försämras bytesbalansen snabbt, vilket sannolikt medför att en väsentligt högre räntenivå än dagens krävs för att försvara växelkursen. I sin tur medför detta ett fall i investeringarna, vilket bromsar tillväxten på sikt.

Vidare tyder erfarenheten – från såväl Sverige som omvärlden – på att ett högt efterfrågeläge genererar snabbare pris- och löneökningar. Alltså bidrar försöken att upprätthålla efterfrågenivån via statliga budgetunderskott, i en situation som denna, till att permanenta den alltför höga pris- och löneökningstakten.

Konkurrenskraften på längre sikt

På kort sikt beror svenskt näringslivs förmåga att konkurrera på hemma- och exportmarknaderna huvudsakligen på hur kostnaderna utvecklas relativt omvärlden. På längre sikt finns det emellertid större möjligheter att konkurrera med andra medel, nya produkter, bättre kvalitet etc.

I de beräkningar långtidsutredningen gjort i det längre tidsperspektivet 1984–1995 framkommer ett krav på relativprissänkningar för svensk export av bearbetade varor på ca 0,8 % per år. Detta krav skärps emellertid ytterligare av att relativpriserna stigit under åren 1984–1986. Från 1986 fram till 1995 måste därför relativpriserna falla med ca 12 % totalt.

En orsak till att kraven på relativprissänkningar är så stora är att svensk industri förefaller tappa andelar på världsmarknaden; vid givna relativpriser växer den svenska exporten av t. ex. verkstadsprodukter inte lika snabbt som världsmarknaden.

Ett flertal faktorer kan förklara detta. Exempelvis har svensk export traditionellt skett till länder vars import vuxit långsammare än världsmarknaden i genomsnitt. Den svenska industrin förefaller även ha haft en oförmånlig produktsammansättning. Ett antal studier av den industriella utvecklingen och handeln under senare år ger visserligen en något annan bild; svensk export förefaller ha genomgått en mycket snabb omvandling under de senaste tio åren men, denna utveckling går inte att spåra i de faktiska sambanden mellan den svenska exportutvecklingen, relativpriserna och världsmarknadens utveckling.

Det kan vara intressant att göra tankeexperimentet att den svenska verkstadsindustrins export, vid oförändrade relativpriser, skulle växa med samma takt som världshandeln. Detta skulle kunna bli möjligt om den svenska industrin lyckades komma in på fler snabbväxande produktområden eller geografiska marknader. Det skulle även kunna vara ett resultat av förbättrad kvalitet på svenska produkter.

Det visar sig att kraven på relativprissänkningar minskar väsentligt i ett sådant scenario. Fortfarande måste dock pris- och lönestegringstakten ned på en nivå något under den i omvärlden; samtidigt ges emellertid utrymme för den privata konsumtionen att öka väsentligt snabbare än i huvudalternativet.

Beräkningarna av hur stora relativprissänkningar som krävs är alltså känsliga för vilka samband som utnyttjas. Detta gör att de angivna siffrorna bör tolkas med viss försiktighet. Ingenting tyder emellertid på att det skulle finnas utrymme för sådana relativprishöjningar som skett under senare år. Skulle dessa fortsätta kommer också förlusterna av marknadsandelar att fortsätta. Detta kommer i sin tur att medföra en lägre produktionstillväxt i den svenska ekonomin och därmed också ett fall i sysselsättningen.

Strukturomvandlingen inom näringslivet

Långtidsutredningens scenario för den ekonomiska utvecklingen fram till 1995 innebär en positiv utveckling för näringslivet; både produktion och sysselsättning växer. Tillväxten inom näringslivet är emellertid en olikformig process, vilket innebär att det också sker en strukturell omvandling.

Ett generellt drag i näringslivets utveckling, som med åren blivit allt tydligare, är trenden mot en alltmer tjänste- och kunskapsintensiv produktion. Detta har bl. a. tagit sig uttryck i en stark tillväxt för delar av verkstadsindustrin och den kemiska industrin, liksom för de delar av den privata tjänstesektorn som är inriktade på företagsservice av olika slag. Också på produktionsfaktorsidan syns denna utveckling. Bland annat avspeglas den i en ökad betydelse för de s. k. immateriella investeringarna och i en högre andel tjänstemän inom industrin.

I långtidsutredningens kalkyler visar sig strukturomvandlingen genom förskjutningar i det produktions- och sysselsättningsmässiga branschmönstret. Beräkningarna visar bl. a. en fortsatt stark produktionstillväxt för både verkstadsindustrin och den kemiska industrin samt för den privata tjänstesektorn. Även för byggnadsverksamheten beräknas produktionsutvecklingen bli relativt gynnsam. Inom den privata tjänstesektorn finns dessutom anledning att vänta en påtaglig tillväxt av sysselsättningen. Andra delar av näringslivet minskar sin vikt i den svenska näringsstrukturen både i produktions- och sysselsättningstermer. Dit hör jordbruket, de s. k. basindustrierna (gruvor, stål- och skogsindustri), tekoindustrin och varven. Inom den privata tjänstesektorn fortsätter de hushållsinriktade tjänsterna att minska i relativ betydelse.

Till sina huvuddrag är den branschvisa strukturomvandling som följer av långtidsutredningens kalkyler en fortsättning och förlängning av de tendenser som rått sedan många år tillbaka. I den bemärkelsen ger alltså den strukturella omvandlingen ett tämligen odramatiskt intryck. Inte heller i kvantitativ mening är omvandlingen att betrakta som dramatisk om man ser till spridningen i tillväxttakt för sysselsättningen mellan olika branscher. Bakom den relativt måttliga och överraskningsfria utvecklingen på branschnivå döljer sig dock med all sannolikhet en omfattande och djupgående omvandling inom delbranscher och enskilda företag i fråga om produktionsteknik, produktsortiment och marknadsinriktning. För många anställda kommer arbetsuppgifterna att skifta karaktär. Denna utveckling kommer att ställa stora krav på flexibilitet och förnyelseförmåga. Här kommer inte minst utbildningen – både inom utbildningsväsendet och

inom företagen – att spela en central roll när det gäller att möjliggöra en önskvärd strukturomvandling och långsiktig konkurrenskraft.

Den finansiella utvecklingen

Från mitten av 1970-talet försämrades den offentliga sektorns finansiella sparande snabbt. Detta berodde i första hand på ett snabbt ökande statligt budgetunderskott. År 1978 nådde statens finansiella sparandeunderskott en sådan storlek att det överträffade det positiva finansiella sparandet i socialförsäkringssektorn (främst AP-fonden). Därmed fick den sammanlagda (konsoliderade) offentliga sektorn ett underskott i sitt finansiella sparande. Underskottet växte snabbt, och nådde 1982 en toppnivå motsvarande drygt 6 % av BNP.

Mycket talar för att de stora finansiella sparandeunderskotten i den offentliga sektorn bidrog till att det totala finansiella sparandet i ekonomin blev alltför lågt under denna period. Om inte nedgången i offentligt finansiellt sparande kompenseras av en motsvarande förbättring i privat finansiellt sparande uppkommer ett underskott i bytesbalansen. Det finns normalt inte skäl att vänta sig att en nedgång i det offentliga finansiella sparandet leder till en motsvarande uppgång i det privata finansiella sparandet.

Behovet av högre offentligt sparande kvarstår

Långtidsutredningens analys av finansiella frågor baseras även den på beräkningar genomförda i två tidsperspektiv. Dessa beräkningar genomförs parallellt med de reala kalkylerna så att konsistens uppnås mellan den finansiella och reala utvecklingen.

I huvuddrag kan samma resonemang föras idag som när långtidsutredningen 1984 publicerades. En fortsatt utbyggnad av främst industrin behöver finansieras. Detta torde – trots att en förhållandevis hög vinstnivå har förutsatts – medföra en viss nedgång i av de s. k. icke-finansiella företagens finansiella sparande. Samtidigt förefaller en uppgång av hushållens finansiella sparande möjlig mot bakgrund av den goda inkomstutveckling som är en del i den tecknade vägen mot balans. Denna förbättring av hushållens finansiella sparande är emellertid inte tillräckligt stor. Även en minskning av det offentliga sparandeunderskottet krävs.

Beräkningarna av sparandeutvecklingen inom den offentliga sektorn genomförs under restriktionen att skattetrycket (mätt som de samlade skatternas och avgifternas andel av BNP) inte skall stiga. Motivet för denna restriktion är bedömningen att en höjning av skattetrycket skulle medföra negativa effekter på samhällsekonomin, effekter som gör det svårare att uppnå andra för den ekonomiska politiken centrala mål (se vidare sid 229).

De offentliga transfereringarna skrivs i princip fram efter den förväntade befolknings- och inkomstutvecklingen samt efter existerande regler för utbetalningar. Samtidigt har den offentliga konsumtionstillväxten antagits vara dämpad i förhållande till utvecklingen under t.ex. 1960- och 1970-ta-

len. Totalt antas de offentliga utgifterna i löpande priser öka med ca 3,6% per år 1986–1995.

Under ovan givna betingelser – ett oförändrat skattetryck och en dämpad utgiftsökningstakt – beräknas en kontinuerlig förbättring av den offentliga sektorns sparande kunna ske fram till 1995. Denna förbättring har av utredningen bedömts medföra ett tillräckligt finansiellt sparande i ekonomin som helhet för att nödvändiga investeringar skall kunna finansieras. Det bör emellertid observeras att de finansiella beräkningarna är mycket känsliga för den ekonomiska utvecklingen i övrigt. Om exempelvis tillväxten i ekonomin som helhet skulle bli lägre kommer inte den nödvändiga sparandeförbättringen till stånd. Erfarenheten visar också att det är mycket svårt att begränsa utgifterna enbart till gjorda åtaganden. Det sker många förändringar i samhället som får till följd att den offentliga sektorns utgifter ökar. Mot denna bakgrund är det troligt att särskilda åtgärder kan komma att behövas för att förstärka den offentliga sektorns finansiella ställning.

En stabilare sparandeutveckling

Den finansiella bild som framkommer ur beräkningarna innebär en återgång till ett mera normalt mönster på kreditmarknaden. Hushållens netto-sparande blir åter positivt. I de icke-finansiella företagen uppkommer sparandeunderskott, i takt med den ökande investeringsverksamheten. Den snabba uppgången i de finansiella företagens sparande dämpas genom den lägre räntenivå som förutsatts samtidigt, som den offentliga sektorn får ett överskott i sparandet.

Denna utveckling bör bidra till en lugnare utveckling på kreditmarknaden än under de gångna tio åren. Statens roll som nyemittent av värdepapper minskar högst väsentligt, men fortfarande finns en mycket stor stats-skuld som skall omsättas. Samtidigt kan en ökad låneverksamhet från företagssektorn förutses.

Om utvecklingen följer de utstakade banorna bör även penningpolitiken underlättas. Det blir bl. a. lättare att finansiera statens underskott utan att penningmängden ökar. Räntenivån inom landet borde också kunna bli lägre som en konsekvens av den fallande inflation som är en huvudingrediens i den balanserade utvecklingsvägen och av de stabila överskotten i betalningarna med utlandet.

Detta innebär emellertid inte att det skulle saknas ur vissa synvinklar oroande drag även i denna finansiella utveckling. Ett – som särskilt förtjänar att lyftas fram – rör socialförsäkringssektorns finansiella sparande. Vid nuvarande nivå på socialförsäkringsavgifterna (inkl. av regeringen föreslagna höjningar under 1988) försämras det finansiella sparandet snabbt under den kommande tioårsperioden. Detta är i själva verket en orsak till att statens budgetunderskott måste minskas, elimineras och så småningom vändas i ett växande överskott för att den samlade offentliga sektorns finansiella sparande skall kunna förbättras.

Att sparandet i socialförsäkringssektorn försämras beror bl. a. på att avgifterna till ATP-systemet inte ökar i samma takt som tidigare, men

framförallt på att pensionsutbetalningarna ökar. Detta är dessutom en utveckling som tenderar att bli allt mer akut framåt 2000-talet.

Tillväxt- och produktivitet

Den svenska ekonomins tillväxtförutsättningar spelar en central roll i långtidsutredningen och belyses på flera olika sätt. I analysen av det längre tidsperspektivet bestäms den tillväxt som är möjlig att uppnå fram till 1995 av tillgången på arbetskraft och av produktiviteten. Tidigare konstaterades att antalet arbetade timmar bedöms öka snabbare än under de närmast föregående decennierna. Produktivitetsstegringstakten bedöms förbli i stort sett oförändrad. Att tillväxten ökar beror alltså i hög grad på sysselsättningsuppgången.

Produktiviteten i olika delar av ekonomin har bedömts med hjälp av de olika sektorstudier som utförts för långtidsutredningens räkning. Med ledning av utvecklingen under senare år har det i vissa fall ansetts nödvändigt att revidera ned de bedömningar för hela perioden 1984–1995 som gjorts i sektorstudierna. Justeringarna är dock inte större än att de produktivitetsökningstal som förutses för perioden 1986–1995 i allmänhet ligger väl i linje med dem som finns i sektorstudierna.

Den totala produktivitetsutvecklingen beror inte enbart på de antagna produktivitetsökningstakterna för olika sektorer utan även på hur produktionen och sysselsättningen fördelas på sektorer. Den totala produktiviteten i ekonomin förefaller emellertid under kalkylperioden inte i någon större utsträckning komma att påverkas av förändringar i sektorsammansättningen.

Ett sätt att belysa konsekvenserna av de produktivets- och investeringsbedömningar som gjorts är att göra en uppdelning av produktivitets-tillväxten i bidrag från ökade kapitalinsatser och från en allmänt förbättrad effektivitet (total faktorproduktivitet). När detta görs för industrin visar det sig att bidraget från den totala faktorproduktiviteten är ovanligt litet; det är i hög grad en ökad kapitalinsats som i långtidsutredningens scenario förväntas bära upp produktivitetsökningarna i industrin under perioden fram till 1995.

Det är inte alldeles enkelt att förklara varför en långsam produktivitetsutveckling är trolig. När produktivitetsökningstakten i västvärlden sjönk kraftigt under 1970-talet var det säkerligen i hög grad en följd av ett allmänt lägre efterfrågetryck i oljekrisernas och 1970-talsstagnationens spår. Till problemen bidrog också i hög grad det faktum att lönekostnaderna i många länder ökade snabbare än produktiviteten. Därmed sjönk vinsterna och investeringarna. I bedömningarna av den ekonomiska utvecklingen fram till 1995 förutses emellertid inte bara ett fullt resursutnyttjande utan också en snabb investeringstakt, inte minst i industrin.

Förklaringarna måste därför snarare sökas i ett antal faktorer som på olika vis är relaterade till ekonomins funktionssätt. Med detta syfte har långtidsutredningen initierat ett antal studier som från olika utgångspunkter diskuterar funktionsproblem och produktivitetsutveckling i ekonomin. Exempelvis belyses i några studier arbetsmarknadens funktionssätt. Vidare studeras skattesystemets effekter på arbetsutbudet samt den offentliga

sektorns produktivitet, effektivitet och fördelningseffekter. I en studie diskuteras också inverkan av regleringar på bostads-, livsmedels- och transportområdena.

De olika sektorstudier som normalt har gjorts inom långtidsutredningarnas ram har givits en något annorlunda inriktning än tidigare; ökad vikt har lagts vid en problemorienterad diskussion av funktionsproblem och tillväxthinder. Som exempel kan nämnas studien av jordbrukssektorn, som på ett tydligt sätt visar de samhällsekonomiska förluster som följer med dagens jordbrukspolitik, trots en i och för sig mycket imponerande produktivitet utveckling. I studien av skogssektorn framhålls ett annat funktionsproblem, den från samhällsekonomiska utgångspunkter alltför låga skogsavverkningen.

I långtidsutredningens huvudrapport analyseras tre problemområden som är nära relaterade till den övergripande makroekonomiska utvecklingen; skattesystemets effekter, den offentliga sektorns produktivitet och arbetsmarknadens funktionssätt.

Ett högt skattetryck är förenat med negativa effekter

Skatter har traditionellt spelat en förhållandevis undanskymd roll i långtidsutredningarnas resonemang. Med något enstaka undantag har inte beteendesamband med vars hjälp skatternas inverkan på olika ekonomiska storheter kan studeras funnits i kalkylmodellerna. Förklaringen till detta är främst att kunskaperna om skatters olika verkningar har varit begränsade.

Under senare tid har emellertid en rad undersökningar om skattesystemets verkningar gjorts. Mot denna bakgrund har det befunnits naturligt att belysa några centrala aspekter på skattesystemet utan att ha ambitionen att vara heltäckande.

Den första fråga som belyses är skattesystemets effekter på arbetsutbudet. Detta är en frågeställning som har diskuterats livligt i den allmänna debatten. Utan tvekan finns det både skäl som talar för och skäl som talar mot att skatte- och transfereringssystemet som helhet kan tänkas ha minskat arbetsutbudet. Ett exempel på en åtgärd som sannolikt har bidragit till ett ökat arbetsutbud är särbeskattningens införande.

En från ekonomisk-politisk synpunkt mer intressant fråga är emellertid hur marginella förändringar i inkomstbeskattningen kan tänkas påverka arbetsutbudet. I en bilaga till långtidsutredningen belyses denna frågeställning. Slutsatsen är klar nog; en sänkning av marginalsattesatsen skulle få betydande positiva effekter på arbetsutbudet.

Även några aspekter på kapitalbeskattningen berörs i utredningen. Utgångspunkten är en distinktion mellan beskattning av kapital verksamt i företagsektorn och kapitalbeskattning av hushåll. I en öppen ekonomi kan beskattning av företagskapital förutsättas få återverkningar på investeringsutvecklingen. Om skatten höjs innebär det att avkastningen efter skatt minskar. Investerarna kommer då att kräva högre avkastning före skatt, annars väljer de att investera i ett annat land. Effekterna av en högre skatt på hushållssektorns sparande är annorlunda. De medför primärt ett minskat sparande.

Situationen kompliceras emellertid av att vissa beslut styrs av den

samlade inverkan av bolagsbeskattningen och den personliga kapitalinkomstbeskattningen. Detta gäller exempelvis beslut i företag om att behålla erhållna vinster och investera dessa eller dela ut vinsterna till företagets ägare. Som den svenska beskattningen idag är uppbyggd, med en förhållandevis låg bolagsbeskattning och en hög personlig kapitalinkomstbeskattning, framstår det i allmänhet som lönsamt att behålla kapitalet i företagen. Företagen kan därmed tillåta sig att ha lägre kapitalavkastningskrav på sina investeringsprojekt så länge de kan finansieras med nedplöjda vinster. Detta kan medföra att förhållandevis olönsamma projekt, som inte skulle ha kunnat erhålla kapital på de finansiella marknaderna genomförs.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ett skattetryck på den rådande nivån visserligen är förenat med samhällsekonomiska kostnader, men att det med den givna uppgiften att förstärka det offentliga sparandet för närvarande synes svårt att sänka skattetrycket. Detta är ett skäl till att långtidsutredningen valt att i sina bedömningar av den övergripande ekonomiska utvecklingen utgå ifrån ett oförändrat skattetryck. Samtidigt kan emellertid vissa negativa effekter av ett högt skattetryck motverkas genom att skatteuttaget omfördelas. En sänkning av marginalskatterna i inkomstbeskattningen, finansierad med högre mervärdeskatt eller med minskade avdrag, skulle exempelvis lindra de negativa effekterna på arbetsutbudet. Även när det gäller kapitalbeskattningen kan förändringar göras som lindrar de negativa effekterna. Skattebaserna i företagen kan breddas och förenklingar göras.

Produktivitetsproblem i offentlig sektor

Den offentliga sektorn sysselsätter ca 30 % av arbetskraften. Mot denna bakgrund säger det sig självt att produktiviteten i den offentliga verksamheten är väsentlig för välfärdsutvecklingen. Den registrerade tillväxten i ekonomin påverkas emellertid inte av produktivitetstillväxten i offentlig sektor. Denna förutsätts nämligen enligt internationella konventioner vara lika med noll. Orsaken till detta är att det inte ansetts vara möjligt att mäta produktiviteten i offentlig sektor på ett tillfredsställande vis.

Under senare år har ett större projekt genomförts av Expertgruppen för studier av offentlig ekonomi (ESO) med syftet att utveckla metoder för beräkning av produktivitsutvecklingen i offentlig sektor. Studierna omfattar ca 70 % av den offentliga tjänsteproduktionen.

I första hand har perioden 1970–1980 studerats. I vissa fall har också 1960-talet och den första hälften av 1980-talet kunnat behandlas. Studierna tyder på en negativ eller oförändrad produktivitsutveckling 1970–1980 för alla områden utom vägsektorn och enstaka administrativa myndigheter. I de fall beräkningar kunnat göras också för 1960-talet har man funnit att utvecklingen varit något bättre under 1970-talet än under 1960-talet. Denna positiva utveckling synes ha fortsatt i början av 1980-talet, då resultaten tyder på att produktiviteten har ökat med 1 à 2 % per år. För dessa år har dock endast ett fåtal verksamheter kunnat studeras. En sammanvägning av de beräknade produktivitsförändringarna inom olika

delsektorer visar en produktivitetsnedgång för hela den offentliga sektorn på ca 1,5 % per år 1970–1980.

En rad invändningar har riktats mot ESO:s produktivetsmätningar. Kritiken går huvudsakligen ut på att de inte på ett rimligt sätt har beaktat kvalitetsutvecklingen. Dessutom skulle utredarna ha tenderat att inte beakta förbättringar i sådana s. k. sekundärtjänster som miljö, personligt bemötande osv.

Många av de resultat som framkommit i de olika produktivetsstudierna måste onekligen betraktas som osäkra. Det samlade intrycket av ESO-studierna, och av andra studier av motsvarande problematik, exempelvis styckkostnadsjämförelser för offentlig tjänsteproduktion i olika nordiska länder, är emellertid att det finns ett produktivetsproblem inom den offentliga sektorn i Sverige.

Vikten av att angripa produktivetsproblemet inom offentlig verksamhet kan illustreras med ett enkelt räknexempel i anknytning till långtidsutredningens kalkyler. Den offentliga konsumtionen förutsätts växa med 0,8 % per år i volym 1984–1995. Räknat i 1980 års priser innebär detta en utgiftsökning under perioden på 14,8 miljarder kr. Beräkningen utgår i enlighet med nationalräkenskaperna från antagandet att inga produktivetsförändringar sker inom offentlig verksamhet. Om man i stället antar att det genom olika åtgärder blir möjligt att höja den offentliga produktiviteten med 1 % årligen, skulle motsvarande konsumtionsvolym åstadkommas för en kostnad som 1995 är 3,6 miljarder *lägre* än 1984. Besparingen uppgår således till 18,4 miljarder kr. i 1980 års priser, motsvarande drygt 11 % av den totala offentliga konsumtionen 1984.

Frågan om vad som bör göras för att förbättra produktiviteten i den offentliga sektorn är kontroversiell. I några bilagor till långtidsutredningen presenteras ett antal olika förslag till förändrade organisationsformer. Särskilt mycket empiriska belägg om de nya organisationsformernas effekter finns inte. Samtidigt torde det enda sättet att få kunskap om huruvida de kan leda till ökad produktivitet eller ej vara att pröva och utvärdera dem.

I detta sammanhang måste också effekterna på sysselsättningen beaktas. Genom sin snabba tillväxt har den offentliga sektorn hittills svarat för merparten av den totala sysselsättningsökningen. Denna sysselsättningskapande roll avtar i betydelse när den offentliga tjänsteproduktionen av finansieringsskäl förutsätts öka långsammare. En del av de tjänster som produceras i offentlig sektor skulle emellertid kunna utföras också i privat regi, vilket skulle kunna ge den privata tjänstesektorn en möjlighet att utvidga sin verksamhet, med ökad sysselsättning som följd.

Arbetsmarknadens funktionssätt

Arbetsmarknadens funktionssätt är på många vis avgörande för de bedömningar av den ekonomiska utvecklingen som långtidsutredningen har gjort. Uppenbart är att förutsättningarna för att åstadkomma en anpassning av lönekostnadsutvecklingen till den i omvärlden i hög grad sammanhänger med hur arbetsmarknaden fungerar. Om det exempelvis råder stora obalanser på arbetsmarknaden, så att det är brist på arbetskraft inom vissa

regioner, sektorer eller yrkesgrupper kan detta förväntas vara lönedrivande.

Även för möjligheterna att realisera den beräknade ekonomiska tillväxten är arbetsmarknadens funktionssätt avgörande. Ur kalkylerna framkommer en förskjutning av branschmönstret i riktning mot dels tjänsteringarna, dels de delar av industrin som förefaller ha en tekniskt förhållandevis sofistikerad produktion. Endast om det är möjligt att rekrytera arbetskraft till dessa snabbväxande sektorer kan den beräknade tillväxten uppnås. En regional nedbrytning av branschutvecklingen har också gjorts. Även denna mynnar ut i betydande anpassningskrav; antalet sysselsättningsstillfällen förefaller växa väsentligt snabbare i vissa regioner än i andra.

Arbetslösheten förutsätts också ha minskat till 2 % år 1995. Möjligheten att nå denna – jämfört med dagsläget låga – arbetslöshetsnivå sammanhänger också den i hög grad med arbetsmarknadens funktionssätt. Det krävs nämligen att en snabb anpassning sker, så att existerande lediga platser fylls och så att arbetslösa eller personer som nyligen har trätt in i arbetskraften får ett arbete. För att denna "matchning" skall fungera krävs det både en geografisk, sektoriell och yrkesmässig rörlighet.

I en nyligen publicerad rapport om den svenska ekonomin – den s. k. Brookings-rapporten – hävdas att relationen mellan löneökningstakt och arbetsmarknadsläge, vid givna inflationsförväntningar, varit oförändrad under 1970-talet och början av 1980-talet¹. Den högre löneökningstakt som observerats för den svenska ekonomin under denna period har alltså enligt författarna inte att göra med en förändring i lönebildningen i den meningen att relationen mellan löneökningstakten och arbetsmarknadsläget vid givna inflationsförväntningar har förändrats.

Detta resultat innebär att det skulle gå att minska löneökningstakten med 2,3 procentenheter per år om arbetslösheten tilläts öka med 1 procentenhet. Därmed skulle Sverige komma ned i en löneökningstakt på omvärldens nivå.

Att döma av erfarenheterna från andra västeuropeiska länder är det emellertid en betydande risk för att en högre arbetslöshet skulle komma att bestå. Det har nämligen visat sig svårt att återgå till tidigare arbetslöshetsnivåer när pris- och löneökningstakten anpassat sig. Erfarenheterna under senare år i Väst Europa ger i denna mening goda argument för att hålla fast vid en politik för full sysselsättning. Samtidigt kvarstår – och t. o. m. skärps – det grundläggande lönebildningsproblemet: Med en arbetslöshet som är betydligt lägre än den i omvärlden är den svenska ekonomiska politiken ändå inriktad på att åstadkomma samma låga pris- och lönestegringstakt som i omvärlden. Om detta misslyckas kommer arbetslösheten att öka. Även om det i denna situation sker en anpassning av löne- och prisökningstakten är det inte säkert att vi kan återgå till tidigare låga arbetslöshetsnivåer.

Mot denna bakgrund är det väsentligt att noga studera de varningssignaler som tyder på att arbetsmarknadens funktionssätt har försämrats; en arbetsmarknad som fungerar sämre äventyrar inte bara strävandena att åstadkomma en lägre arbetslöshet parallellt med att pris- och lönestegringstakten sjunker, den kan även göra det svårare att genomföra den

¹ Bosworth, B. och Lawrence, R. (1987)

strukturella omvandling som ligger implicit i den tecknade vägen mot balans.

Den geografiska rörligheten förefaller att ha minskat, vilket bl. a. kan leda till arbetskraftsbrist i expanderande regioner samtidigt med att arbetslösheten ökar i andra områden. Å andra sidan tyder mycket på att detta i stor utsträckning har berott på det allmänt dåliga efterfrågeläget och att rörligheten därmed åter kan skjuta fart när efterfrågeläget förbättras.

Brist på vissa typer av arbetskraft, främst med mer specialiserade utbildningar, har också observerats. Samtidigt ökar problemen på arbetsmarknaden för både äldre arbetskraft och för ungdomar. Det förefaller också finnas tendenser till en ökad segmentering på arbetsmarknaden i bl. a. den meningen att arbetslöshetsperioderna trendmässigt har blivit längre.

Det är vanskligt att uttala sig om exakt vad som ligger bakom de observerade problemen. Hur betydelsefulla löneförändringar och andra renodlat mikroekonomiska faktorer är i förhållande till övriga faktorer som kan påverka beteendet hos både arbetstagare och arbetsgivare kan diskuteras. Det finns många drag i utvecklingen som kan ha bidragit till att bromsa den geografiska rörligheten, exempelvis ett lägre efterfrågetryck och en ökad andel hushåll med två arbetande. Ungdomarnas arbetsmarknad kan också ha försvagats av olika skäl; utbildningskraven har t.ex. stigit. Bristen på arbetskraft inom vissa yrken kan också delvis förklaras av problem inom utbildningsväsendet.

Det finns emellertid ingen anledning att ställa de olika förklaringarna mot varandra när åtgärder för att få en bättre fungerande arbetsmarknad diskuteras. Om en ökad beredvillighet att anpassa sig är önskvärd från samhällsekonomisk synpunkt finns det också argument för åtgärder som uppmuntrar anpassning. Exempel på detta är flyttnings- eller omskolningsbidrag men också exempelvis sådana förändringar i löne- och skattesystemet som gör det lönsamt att utbilda sig till den typ av arbeten för vilka efterfrågan växer.

Parallellt kan det krävas åtgärder för att bygga ut och förbättra utbildningssystemet. Inte minst förefaller det vara väsentligt att nå ut till medelålders och äldre arbetskraft, som annars riskerar att hamna på efterkälken i den snabba tekniska utveckling som sker inte minst i industrin. Samtidigt behöver klyftan mellan skola och arbete bryggas över för att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden.

Vidare aspekter på välfärden

Långtidsutredningens kalkylmodeller är främst inriktade på att belysa tänkbara utvecklingsvägar för att uppnå vissa, relativt entydigt kvantifierbara makroekonomiska mål som hög tillväxt, låg arbetslöshet, låg inflation och balans i utrikeshandeln. Den ekonomiska politikens mål är emellertid vidare än så, och omfattar även en jämn fördelning av levnadsstandarden samt regional balans. Målet om en god miljö ingår visserligen inte bland de traditionella ekonomisk-politiska målen, men är ändå av uppenbar betydelse för välfärden och har därför behandlats av utredningen.

Sambanden mellan den ekonomiska utvecklingen i stort och de ovanstå-

ende tre välfärds målen är talrika. Exempelvis är inkomstfördelningens utveckling i hög grad beroende av hur arbetslösheten och sysselsättningen utvecklas. Den regionala utvecklingen hänger samman med tillväxten och sysselsättningsutvecklingen i ekonomin som helhet men också – och i kanske ännu större utsträckning – med strukturomvandlingen inom näringslivet. Den senare har också stor betydelse för hur miljösituationen utvecklas. Ett värnande om miljön och den ekologiska balansen är i sin tur avgörande för de ekonomiska tillväxtmöjligheterna på lång sikt.

Sett i ett internationellt perspektiv har Sverige en mycket jämn *inkomstfördelning*, vilket är ett resultat av många olika processer som pågått under en lång följd av år. Tillgängliga data för de senaste åren tyder på att denna utveckling bromsats upp. Däremot finns inga klara indikationer på att inkomstskillnaderna generellt sett skulle ha ökat. Det finns dock tecken på att vissa grupper, främst ungdomar men även andra lågutbildade personer, tenderat att halka efter i inkomstutvecklingen, detta som en följd i första hand av deras svaga ställning på arbetsmarknaden.

Sverige har också en internationellt sett jämn *förmögenhetsfördelning*. Förmögenheterna är dock ojämnare fördelade än inkomsterna. Förändringarna i förmögenhetsfördelningen förefaller följa i stort sett samma mönster som för inkomstfördelningen – under senare år har troligen ingen ökad utjämning ägt rum. Tvärtom finns det tecken som tyder på att förmögenhetsskillnaderna skulle ha ökat under senare delen av 1970-talet och början på 1980-talet. Dataunderlaget på detta område är emellertid bristfälligt. En viktig faktor i detta sammanhang är den höga inflationstakten, som tillsammans med ett nominellt skattesystem har gjort betydande kapitalvinster möjliga på bl. a. bostadsmarknaden. En annan faktor är den snabba aktieprisstegringen under 1980-talet – en följd främst av högre vinster i industrin, vilka i sin tur varit nödvändiga för investeringar.

Det senare exemplet, om något, visar på tydliga målkonflikter i den ekonomiska politiken. När vinstnivån tilläts stiga i början på 1980-talet var svensk industri i en djup kris. Ett stort antal företag hade tvingats lägga ner, andra befann sig på ruinens brant. Samtidigt hade investeringarna fallit drastiskt. Om inte en högre vinstnivå hade accepterats skulle tillväxten i ekonomin blivit väsentligt lägre och därmed hade även arbetslösheten ökat snabbt. De som i första hand skulle ha drabbats av detta hade varit just de med svagare anknytning till arbetsmarknaden och ofta med lägst inkomster.

Den *regionala utvecklingen* har under senare år präglats av en snabb tillväxt för Stockholm och ett antal universitetsorter. En pådrivande faktor är inte minst den privata tjänstesektorns expansion, som i hög grad gynnat de lite större städerna. De konsekvenskalkyler som gjorts på grundval av långtidsutredningens utvecklingsbild pekar på att dessa tendenser kommer att bestå även framöver. De regionala balansproblemen kan alltså komma att förvärras. Samtidigt öppnas också nya möjligheter till en positiv regional utveckling, bl. a. genom de nya produktionsvillkor som utvecklingen på informationsteknologins område skapar. Åtgärder för att förbättra infrastruktur, utbildningsmöjligheter, teknikspridning och nyföretagande torde bli allt mer centrala för regionalpolitiken i framtiden.

Utvecklingen på *miljöområdet* har av flera skäl fått stigande uppmärk-

samhet sedan 1960-talet. Viktiga framsteg har sedan dess gjorts, samtidigt som nya problem kommit till. Till de senare hör bl. a. försurningsproblemen.

Den ekonomiska tillväxten ställs ofta i motsats till målet god miljö. Den motsättningen är reell i så motto att produktions- och konsumtionstillväxten historiskt inneburit en i många fall påtagligt negativ påverkan på miljön. Samtidigt är det uppenbart att den ekonomiska tillväxten kan ha mycket olika verkningar på miljön, miljöeffekter skiftar mellan olika produktionsaktiviteter. De är vidare påverkbara genom teknisk utveckling. Man bör dessutom komma ihåg att ekonomisk tillväxt också kan innebära ökade resurser för att skydda miljön.

Långtidsutredningens scenario resulterar i en snabb tillväxt för tjänstenäringar och förädlingsindustri, verksamheter som generellt sett måste betraktas som jämförelsevis skonsamma visavi den yttre miljön. Detta talar för att den tillkommande miljöbelastningen skulle kunna bli relativt måttlig under 1990-talet. För motsatsen talar möjligen den förhållandevis snabba tillväxten i privat konsumtion, vilken bl. a. kan tänkas ta sig uttryck i ett ökat resande med bil. Dessutom finns stora miljöproblem som ackumulerats under lång tid, samtidigt som nya, hittills okända problem kommer fram. Tillsammans med det faktum att flera viktiga problem – bl. a. försurningen – är av utpräglat internationell karaktär, talar detta för att miljöproblemen knappast kommer att kräva mindre uppmärksamhet i framtiden.

En väg mot balans och högre levnadsstandard

I början av 1980-talet befann sig den svenska ekonomin i kris. Tillväxten i BNP hade stannat av, arbetslösheten ökade och samtidigt var inflationen hög. Dessutom hade både statens budgetunderskott och underskottet i affärerna med utlandet vuxit dramatiskt och några tecken på att denna utveckling höll på att vända fanns inte.

Sedan dess har en anmärkningsvärd förbättring i Sveriges ekonomiska läge skett. Tillväxten i ekonomin har under de senaste 4–5 åren varit förhållandevis god. Detta har haft flera positiva konsekvenser. Sysselsättningen har ökat, vilket medfört en nedgång av arbetslösheten. Vidare har det varit möjligt att både öka investeringarna och den privata konsumtionen utan att bytesbalansens saldo blivit negativt.

Trots att arbetslösheten idag är internationellt sett mycket låg har också pris- och löneökningstakten sjunkit. Parallellt har statens budgetunderskott som andel av BNP reducerats från ca 13 % 1982 till beräknade ca 4 % 1987.

Inom industrin har vinstläget förbättrats. Detta har medfört en betydande investeringsuppgång. Ett antal olika studier visar också att den svenska industrin har genomgått en omfattande omstrukturering och att den idag står väl rustad inför framtiden.

Mot denna bakgrund finns det flera goda skäl att se optimistiskt på framtiden för den svenska ekonomin. För många framstår det också som om skördetiden nu är kommen. Efter en tioårsperiod med låga och sjun-

kande reallöner och en i många fall sjunkande ekonomisk standard anses tidpunkten för en rejäl förbättring nu vara inne.

Ännu är emellertid problemen för den svenska ekonomin långt ifrån avklarade. De ekonomiska framgångarna under de senaste åren bygger på ett antal olika faktorer; en god internationell utveckling och fallande oljepriser, en stram inhemsk finanspolitik, ett gott kostnadsläge och tillräckliga vinster för svenskt näringsliv samt en betydande anpassningsförmåga hos både hushåll och företag. Ett förändrat läge i något av dessa avseenden kan vara tillräckligt för att äventyra den fortsatta vägen mot balans i den svenska ekonomin.

Av långtidsutredningen har framgått att fortsatt stabil tillväxt och full sysselsättning förutsätter att den svenska *pris- och löneökningstakten* anpassar sig till den i omvärlden gällande. Denna anpassning har emellertid ännu inte kommit till stånd. Problemen kan bli betydande för den svenska ekonomin redan år 1988 om inte löneavtalen detta år anpassas till kostnadsutvecklingen i omvärlden.

Balansen i utrikesbetalningarna är idag positiv. Den kan emellertid förhållandevis lätt äventyras om konsumtionen eller investeringarna ökar snabbare än beräknat. För att trygga tillväxten och sysselsättningen på längre sikt krävs det en fortsatt god investeringsutveckling, i första hand i industrin. Om det skall vara möjligt att finansiera denna utan att underskott i utrikesbetalningarna uppkommer måste dels hushållens finansiella sparande stiga, dels det finansiella sparandet i den offentliga sektorn öka. Det senare förutsätter att *statens budgetunderskott* fortsätter att minska, bl. a. därför att det finansiella sparandet i resten av den offentliga sektorn beräknas bli lägre.

Utrymmet för reallönehöjningar och konsumtion beror på längre sikt av *produktiviteten* i den svenska ekonomin. Produktivitetstegringstakten ökade under de första återhämtningsåren 1983–1984 men har därefter stagnerat. Mycket tyder idag på att det är realistiskt att räkna med en förhållandevis långsam produktivitetstegring under de närmaste åren. Det finns all anledning att diskutera åtgärder som kan bidra till en snabbare produktivitetstillväxt. I långtidsutredningen analyseras vilka de positiva effekterna av en förbättrad anpassningsförmåga i ekonomin skulle kunna bli. Vidare diskuteras hur ekonomins funktionssätt påverkas av skattesystemet, hur produktiviteten utvecklas i den offentliga sektorn och hur arbetsmarknaden fungerar – alla tre områden av avgörande betydelse för produktiviteten och den ekonomiska tillväxten.

En bättre allmänekonomisk utveckling och en högre ekonomisk tillväxt ökar också förutsättningarna för att förbättra välfärden i vid mening. Erfarenheten tyder på att en hög sysselsättningsnivå verkar i inkomstutjämnande riktning och med en lägre inflation följer sannolikt mindre förmögenhetsskillnader. Sambandet mellan den regionala utvecklingen och den allmänna ekonomiska utvecklingen är mera komplicerat. Att den regionala balansen på längre sikt skulle gynnas av att ekonomin som helhet stagnerar eller är i obalans är emellertid osannolikt. En annan sak är att en växande ekonomi i balans inte garanterar den regionala balansen. En aktiv politik krävs för att åstadkomma regional balans, precis som när det gäller

att åstadkomma en jämn fördelning av levnadsstandarden och en god livsmiljö.

Sammanfattningsvis; det går att fortsätta längs den väg mot balans och förbättrad levnadsstandard på vilken den svenska ekonomin befinner sig. Det kommer emellertid att kräva låga nominella pris- och löneökningar och en förbättring av den offentliga sektorns sparande. Med en högre produktivitetsstegring och tillväxt i ekonomin blir vägen mot balans lättare, utrymmet för reallönestegringar och konsumtion blir större. En sådan utveckling förutsätter en god anpassningsförmåga hos både hushåll och företag samt i den offentliga verksamheten.

the first thing I saw when I stepped out of the car was a vast, open landscape under a clear sky.

The air was fresh and cool, a welcome change from the hot, humid city I had just left. I took a deep breath and felt a sense of freedom. The road ahead was straight and clear, leading me into the unknown. I felt a mix of excitement and nervousness as I drove on.

The landscape was beautiful, with rolling hills and patches of green grass. In the distance, I could see a small town or village, its buildings nestled among the trees. The sun was low in the sky, casting a warm, golden glow over everything.

I continued to drive, feeling a sense of adventure. The road seemed to lead me to a place I had never before. I was alone, with no one else around. It felt like I was on a journey of discovery, exploring a new world. The beauty of the landscape was breathtaking, and I felt a deep connection to the land.

As I drove, I thought about the future. I felt a sense of hope and possibility. The road ahead was full of opportunities. I was going to make something of myself, to create a life for myself. I was going to follow my dreams and make them come true.

The journey was long and challenging, but it was also rewarding. I had found a sense of purpose and direction. I was going to make it, to reach my destination. I was going to live my life to the fullest and make the most of every moment.

Appendix 1

LU 84 och utfall – en jämförelse

Den föregående långtidsutredningen, LU 84, publicerades i mars 1984 och omfattade perioden 1983–1990. Den nu framlagda utredningen kommer således tre år efter den föregående och det finns därmed möjlighet att studera hur ekonomin utvecklats under dessa tre år i jämförelse med kalkylerna i LU 84.

Det bör dock först understrykas att en sådan jämförelse är förbunden med vissa principiella svårigheter. Kalkylerna i LU 84, liksom de nu publicerade, utgör inga egentliga prognoser för den förväntade ekonomiska utvecklingen. Avsikten med kalkylerna har i stället varit att ange vad som krävs av den ekonomiska politiken och av ekonomins funktionssätt för att vissa mål rörande den samhällsekonomiska utvecklingen skall kunna uppnås.

Att bara konstatera att det föreligger vissa avvikelser mellan LU:s utvecklingsbild och den faktiska utvecklingen är därför av begränsat intresse. Avvikelser kan nämligen hänföras till en eller flera av följande tre orsaker: (1) avvikelser ifrån uppställda krav på den ekonomiska politiken eller på t.ex. pris- och lönebildningen, (2) avvikande utveckling för exogena variabler och (3) prognosfel, dvs. felaktiga antaganden om de ekonomiska sambanden, ekonomins reaktionssätt osv. En sådan orsaksanalys är dock mycket svår att genomföra fullt ut. Som framgår av det följande har ambitionsnivån för analysen fått sättas lägre.

LU 84 utgick i sina kalkyler från följande mål och restriktioner:

- full sysselsättning (2 % arbetslöshet 1990)
- stabilt penningvärde (inflationstakt runt 4%-nivån under resten av 1980-talet)
- balans i utrikesbetalningarna (bytesbalansens saldo = 10 miljarder kr. 1990)
- balans i statsbudgeten (budgetunderskottet minskas till 40–50 miljarder kr. 1990)
- god lönsamhet i näringslivet (avkastningen på materiellt kapital före skatt i industrin skall överstiga avkastningen på statsobligationer med 2 %).

Förutom dessa fem kvantifierade mål och restriktioner angavs också hög ekonomisk tillväxt, jämn fördelning av levnadsstandarden och regional

balans som mål för den ekonomiska politiken. Dessa mål preciserades dock inte siffermässigt.

Om dessa mål kunde uppfyllas för kalkylperiodens slutår, dvs. 1990, bedömdes ekonomin ha nått en tillfredställande balans. Utredningen skisserade två alternativa vägar till detta balanserade läge, med inriktning på privat respektive offentlig konsumtionstillväxt. Det förstnämnda alternativet (alternativ 1) förordades av en i stort sett enig remissopinion, liksom av riksdagen. I den följande jämförelsen ställs därför bara alternativ 1 mot utfallet för 1983–1986.

Förutom perspektivet fram till 1990 analyserade LU 84 också utvecklingen under perioden 1983–1987. Avsikten med denna uppdelning i två tidsperspektiv var att renodla den strukturella utvecklingen och konjunkturförloppet. En jämförelse mellan förloppsanalysen i LU 84 och utvecklingen under åren 1984–1986 lämnades i Treårskalkylerna 1986 (prop. 1985/86: 150, bil. 1.2). Jämförelsen i det följande avser därför enbart det strukturella perspektivet fram till 1990.

Kalkylerna i LU 84 sammanfattas i tabell 1 i form av en försörjningsbalans. Kalkylerna jämförs med den faktiska utvecklingen under de tre åren 1984–1986. Utfallet för 1986 är ännu preliminärt och bygger på uppgifterna i den preliminära nationalbudgeten för 1987 (prop. 1986/87: 100, bil. 1.1).

Tabell A1:1 Försörjningsbalans. 1980 års priser.

	Miljarder kr. 1983	Årlig procentuell förändring				
		1983– 1990 enl. LU	Utfall			
			1983– 1984	1984– 1985	1985– 1986	1983– 1986
Bruttonationalprodukt	540,5	2,4	4,0	2,2	1,7	2,6
Import av varor och tjänster	161,9	1,9	4,5	7,7	3,7	5,3
Summa tillgång	702,4	2,3	4,1	3,5	2,2	3,3
Privat konsumtion	266,8	1,5	1,4	2,7	3,6	2,6
Offentlig konsumtion	159,3	0,5	2,4	1,9	1,3	1,9
därav statlig konsumtion	45,3	–1,0	0,7	0,4	–0,1	0,3
kommunal konsumtion	114,0	1,0	3,0	2,5	1,9	2,5
Bruttoinvesteringar	100,8	2,7	5,1	6,3	0,3	3,9
därav bostadsinvesteringar	22,7	0,2	7,4	1,1	–5,0	1,2
privata investeringar	62,1	4,2	6,0	10,7	2,9	6,5
offentliga investeringar	16,0	–0,1	–1,8	–3,7	–3,6	–3,0
Lagerförändring	–7,4	.	.	.	.	.
Export av varor och tjänster	182,9	3,7	6,7	2,3	2,8	3,9
Summa användning	702,4	2,3	4,1	3,5	2,2	3,3

Källa: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Huvudintrycket av jämförelsen i tabell A1: 1 är att Sveriges ekonomi har präglats av en i många hänseenden gynnsam utveckling under perioden 1983–1986. De genomsnittliga förändringstalen under denna period överträffar genomgående LU-kalkylerna (med offentliga investeringar som

enda undantag). Både bruttonationalprodukten och exporten har utvecklats i linje med LU. Privat konsumtion och framför allt offentlig konsumtion har däremot ökat klart snabbare. Detsamma gäller bruttoinvesteringarna. Den starka ökningen i inhemsk efterfrågan har medfört en avsevärt snabbare importuppgång än vad LU räknade med.

Innan utvecklingen inom olika delområden granskas närmare redovisas i tabell 2 utvecklingen av de målvariabler som kvantifierats i LU 84.

Tabell A1: 2 Utvecklingen av LU:s målvariabler

	1983	1984	1985	1986	1990 enl. LU 84
Arbetslöshet, %	3,5	3,1	2,8	2,7	2,0
Konsumentpriser, förändring i %	8,9	8,0	7,4	4,2	4,0
Bytesbalansens saldo, miljarder kr	- 7	3	-10	8	10
Statens budgetsaldo, miljarder kr	-80	-75	-57	-40	-40 à -50

Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Också av denna jämförelse blir huvudintrycket att samtliga i tabellen medtagna variabler har utvecklats i linje med LU:s intentioner, även om förändringstakten varierat. Snabbast har det gått att få ner underskottet på statsbudgeten. I detta fall uppnåddes LU:s mål redan 1986. Också konsumentprisernas ökningstakt har reducerats avsevärt och närmast sig den nivå som i LU 84 angavs som riktmärke för resten av 1980-talet. Likaså har arbetslösheten successivt reducerats, även om förbättringen tycks ske i en avtagande takt. Bytesbalansens saldo visar sådana variationer mellan åren att några slutsatser om rörelseriktningen är svåra att dra utifrån den redovisade sifferserien.

I 1984 års långtidsutredning preciserades också vissa krav på lönsamheten i näringslivet. Detta formulerades på så sätt att avkastningen på materiellt kapital skulle överstiga avkastningen på långsiktiga finansiella placeringar med 2 procentenheter 1990. Under åren 1984–1986 har dock denna avkastningsdifferens till det materiella kapitalets förmån inte uppnåtts, beroende dels på en något svagare real räntabilitetsutveckling för materiellt kapital än vad LU 84 förutsatte, dels och framför allt på att avkastningen på finansiella placeringar legat betydligt högre. Åren 1984–1986 har räntan på finansiella placeringar (riksobligationer) i genomsnitt legat på drygt 12 %, medan avkastningen på materiellt kapital legat på ca. 9 %.

Den ekonomiska utvecklingen har alltså i flera viktiga avseenden utvecklats gynnsamt, och har relativt väl anslutit till det utvecklingsscenario som i LU 84 ansågs förenligt med långsiktig balans. De bakomliggande orsakerna till denna utveckling har däremot på ett antal väsentliga punkter varit annorlunda än vad som antogs i LU 84.

Den viktigaste avvikelserna är *den internationella utvecklingen*, som under åren 1984–1986 varit betydligt mer gynnsam än vad som förutsattes i LU 84.

Tabell A1: 3 Internationella förutsättningar

Årlig procentuell förändring

	LU 84	Utfall			
	1983– 1990	1983– 1984	1984– 1985	1985– 1986	1983– 1986
Bruttonationalprodukt, OECD	2,0	4,7	3,0	2,3	3,4
Världshandel med bearbetade varor, OECD					
– volym	2,8 ^a	13,5	8,7	8,5	10,2
– pris	4,0 ^a	3,2	5,0	0,0	2,7
Konsumentpriser, OECD	5,0	5,3	4,5	2,8	4,2

^a Bedömningen i LU -84 avser hela världen.

Källa: Finansdepartementet.

Den internationella utvecklingen är av mycket stor betydelse för svensk utrikeshandel och för svensk ekonomi. LU 84 baserade sina bedömningar av den svenska ekonomiska utvecklingen på ett antagande om en mycket försiktig världshandelstillväxt. Bedömningen utgick från förutsatta samband mellan OECD-ländernas totala produktionsökning och världshandelns tillväxt. Visserligen underskattades också produktionsökningen, men denna underskattning var inte av så stor omfattning att den ensam kan förklara avvikelserna beträffande världshandelsutvecklingen. Den faktiska handelstillväxten blev väsentligt snabbare än vad som kunde förutsägas från historiska samband mellan produktion och handelsvolym. Det bör dock nämnas att för de tre år som jämförelsen här avser hade också LU 84 i sin förloppsanalys räknat med en något högre årlig marknadstillväxt för bearbetade varor, drygt 4 %.

En annan faktor på det internationella området som fått väsentligt anorlunda förlopp än i LU 84s kalkylförutsättningar, är *oljepriset* som föll drastiskt under 1986; i LU 84 antogs oljepriset bli oförändrat i reala termer för kalkylperioden. Detta har bl. a. inneburit en oförutsedd, kraftig terms-of-trade förbättring för svensk ekonomi, vilket gett en kraftig engångsförbättring av bytesbalansen under 1986.

Mot den bakgrunden borde man, givet de antaganden i övrigt som gjordes i LU 84, kunnat förvänta sig en betydligt kraftigare ökning av svensk export och en väsentligt gynnsammare bytesbalansutveckling än vad som faktiskt blivit fallet.

Anledningen till att detta inte skett ligger väsentligen i att de *relativa priserna* på den konkurrensutsatta svenska produktionen inte har sjunkit på det sätt LU 84 antog nödvändigt. I stället för att *sjunka* med ca 1 % per år har relativprisutvecklingen istället gått åt motsatt håll, och *stigit* med i genomsnitt ca 2 % per år 1984–1986. Bakom detta ligger den svenska nominallöneutvecklingen, som visserligen bromsats upp under senare år, men likväl fortsatt att ligga på en högre nivå än i de viktigaste konkurrentländerna. Den höga lönestegringstakten har heller inte kunnat kompenseras av en snabbare tillväxt av *produktiviteten* – tvärtom har produktivitetens utvecklingen, som framgår av tabell A1: 4, inom flertalet produktionssektorer utvecklats långsammare än vad som förutsattes i LU 84.

Tabell A1: 4 Produktivitet inom olika näringsgrenar
Årlig procentuell förändring

	LU 84	Utfall			
	1983– 1990	1983– 1984	1984– 1985	1985– 1986	1983– 1986
Jord- och skogsbruk	2,6	6,2	1,2	2,1	3,2
Industri ^a	4,4	4,9	3,1	1,8	3,3
Byggnadsverksamhet	2,0	3,7	1,9	1,1	2,2
Privata tjänster	2,3	1,8	0,3	0,5	0,9
Offentliga tjänster	0,0	–0,2	0,3	0,2	0,1
Totalt	2,3	2,9	1,0	0,9	1,6

^a SNI 2 + 3.

Källa: Konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att de viktigaste makroekonomiska variablerna utvecklats i riktning mot samhällsekonomisk balans, såsom denna definierats i LU 84. Orsaken till detta är dock i betydande utsträckning avvikelser i de exogena variablerna; främst en snabbare världsmarknadstillväxt och lägre oljepriser.

Även den ekonomiska politiken har emellertid följt riktlinjerna i LU 84 exempelvis när det gäller budgetunderskottets utveckling, även om den offentliga konsumtionen ökat snabbare än LU 84 ansåg önskvärt. Däremot har lönebildningen avvikit ifrån den utveckling som bedömdes som förenlig med samhällsekonomisk balans.

Med den typ av jämförelse som gjorts här är det inte möjligt att avgöra i vilken mån brister i de använda modellerna och analysen i övrigt påverkat avvikelserna mellan utfall och kalkylerna i LU 84. Detta skulle kräva att beräkningarna gjordes om inom samma modellram och analysapparat som användes i LU 84, med utgångspunkt från den faktiska utvecklingen av olika exogena variabler, löner och den ekonomiska politiken.

Model	Log-likelihood	AIC	BIC	Bayesian Evidence
Model 1	-102.34	204.68	206.12	0.0001
Model 2	-101.25	202.50	203.94	0.0002
Model 3	-100.16	200.32	201.76	0.0003
Model 4	-99.07	198.14	199.58	0.0004
Model 5	-97.98	195.96	197.40	0.0005
Model 6	-96.89	193.78	195.22	0.0006
Model 7	-95.80	191.60	193.04	0.0007
Model 8	-94.71	189.42	190.86	0.0008
Model 9	-93.62	187.24	188.68	0.0009
Model 10	-92.53	185.06	186.50	0.0010

TABLE 1
 Comparison of model fit statistics for the 10 models

The results of the model fit statistics are presented in Table 1. The log-likelihood values range from -102.34 for Model 1 to -92.53 for Model 10. The AIC values range from 204.68 for Model 1 to 185.06 for Model 10. The BIC values range from 206.12 for Model 1 to 186.50 for Model 10. The Bayesian Evidence values range from 0.0001 for Model 1 to 0.0010 for Model 10. The results indicate that Model 10 is the best model fit among the 10 models.

The results of the model fit statistics are presented in Table 1. The log-likelihood values range from -102.34 for Model 1 to -92.53 for Model 10. The AIC values range from 204.68 for Model 1 to 185.06 for Model 10. The BIC values range from 206.12 for Model 1 to 186.50 for Model 10. The Bayesian Evidence values range from 0.0001 for Model 1 to 0.0010 for Model 10. The results indicate that Model 10 is the best model fit among the 10 models.

The results of the model fit statistics are presented in Table 1. The log-likelihood values range from -102.34 for Model 1 to -92.53 for Model 10. The AIC values range from 204.68 for Model 1 to 185.06 for Model 10. The BIC values range from 206.12 for Model 1 to 186.50 for Model 10. The Bayesian Evidence values range from 0.0001 for Model 1 to 0.0010 for Model 10. The results indicate that Model 10 is the best model fit among the 10 models.

The results of the model fit statistics are presented in Table 1. The log-likelihood values range from -102.34 for Model 1 to -92.53 for Model 10. The AIC values range from 204.68 for Model 1 to 185.06 for Model 10. The BIC values range from 206.12 for Model 1 to 186.50 for Model 10. The Bayesian Evidence values range from 0.0001 for Model 1 to 0.0010 for Model 10. The results indicate that Model 10 is the best model fit among the 10 models.

Appendix 2

Bilagor till Långtidsutredningen 1987

Nr	Namn	Författare
1	Metoder, modeller och beräkningar	Finansdepartementet
2	Sveriges arbetskraft. Prognos till år 2000	Statistiska centralbyrån, prognosinstitutet
3	New Methods in the Swedish Medium-Term Survey	Torsten Persson och Lars Svensson, Institutet för internationell ekonomi
4	Arbetsmarknaden inför 90-talet – anpassningsförmåga och anpassningsproblem	Inga Persson-Tanimura, Lunds universitet och Jan Johannesson, Delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning
5	Prisbildningen inom olika sektorer i svenskt näringsliv	Statens pris- och kartellnämnd
6	Skogen vår räddningsplanka?	Stefan Holm och Nils-Erik Nilsson, Skogsstyrelsen, samt Lars Hultkrantz, Karl-Gustaf Löfgren och Sören Wibe, Sveriges Lantbruksuniversitet
7	Samhällsekonomiska effekter av stats-skuldpolitiken	Jonas Agell och Mats Persson, Uppsala universitet resp. Institutet för internationell ekonomi samt expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
8	Bostäder och byggnad	Statens institut för byggnadsforskning
9	Export- och importfunktioner för varor och tjänster	Konjunkturinstitutet
10	Lönestruktur och strukturella arbetsmarknadsproblem	Christian Nilsson och Johnny Zetterberg, Uppsala universitet
11	Omvärld i omvandling	Kommerskollegium
12	Energi och ekonomisk utveckling	Statens energiverk
13	Svenskt jordbruk inkl. trädgårds- och fiskenäring – framtidsbedömningar, problem och alternativ	Olof Bolin, Ewa Rabinowicz, Mats Dillén och Joakim Persson, Lantbruksuniversitetet i Uppsala resp. Uppsala universitet
14	Penningmarknad, räntebildning och valutaflöden	Peter Englund, Lars Hörngren, Staffan Viotti och Anders Vredin, Institutet för internationell ekonomi resp. Handelshögskolan
15	Tilbud av arbeid i Sverige	Olov Ljones, Steinar Ström, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo

Nr	Namn	Författare
16	Socialförsäkring i ett ekonomiskt perspektiv	Riksförsäkringsverket
17	Privat tjänstesektor	Lennart Ståhlberg, Statens industriverk
18	Miljövård – en lönsam framtidsbransch	Naturvårdsverket
19	Industriell förnyelse * basindustri * högteknologi	Statens industriverk
20	Den offentliga sektorn – fördelningsaspekter	Björn Gustafsson, Göteborgs universitet och expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
21	Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet	Richard Murray, Statskontoret och expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
22	Regleringar inom bostads-, livsmedels- och transportområdena – kartläggning och analys	Statens pris- och kartellnämnd
23	Oljemarknaden och raffinaderiindustrin – konkurrens och framtidsutsikter	Statens pris- och kartellnämnd
24	Regional analys	Expertgruppen för forskning om regional utveckling
25	Kommuner i förändring – Helhet och särdrag	Svenska kommunförbundet
26	Bättre vård – har vi råd? Landstingen fram till 1995	Landstingsförbundet
27	Den framtida befolkningen. Prognos för åren 1986–2025	Statistiska centralbyrån

Litteratur

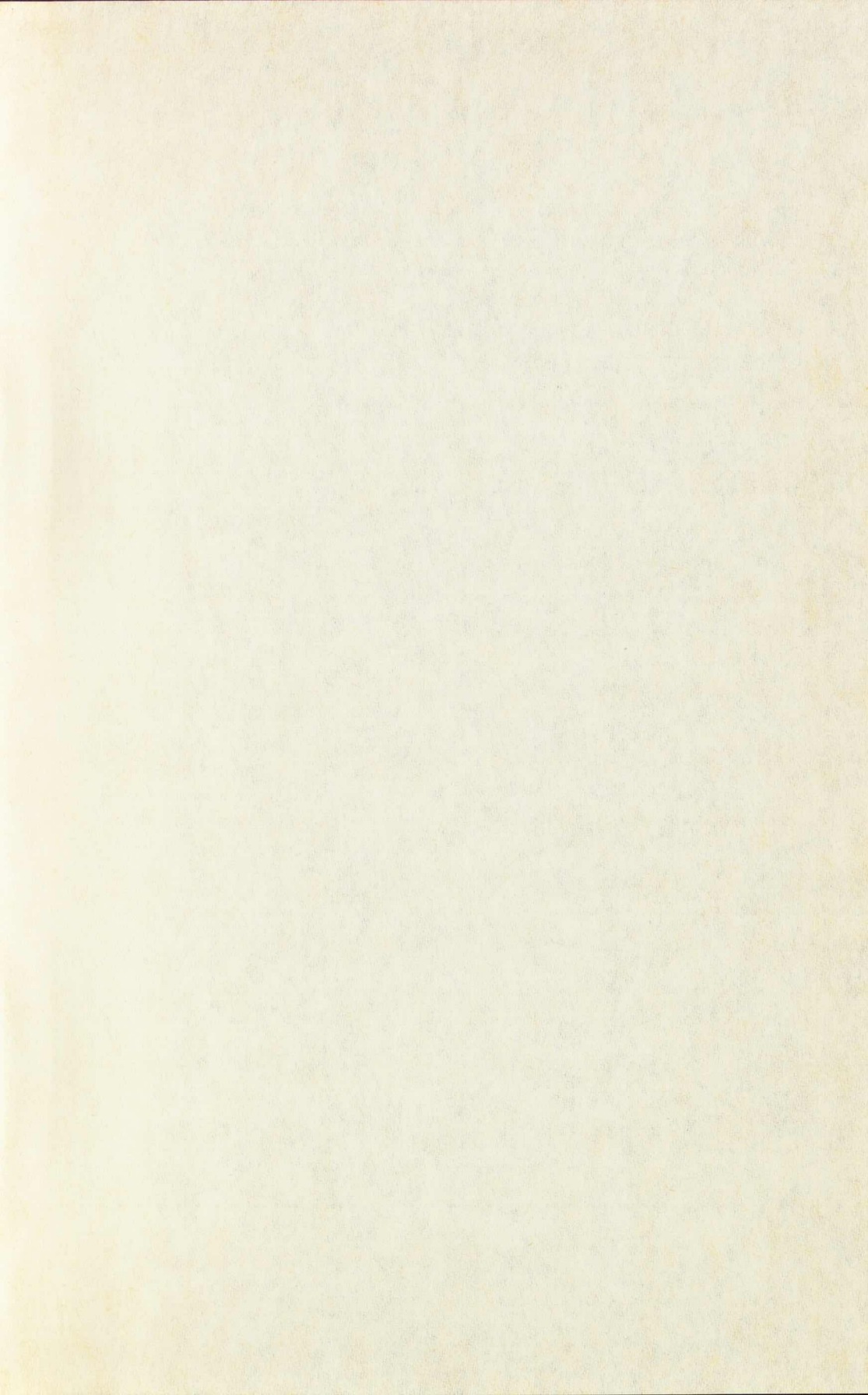
- Agell, J. och Persson, M. (1987), *Samhällsekonomiska effekter av stats-skuldspolitiken*, bilaga 7 till Långtidsutredningen 1987.
- Barkin, S. (red.) (1975), *Worker Militancy and Its Consequences 1965–75: New Directions in Western Industrial Relations*, Praeger, New York.
- Berg, L. (1983), *Konsumtion och sparande – en studie om hushållsbe-teende*, Uppsala universitet.
- Blomqvist, S. (1985), *Skatter och arbetsutbud*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds Fi 1985: 10.
- Bolin, O. m. fl. (1987), *Svenskt jordbruk inkl. trädgårds- och fiskenäring – framtidsbedömningar, problem och alternativ*, bilaga 13 till Långtids-utredningen 1987.
- Bosworth, B. och Lawrence, R. (1986a), Adjusting to Slower Economic Growth: The External Factor, i Bosworth, B. och Rivlin, A. (red.), *The Swedish Economy*, The Brookings Institution.
- Bosworth, B. och Lawrence, R. (1986b), Adjusting to Slower Economic Growth: The Domestic Economy, i Bosworth, B. och Rivlin, A. (red.), *The Swedish Economy*, The Brookings Institution.
- Bruno, M. och Sachs, J. (1985), *Economics of Worldwide Stagflation*, Blackwell, Oxford.
- Burtless, G. (1986), Taxes, Transfers and Swedish Labor Supply, i Bosworth, B. och Rivlin, A. (red.), *The Swedish Economy*, The Brookings Institution.
- Coe, D. och Gagliardi, F. (1985), *Nominal Wage Determination in Ten OECD Economies*, OECD Working Paper No 19.
- Dramais, A. (1986), Compact – A prototype macroeconomic model of the European Community in the world economy, EG-kommissionen, *European Economy* No 27.
- EFTA (1986), *Comparative study of the economic developments in Finland, Norway and Sweden in 1982–1985, and the short term outlook*, EC 2/86.
- EG-kommissionen (1985), Annual Economic Report 1985–86, *European Economy* No 26.
- EG-kommissionen (1986), Productive Supply in the Community, *European Economy* No 29.
- Englund, P. (1986), *Principiella aspekter på beskattning av kapital och arbetsinkomster*, underlag till företagsbeskattningsutredningen, finans-departementet (stencil).

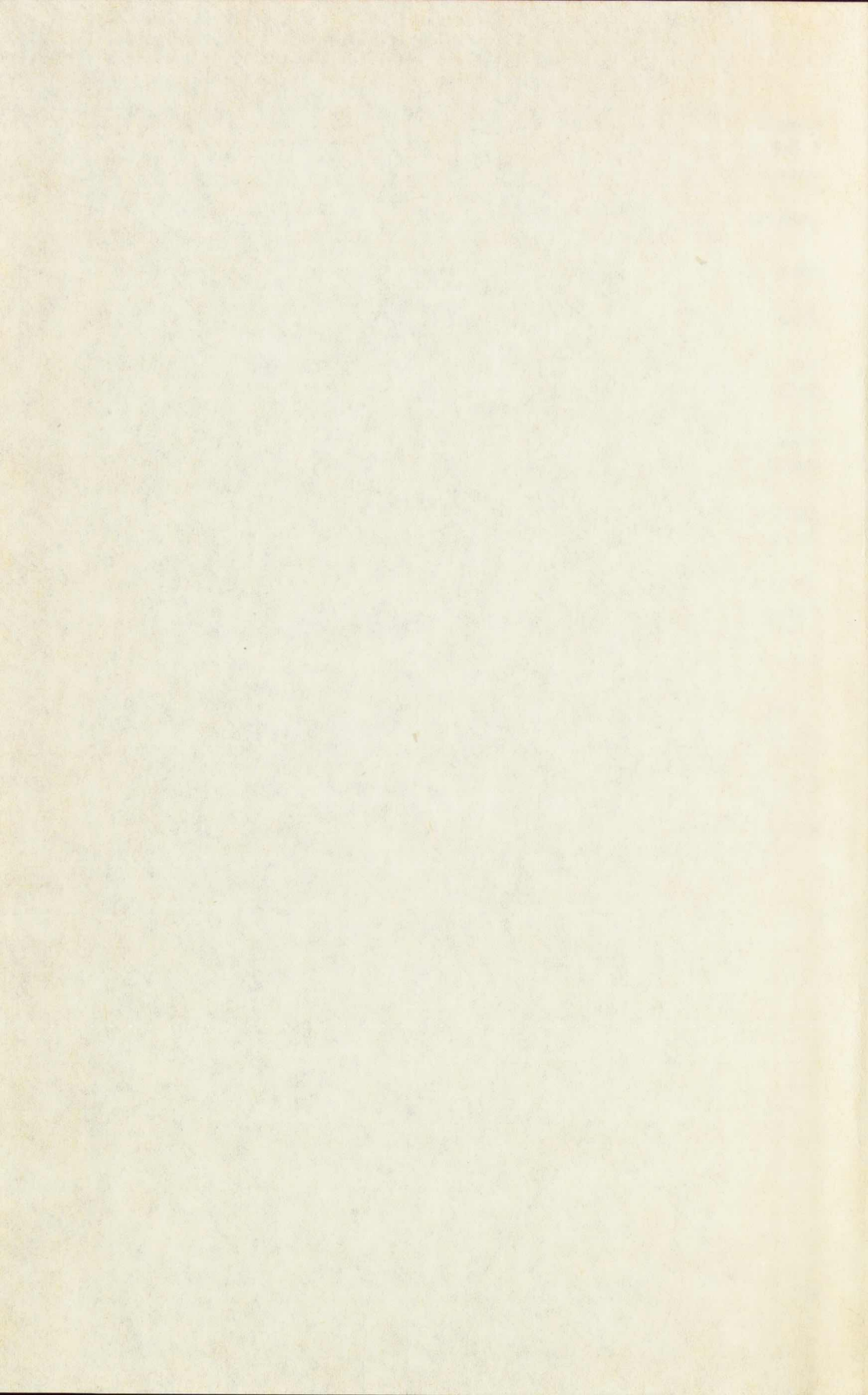
- Englund, P. m. fl. (1987), *Penningmarknad, räntebildning och valutaflöden*, bilaga 14 till Långtidsutredningen 1987.
- Erikssen, R. m. fl., *Välfärd i förändring. Levnadsvillkor i Sverige 1968–1981*.
- Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) (1987), *Regional analys*, bilaga 24 till Långtidsutredningen 1987.
- Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA) (1984), *Arbetsmarknadspolitik under omprövning*, SOU 1984: 31.
- Finansdepartementet (1987), *Metoder, modeller och beräkningar*, bilaga 1 till Långtidsutredningen 1987.
- Frykman, T. (1985), Bostadssubventioner och jämlikhet i boendet, i *Forskare om bostadspolitik och bostadsmarknad*, Statens råd för byggnadsforskning.
- Gustafsson, B. (1987), *Den offentliga sektorn – fördelningsaspekter*, bilaga 20 till Långtidsutredningen 1987.
- Gylfason, T. (1986), Är det någon mening att devalvera? *SE-bankens kvartalsskrift*, nr 2, 1986.
- Hansson, B. (1987), Produktivitet, räntabilitet och kapitalstockar, Appendix 2 i *Metoder, modeller och beräkningar*, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 1987.
- Hansson, I. (1984), Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures, *Scandinavian Journal of Economics*, nr 2, 1984.
- Holm, S. m. fl. (1987), *Skogen vår räddningsplanka?*, bilaga 6 till Långtidsutredningen 1987.
- Holmlund, B. (1983), Payroll Taxes and Wage Inflation: The Swedish Experience, *Scandinavian Journal of Economics* nr 1; 1983.
- Holmlund, B. (1984), *Labour Market Mobility*, Industriens utredningsinstitut.
- Internationella valutafonden (1986), *World Economic Outlook*, oktober 1986.
- Internationella valutafonden, *Annual Report 1986*.
- Johannesson, J. och Persson-Tanimura, I. (1987), *Arbetsmarknaden inför 90-talet – anpassningsförmåga och anpassningsproblem*, bilaga 4 till Långtidsutredningen 1987.
- Jönsson, B. (1983), *Produktivitet i privat och offentlig tandvård*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds Fi 1983: 27.
- Kendrick, J.W. (1981), International Comparisons of Recent Productivity Trends, i Fellner, W. (red.), *Contemporary Economic Problems*, American Enterprise Institute, Washington.
- Kommerskollegium (1986), *Marknadsandelar för svensk export 1978–1984 – en constant-market-shares analys*, arbetsrapport nr 15, 1986.
- Kommerskollegium (1987), *Omvärld i omvandling*, bilaga 11 till Långtidsutredningen 1987.
- Konjunkturinstitutet (1987), *Export- och importfunktioner för varor och tjänster*, bilaga 9 till Långtidsutredningen 1987.
- Landstingsförbundet (1987), *Bättre vård – har vi råd? Landstingen fram till 1995*, bilaga 26 till Långtidsutredningen 1987.
- Layard, R. och Basevi, G. m. fl. (1984), *Europe: The Case for Unsustainable Growth*, No 8/9, Centre for European Policy Studies.

- Layard, R. (1986), *How to Beat Unemployment*, Oxford University Press.
- Ljones, O. och Ström, S. (1987), *Tilbud av arbeid i Sverige*, bilaga 15 till Långtidsutredningen 1987.
- Modigliani, F. m. fl. (1986), *Report of the CEPS Macro Economic Policy Group: Reducing Unemployment in Europe: The Role of Capital Formation*, Centre for European Policy Studies.
- Murray, R. (1987), *Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet*, bilaga 21 till Långtidsutredningen 1987.
- Nilsson, C. och Zetterberg, J. (1987), *Lönestruktur och strukturella arbetsmarknadsproblem*, bilaga 10 till Långtidsutredningen 1987.
- Nordhaus, W.D. (1980), *Oil and Economic Performance in Industrial Countries*, Brooking Papers on Economic Activity 2.
- OECD (1985), *Sweden*, OECD Economic Surveys.
- OECD Economic Outlook (1986), Historical Statistics 1960–1984.
- OECD Economic Outlook (1986), No 40.
- Ohlsson, L. (1981), *Regionalpolitiken i en svagväxande ekonomi med strukturomvandlingsproblem*, Ds I 1981: 19.
- Olsson, H. och Schubert, G. (1987), Svensk exportindustris marknadsandelsutveckling, appendix 1, i *Metoder, modeller och beräkningar*, bilaga 1 till Långtidsutredningen 1987.
- von Otter, C. (1986), *Kan man rationalisera folkhemmet? Landsorganisationen*.
- Palmer, E. (1984), *Hushållssparandet*, bilaga 12 till Långtidsutredningen 1987.
- Persson, T. och Svensson, L. (1987), *New Methods in the Swedish Medium Term Survey*, bilaga 3 till Långtidsutredningen 1987.
- Realbeskattningsutredningen (1982), *Real beskattning*, SOU 1982: 1.
- Ringén, S., *Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds Fi 1986: 12.
- Riksförsäkringsverket (1987), *Socialförsäkring i ett ekonomiskt perspektiv*, bilaga 16 till Långtidsutredningen 1987.
- Sachs, J. och Wyplosz, C. (1986), *France under Mitterrand, Economic Policy*, april.
- Soskice, D. (1978), *Strike Waves and Wage Explosions 1978–1980: An Economic Interpretation*, i Crouch, C. och Pizzorno, A. (red.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968, Comparative Analysis*, Holmes and Meier, New York.
- Spånt, R. (1982), *Hushållens aktieäggande i Sverige*, i *Löntagarna och kapitaltillväxten* 8, SOU 1981: 105.
- Spånt, R., *Wealth distribution in Sweden 1920–1983*. C. V. Starr Conference on international comparisons of the distribution of household wealth, 1983.
- Statens energiverk (1987), *Energi och ekonomisk utveckling*, bilaga 12 till Långtidsutredningen 1987.
- Statens industriverk (1981), *Hur kan konkurrenskraften förbättras*, PM 1981: 3.
- Statens industriverk (1981), *Överflyttningsovinster i industrin*, PM 1981: 3.
- Statens industriverk (1985), *Privat tjänstesektor – struktur och utvecklingsdrag*, PM 1985: 5.

- Statens industriverk (1986a), *Tjänster inom industrin. Tjänstemännens sysselsättning, yrken och utbildning i små och stora företag*, PM 1986: 3.
- Statens industriverk (1986b), *Privata tjänstesektorn – regionala utvecklingsmöjligheter*, PM 1986: 8.
- Statens industriverk (1987), *Industriell förnyelse*, bilaga 19 till Långtidsutredningen 1987.
- Statens institut för byggnadsforskning (1987), *Bostäder och byggande*, bilaga 8 till Långtidsutredningen 1987.
- Statens naturvårdsverk (1987), *Miljövård – en lönsam framtidsbransch*, bilaga 18 till Långtidsutredningen 1987.
- Statens pris- och kartellnämnd (1987a), *Regleringar inom bostads-, livsmedels- och transportområdena – kartläggning och analys*, bilaga 22 till Långtidsutredningen 1987.
- Statens pris- och kartellnämnd (1987b), *Oljemarknaden och raffinaderiindustrin – konkurrens och framtidsutsikter*, bilaga 23 till Långtidsutredningen 1987.
- Statistiska centralbyrån (1986), *Sveriges arbetskraft. Prognos till år 2000*, Information om arbetsmarknaden 1986: 7, bilaga 2 till Långtidsutredningen 1987.
- Statskontoret (1983), *Kostnader för offentliga tjänster i Norden*, 1983: 48.
- Stålberg, L. (1987), *Privat tjänstesektor*, bilaga 17 till Långtidsutredningen 1987.
- Svenska kommunförbundet (1987), *Kommuner i förändring – Helhet och särdrag*, bilaga 25 till Långtidsutredningen 1987.
- Sveriges Industriförbund (1984), *Tillväxt till lågpris – industrin i LU 84*.
- Söderström, L. (1984), *Är subventioner effektiva?* Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds Fi 1984: 8.
- Tegle, S. (1985), *Part-time employment*, Lund Economic Studies No 35, Lund.
- Åberg, R. och Westerlund, O. (1986), *Varför ökar starthjälpflyttningarna?*, Umeå universitet.









ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-09630-7
ISSN 0375-250X