

BO E KARLSSON:

Långtidsutredningen och verkligheten

Den ekonomiska utvecklingen blev inte den långtidsutredningen förutsade. Civilekonom Bo E Karlsson, Ekonomidepartementet, betonar att en av orsakerna härtill är kostnadsutvecklingen 1975-76. En annan är den förra regeringens sk överbrygningspolitik. Denna ledde till att problemen sköts på framtiden och i stället drabbade den svenska ekonomin framför allt under 1977 med fördubblad styrka. En begränsning av den offentliga - och då framför allt den kommunala - konsumtionens tillväxt är en förutsättning för återställd balans i svensk ekonomi.

Arbetet med 1975 års långtidsutredning avslutades i november 1975. Utredningen behandlade förutsättningarna för den ekonomiska utvecklingen under 1970-talets senare hälft. Som närmare kommer att framgå av det följande har den faktiska utvecklingen under den del av denna period, som nu kan överblickas, markant avvikit från långtidsutredningens antaganden. Det finns redan inledningsvis anledning att understryka, att härav inte följer att 1975 års långtidsutredning gjorde ett dåligt arbete. En långtidsutredning är inte en ekonomisk-politisk långtidsprognos. Den är snarare en resursinventering på makronivå. Dess utgångspunkt är den tillgängliga produktionskapaciteten och en bedömning av dess sannolika utveckling. Hur ser vår befolkningsstruktur ut? Hur kommer antalet förvärvsarbetande att utvecklas fram till 1980? Hur stora är våra kapitaltillgångar idag och vilka alternativa utvecklingar är det realistiskt att räkna med på investeringssidan? En långtidsutredning är alltså en inventering av produktionspotentialer och utvecklingsalternativ. Hur dessa utvecklingsmöjligheter sedan tillvaratas beror i första hand på vilken utformning den ekonomiska politiken får.

1975 års långtidsutredning tillkom alltså under perioden omedelbart efter den sk oljekrisen under senare delen av 1973. En självklar utgångspunkt för utredningen var att diskutera hur den obalans i Sveriges betalningar gentemot omvärlden, som blev följden av oljekrisens kraftiga prishöjningar på råolja, skulle kunna övervinnas. Det mål, som utredningen uppställde, var att det underskott i bytesbalansen, som oljeprishöj-

ningarna givit upphov till, skulle kunna elimineras fram till år 1980.

Utredningens alternativ

Med utgångspunkt från detta mål diskuterade utredningen fyra utvecklingsalternativ, varav alternativen I och II hade karaktären av huvudalternativ. De förutsatte en i stort sett oförändrad arbetstid i förhållande till utgångsläget. I alternativen III och IV belyste utredningen konsekvenserna av en fortsatt förkortning av arbetstiden. Mot bakgrunden av nödvändigheten att återställa balansen i de utrikes betalningarna konstaterade utredningen, att de senare alternativen förutsatte en så långtgående återhållsamhet i fråga om såväl den privata som den offentliga konsumtionen, att dessa alternativ inte betraktades som realistiska.

Skillnaden mellan utredningens alternativ I och II hänförde sig i främsta rummet till hur den privata konsumtionen respektive den offentliga konsumtionen skulle prioriteras. Alternativ I medgav en ökning av den privata konsumtionen med 3 procent årligen fram till 1980. Samtidigt förutsatte det en stor återhållsamhet i fråga om den offentliga konsumtionens utveckling. Denna fick inte öka med mer än 1,5 procent årligen. I alternativ II hade den privata konsumtionsökningen satts till 2 procent årligen. Den offentliga konsumtionen skulle i det alternativet kunna öka med 2,9 procent årligen.

I sina båda huvudalternativ räknade långtidsutredningen med en BNP-tillväxt på ca 3 procent årligen mellan 1975 och 1980 (3,2

procent i alternativ I och 2,9 procent i alternativ II). Dessa siffror hänger samman med de antaganden som gjordes om den tillgängliga produktionspotentialen med hänsyn till kapitaltillgångar och arbetskraftsutbud. Den totala konsumtionen förutsattes alltså i långtidsutredningens båda alternativ öka långsammare än totalproduktionen. Orsaken härtill var dels den resursöverföring från inhemsk konsumtion till export, som bytesbalansmålet förutsatte, samt den ökade investeringsaktivitet, som låg bakom gjorda produktionsantaganden. Under det att investeringarna under perioden 1970 till 1975 hade ökat med 1 procent årligen i volym, förutsatte långtidsutredningens alternativ I en investeringsökning fram till 1980 på 2,6 procent och alternativ II på 2,7 procent.

Orealistiska antaganden

Även om, som ovan framhållits, en långtidsutredning inte är en prognos utan en inventering av produktionspotentialer och utvecklingsalternativ, fanns det redan då utredningen offentliggjordes anledning att ifrågasätta realismen i några av de gjorda antagandena. Utredningens alternativ II, enligt vilket den privata konsumtionen skulle kunna öka med i genomsnitt 2 procent per år i volym, innebar i realiteten, att en vanlig heltidsarbetande inkomstagare fram till 1980 inte kunde räkna med någon som helst realstandardförbättring. Den största delen av konsumtionsutrymmet skulle tas i anspråk av gjorda utfästelser gentemot pensionärer. Antalet sysselsatta förutsattes öka med 0,6 procent per år, och dessa skulle givetvis

ha sin del av det tillgängliga produktionsutrymmet. Om det dessutom antogs, att också framtida avtalsuppgörelser skulle ha en viss sk låglöneprofil var det sannolikt, att normalinkomsttagaren, om statsmakterna sökte realisera alternativ II, skulle få se fram mot noll procents årlig konsumtionsökning.

Alternativ I skulle givetvis ge normalinkomsttagaren ett något bättre nettoutbyte. Både alternativ I och alternativ II förutsatte en inte obetydlig skatteskärpning fram till 1980. I alternativ II skulle marginalskatten på den reala löneökningen för normalinkomsttagaren bli ca 100 procent. Det fanns anledning att ställa sig frågan, om det överhuvud taget var tänkbart, att löntagarorganisationerna skulle komma att acceptera att deras medlemmar som kollektiv blott skulle kunna få någon tiondels procent i årlig standardförbättring, att normalinkomsttagaren inte skulle få någon förbättring alls och att betydande löntagargrupper skulle komma att drabbas av direkta standardförsämringar.

I en artikel i Svensk Tidskrift nr 3/1976 strax efter långtidsutredningens publicering framhöll jag risken för att om statsmakterna sökte realisera en utveckling i enlighet med långtidsutredningens alternativ II detta skulle ge upphov till en inflatorisk utveckling därför att löntagarna inte skulle acceptera den återhållsamhet på konsumtionssidan och däremot svarande återhållsamhet i fråga om lönekrav. En snabbare inflation, hette det, leder till en försämring av den svenska exportindustrins internationella konkurrensläge och underminerar därigenom dess möjligheter att åstadkomma den exportök-

ning, som är nödvändig för att balansen i våra utrikes betalningar skall kunna vara återställda till år 1980. Mycket talar för, hette det vidare, att åtminstone den återhållsamhet med den offentliga sektorns inkomster, som 1975 års långtidsutrednings alternativ I innebär, är en förutsättning för att den samhällsekonomiska ekvationen skall gå ihop under de kommande åren.

Pris- och kostnadsutvecklingen

Som redan framhållits är det i första hand de reala tillgångarna och hur dessa utnyttjas, som intresserat långtidsutredningarna. De finansiella aspekterna på utvecklingen har ägnats förhållandevis ringa uppmärksamhet. Vad gäller sådana faktorer som prisutvecklingen eller den nominella löneutvecklingen, nöjde sig 1975 års långtidsutredning med rena schablonantaganden. Prisstegringstakten fram till 1980 antogs komma att stanna vid 4 procent per år. Lönerna antogs komma att öka med 8 procent per år. Det framhölls i den ovannämnda artikeln att det är föga troligt att dessa antaganden kommer att ha mycket att göra med verkligheten.

Så länge en långtidsutredning blott används som utgångspunkt för diskussion om de real-ekonomiska aspekterna på utvecklingen, kan det sägas vara ganska oviktigt, om antagandena om prisutvecklingen är realistiska eller inte. I den verklighet som vi lever i, har emellertid prisutvecklingen i högsta grad real-ekonomiska implikationer. Kostnadsutvecklingen i ett land påverkar dess internationella konkurrenskraft och har därigenom betydelse för såväl export-

som importutvecklingen.

Ser vi till den faktiska pris- och kostnadsutvecklingen hittills under den period, som 1975 års långtidsutredning diskuterade, kan det konstateras att den drastiskt avvikit från gjorda antaganden. 4 procents årlig inflation skulle över hela femårsperioden ha inneburit en uppgång i konsumentprisindex på ca 22 procent. I själva verket har denna totala prisstegring överskridits redan under femårsperiodens två första år. Ökningen av arbetskraftskostnaderna blev under 1976 ungefär dubbelt så stor som den av långtidsutredningen antagna årliga löneökningen. Också för 1977 låg denna ökning på en högre nivå än den antagna. Under de två åren 1975 och 1976 ökade arbetskraftskostnaderna per producerad enhet i Sverige med över 40 procent. Denna internationellt sett mycket stora ökning av arbetskraftskostnaderna medförde en betydande försämring av Sveriges internationella konkurrenskraft. De därmed sammanhängande problemen berördes inte alls av 1975 års långtidsutredning. Men de innebar i realiteten, att Sverige redan i utgångsläget brottades med mer djupgående obalansproblem än vad långtidsutredningens kalkyler förutsatte.

Den faktiska utvecklingen

Tabellen nedan visar den av 1975 års långtidsutredning kalkylerade utvecklingen och den som faktiskt inträffat under åren 1975, 1976 och 1977. Året 1975 faller i och för sig utanför den period, som långtidsutredningens studie avsåg men det ingår däremot i högsta grad i bilden av den utveckling som

Sverige haft efter oljekrisen. Som vi ser minskade den svenska exporten under dessa år. Också importen minskade men mindre än exporten. Underskotten i den svenska bytesbalansen fortsatte att försämrast under dessa år. Under 1977 var den volymmässiga nedgången i exporten mindre än importminskningen. Ser vi sålunda till volymsiffrorna kan möjligen en omsvängning i riktning mot återställd balans i utrikeshandeln sägas ha inträffat detta år. Genom att importpriserna ökade snabbare än exportpriserna skedde emellertid en betydande ökning i bytesbalansunderskottet till löpande priser – 1976 uppgick bytesbalansunderskott till 10,5 miljarder kronor och under 1977 ökade det enligt föreliggande preliminära beräkningar till 16,1 miljarder kronor.

För 1978 förutses i den preliminära nationalbudgeten en exportökning om 5,0 procent och en samtidig importminskning om 1,3 procent. Det är alltså med hänsyn till volymsiffrorna en fortsatt och mer markerad utveckling mot återställd jämvikt i bytesbalansen. Med hänsyn till prisutvecklingen räknar man emellertid även för 1978 med en viss ytterligare ökning av bytesbalansunderskottet i löpande priser – det skulle komma att uppgå till 16,9 miljarder kronor.

Ser vi till den privata konsumtionen kan konstateras, att vi under 1975 och i än högre grad under 1976 hade en ökningstakt som låg klart över långtidsutredningens alternativ I – och givetvis i än högre grad över alternativ II. Under 1977 inträffade däremot en minskning i den privata konsumtionen till följd av de ekonomisk-politiska åtgärder, som vidtogs under året i stabiliseringspoli-

	1975–1980		Faktisk utveckling		
	Alt. I	Alt. II	1975	1976	1977
BNP	3,2	2,9	0,9	1,7	-2,4
Import	6,4	5,3	-3,3	7,2	-3,6
Privat konsumtion	3,0	2,0	3,1	4,3	-1,3
Offentlig konsumtion	1,5	2,9	5,1	3,7	3,2
Investeringar	2,6	2,7	-0,3	-2,0	-3,4
Export	7,7	6,7	-8,9	5,8	-0,2

Långtidsutredningens kalkyl enligt alternativ I och II avseende försörjningsbalansens volymmässiga förändringar 1975–1980 i procent samt det faktiska utfallet åren 1975, 1976 och 1977.

tiskt syfte. Det framgår också av tabellen, att även den offentliga konsumtionen under samma år ökade kraftigt. Särskilt gäller detta den kommunala konsumtionen, som under de tre åren ökat med över 15 procent i volym. Den balansering av offentlig konsumtion mot privat konsumtion, som långtidsutredningen förutsatte, har alltså inte kommit till stånd.

Ser vi till BNP-siffrorna ligger även dessa klart under långtidsutredningens siffror. För 1977 är det fråga om en BNP-minskning på inte mindre än 2,4 procent – ett för svenska efterkrigsförhållanden unikt dåligt utfall. Industriproduktionen har minskat varje år efter 1974. Det som gör att BNP-siffrorna detta till trots uppvisar en ökning både 1975 och 1976 är den ökade offentliga konsumtionen.

Ser vi slutligen till investeringsutvecklingen, ligger denna långt ifrån den ökning på 2,6 à 2,7 procent, som långtidsutredningen förutsatte. Bruttoinvesteringarna har i accelererad takt minskat sedan 1975. Industriinvesteringarna minskade under 1977 med

drygt 15,2 procent och i årets preliminära nationalbudget räknar man med nästan lika stor investeringsnedgång under 1978.

Orsakerna till dagsläget

Den ekonomiska utveckling för 1970-talets senare hälft, som vi i dag kan överblicka, avviker så markant ifrån långtidsutredningens kalkyler att de kan sägas representera en i grunden annorlunda ekonomisk verklighet. Riksdagen uttalade visserligen vid sin behandling av 1976 års reviderade finansplan – i vilket sammanhang 1976 års långtidsutredning diskuterades – att målet jämvikt i bytesbalansen år 1980 stod fast. Redan vid denna tidpunkt var det emellertid klart, att realismen bakom detta mål väsentligt hade underminerats.

Även om 1975 års långtidsutredning i dagsläget framstår huvudsakligen som ett historiskt dokument innebär detta inte att det saknar intresse. Diskrepansen mellan den utveckling, som det där ansågs finnas realekonomiska förutsättningar för och den

faktiska ekonomiska utvecklingen, kan ses som en kvantifiering av den ekonomiska politikens misslyckande under dessa år. Det har i och för sig inte inträffat någonting, som rubbat de realekonomiska förutsättningarna för en utveckling i enlighet med långtidsutredningens kalkyler. Däremot har den ekonomiska politiken undergrävt förutsättningarna för att realisera denna utveckling. Det är därvid i första hand två faktorer som träder i förgrunden:

1 *Kostnadsutvecklingen* under 1975 och 1976 innebar, som redan framhållits, en dramatisk försämring av svensk exportindustris konkurrensförutsättningar. Flertalet länder drabbades av en exportnedgång under 1975. Nedgången för svenskt vidkommande blev emellertid betydligt större än i flertalet jämförbara länder. Under 1976 och 1977 har världshandeln på nytt ökat. Svensk export har under dessa år ökat klart långsammare än jämförbara länder. Följden har blivit betydande förluster av marknadsandelar för exportmarknaden. Sverige är visserligen långt ifrån ensamt om att ha förlorat exportandelar, men våra förluster är klart större än i alla länder, som vi har anledning att jämföra oss med. Den svenska importkonkurrerande industrin har på motsvarande sätt drabbats av marknadsandelsförluster.

2 *Den sk överbrygningspolitiken* byggde på förutsättningar som inte kom att infrias. Sverige satsade efter oljekrisen på att genom stimulans av den inhemska efterfrågan hålla sysselsättning och produktion

uppe. Denna politik byggde på förutsättningen att det senast under 1976 skulle inträffa en markant vändning i den internationella konjunkturen. Företagen stimulerades att producera på lager. Tanken var, att de när den internationella konjunkturen vänt skulle kunna avsätta sina lager på den internationella marknaden med god förtjänst. Den förutsatta, markanta konjunkturuppgången uteblev dock. Den internationella efterfrågan vände visserligen uppåt igen från 1976 – BNP-ökningen inom hela OECD-området uppgick det året till 5,2 procent och år 1977 till 3,5 procent – men inte tillräckligt mycket för att förhindra att flertalet OECD-länder även fortsättningsvis kom att ha en betydande industriell överkapacitet. Arbetslösheten ligger i flertalet länder kvar på en för efterkrigsförhållanden mycket hög nivå.

Uppskjutna problem

Den förda politiken skördade till synes triumfer under 1975. Sverige utnämndes av en internationell tidskrift till världsmästare i ekonomisk politik och i OECD:s Sverigerapport som publicerades under våren 1976 beskrevs utvecklingen i Sverige i mycket positiva ordalag. Vad som emellertid i realiteten inträffade var, att problemen sköts på framtiden och under 1976 men i än högre grad under 1977 drabbade den svenska ekonomin med fördubblad styrka. Det dukade bord, som den avgående socialdemokratiska regeringen efter valnederlaget 1976 sade sig överlämna till den nybildade borgerliga re-

geringen var i realiteten huvudsakligen duktat med på framtiden skjutna problem.

Det är mot denna bakgrund som de ekonomisk-politiska åtgärder som därefter har vidtagits skall ses. En central uppgift för den borgerliga regeringen har varit att söka begränsa de nackdelar i konkurrenshänseende, som kostnadsutvecklingen under 1975 och 1976 medförde. Det är mot den bakgrunden, som devalveringsåtgärderna under 1977 och beslutet att lämna den sk valutaoormen skall ses. Den nya regeringen fick dessutom den otacksamma uppgiften att söka begränsa den privata konsumtionen till de ramar, som Sveriges produktionskapacitet medgav. Det var detta, som framtvängde mervärdeskattehöjningen under våren 1977.

Med all sannolikhet kommer som en följd av dessa åtgärder år 1977 att kunna inregistreras som det år, då utvecklingen på nytt vände åt rätt håll. Åtskilliga problem kvarstår emellertid. Sverige kommer under en fortsatt följd av år att redovisa ett underskott i sin bytesbalans. Det är inte realistiskt att räkna med att jämvikten i bytesbalansen kommer att vara återställd förrän en bit in på 1980-talet.

Offentlig contra privat konsumtion

Den ekonomiska politiken måste alltså under denna period ha en sådan inriktning, att den medverkar till att överföra resurser från inhemsk förbrukning till exportsektorn. Detta kommer i sin tur att ställa fortsatta krav på återhållsamhet på konsumtionssi-

dan. Nödvändigheten att därvid göra en avvägning mellan den privata konsumtionen å ena sidan och den offentliga konsumtionen å den andra kommer att vara en realitet av minst sagt samma dignitet som i 1975 års långtidsutrednings betänkande. Det finns ett direkt samband mellan de senaste årens mycket snabba konsumtionsutveckling inom den offentliga sektorn och den långtgående åtstramning av den privata konsumtionen som skedde under 1977 och som kommer att ske också under 1978.

En i första hand långsammare kommunal konsumtionsutveckling skulle ha möjliggjort en mindre ogynnsam utveckling av den privata konsumtionen. Den beräknade ökningen under 1978 av den kommunala konsumtionen på 4,5 procent motsvarar ett belopp på drygt 2,5 miljarder kronor till 1976 års priser. Den samtidiga neddragningen av den privata konsumtionen med 1 procent motsvarar 1,7 miljarder kronor till 1976 års priser.

Det är i hög grad osannolikt att väljarna/konsumenterna kan anse att den här påtalade fördelningen mellan privat och offentlig konsumtion svarar mot deras preferenser. Om detta är en riktig bedömning är det troligt att löntagarna via sina organisationer kommer att söka tillförsäkra sig en större andel av de gemensamma resurserna för privat konsumtion. Lyckas man med det, undermineras förutsättningarna för stabiliseringspolitiken. Lyckas det inte måste man ändå räkna med att strävandena i denna riktning kan komma att verka uppåtpressande på kostnadsnivån. Också en sådan utveckling skulle givetvis motverka de stabilise-

ringspolitiska strävandena.

Den slutsats man får dra av detta är inte, att statsmakterna bör söka utveckla ytterligare instrument för att begränsa den privata konsumtionen. Slutsatsen är i stället, att man väsentligt måste öka sina ansträngningar att hålla tillbaka den offentliga konsumtionen. Som framgått av det föregående är det i dagsläget i första hand den kommunala kon-

sumtionen som därvid är huvudproblemet. Det kan betyda, att statsmakterna blir tvungna att mer direkt söka styra den kommunala utgiftsexpansionen. I än högre grad än tidigare gäller, att en begränsning av den offentliga konsumtionens tillväxt är en förutsättning för återställd balans i svensk ekonomi.