

NILS LUNDGREN

Kommentar 1

Årets finansplan, nationalbudget och budgetförslag uppfattas allmänt som en skrämmande påminnelse om hur illa ställt det är med Sveriges ekonomi. Reallönen efter skatt sjunker med 4 procent i år liksom förra året. Bytesbalansunderskottet och därmed nettoupplåningen utomlands väntas bli 14 Mrd. Därmed skulle vi ha lånat netto 56 Mrd utomlands under de fyra åren 1979–1982 utan att egentligen registrera någon nedåtgående tendens i underskottet. BNP väntas stiga med 1 procent efter att ha fallit i fjol med ca 1 procent. Regeringen föreslår besparingar i budgeten som skapar indignation bland de grupper som drabbas och ändå stiger budgetunderskottet från 66 Mrd i fjol till 80 Mrd i år (kalenderår). Industriproduktionen ligger ca 10 procent lägre idag än för 7 år sedan (I kv 1975). Den öppna arbetslösheten har nu passerat 3 procent och fortsätter att stiga i år, trots att antalet AMS-sysselsatta samtidigt skjuter i höjden.

Självfallet är detta en mycket dystur bild som inte är lättare att godta för att omvärlden ser likadan och ofta värre ut. Tvärtom är det ju svårare att få ordning på den svenska ekonomin ju sämre läget är i övriga industriländer. Men jag vill ändå påminna om att den svenska ekonomin sedd mera *sub specie eternitatis* likafullt är god, för att inte säga lysande. Vi har fortfarande tillsammans med en handfull andra länder världens högsta levnadsstandard och sannolikt är vår jämnast fördelad. Vår offentliga sektor och vårt socialförsäkringssystem erbjuder en sjukvård, utbildning och social trygghet som överträffar praktiskt taget allt, oavsett om vi jämför med andra länder eller med tidigare skeden i vårt eget land. Vår arbetslöshet är in-

ternationellt sett låg och vi har egentligen aldrig haft en så god trygghet mot inkomstbortfall, sjukdom och olyckor som idag.

Det politiska språket dramatiserar emellertid läget så att allt flera tappar sinnet för proportioner och börjar tro att välståndets epok är slut. Innan jag nu övergår till att bekymrat kommentera några av våra ekonomiska favoritproblem, vill jag därför påminna om att de ekonomiska grundvalarna i gängse mening finns kvar och möjliggör ett fortsatt välstånd på nuvarande och högre nivå med bevarad välfärdsstat. Arbetskraften, kunskaperna och realkapitalet finns där liksom ett ekonomiskt system för att samordna dem effektivt. Det som krävs av oss är ingalunda blod, svett och tårar utan mycket måttliga materiella uppoffringar som i framtida historieböcker kommer att te sig triviala. Några års stopp i vår privata konsumtionsökning, vissa omläggningar av organisation och finansiering i den offentliga sektorn. Några fler personer per år än vanligt måste byta jobb och bostadsort. Redan nu byter mer än var tionde förvärvsarbetande arbetsgivare under ett år.

Om vi lyckas åstadkomma en måttlig grad av politiskt samförstånd och lyfter oss till att som enskilda medborgare se mera till hela nationens intresse och mindre till våra egna särintressen i varje fråga, så blir de skäligen enkla ekonomiska politiska åtgärder som krävs för att hejda det ekonomiska förfallet plötsligt möjliga. Lyckas vi däremot inte formulera en konsekvent ekonomisk politik, så går vi kanske mot ett danskt åttiotal och ett brittiskt nittiotal. Detta är fortfarande drägliga utsikter – vid en jämförelse med Uruguay och Polen.

Som så många andra är jag således av den uppfattningen att det är en politisk kris, inte en ekonomisk, som vi brottas med. Detta skall dock inte hindra mig

*Fil dr NILS LUNDGREN är
chefsekonom vid PK-banken.*

att nu ta upp de ekonomiska aspekterna av frågor som det är naturligt att behandla i den här föreningen. Jag skall i huvudsak ägna mig åt tre områden, nämligen:

1. Den ekonomiska prognosen för 1982.
2. Budgetunderskottets natur och farlighet.
3. Några naiva förslag till ekonomisk politik.

Låt mig dock först avge ett allmänt omdöme om regeringens finansplan och budgetförslag. En stor del av det som sägs om hur vi skall arbeta oss ur krisen är redan genomförda åtgärder. Detta gäller devalveringen, marginalskattereformen och ett antal åtgärder på arbets-, kapital- och råvarumarknaderna. Sparförslagen för den offentliga sektorn är å andra sidan i stor utsträckning inte konkretiserade. Eftersom det inte längre finns utrymme för reformer som leder till ökade statsutgifter, så är finansplan och budgetförslag i huvudsak en redovisning av hur dystert vårt ekonomiska läge är och i relativt ringa grad ett program för hur svårigheterna skall övervinnas. Detta är kanske naturligt med tanke på regeringens parlamentariska underlag och det förestående riksdagsvalet. Konjunkturläget medger inte heller längre någon stimulanspolitik, redan av det skälet att det är för sent. Regeringen tvingas därför arbeta med oglamorösa och/eller impopulära förslag vars välgörande verkan kommer först på lång sikt. Dess presentation av läget framstår för mig som ganska osminkad och rättvisande. Eftersom jag är inkallad till repmånad när detta skrives, kommer jag osökt att tänka på befälhavarens order för intagande av UFA, dvs utgångsläge för anfall. Själva anfallsplanen fattas dock.

Den ekonomiska prognosen

Prognoserna för efterfrågan och produktion under 1982 är föga uppmuntrande. Nästan alla efterfrågekomponenter visar minus. Undantagen är exporten, de statliga investeringarna,

lagerinvesteringarna och den kommunala konsumtionen. Just dessa poster är dock små glädjemen i mörkret. Exportökningen på 6,7 procent är imponerande, så imponerande att man tvivlar på den. Den bygger dels på en uppgång i världshandeln som inte känns pålitlig på grund av den vacklande konjunkturen i OECD-området, dels på ökade marknadsandelar utomlands för svensk industri i en sällan skådad omfattning. Efter devalveringen 1977 fick vi en sådan utveckling, men då fanns också särskilt stora lager att sälja ur. Visserligen tror även jag att exporten ökar ganska kraftigt redan i år, men vi bör bereda oss på att en stor del av devalveringseffekten under detta år får formen av lönsamhetsförbättring och att volymökningen därmed kanske förskjuts till 1983 i något högre grad än regeringen och konjunkturinstitutet antar.

Att de statliga investeringarna ökar med 3 ½ procent är både långsiktigt och konjunkturmässigt vällovligt. Den kommunala konsumtionsökningen är däremot ett glädjemen av motsatt skäl, nämligen genom att vara så pass liten som 1,7 procent. Eftersom denna neddragning av expansionstakten är en så svår och smärtsam politisk process är det nog alltför grönigt att beklaga tidsanpassningen. Men det hade givetvis varit bättre om ökningen dragits ner till denna nivå från 5,0 procent 1979 och 4 procent 1980 (under högkonjunkturen) och i stället hade kunnat höjas tillfälligt nu i botten av lågkonjunkturen. Man får väl tolka denna utveckling som en fingervisning om de politiska hindren mot "fine turning".

Lageromslaget väntas bli betydande — 0,6 procent av BNP — vilket ter sig tillfredsställande. Lageruppbbyggnaden är dock korrelerad med den övriga ekonomiska aktiviteten. Om exporten ökar mindre än beräknat samtidigt som den privata konsumtionen och industriinvesteringarna sjunker något mera så blir också lageromslaget mindre och vi får ett fall i BNP även i år.

Den privata konsumtionen förutsågs sjunka med 2 procent av budgetminis-

tern, medan konjunkturinstitutet tror på 1 ½ procent. Eftersom privatkonsumtionen utgör hälften av BNP är detta ingen liten fråga. Skillnaden beror på att KI räknar med en extra ½ procent-enhets nedgång i sparkvoten. Denna storhet är en av de mest osäkra både i nationalräkenskaperna och i prognoserna. En tillämpning av permanenta inkomsthypotesen talar för KI. Om hushållens reala disponibla inkomster faller med drygt 2 procent både 1981 och 1982, så borde hushållen uppfatta läget som delvis konjunkturbetingat och upprätthålla konsumtionen med hjälp av minskat sparande i någon mån. Sparkvoten, sådan den nu mäts, synes också ligga rätt högt.

För departementets uppfattning talar två faktorer. För det första är det förutskickat att vi skall dra ner offentliga utgifter, framför allt då transfereringar, och höja skatter. Årets fall i disponibelinkomsten med 2 procent beror i stor utsträckning på ökat skatteuttag. Hushållen har därför skäl att uppfatta inkomstsänkningen som permanent i stor utsträckning och därför sänka sin konsumtion motsvarande.

Det andra skälet är att skattereformen kommer att göra det långt mindre förmånligt att ha lån. Detta måste leda till en successiv portföljanpassning i hushållen. Man kommer att låna mindre och amortera mera under en period. Min slutsats är att sparkvoten då knappast faller och att vi alltså måste räkna med minst 2 procents fall i den privata konsumtionen.

På PK-banken kom vi redan i november till slutsatsen att industriinvesteringarna skulle bli lägre än man allmänt räknat med tidigare — på grund av sämre internationell utveckling. Vår kvalificerade gissning var -10 procent. Budgetministern hoppas fortfarande på -5 procent. Osäkerheten är stor men jag tror att statsrådet är för optimistisk. Sammantaget vill jag — utan att hävda att finansplanens prognos skulle vara helt felaktig — varna för att den sannolikt är för optimistisk. Detta betyder att aktiviteten kan falla orimligt lågt i år. Regeringen ville ju

också sänka momsen mer än som nu har gjorts vilket pekar på att det även enligt budgetministerns egen bedömning kan bli för stramt. Vad gör han då?

Beträffande bytesbalansen vill jag bara konstatera att budgetministern har tänjt en del på privatkonsumtionens importinnehåll. Importen kan alltså bli något högre än som här antagits. Härtill kommer som sagt att exporten kanske är något överskattad i volym. Å andra sidan kan en allmänt lägre aktivitetsnivå (industri- och lagerinvesteringar) ge något lägre import. Bytesbalansunderskottet ligger därför ungefär på samma nivå som med mina något anorlunda bedömningar.

Inflationen, slutligen bör kunna bli mycket måttlig i år. På kort sikt är det världshandelspriserna, löneavtalen och fasen i konjunkturcykeln som avgör inflationstakten i landet. Alla tre faktorerna är ganska gynnsamma under 1982.

Budgetunderskottet

Vi ställs dagligen inför siffror för statens budgetunderskott som ter sig bokstavligen ofattbara. Underskott på 80 Mrd kr i år är större än statens intäkter från inkomstskatter och momsen tillsammans, större än statsutgifterna för försvaret, folkpensionerna, barnbidragen och alla andra statliga transfereringar till hushållen tillsammans. Räntorna på statsskulden uppgår nu till 33 Mrd kr.

Det är begripligt att en känsla av uppgivenhet sprider sig och att alla försök att begränsa de statliga utgifterna ter sig fruktlösa. Innan vi med förtvivlans mod kastar oss över uppgiften att skära ner statens utgifter och öka dess intäkter bör vi dock begrunda, dels hur stort underskottet egentligen är, dels vilka faror ett på rimligt sätt beräknat underskott är förenat med.

Den totala offentliga sektorn

Över statsbudgeten redovisas endast en del av den offentliga sektorns verksamhet. Vi har dessutom den sk socialförsäkringssektorn över vilken intäkter

och utgifter avseende ATP, sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring kanaliseras. Denna sektor som i år har ett överskott på 18 Mrd kr är en rent statistisk konstruktion utbruten ur statsbudgeten under hänvisning till att det gäller verksamheter med viss administrativ självständighet. Hade vi i stället råkat bryta ur några verksamheter med underskott till en särskild sektor, så hade statsbudgeten varit motsvarande starkare. För att se på statens förmögenhetsutveckling måste man rimligen slå samman socialförsäkringssektorns budget med statens, varvid underskottet faller från 80 Mrd till 62 Mrd kr.

Man kan av liknande skäl tillfoga även kommunerna och ställa upp en budget för den konsoliderade offentliga sektorn. Av kommunernas totala intäkter på 180 Mrd består ju 45 Mrd av statsbidrag. Då kommunerna går nästan jämnt upp blir verkan på underskottet dock ringa, en förbättring med knappt 3 Mrd till 59 Mrd. Det ligger dock en pedagogisk poäng i att innefatta även kommunerna eftersom det då framgår tydligare att det inte innebär någon finansiell förstärkning att flytta kostnader från stat till kommun. (Däremot kan det naturligtvis av effektivitetsskäl vara lämpligt att lägga finansieringsansvaret där verksamheten bedrivs.)

Statens utlåning

Staten lånar också ut 16 Mrd i år för bostadsbyggande, studier och för att hjälpa företag i trångmål. När staten lånar för att låna ut ändras inte dess förmögenhet och det är således inte rimligt att betrakta utlåningen som en utgift. Tyvärr kan vi inte dra bort hela 16 Mrd eftersom en del av denna utlåning ger upphov till osäkra fordringar på

konkursmässiga företag. (Sannolikt skulle vi också behöva lägga till utgifter för statliga kreditgarantier som kan falla ut.) Låt oss för illustrativa ändamål räkna med att ca 10 Mrd kan betraktas som ökning av statens fordringar på den privata sektorn och dra bort detta belopp från utgifterna. Därmed är vi nere i ett offentligt budgetunderskott på ca 50 Mrd.

Ränteutgifterna

Den snabbast växande utgiftsposten är nu statsskuld räntorna. Dessa beräknas i år uppgå till 33 Mrd. Under inflation kan inte räntebetalingen betraktas som löpande utgifter. En betydande del utgörs (vid snabb inflation) av en slags amortering.

Detta spelar inte så stor roll i år eftersom den totala offentliga sektorns ränteutgifter och ränteinkomster väger ungefär jämnt. Statens ränteinkomster uppgår till ca 10 Mrd och socialförsäkringssektorns till 19 Mrd, medan kommunernas räntebetaling netto väger ungefär jämnt. Däremot innebär det att vi inte behöver ta lika hårt på växande ränteutgifter som på andra utgiftsökningar under de närmaste åren. De förra utgör i övervägande grad amorteringar på vår statsskuld i reala termer.

Budgetunderskottet vid full sysselsättning

Vi bör komma ihåg att budgetunderskottet genom hel- och halvautomatiska stabilisatorer växer vid lågkonjunktur och sjunker när den ekonomiska aktiviteten ökar. Om vi genom en skicklig ekonomisk politik lyckas återställa ett normalt kapacitetsutnyttjande så stiger offentliga sektorns intäkter av skatter

Tabell 1. Förbättring av statsbudgeten genom återgång till normalt kapacitetsutnyttjande

Lägre industristöd	6 Mrd
Lägre arbetsmarknadspolitiska avgifter	8 Mrd
Högre statliga intäkter	6 Mrd
	<hr/>
Summa	20 Mrd

och avgifter samtidigt som utgifterna sjunker. Jag har försökt göra en kalkyl på dessa effekter av grovt slag och fått följande resultat (*tabell 1*).

Kalkyler har bara gjorts på den statliga sektorn eftersom det är där effekterna av full sysselsättning framför allt slår. Intäktsökningen i form av skatter och avgifter blir blygsam eftersom inkomstökningen i huvudsak skulle uppkomma i form av kapitalavkastning som inte beskattas särskilt hårt. Jag har också räknat med att AMS-utgifter och industristöd i största utsträckning ligger kvar även i goda tider. Vi skulle emellertid då vara nere i ett offentligt strukturellt underskott på ca 30 Mrd. Detta är fortfarande ett jättelikt belopp men inte lika bedövande som 80 Mrd. Att spara 30 Mrd är också en enorm uppgift, men ett sparprogram på tex 10 Mrd känns då ändå som ett rejält steg.

Låt mig avslutningsvis utfärda några varningar mot detta slag av kalkyler. Att hantera dessa miljardbelopp på kreditmarknaden är svårt och kan förstöra de finansiella institutionerna. Vid hög inflationstakt och höga räntor blir statsskulden alltför likvid, genom att räntebetalningarna varje år blir så enorma. Att återställa normalt kapacitetsutnyttjande är mycket svårt i dagens svenska ekonomi av flera skäl. För det andra kan det ju inte ske i huvudsak genom expansiv finanspolitik, eftersom detta leder till ännu högre budgetunderskott. Lösningen är här förbättrad konkurrenskraft (och terms-of-tradevinster) så att den ökade efterfrågan kommer utifrån. För det tredje beror vårt låga kapacitetsutnyttjande i betydande grad på att vi har våra resurser i fel branscher. Det räcker alltså inte med höjd efterfrågan utifrån för att få igång alla hjulen i ekonomin. Vi skall också klara en omstrukturering, vilket tar tid.

Några naiva förslag

Låt mig avsluta med några naiva förslag som om de kunde genomföras faktiskt skulle få betydande verkningar

av mycket gynnsamt slag under de närmaste åren.

1. Ordna en inkomstpolitisk engångsuppgörelse för 1983—1985 med mycket låga nominella avtal, revalvering och övervinstdelning. Fortsätt med en relativt stram inhemsk politik och undvik att rädda döende företag samtidigt. Inför marginella sysselsättningssubventioner à la Gösta Rehn temporärt under treårsperioden.

2. Kom med ett effektivare förslag till att få fram skogsråvaror under nästa högkonjunktur. Nu börjar det bli bråttom. Jag tror fortfarande på det finska systemet som princip och jag tror inte alls på det regeringen har gjort i år som har precis motsatt effekt.

3. Skär ner livsmedelssubventionerna till 0 från 1 januari 1983 och höj barnbidragen så att barnbidragen kompenseras, dvs med 700—1 000 kr. Genomför den höjningen från 1 juli i år med tanke på den låga inhemska efterfrågan i år.

4. Bygg ut Kalixälven, så att vi hinner få andrum i Norrbotten, där katastrof hotar.

5. Sänk ungdomsarbetslönerna 1983—1985 med 10—25 procent och ta bort ATP-avgifterna och övriga socialförsäkringsavgifter på ungdomarna. De kan trappas upp från 0 procent för 16—18-åringar till full avgift vid 24 års ålder. Därmed skulle arbetskraftskostnaderna för ungdomar sjunka till nedåt hälften av vad de är idag. Stryk därtill en del av trygghetslagstiftningen för de yngsta. Det är viktigare att alla unga har möjligheter att få arbete än att de ska lyckas få anställningstrygghet vid 20 års ålder.

6. Se över jordbrukspolitiken. Vi måste spara överallt.

7. Utred förutsättningslöst möjligheterna till avgiftsfinansiering respektive privatisering av offentlig verksamhet. Ge utredningen i uppdrag att beakta fördelningsfrågorna, men låt den vara en ren expertutredning, som parlamentariker och arbetsmarknadens parter får som utgångspunkt för den politiska och fackliga utredning som sedan måste till.