

På rätt kurs?

Inlägg från fem ekonomer om den ekonomiska politiken

KLAS EKLUND

Finansplanen 1983

Regeringens ekonomisk-politiska strategi bygger på en kombination av expansiva och åtstramande inslag, skriver Klas Eklund i denna presentation av finansplanen. För att uppnå bestående effekter krävs bl a att inflationsdrivande löneglidning undviks och att de offentliga utgiftsökningarna hålls tillbaka. Under en följd av år måste budgetprövningen bli mycket hård och ökad avgiftsfinansiering av offentliga tjänster måste övervägas.

Åren efter den andra oljekrisen 1979—80 har medfört efterkrigstidens längsta och djupaste lågkonjunktur. Produktionen och handeln har minskat i industrivärlden, vilket bl a beror på den hårda monetära politiken i flera av de ledande staterna, på den växande finansiella osäkerheten i världen och på tillbakagången för handeln med icke-OECD-områden. Några tydliga tecken på en förestående uppgång kan för närvarande inte skönjas.

För den starkt utlandsberoende

svenska ekonomin skapar den svaga internationella tillväxten svåra problem. Den svaga världsmarknadstillväxten ställer kravet att den konkurrensutsatta sektorn av vår ekonomi nu måste börja öka sin andel av världsmarknaden om de samhällsekonomiska obalanserna skall kunna mildras.

Detta innebär i sin tur att ett radikalt trendbrott måste ske, eftersom den svenska ekonomin under senare år undergått en utveckling, som i viktiga avseenden varit klart mer ogynnsam än omvärldens. Den svenska industriproduktionen har ökat långsammare och vi har tappat andelar på världsmarknaden. Den svaga produktionen har medfört sjunkande investeringar och försämrat kapacitetsutnyttjande, snabbt stigande arbetslöshet och sjunkande sysselsättning — och detta samtidigt som statsfinanserna dramatiskt försäm-

Civilekonom KLAS EKLUND är sakkunnig i finansdepartementet. Som forskare vid Handelshögskolan i Stockholm har han sysslat med Sveriges industriella utveckling i ett långsiktigt perspektiv.

rats och inflationen varit högre än i omvärlden.

Grunden för de växande problemen har varit industrins otillräckliga konkurrenskraft och bristande produktionsförmåga. Följaktligen står åtgärder för att förstärka den konkurrensutsatta sektorns konkurrenskraft i centrum för regeringens politik. Devalveringen på 16 procent den 8 oktober var det första steget i en omläggning av den ekonomiska politiken i denna riktning.

Expansion och åtstramning

Regeringen avvisar båda de huvudalternativ för den ekonomiska politiken som under senare år ställts emot varandra, och som med en viss förenkling kan kallas "expansionsalternativet" och "åtstramningsalternativet".

Den renodlade expansionspolitiken för med sig försämrade bytesbalans och tendenser till ökad inflation — i synnerhet om konkurrenskraften i utgångsläget är svag. Den högre prisstegringstakten urholkar konkurrenskraften ytterligare och därmed också, efterhand, produktion och sysselsättning. Internationella erfarenheter visar, att en dylik politik leder till bakslag och att en markant omläggning av politiken i åtstramande riktning därför vanligen tvingas fram.

Det ensidiga åtstramningsalternativet syftar till att förstärka konkurrenskraften genom en politik som beskär efterfrågan och via en ökad arbetslöshet tvingar fram sänkta reallöner. Erfarenheterna visar emellertid, att den arbetslöshet och utslagning av kapital som blir nödvändig under anpassningsperioden medför både mänskligt lidande och betydande slöseri med resurser under en längre period. Risken är stor att arbetslösheten permanentas på en högre nivå.

Den strategi som den svenska regeringen valt att följa bygger på en kombination av expansiva och åtstramande

inslag. En central distinktion i modern makroteori går mellan sk "traded" och "non-traded goods". För en liten och öppen ekonomi som den svenska är denna distinktion av utomordentlig vikt. Sålunda gäller det att skilja mellan å ena sidan inhemsk efterfrågan på svenska och importerade produkter och å andra sidan inhemsk och utländsk efterfrågan på svenska varor. I princip syftar politiken till att strama åt det första slaget av efterfrågan, men stimulera det senare.

Devalveringen har just denna efterfrågeomfördelande effekt. Den vrider om efterfrågan från utländska till svenska produkter, såväl på export- som hemmamarknaden. Om konkurrenskraftsförbättringen blir tillräckligt stor, kan devalveringen medföra att det totala efterfrågetryck som riktas mot svensk produktion ökar, trots att den inhemska efterfrågan dras ned. Därigenom kan politikens dubbla syfte uppnås, nämligen att skapa förutsättningar för ökat kapacitetsutnyttjande — och därmed investeringar och sysselsättning — *samtidigt* som underskottet i bytesbalansen reduceras. Det är detta som är innebörden av att vi *både* "arbetar" och "sparar" oss ur krisen.

Uthållig politik

Förutsättningen för att devalveringen skall lyckas är att den följs upp med en konsekvent och uthållig ekonomisk politik. Tillväxten i den konkurrensutsatta sektorn måste främjas och förbättringen av konkurrenskraften bli bestående.

Därför fäster regeringen också stor vikt vid att krispolitikens bördor fördelas efter bärkraft. Detta är en förutsättning för att inte devalveringens positiva effekter skall urholkas av olika kompensationskrav. Krispolitikens verkningar mildras således för en del utsatta grupper, såsom barnfamiljerna, samtidigt som olika åtgärder avser att säkerställa att även de välbärgade medbor-

garna kommer att bära bördorna efter förmåga.

Vidare innefattar det ekonomisk-politiska programmet ett omfattande investeringsprogram, vilket syftar till att underlätta den industriella expansionen. Det rör sig främst om offentliga investeringar i infrastruktur, såsom vägbyggen, förbättring av järnvägsnätet, modernisering av telekommunikationsnätet, energiinvesteringar m m. Dessutom vidtas åtgärder i syfte att förbilliga det privata näringslivets investeringar: investeringsavdragen har förlängts, liksom investeringsfonderna, och en ny investeringsfond inrättas. Samtidigt förstärks arbetsmarknadspolitiken. Ökade resurser ges till beredskapsarbeten, arbetsmarknadsutbildning, ungdomsplatser m m. Tillsammans skall investeringsprogrammet och den arbetsmarknadspolitiska satsningen bidra till att hålla aktivitetsnivån uppe under perioden fram till dess den ökade efterfrågan, som följer av den förstärkta konkurrenskraften, ger fullt utslag.

Devalveringen och det ekonomisk-politiska program som därefter presenterats innebär en markant omläggning av den ekonomiska politiken. Konkurrenskraft, produktion och sysselsättning har prioriterats. Regeringen understryker dock i finansplanen att detta måste medföra uppoffringar i form av sänkt privat konsumtion, och att det i vissa avseenden kan komma att dröja innan nedgången kan brytas. Den ekonomiska politiken måste därför präglas av fasthet och uthållighet.

Pris- och kostnadsutvecklingen

I detta sammanhang blir det en central uppgift att säkerställa att devalveringens prishöjande effekter blir snabbt övergående, och att pris- och kostnadsutvecklingen i Sverige på sikt inte överstiger den i våra viktigaste konkurrentländer. Det är härvidlag av särskild vikt

att inflationsdrivande löneglidning undviks, liksom att de olika slag av indexering i löneavtalen som bidrar till en stelare och mer inflationsdrivande löneutveckling i möjligaste mån avvecklas.

En bestående konkurrenskraftsförbättring kräver att även andra källor till inflation bringas under kontroll. Finansieringen av budgetunderskottet spelar här en avgörande roll. Samtidigt kommer en politik som syftar till att snabbt minska budgetunderskottet att få negativa reala konsekvenser för produktion och sysselsättning. Den budgetpolitik som nu förs innebär en avvägning mellan de delvis motstridiga krav som reses å ena sidan utifrån de finansiella obalanserna i ekonomin, å andra sidan med hänsyn till den reala utvecklingen.

Stram budgetprövning

Politiken inriktas således på att skapa förutsättningar för en kraftig ökning av skatteunderlaget, samtidigt som den offentliga utgiftsökningen måste hållas tillbaka. Budgetprövningen av statliga utgifter måste under en lång följd av år bli mycket hård. Mindre väsentliga utgifter kan behöva slopas. Ökad avgiftsfinansiering av offentliga tjänster måste övervägas och statens kassahållning förbättras.

I statsbudgeten för innevarande budgetår beräknades budgetunderskottet till 75,8 miljarder kronor. Det beräknas nu bli 91,8 miljarder kronor, vilket innebär en saldotsämring om 16 miljarder kronor. Detta belopp hänförs i allt väsentligt till felräknade räntekostnader för statsskulden och uppdämda utgiftsbehov, framför allt för de statliga företagen och för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Underskottet för budgetåret 1983/84 beräknas bli 90,2 miljarder kronor, dvs något mindre än innevarande budgetår. Betydande belopp har avsatts för arbetsmarknadspolitiska och industripo-

litiska insatser. Det har genom en mycket stram utgiftsprövning ändå varit möjligt att behålla budgetsaldot på en i huvudsak oförändrad nivå — trots att statsskuldräntorna beräknas öka med 10,9 miljarder kronor mellan budgetåren. Utgifterna exklusive statsskuldräntor minskar avsevärt i reala termer nästa budgetår jämfört med innevarande budgetår.

Den strama budgetprövningen har bl a inneburit, att full kompensation för devalveringen endast medgetts för opåverkbara kostnader (såsom internationella bidrag i utländska valutor). Några medel för nya tjänster har i allmänhet inte avisierats för de statliga myndigheterna. I stort sett alla myndigheter har ålagts att fortlöpande göra sådana rationaliseringar att resursförbrukningen minskar med 2 procent. Statliga bidrag

till organisationer har skurits ned, reallt sett. Regelsystemen för statlig långivning har setts över, med vissa omläggningar som följd. Ett sjupunktsprogram för neddragning av de statliga subventionerna till näringslivet har lagts fram.

Det kommande året

När det gäller utsikterna inför det kommande året väntas de internationella marknaderna utvecklas mycket svagt. Ändå ger devalveringen och den därav följande relativprissänkningen på svenska varor utrymme för en exportökning med ca 6 procent. Samtidigt återvinns andelar på den svenska hemmamarknaden: importen beräknas inte öka alls, trots att BNP-minskningen vänds i en uppgång om 1,4 1983 (tabell 1). Genom kombinationen av exportökning, fallande inhemsk efterfrågan

Tabell 1. Försörjningsbalans 1982—83.

Procentuell volymförändring

	1982 Miljarder kr	1982	1983
BNP	617,1	— 0,7	1,4
Import, varor och tjänster	208,5	4,3	—0,1
Tillgång	825,6	0,5	1,1
Bruttoinvesteringar	114,0	— 4,2	—2,8
Näringslivet	59,7	— 8,4	—6,4
därav: industri	17,1	—15,9	—5,0
Statliga myndigheter och affärsverk	15,2	14,5 ¹	4,0
Kommuner	22,2	— 5,2	0,0
Bostäder	18,9	— 4,5	—2,2
Lagerinvestering	—6,5	— 0,4	0,7
Privat konsumtion	330,4	0,7	—2,4
Offentlig konsumtion	184,7	1,3	1,3
Statlig	53,7	— 3,2	—1,8
Kommunal	131,0	3,3	2,6
Inhemsk efterfrågan	622,6	— 0,5	—0,7
Export, varor och tjänster	203,0	3,2	6,2
Användning	825,6	0,5	1,1

¹ Vissa investeringar inom SJ ägde rum först 1982 mot planerat 1981. Om de skett som planerat 1981 ökar statliga investeringar med 7,5 procent både 1982 och 1983.

Källa: Finansplanen 1983.

samt andelsvinster på importens be-
kostnad vrids således resursanvänd-
ningen om på det avsedda och tidigare
beskrivna sättet. Bytesbalansens under-
skott förbättras svagt, från ett under-
skott på 22,6 miljarder 1982 till 20,5
miljarder 1983.

I kalkylerna för 1983 har räknats med
en timlöneökning på 7 procent. Infla-
tionen beräknas till 11,5 procent, vilket
ger en reallönesänkning med 4,5 pro-
cent. Förändringar av skatter och trans-
fereringar gör dock att nedgången i de
disponibla inkomsterna stannar vid 2,5
procent. Det är denna nedgång som i
sin tur ger den minskning av den priva-

ta konsumtionen med 2,4 procent som
redovisas i försörjningsbalansen. Den
offentliga konsumtionen väntas öka
med 1,3 procent.

Bruttonationalprodukten beräknas
öka med 1,4 procent och industripro-
duktionen med 3 procent. Det låga ka-
pacitetsutnyttjandet medför emellertid
att det kommer att dröja innan investe-
ringarna vänder uppåt igen. Under lop-
pet av 1983 bör dock arbetsmarknads-
läget kunna förbättras. Regeringen
kommer att hålla en hög beredskap för
att genom ytterligare arbetsmarknads-
politiska åtgärder motverka ökad ar-
betslöshet.