



Bengt-Christer Ysander

**Strukturproblem och  
rationaliseringsuppgifter  
på 80-talet**

Särtryck ur

För statlig hushållning  
under 300 år, Stats-  
kontoret

INDUSTRIENS

UTREDNINGS-

INSTITUT

STOCKHOLM



## Industriens Utredningsinstitut

är en fristående vetenskaplig forskningsinstitution grundad 1939 av Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund.

### Syfte

Att bedriva forskning rörande ekonomiska och sociala förhållanden av betydelse för den industriella utvecklingen.

### Verksamhet

Huvuddelen av arbetet inom institutet ägnas åt långsiktiga forskningsuppgifter. Man siktar härvid till ett studium av de grundläggande sammanhangen inom näringslivet och särskilt till att belysa de frågor som hör samman med strukturella och institutionella förändringar. Forskningsresultaten publiceras i institutets skriftserier.

Vid sidan om det långsiktiga forskningsarbetet utför institutet smärre utredningar rörande speciella problem samt ger viss service åt industriföretag, organisationer, statliga myndigheter etc.

### Styrelse

Tekn. dr Herr Wallenberg, hedersordf.

Tekn. dr Erland Waldenström, ordf.

Tekn. dr Ingmar Eidem

Direktör Nils Holgerson

Direktör Axel Iveroth

Docent Nils Landqvist

Direktör Olof Ljunggren

Direktör Lars Nabseth

Tekn. dr Curt Nicolin

Direktör Alde Nilsson

Direktör Sven H Salén

Ekon. dr Hans Stahle

Direktör Sven-Olov Träff

Tekn. dr Hans Werthén

Disponent Karl Erik Önnesjö

Docent Gunnar Eliasson, chef

### Adress

Industriens Utredningsinstitut  
Grevgatan 34, 5 tr, 114 53 Stockholm  
Tel. 08-63 50 20

# Strukturproblem och rationaliseringsuppgifter på 80-talet

av Bengt-Christer Ysander

1680, när statskontoret tillkom, befarade man också då en 80-talskris. Man pekade på de stora statslånen som följt bl a av av det skånska kriget, på behovet av kraftiga inkomstförstärkningar för att täcka budgetunderskotten och på nödvändigheten att stävja den inhemska överkonsumtionen, främst hos adeln. Sten Bielkes uppgift som statskontorets förste president var bl a att medverka till att lösa dessa krisproblem genom en rationalisering av finansförvaltningen.

Statskontorets uppgifter i dag är väsentligt annorlunda. Dess rationaliseringsuppdrag gäller hela statsförvaltningen. Men 80-talsperspektiven är även nu krisskuggade och det är delvis samma allmänna typer av problem man ser framför sig. Min fråga här är: Kan statlig rationaliseringsverksam-

het även denna gång medverka till att lösa 80-talets problem eller gäller lönsamhetskrisen även statlig rationalisering?

Jag tänkte belysa den frågan först genom att diskutera hur olika strukturproblem i ekonomin kan tänkas påverka lönsamhetsvillkoren för statlig rationalisering för att sedan summera slutsatserna i ett enkelt kalkylexempel.

De fyra krissymton på 80-talet jag skall beröra gäller:

betalningsbalansen,  
den offentliga sysselsättningen,  
budgetunderskottet,  
utvecklingen av disponibla inkomster.

## Betalningsunderskottet och den fördyrade importen

Vi är alla vid det här laget väl bekanta med det svenska betalningsbalansunderskottet och de problem detta skapar. Trots täta uppjusteringar av exportstatistiken har underskottet och utlandsskulderna fortsatt att växa i alarmerande takt. Den krisstrategi man nu tycks vara ganska överens om innebär att man söker lösa balansunderskottsproblemen genom att under 80-talet bygga bort obalansen med en kraftig

exportexpansion kombinerad med en återhållsam inhemsk konsumtionsutveckling. Den nödvändiga expansionen beräknas bli så stor att den endast kan uppnås genom att vi priskonkurrerar oss till ökade marknadsandelar. Detta innebär att vi tvingas betala ett extrapris för den marginella importen i form a terms-of-trade förluster.<sup>1</sup> Storleksordningen av detta extrapris kan belysas genom ett enkelt räkneexempel.

Ett vanligt och rimligt antagande är att priskänsligheten på våra exportmarknader är sådana att en tioprocentig sänkning av vårt exportpris, eller rättare sagt av vårt relativpris i förhållande till världsmarknaderna, på sikt åstadkommer en tjugoprocentig volymökning av exporten (d v s den svenska exportens genomsnittliga priselasticitet ligger omkring -2). Under dessa förutsättningar kommer vi att för en marginell importökning på 1 miljard kronor tvingas betala med dubbelt så mycket eller 2 miljarder kronors exportökning i

<sup>1</sup>) För en närmare diskussion av den nödvändiga exportexpansionen och andra ekonomisk-politiska strukturproblem under åttiotalets första hälft, se Långtidsutredningen 1980. Huvudrapport SOU 1980:52. Motsvarande men delvis olikartade alternativkalkyler för ett längre framtidsperspektiv redovisas i T. Nordström B-C Ysander: Offentlig service och industriell tillväxt. Perspektivskisser av svensk ekonomi 1950-2000, Forskningsrapport 1980:11, IUI.

fasta priser.<sup>1</sup> Så länge vi enligt planerna "plogar oss fram" på världsmarknaden via prissänkningar kommer således den samhällsekonomiska kostnaden för en importökning att vara dubbelt så stor som den vi annars räknar med. Detta har uppenbarligen betydelsefulla konsekvenser för en rationaliseringsverksamhet som delvis bygger på utnyttjandet av importerade maskiner. Det faktum att exportökningen samtidigt kräver en ökad import av insatsvaror gör givetvis den samhällsekonomiska "prisförlusten" ännu större. Prissänkningar inom landet, som medför att vi "konkurrerar ut" och ersätter importerade varor, kan däremot ske utan att ekonomin som helhet får vidkännas några motsvarande prisförluster.

<sup>1</sup> Räkneexemplet bygger på följande enkla tankemodell: Låt oss antaga:

$$q_e = A p_e^{-a}; \quad (1)$$

A är en konstant som anger basårets exportvolymnivå.

$$E = p_e q_e \quad (2)$$

där:

$q_e$  = exportvolym

$p_e$  = exportpris relativt världsmarknadspris

E = exportintäkt omräknad i världsmarknadspris

- = exportpriselasticitet.

Från (1) och (2) följer direkt att:

$$\frac{dq_e}{q_e} = \frac{a}{a-1} \frac{dE}{E}$$

d v s den proportionella exportvolymökningen är  $\frac{a}{a-1}$  ggr så stor som den proportionella exportintäktsökningen. Med elasticiteten = -2 krävs således att exportvolymen ökar dubbelt så snabbt som den erforderliga exportintäktsökningen. Om vi därtill antar att en fast andel av exportvolymen motsvaras av insatsvaror, som importeras till världsmarknadspriser, kommer a i uttrycket (3) att ersättas av  $(a-\frac{b}{c})$ , d v s kravet på exportvolymökning styrs ytterligare ju större importandelen respektive relativprissänkningen är.

Räknestycket kan till förstone ge intryck av ett trolleri-trick och leder automatiskt till en följdfråga. Innebär det här sättet att räkna att imports substitutionen, protektionism och isolationism alltid är lönsam och att vi även i framtida jämviktsläge borde lägga extra statsskatter på hushållens och företagens import? Svaret på frågan är nej och skälen är de följande. Vad vi mäter med detta sätt att räkna är de kortsiktiga kostnaderna för en liten, öppen ekonomi som söker öka sin specialiseringsgrad snabbare än omvärlden. Vad vi inte har tagit med i räkningen är de antagligen mycket stora långsiktiga vinster som specialiseringen kan medföra i form av skalfördelar, produktivitetsförbättringar etc. Ur konsumenternas synpunkt kan också de inhemska produkterna vara dåliga substitut till importvarorna. Det bör också understrykas att tolkningen av den registrerade priskänsligheten i vår utrikeshandel på många punkter fortfarande är osäker. Förutom svårigheterna att jämföra inhemska och utländska priser är det ofta svårt att klargöra hur mycket som beror på att det tar tid för utlandskunderna att anpassa sig respektive att exportens bransch- och varusammansättning samtidigt förändras.

## Offentliga sysselsättningsrestriktioner

Ett annat i dagarna ofta påtalat problem gäller behovet att under 80-talet begränsa den offentliga sysselsättningsökningen. För att undvika missförstånd bör jag kanske här från början deklarerera att jag inte har någon önskan att alliera mig med dem som söker dramatisera och kriminalisera den offentliga sysselsättningen roll i samhällsekonomin. Utgångspunkten för mitt resonemang är en annan och mycket enkel. Även om sysselsättningsökning inom industrin och näringslivet under 80-talet som helhet inte kommer att bli vare sig möjlig eller nödvändig<sup>1</sup> - och det är min personliga gissning - så kommer det under 80-talet inte längre att finnas lika stora arbetskraftsreserver i hemmen och i jordbruket som kan utnyttjas för en fortsatt offentlig sysselsättningsexpansion.

Det kommer antagligen inte att röra sig om några dramatiska reduktioner i absoluta tal. Gissningsvis kan det innebära att den årliga sysselsättningsökningen inom den offentliga sektorn under 80-talet blir densamma som genomsnittligt under tidigare efterkrigsår vilket innebär en nedjustering med kanske någon tredjedel i förhållande till 70-talserfaren-

---

<sup>1</sup> För en närmare motivering av denna förmodan, jfr ovan angivna forskningsrapport av Nordström-Ysander.



heterna. Att en sådan absolut ökning, satt i relation till en mångdubbelt förstorad offentlig sektor, innebär en väsentligt lägre procentuell tillväxt än under 70-talet, följer av aritmetikens grundregler och kan knappast verka upphetsande på andra än mycket ytliga tidningsdebattörer. Kvar står emellertid som ett ofrånkomligt faktum att, om vi skall kunna lyckas bygga oss ur krisen, förutsätter detta en mer återhållsam anställningspolitik från de offentliga myndigheternas sida under 80-talet. Framför allt måste man undvika att försöka anställa fler än som finns tillgängliga, med hänsyn till de ogynnsamma återverkningar som en överefterfrågan kan få för den nominella löneutvecklingen inom industrin. Eftersom de kvarstående behoven av kommunala serviceförbättringar är stora och pockande, kan återhållsamheten framför allt väntas drabba den statliga sektorn. Många statliga myndigheter kommer sannolikt att få räkna med i stort oförändrade personalstater under hela decenniet.

Sådana sysselsättningsrestriktioner måste oundvikligen påverka formen och storleken av möjliga rationaliseringsvinster inom den statliga verksamheten. Omplaceringar och effektivt utnyttjande av bortrationaliserad personal kan bli svårare att åstadkomma inom ramen för en stagnerande verksamhet. Alternativutnyttjandevärdet av de bortrationaliserade och därmed rationaliseringsvinsterna kan därför tendera att bli lägre än tidigare. Lönsam rationaliseringsverksamhet kommer att kräva ökade insatser för omskolning och uppskolning och kommer i högre grad att bero på vilken grad av rörlighet mellan olika statliga verksamhetsformer som det är möjligt att åstadkomma. I vilken mån dessa tillkommande pro-

blem kommer att uppvägas av de ökade rationaliseringsincitament som ackumulerade reformkrav kan väntas ge upphov till är naturligtvis omöjligt att veta.

## De inflationsdrivande budgetpengarna

Den tredje problemrubriken avser budgetunderskottet. Att det stora och växande statliga budgetunderskottet oroar så mycket beror ju framför allt på att det lätt kan ge ökat bränsle åt inflationsbrasan genom likviditetspåspädning och räntehöjningar. Denna underskottsproblematik kommer vi sannolikt att få leva med mer eller mindre under hela 80-talet. Politiken kan väntas bli inriktad dels på att reducera underskottet, dels på att mycket starkt begränsa den del av underskottet som finansieras genom direkt upplåning i riksbanken.

Återigen kan vi se uppenbara konsekvenser för den statliga rationaliseringsverksamheten. Budgetkronor blir dyrare än vanliga kronor, vilket medför minskade möjligheter att motivera eventuella merkostnader med framtida rationaliseringsvinster. Problemet kan konkretiseras med ett enkelt exempel. Antag att vi i det ansträngda kreditmarknadsläget måste öka på emissionsräntan på statsobligationer med någon procent för att kunna öka upplåningen med ytterligare 2-3 miljarder (med andra ord, ränteelasticiteten ifråga om statlig nyupplåning från allmänheten =1). En marginell merutgift i budgeten på en miljard, som skall täckas via upplåning hos allmänheten kommer under sådana förutsättningar att belastas med en dubbel räntekostnad. Den medför dels en direkt ränte-

kostnad för lånet, dels en kanske lika stor räntekostnadsökning för den resterande delen av den statliga upplåningen<sup>1</sup>. En tänkt rationliseringsinvestering kommer i ett sådant läge att belastas med ett dubbelt förräntingskrav. Det bör kanske återigen understrykas att det inte är omsorg om riksgälden som gör problemet akut utan riskerna för inflationsdrivande effekter av ökad privat likviditet och ytterligare räntestegring.

## De stagnerande inkomsterna

Det fjärde krissymptomet jag tänkte beröra är de pessimistiska prognoserna ifråga om utveckling av disponibla inkomster under 80-talet. Om en huvuddel av tillväxten måste användas för förstärkt kapitalbildning och en ökande andel av det som återstår måste reserveras för pensionärerna kommer

<sup>1</sup> Resonemanget kan lätt formaliseras på följande sätt.

Antag:

$$L = Ar^a \quad (1)$$

där: L = statlig nyupplåning hos allmänheten  
r = upplåningsränta  
a = ränteelasticitet

Från (1) följer direkt att:

$$d(rL) = r dL \left(1 + \frac{1}{a}\right); \quad (2)$$

Om t ex  $a = 1$ , kommer således ökningen av den totala räntekostnaden  $d(rL)$ , i samband med ett nytt lån att bli dubbelt så stor som den direkta räntekostnaden för lånet,  $r dL$ .

itrymmet under 80-talet för ökning av nettolöner och disponibla inkomster att bli mycket ringa om något. Denna förväntade inkomststagnation kan ju i sin tur också påverka vårt sätt att genomföra rationaliseringskalkyler. En viktig component i sådana kalkyler utgör kalkylräntan, d v s den räntesats med vilken man omräknar framtida intäkter och kostnader till dagsvärde. En vanlig utgångspunkt för offentliga kalkylräntebedömningar är just den förväntade standardutvecklingen.

Om finansieringen av en rationaliseringsinvestering skall ske genom att hushållen uppskjuter sin konsumtion några år är det inte onaturligt att man utnyttjar den privata inkomstutvecklingen som en utgångspunkt för kalkylräntebestämningen. En förväntad stagnation i inkomstutvecklingen under 80-talet skulle därmed kunna motivera tillämpningen av en mycket låg kalkylränta ifråga om åren under 80-talet, vilket i sin tur skulle öka värdet av rationaliseringsvinster under 80-talet. Vilken roll kalkylräntan spelar för lönsamhetskalkylerna beror emellertid, som vi strax skall se, på valet av finansiering.

## Ett räkneexempel

Låt oss försöka konkretisera slutsatserna ovan med hjälp av ett enkelt exempel. Exemplet, som återges i tabell 1, syftar enbart till att schematiskt åskådliggöra hur olika krisproblem på 80-talet kan väntas återverka på statliga rationaliseringskalkyler. Utgångspunkten för exemplet är införskaf-

fandet till en statlig myndighet av ett stort datorsystem värt 150 milj kr. Inköpet som sker 1980 antas möjliggöra inbesparandet av 200 tjänster under vardera av de tio åren 1981-1990. Alla belopp i tabellen är räknade i 1980 års priser.

Låt oss börja med att göra en enkel, rättfram överslagskalkyl. Med hänvisning till den stagnerande inkomstutvecklingen räknar vi med en kalkylränta lika med noll och kan således fördela den totala investeringskostnaden med 15 miljoner per år under 80-talet. Värdet av den årliga personalbesparingen räknar vi schablonmässigt som lika med lönekostnaden, vilken antas vara av storleksordningen 100 000 kr per manår. Vi får då för varje år på 80-talet en besparingsvinst på 20 milj kr att jämföra med en årlig kostnad på 15 miljoner vilket ger en årlig rationaliseringsvinst av storleksordningen 5 miljoner kronor.

I nästa steg genomför vi en samhällsekonomisk alternativkalkyl där vi tar hänsyn till några av de restriktioner 80-talsproblemen kommer att medföra. Vi antar nu att datorsystemet i sin helhet importeras och finansieras med ett utlandslån som skall återbetalas med annuiteter under tio år, där realräntan = 3. Den årliga merbelastningen av bytesbalansen blir således av storleksordningen 17,5 miljoner kronor. Med hänsyn till att vi antas befinna oss i ett läge, där fortsatta exportökningar endast kan åstadkommas till priset av terms-of-trade förluster, antas betalningen av denna importnota komma att kräva en exportökning av storleksordningen 35 miljoner kronor i 1980 års priser. Går vi

från kostnadssidan till intäktssidan i kalkylen, tvingas vi där ta hänsyn till att ökade omplaceringssvårigheter m m kan minska alternativutnyttjandevärdet av den inbesparade personalen från 100 000 kr per år till 75 000 kr per år exempelvis. Den årliga besparingen skulle därmed begränsa sig till storleksordningen 15 miljoner, vilket innebär att kalkylen ger till resultat en rationaliseringsförlust av omkring 20 miljoner per år.

I ett sista steg genomför vi i stället en statsfinansiell alternativkalkyl. Vi antar nu att datorsystemet i sin helhet upphandlas inom landet och bortser för enkelhetens skull från importinnehållet i den inhemska produktionen. Upplåningen sker på samma villkor som tidigare men nu hos den svenska allmänheten i stället för i utlandet. Om vi liksom tidigare här antar, att det ansträngda kreditmarknadsläget ger en ränteelasticitet för kreditutbudet på omkring 1, innebär detta att den nödvändiga upplåningen endast kan ske till priset av en viss allmän räntehöjning, vilket leder till en statsfinansiell merbelastning för kommande år av storleksordningen 20 miljoner kronor. Jämfört med en årlig personalbesparing som fortfarande värderas till 15 miljoner kronor skulle detta resultera i en statsfinansiell rationaliseringsförlust av storleksordningen 5 miljoner kronor. Att denna statsfinansiella förlust avspeglar även en reell samhällsekonomisk kostnad, sammanhänger givetvis med att räntestegringen och ökningen av underskottsproblemen kan väntas öka inflationsriskerna.

Tabell 1. Tre kalkylexempel

Gemensamt scenario: Ett ADB-system, som kostar 150 miljoner kronor, införskaffades 1980 till en statlig myndighet, varigenom 200 tjänster med en genomsnittlig lönekostnad av 100 000 kr per tjänst, kan inbesparas för åren 1981-1990. Samtliga belopp i 1980 års priser.

---

<u>O-Kalkyl</u>	1981-1990 <u>Milj kr/år</u>
Fördelad investeringskostnad (r=0)	-15
Besparing (200 x 100 000 kr)	<u>+20</u>
Rationaliseringsvinst	+ 5
 <u>Samhällsekonomisk alternativkalkyl</u>	
Annuitetsbetalning av utlandslån (r=3)	(-17,5)
Kostnad	-35
Besparing (200 x 75 000 kr)	<u>+15</u>
Samhällsekonomisk rationaliseringsförlust	20
 <u>Statsfinansiell alternativkalkyl</u>	
Annuitetsbetalning av inh.upplåning (r=3)	(-17,5)
Statsfinansiell kostnad	-20
Statsfinansiell besparing (200 x 75 000 kr)	<u>+15</u>
Statsfinansiell rationaliseringsförlust	-5

---

## Mekanisering kontra förbättrat resursutnyttjande

Vilka allmänna slutsatser kan vi nu våga dra av våra ovanstående resonemang ifråga om de statliga rationaliseringsuppgifterna på 80-talet? De tillspetsade och förenklade kalkylexemplen säger givetvis i sig själva ingenting om lönsamheten av rationalisering. Vad de kan belysa är det förhållandet att, om 80-talets ekonomiska klimat blir så kärvt som vi befarar och om samtidigt den långsiktiga ekonomiska politiken kan föras så konsekvent som vi hoppas, så kan detta medföra kärvare lönsamhetsvillkor för den del av rationaliseringsverksamheten som innebär effektivisering genom mekanisering.

Rationaliseringsverksamheten har emellertid också en annan sida; den kan i stället avse effektivisering genom förbättrat resursutnyttjande. För denna typ av rationaliseringsansträngningar ser 80-talsutsikterna helt annorlunda ut. Kravet på att utnyttja existerande resurser bättre - att åstadkomma verksamhetsförbättringar genom organisationsreformer, genom förbättrad målinriktning, med ökad motivation för personalen och ökad hänsyn till klientintressen etc - kan väntas bli större och mer pockande under 80-talet än någonsin tidigare under efterkrigstiden. Att vi - förhoppningsvis - kommer att behöva snåla med arbetskraften under 80-talet innebär en stor utmaning till alla dem som sysslar med rationaliseringsverksamhet. Att det samtidigt gäller att finna organisatoriska lösningar som minimerar investerings- och importkraven gör bara utmaningen desto större och desto mer spännande.



Givetvis går det inte att renodla rationaliseringsverksamhetens olika sidor. Förbättrat resursutnyttjande och hänsyn till den långsiktiga produktivitetsutvecklingen kommer även fortsättningsvis i många fall att kräva en ökad mekanisering eller datorisering av det statliga förvaltningsarbetet.

Vad de föregående exemplen antyder är enbart att de ekonomiskpolitiska restriktionerna under 80-talet kan motivera att man i rationaliseringsverksamheten lägger något större tonvikt vid människor och något mindre vid maskiner.

Exemplen belyser samtidigt hur den statliga rationaliseringsverksamheten genom att bidra till förbättrat resursutbyte kan minska riskerna för stabilitetsproblem och fördelningskonflikter under det "magra 80-talet".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jag har ovan genomgående utgått från det optimistiska grundantagandet att vi skall lyckas att på ett konstruktivt sätt bemästra våra balansproblem under 80-talet. Skulle i stället pessimisterna få rätt, skulle strukturproblemen bara förvärras och så småningom ta sig uttryck i stigande sysselsättningssvårigheter och skärpta fördelningskonflikter - ja, då försvinner i motsvarande grad motivet för att bedriva rationaliseringsarbete. Den statliga rationaliseringsverksamheten blir då en av många krisbranscher.

## Utgivna publikationer

Fullständig förteckning över utgivna skrifter kan erhållas på begäran.

### Publikationer på engelska

#### 1981

**The Effects of Taxation on the Firm's Investment and Financial Behavior.** Göran Eriksson. Booklet No. 113. 16 pp.

**A Simulation Model of Employment, Unemployment and Labor Turnover.** Bertil Holmlund. Booklet No. 112. 18 pp.

#### 1980

**Engineering Trade Specialization of Sweden and Other Industrial Countries.** Lennart Ohlsson. (Published by North Holland Publishing Co.) 284 pp.

**The Fine Structure of Earnings and the On-the-Job Training Hypothesis.** John C. Hause. Booklet No. 111. 17 pp.

**Experiments with Fiscal Policy Parameters on a Micro to Macro Model of the Swedish Economy.** Gunnar Eliasson. Booklet No. 109. 48 pp.

### Publikationer på svenska

#### 1981

**Strukturproblem och rationaliseringsuppgifter på 80-talet.** Bengt-Christer Ysander. Småtryck nr 117. 15 s.

**Industristödspolitiken och dess inverkan på samhällsekonomin.** Bo Carlsson, Fredrik Bergholm, Thomas Lindberg. 154 s.

**Offentlig ekonomi i tillväxt.** Bengt-Christer Ysander. Småtryck nr 116. 79 s.

**Förändrad tillverkningsorganisation och dess återverkningar på kapitalbindningen. En studie vid ASEA.** Sam Nilsson. Småtryck nr 115. 45 s.

**Valutaregleringen och direkta investeringar.** Birgitta Swedenborg. Småtryck nr 114. 44 s.

#### 1980

**Företagsetableringarna i Sverige under efterkrigstiden.** Gunnar Du Rietz. 194 s.

**Industriell utveckling i Sverige. Teori och verklighet under ett sekel.** (red. E. Dahmén och G. Eliasson). 405 s.

**Elektronik, teknisk förändring och ekonomisk utveckling.** Gunnar Eliasson. Småtryck nr 110. 119 s.

**En statistisk analys av hemmafrurullens omfattning under 17-årsperioden 1960–1976.** Siv Gustafsson. Småtryck nr 106. 16 s.