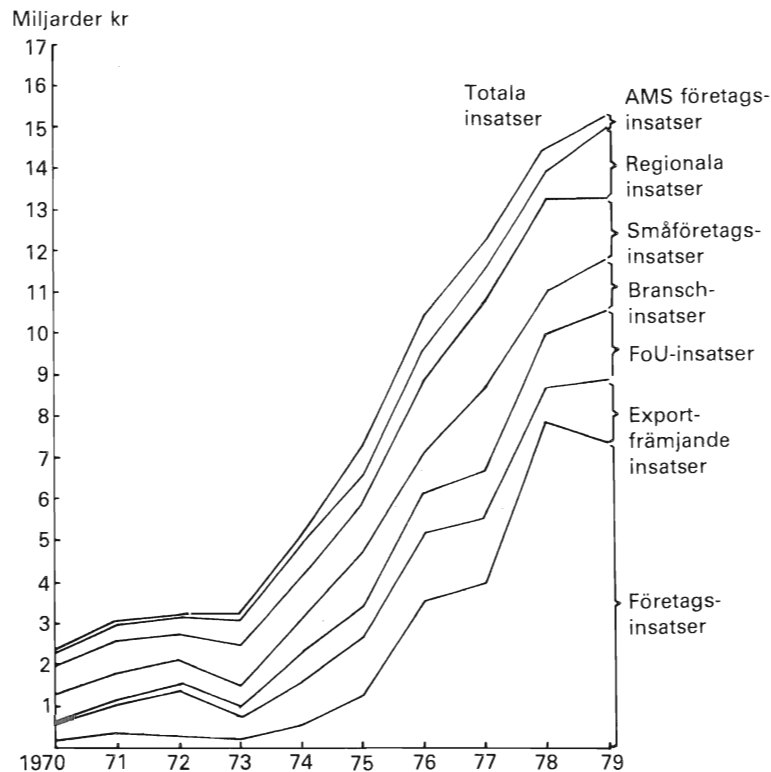


Figur 4. *Industripolitiska insatser samt AMS företagsinriktade insatser 1970–79, utbetalade medel*
 Löpande priser



1979 var motsvarande tal 3,5 % respektive 16 % (produktionen beräknad till marknadspris).

Som jämförelse kan nämnas att de arbetsmarknadspolitiska insatserna under samma period motsvarade ca 50 miljarder kr (i löpande priser). Övriga näringspolitiska insatser (innefattande t ex subventioner och andra åtgärder riktade till jordbruket, åtgärder för att främja utvecklingen i skogsbruk och handel samt samhällets insatser för att bygga upp infrastrukturen - t ex kostnader för statens järnvägar, postverket, gator och vägar samt energiförbrukning) uppgick sammanlagt till ca 110 miljarder kr under 1970-talet.

Den typ av insatser som ökat mest påtagligt är *företagsinsatserna*, dvs direkta åtgärder för att rädda företag i kris. Dessa ökade från relativt blygsamma 127 miljoner kr 1970 till nära 8 miljarder kr 1978. Sammanlagt uppgick de till ca 26 miljarder kr under årtiondet, dvs ungefär en tredjedel av de totala industripolitiska insatserna. Det är huvudsakligen dessa åtgärder som är föremål för analys i denna studie. En närmare redogörelse

för sammansättningen och fördelningen av dessa företagsinriktade insatser ges i nästa avsnitt.

De *regionala insatserna* omfattar såväl regionalpolitiskt stöd i form av bidrag som lokaliseringsslån. *Småföretagsinsatserna* har utgjorts huvudsakligen av lån från Industrikredit och Företagskredit samt efter 1978 de regionala utvecklingsfonderna. *FoU-insatserna* har bestått huvudsakligen av anslag till Styrelsen för Teknisk Utveckling (STU), FoU-avdrag som företagen från och med 1974 fått göra vid sin vinstbeskattning samt bidrag till energiforskning och energisparande i näringslivet. De *exportfrämjande åtgärderna* har dominerats helt av exportkrediter lämnade av AB Svensk Exportkredit. *Branschinsatserna* har bestått huvudsakligen av lån från Sveriges Investeringsbank.

Samtliga ovannämnda åtgärder (regionala, småföretags-, bransch-, FoU-, exportfrämjande och företagsinsatser) har betalats via industridepartementets budget och benämns därför industripolitiska insatser. Utöver dessa har även AMS vidtagit vissa åtgärder med inriktning på företag - huvuddelen av AMS verksamhet är ju annars inriktad på stöd till arbetskraften. Summan av dessa företagsinriktade AMS-åtgärder utgjorde ca 3,4 miljarder kr under årtiondet.

Av det presenterade materialet framgår att större delen av de totala industripolitiska insatserna varit inriktade på att främja den industriella utvecklingen i allmänhet och de små och medelstora företagen i stödområdena i synnerhet. Men även stora och expansiva företag har fått stöd, särskilt via FoU-avdrag och exportkrediter. Verkningarna av dessa "mera allmänna" och permanenta stödåtgärder är emellertid svåra att utvärdera, eftersom villkoren för att erhålla stöd har varierat starkt och det är svårt, för att inte säga omöjligt, att karakterisera stödmottagarna. Det är därför närmast omöjligt att specificera en alternativ politik mot vilken det valda åtgärdsprogrammet skulle kunna ställas. Åtgärder av denna typ förekommer sedan länge även i andra länder. Vad som är nytt för svenskt vidkommande är omfattningen av de "krisåtgärder" som satts in för att rädda direkt hotade företag. Därför koncentreras i det följande intresset på att analysera verkningarna av dessa "krisåtgärder".

Krisåtgärdernas fördelning på branscher

Som redan framgått uppgick det företagsinriktade stödet sammanlagt under 70-talet till ca 26 miljarder kr, varav den helt dominerande delen utbetalades under decenniets sista hälft. Enbart under åren 1977-79 utbetalades, enligt tabell 1, över 20 miljarder kr. 3/4 härav gick till varven och stålindustrin och den resterande fjärdedelen till skogsindustrin,

Tabell 1. *Industristödets omfattning i vissa branscher 1977-79*

	Mkr	Summa bidrag och lån i förhållande till		
		Förädlings- värde %	Löne- Summa %	Antal anställda Tkr
Varv	9 094	72,3	120,2	282
Stål	4 880	35,6	33,4	92
Skog	2 012	11,2	12,4	32
Gruvor	1 666	32,9	41,2	100
Teko	1 125	9,5	11,6	21
Hela industrin	20 238	6,9	8,5	21

gruvorna och tekoindustrin. Varvsindustrin ensam har fått nära hälften av detta stöd. Under den aktuella treårsperioden uppgick det utbetalade stödet där till 120 % av den totala lönesumman, vilket motsvarar ca 280 000 kr per anställd i genomsnitt. I stålindustrin och gruvorna utgjorde stödet 30-40 % av lönesumman eller ca 100 000 per anställd sammanlagt under treårsperioden. Med tanke på att större delen av stödet till stålindustrin gått till handelsstålverken, vilka representerar ungefär en tredjedel av sysselsättningen i branschen, kan dock handelsstålverken sägas ha fått stöd i förhållande till antalet anställda i samma omfattning som varven. Stödet till skogsindustrin har i huvudsak gått till tre företag: Södra Skogsägarnas Cellulosa AB, Norrlands Skogsägares Cellulosa AB (NCB) samt Aktiebolaget Statens Skogsindustrier (ASSI). I dessa företag motsvarade stödet ca 40 % av lönesumman under åren 1977-79. Att tekoindustrin hamnar sist i rangordningen av de stödmottagande branscherna kan synas egendomligt med hänsyn till den plats branschen fått i debatten, men detta är alltså fallet. Där är stödet också spritt till ett relativt stort antal företag.

För att få en uppfattning om storleken av de industripolitiska insatserna kan man göra följande jämförelser:

- Statens intäkter från tillverkningsindustrin i form av bolagsskatt 1970-79 var 15,2 miljarder kr. De sk allmänna arbetsgivaravgifter som erlades under samma period uppgick till 10,7 miljarder kr. Tillsammans motsvarar alltså dessa ungefär samma belopp som utbetalats i stöd till krisdrabbade företag under 70-talet.
- Under perioden 1977-79 motsvarade krisstödet sammanlagt ca 2 500 kr per individ i Sverige eller ca 5 000 kr per sysselsatt i hela ekonomin. Nära hälften härav utgjordes av stöd till varven.
- Industriföretagens lagstadgade sociala avgifter summerar för samma

treårsperiod till knappt 50 miljarder kr, eller ungefär dubbelt så mycket som krisstödet under denna tid.

- De tre sista åren av 70-talet uppgick stödåtgärderna till industrin till något större belopp än anslagen till totalförsvaret. De senare uppgick till 11,9, 13,6 respektive 14,3 miljarder kr för de tre åren, medan stödet uppgick till 12,2, 14,5 respektive 15,4 miljarder kr.

De samhällsekonomiska verkningarna

Vilka har då verkningarna av industristödspolitiken varit? För att besvara den frågan behöver man ange något alternativ med vilket den förda politiken kan jämföras. Vidare krävs en modell med vars hjälp man kan specificera alla de villkor under vilka analysen gäller. Genom att använda modellen som ett redskap i analysen kan man bättre förstå de mekanismer som gör att de hypoteser man ställt upp stöds eller förkastas. I denna undersökning har institutets mikro-(företags-)baserade simuleringsmodell av den svenska ekonomin använts.¹

Den modell som använts bygger, liksom alla stora modeller, på ett stort antal förutsättningar baserade på historiska observationer av ekonomin. En av de viktigaste egenskaperna hos den använda modellen, och som skiljer den från de flesta andra, är att den är baserad på företagsdata. I modellen är det sålunda möjligt att karakterisera företag och studera hur de beter sig under olika betingelser. Vad som händer på marknaderna bestäms alltså i modellen och inte direkt via antaganden.

Till de ca 140 företag som normalt finns med i modellen och som täcker ca 70-75 % av den svenska industriproduktionen har vi i de nu aktuella körningarna fogat åtta stödföretag: Södra Skogsägarnas Cellulosa AB, NCB, Svenskt Stål AB, Svenska Varv samt fyra teko-företag, vart och ett representerande en delbransch inom tekoindustrin.

Syftet med de modellsimuleringar som gjorts har varit att illustrera några fundamentala samband som belyser de samhällsekonomiska verkningarna av subventioner, inte att simulera den verkliga utvecklingen. Det bör poängteras att modellexperimenten utgör ett försök att uppskatta storleks-

¹ Modellen, som går under benämningen MOSES, finns beskriven i flera skrifter, bl a G Eliasson (ed.), *A Micro-to-Macro Model of the Swedish Economy*, Papers on the Swedish Model from the Symposium on Micro Simulation Methods in Stockholm, Sept. 19-22, 1977. IUI Conference Reports 1978:1 (IUI, Stockholm, 1978). En kortfattad redogörelse för modellen med särskild tillämpning på de här aktuella subventionskörningarna återfinns i B Carlsson, F Bergholm och T Lindberg, *Industristödspolitiken och dess inverkan på samhälls ekonomin* (IUI, Stockholm, 1981), särskilt kapitel 4. En mer detaljerad beskrivning på vissa punkter återfinns i bilagorna till studien: *Investerings-finansieringsbesluten* (Thomas Lindberg), *Försäljningsutvecklingen* (Fredrik Bergholm) samt *Företagsexempel* (Thomas Lindberg).

ordningen och tidsfördelningen av de samhällsekonomiska verkningarna som blir resultatet av ekonomins anpassning till industristödet, dvs både direkta och indirekta effekter beaktas. Alla effektberäkningar av detta slag blir med nödvändighet hypotetiska. Något annat sätt att illustrera och kvantifiera de samhällsekonomiska verkningarna än med hjälp av en företagsbaserad modell finns oss veterligen inte.

Utgångspunkten för simuleringarna har varit att jämföra utfallet av den förda politiken med andra alternativ. Alla förutsättningar har varit exakt desamma i samtliga körningar utom vad avser just subventionsprogrammets inriktning och omfattning. Basåret för körningarna har varit 1976 och simuleringar har gjorts 18 år framåt i tiden, dvs fram till 1994.

Den förda politiken har karakteriserats på följande sätt. Till de åtta företag i modellen som representerar stödföretagen i verkligheten har stöd utgått i form av tillfälliga lönesubventioner i en omfattning som motsvarar det totala stödet i verkligheten under perioden 1977-79. Stödet har antagits fortsätta i samma omfattning ytterligare tre år framåt för att under 1983 och 1984 trappas ned till 2/3 respektive 1/3 och sedan upphöra helt.

Totalt utbetalas genom detta program 70 miljarder kr under perioden 1977-84. Stödet finansieras genom en höjning av inkomstbeskattningen i form av ett procentuellt påslag som tas ut under hela simuleringen (1977-94). Ekonomin stimuleras således i början genom stödet men stramas samtidigt åt genom inkomstskatthöjningen. Större delen av intäkterna från skatthöjningen kommer dock mot slutet av simuleringen, dvs efter det att stödet upphört.

Simuleringarna har gått ut på att jämföra detta stimulanspaket med andra alternativ. Därvid har vi eftersträvat att hålla stödets omfattning (ca 70 miljarder kr) och tidsprofil (avveckling under 1983-84) oförändrade och endast ändrat dess inriktning.

I stället för det mycket starkt selektiva stödet till krisdrabbade företag har vi prövat en politik där man riktar stödet till en väsentligt bredare mottagarkategori, nämligen de företag som snabbt ökar sin export (*exportsubventionsfallet*).

Ett ännu mera generellt alternativ är att ge lönesubventioner till samtliga industriföretag i proportion till deras lönesumma. Detta fall har vi benämnt *sänkt arbetsgivaravgift*, men det kan lika gärna betraktas som en generell lönesubvention till samtliga industriföretag. Det har därvid visat sig att denna åtgärd, för att uppnå samma storlek som det selektiva stödet, motsvarar en halvering av industriföretagens sociala avgifter.

Sammanfattningsvis kan man beskriva subventionsexperimenten på följande sätt. Vi har studerat de samhällsekonomiska verkningarna av en tillfällig stimulans i form av lönesubventioner till a) en grupp dåliga företag,

b) en grupp snabbväxande exportföretag och c) samtliga industriföretag, allt annat lika.

Som kontrast mot subventionspolitik med varierande grad av selektivitet har vi även konstruerat ett fall då ingen åtgärd alls vidtas, dvs inga subventioner alls utbetalas. Då bortfaller också givetvis behovet av att finansiera subventionsprogrammet. Inkomstskattehöjningen uteblir därför också i detta fall.¹

Genom stödet till krisföretagen räddas dessa, åtminstone till dess att subventionerna börjar avvecklas 1983. Under 1983-84 läggs i denna simulering ett av skogsföretagen samt stål- och varvsföretagen ner. Det andra stödföretaget i skogsindustrin läggs ner 1988 och ett av tekoföretagen 1990. Övriga tekoföretag överlever körningen ut.

Vad händer då om man *inte* ger stöd till dessa krisföretag? I det fall då ingen åtgärd vidtas alls slås de största krisföretagen (varven, handelsstålet och de två skogsföretagen) ut under de första åren av körningen, medan tekoföretagen slås ut mera gradvis. Men även i de fall då krisstödet ersätts med mera generella åtgärder tvingas varvs-, stål- och skogsföretagen lägga ner snabbt. I exportsubventionsfallet slås även tekoföretagen ut så småningom, medan tre av de fyra stödmottagande företagen klarar sig i fallet med generell lönesubvention (sänkt arbetsgivaravgift).

Slutsatsen av detta är att det hade varit svårt att med någon alternativ politik rädda sysselsättningen i de akut krisdrabbade företagen. Frågan är då vilka verkningar i övrigt den förda politiken haft. Hur hade t ex arbetslösheten utvecklats på längre sikt?

Som framgår av figur 5a hade en nedläggning av flera av stödföretagen i början av den simulerade perioden medfört en inte obetydlig arbetslöshet under några år i slutet av 70-talet. Under den första hälften av 80-talet skulle dock arbetslösheten ha varit betydligt lägre. Anpassningen till de förändrade yttre förhållanden som från början föranlett subventionerna skulle med andra ord ha kommit längre under de första åren av 80-talet utan krisstödet.

I frånvaro av stöd till de krisdrabbade företagen skulle även industriproduktionen ha varit lägre under några år för att därefter under resten av den simulerade perioden överstiga den i krisstödsfallet. Se figur 5b. Det sistnämnda gäller dock inte fallet utan åtgärd utan endast de båda övriga fallen.

Det är värt att notera att även om subventioner hade givits i samma omfattning som i det selektiva stödprogrammet men givits en mera generell inriktning hade det tagit tid innan produktionen kommit igång. De flesta

¹ Ytterligare ett fall med stöd till krisföretagen men med delvis annorlunda villkor har genomförts men tas inte upp här av utrymmesskäl.

större stödföretagen hade slagits ut och medfört ett ytterligare efterfrågebortfall utöver det som skapats av den redan i sig extremt dåliga internationella konjunkturen. Den stora överkapacitet som därmed uppstått hade fördröjt den expansion och investeringsökning som annars stimuleras av subventionerna. Även om vinsterna hade ökat, skulle företagen vänta med att öka sina investeringar till dess ett någorlunda acceptabelt kapacitetsutnyttjande uppnåtts. Först fram emot 1980-81 hade en investeringsuppgång inletts som sedan enligt figur 5b hade medfört en stark produktionsökning 1981-82. I och med att stödet avvecklas under 1983 och 1984 hejdas också den därefter följande uppgången. Men nivån på industriproduktionen ligger efter 1983 väsentligt högre och växer snabbare i fallet med generella lönesubventioner än i det selektiva subventionsfallet.¹

Om stödet till krisföretagen hade uteblivit, hade också handelsbalansen utvecklats negativt de första åren. Se figur 5c. Detta beror på att flera av de stödmottagande företagen, t ex varven, har en betydande export. I samband med att stödet avvecklas och flera av krisföretagen läggs ned, sjunker handelsbalansen och de andra alternativen blir klart överlägsna krisstödspolitiken, återigen med undantag av fallet utan åtgärd. Sett över hela den simulerade perioden framstår både exportsubventioner och en allmän lönesubvention (sänkt arbetsgivaravgift) som mera gynnsamma vad gäller handelsbalansen än den selektiva lönesubventionspolitiken.

Vad beträffar den privata konsumtionen (se figur 5d) kan dock den selektiva lönesubventionspolitiken sägas ge den mest gynnsamma utvecklingen över den simulerade perioden som helhet och särskilt under den period då stödet utbetalas. Detta hänger samman med att det riktade stödet till krisföretagen är ett mera effektivt medel att upprätthålla kapacitetsutnyttjandet och därmed även den privata konsumtionen än de övriga politikalternativen. Dessa är i stället, som nyss påpekats, mera framgångsrika i att förbättra handelsbalansen. Detta beror i sin tur delvis på att löneutvecklingen blir betydligt lugnare än i det selektiva lönesubventionsfallet, där stödet till krisföretagen driver upp lönenivån både i dessa och i ekonomin i övrigt.

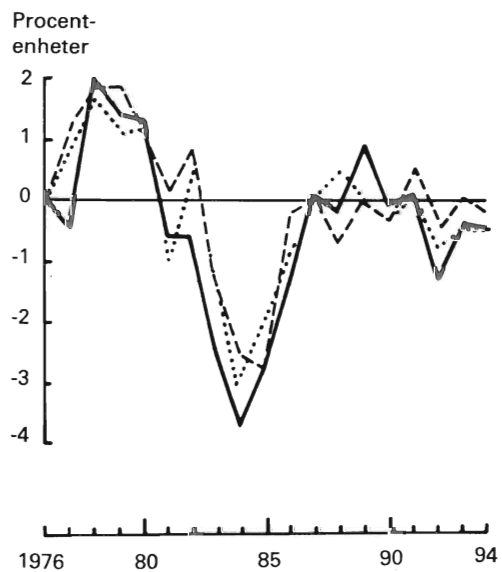
Sammanfattning och slutsatser

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att den selektiva lönesubventionspolitiken ger en stark produktions- och exporthöjande effekt de första

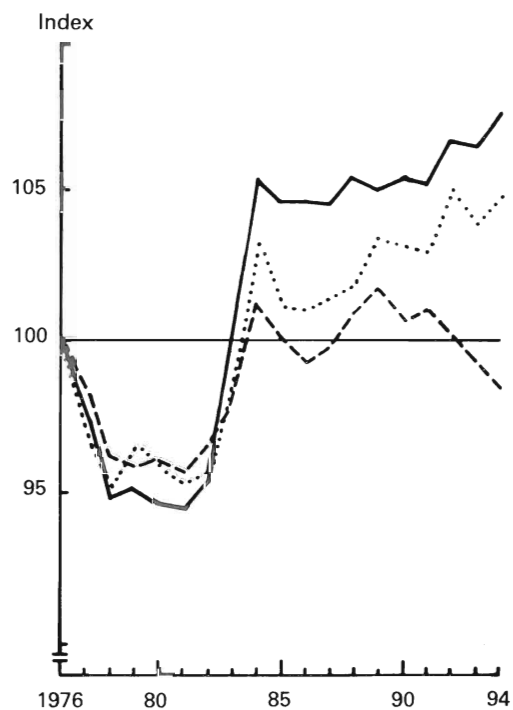
¹ Att produktionsnedgången i förhållande till det selektiva politikalternativet blir mindre i fallet "ingen åtgärd" än i de övriga fallen förklaras av dels att den uteblivna inkomstskattehöjningen medför mindre bortfall av total efterfrågan, dels att stimulansåtgärderna är relativt verkningslösa i det dåliga konjunkturläget under de första åren av simuleringen.

Figur 5. Jämförelse mellan simuleringarna.

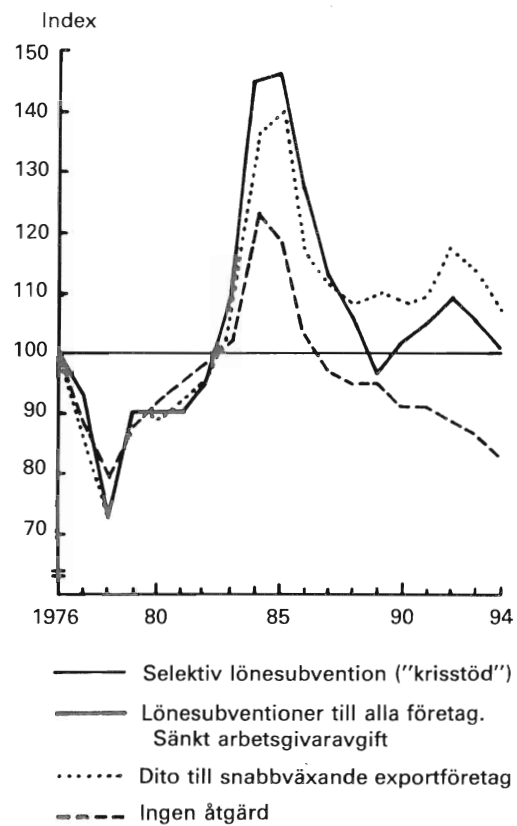
A. Arbetslöshet, skillnad mellan simuleringarna
(Procentenheter. Krisstödsprogrammet = 0.)



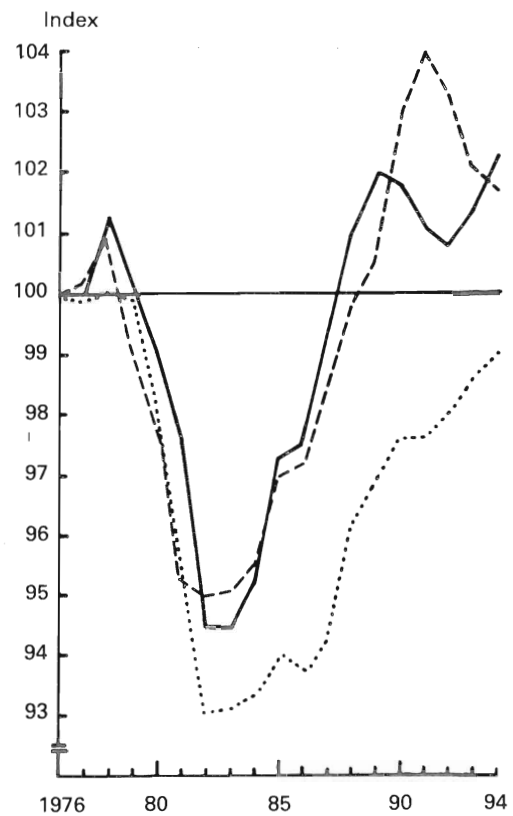
B. Industriproduktion
(Index, krisstödsprogrammet = 100.)



C. Handelsbalansens saldo i procent av BNP
(Index, krisstödsprogrammet = 100.)



D. Privat konsumtion
(Index, krisstödsprogrammet = 100.)



åren, därför att de exportinriktade stödföretagen inte omedelbart slås ut som i de övriga fallen. Exportsubventioner och generella lönesubventioner ger dock på längre sikt en mera gynnsam utveckling vad avser såväl industriproduktion som handelsbalans och arbetslöshet. I jämförelse med dessa alternativ ger således den selektiva stödpolitiken negativa långsiktiga verkningar. Jämfört med fallet utan åtgärder är verkningarna av den selektiva lönesubventionspolitiken mycket gynnsamma på kort sikt men ändå inte särskilt kostsamma ens på längre sikt. Det sistnämnda förklaras av flera omständigheter: (1) att subventionerna faktiskt avvecklas efter åtta år och att de företag som då inte längre klarar sig tillåts gå i konkurs. Därmed uppstår inga mera betydande långsiktiga skador på resursallokeringen; (2) att subventionerna är begränsade även storleksmässigt i de stödmottagande företagen. De får "bara" en viss andel av lönesumman, låt vara i vissa fall en mycket betydande andel. Deras incitament i övrigt åverkas emellertid inte. Möjligen skiljer sig modellkörningarnas antagande härvidlag från verkligheten, dvs företagen kan i verkligheten förhandla sig till ytterligare stöd.

Man kan vidare konstatera, bl a med utgångspunkt i industriproduktionens utveckling i de olika alternativen, att den selektiva politiken ger omedelbara stimulanseffekter, medan mera generella åtgärder tar längre tid att verka men å andra sidan får mera gynnsamma långsiktiga effekter. Annorlunda uttryckt: en dos tillfälliga lönesubventioner till alla företag ger bättre långsiktseffekter än en lika stor dos tillfälliga subventioner till dåliga företag. De kortsiktiga verkningarna är dock omvända, eftersom de dåliga företagen hade gått omkull utan subventioner och deras produktion, export och sysselsättning därmed fallit bort.

Hur skall då den förda politiken utvärderas? Att inte vidta någon åtgärd alls hade varit ett både osannolikt och politiskt inte särskilt intressant alternativ. Tvärtom visar våra körningar att den förda politiken haft mycket gynnsam verkan på kort sikt. Den ger dock negativa effekter på längre sikt. Detta gäller framför allt om man jämför den förda politiken med ett annat och lika kraftfullt åtgärdsprogram men med annan inriktning. Modellkörningarna visar att lönesubventioner till olönsamma företag driver upp lönerna och sänker lönsamheten och expansionskraften i den "friska" delen av ekonomin med sämre konkurrenskraft och långsammare tillväxt som följd. I den jämförelsen har krisstödet utan tvekan medfört att vi köpt oss ur kortsiktiga anpassningsproblem till priset av en fördröjd anpassning och lägre tillväxt framöver. Den enda jämförelse i vilken den selektiva stödpolitiken framstår som gynnsam inte bara på kort sikt är den med det politiskt orealistiska fallet att ingenting alls gjorts. Att de långsiktiga negativa verkningarna av den förda politiken inte blir så stora i denna

jämförelse hänger som nämnts samman med att stödet antas avvecklas snabbt och att de företag som då inte klarar sig tillåts gå i konkurs.

Ofta hävdas i den politiska debatten att det skulle föreligga en skillnad mellan politiker och nationalekonomer såtillvida att politiker måste ta socialt ansvar medan nationalekonomer inte skulle behöva göra det. I verkligheten består skillnaden snarast i hur man definierar det sociala ansvaret.

Det är naturligt att lokala och kortsiktiga hänsyn står i förgrunden vid politiska beslut. Så har vi nu en gång konstruerat vårt politiska system. Därför är det emellertid viktigt för ekonomerna att söka klargöra de sannolika långsiktiga verkningarna av sådana beslut och kvantifiera vilket pris man betalar i form av mindre välfärdsökningar i framtiden för att på kort sikt rädda jobben i vissa regioner och företag.

Med hänsyn till resultaten i den genomförda undersökningen synes det nu angeläget att motverka de negativa långsiktiga effekterna av den selektiva stödpolitiken genom en övergång till en mera generell politik som kan öka konkurrenskraften och skapa möjligheter för ny industriell verksamhet.