

# Trendbrott med förhinder

## 1973 års långtidsutredning

Av pol. mag. Jan Bröms, Industriförbundet

Den bild som målades upp för tre år sedan i 1970 års långtidsutredning beskrev en ekonomi som stod inför resursanspråk som vida överskred dess produktionsförmåga. De planer och bedömningar som hade samlats in angav efterfrågeökningar för den närmaste 5-årsperioden som stod i strid med tillgången på arbetskraft och möjlig produktion. För utredarna var det därför nödvändigt att göra prutningar i sitt bakgrunds-material för att på det sättet kunna sammanställa en konsistent kalkyl över utvecklingen fram till 1975. Problemen accentuerades ytterligare av det bytesbalansunderskott som under 1970 var ett övergripande problem för den ekonomiska politiken. Även om utredarna inte själva såg sin kalkyl på det sättet är det naturligt om denna i den allmänna debatten tolkades som om vi stod inför en permanent och varaktigt hogkonjunktur med överfull sysselsättning och överfrågan på varor och tjänster.

Som alla vet blev det inte så. Efterfrågan har under 1971 och 1972 utvecklats betydligt långsammare än någon väntade sig. En jämförelse mellan de årliga procentuella ökningarna i BNP-produktionen och de olika efterfrågekomponenterna som 1970 års långtidsutredare räknade med för perioden 1970—73 och den faktiska utvecklingen under de två första åren av planperioden visar det drastiska brott som skett i efterfrågans ökningstakt.

Tabell 1.  
1970 ÅRS LÅNGTIDSUTREDNING  
OCH DEN FAKTISKA UTVECKLINGEN 1970—72  
(Årliga procentuella tillväxter)

	1970—72	Faktisk utveckling 1970—72
BNP	3,3	2,1
Privat konsumtion	2,5	2,1
Offentlig konsumtion	4,8	6,7
Prutningsinvesteringar	2,8	1,6
Export	6,1	5,6
Import	5,2	9,7

Tabellen visar också i hur hög grad nedgången i aktivitetsnivån varit hemmagjord. Även om själfallet den internationella konjunkturspelet in är det påfallande att exporten varit den post som bäst motsvarat förväntningarna. 1970 trodde utredarna inte att det fanns några större möjligheter att dra ned den offentliga konsumtionens ökningstakt. Utvecklingen har visat att

de hade fel. När myndigheterna, som skett, ställs inför tvånget att hålla igen, finns det omedelbart prutmåner i förhållande till deras planer och ambitioner också på förhållandevis kort sikt. Den privata konsumtionens utveckling har sin speciella historia som det inte finns anledning att gå närmare in på i detta sammanhang.

Oberoende av hur man vill tolka nedgången är det uppenbart att 1972 inte kan kännetecknas som ett normalår. Det ställer långtidsutredarna inför speciella problem. Ett syfte med långtidsutredningarna är ju att kartlägga den långsiktiga produktionskapacitetens tillväxt för att inom den ramen söka bedöma vilken efterfrågan samhället har råd med. Här denna efterfrågan sedan skall åstadkommas betraktas som ett ekonomisk-politiskt problem som man inte har ambitioner att lösa. Frågan om kapacitetsutnyttjandets betydelse har tidigare aldrig ställts på sin spets. Utgångsåren för långtidsutredningarna har varit högkonjunkturer, under vilka det knappast rått någon tvekan om att de på kort sikt tillgängliga produktionsresurserna varit fullt utnyttjade.

För att kunna diskutera de långsiktiga utvecklingsproblemen måste man därför denna gång fästa större utgående vid förhållandena under utgångsåret 1972. In vad som tidigare varit nödvändigt. Man tvingas ställa den hypotetiska frågan om vad som skulle ha gällt om den internationella konjunkturspelet och den ekonomiska politiken varit anordnade och om ekonomin befunnit sig vid fullt resursutnyttjande. Själfallet är detta en fråga som inte kan besvaras speciellt entydigt. Men det svar man kommer fram till bestämmer i hög grad den utveckling man kan räkna med när ekonomin återställs till normala betingelser. Enligt utredarna skulle den totala produktionen under ett "normalt" 1972 varit ca 3 % större än den faktiskt var. För bytesbalansen skulle en sådan återhämtning innebära att det utvarande underskottet förbyttes till en situation som ungefär motsvarar jämvikt eller ett svagt underskott. I den kalkyl över industrisektorns utveckling som gjorts

inom Industrisens Utredningsinstitut (IUI)\* räknar man med att 1972 års industriproduktion låg ca 6 % under normalt kapacitetsutnyttjande, vilket kan förefalla något högt. För att återhämta den produktionen skulle industrin behöva öka sin sysselsättning med ca 2 %. Man beräknar således att det inom industrin finns en potentiell produktivreserv på ca 4 procentenheter, som kan hämtas igen när efterfrågelaget vänder.

De outnyttjade produktionsmarginerna påverkar i hög grad de förändringstakter som anges i utredningen. Utredarna gör en reviderad kalkyl för perioden 1970—75 och en ny 5-årsbedömning för perioden 1972—77. På grund av skillnaderna mellan utgångsåren blir tillväxttakterna ganska anordnade och svåra att jämföra mellan de bägge perioderna. 1970 var ett högkonjunkturår med ett efterfrågeläge som var högre än normalt och högre än vad som långsiktigt kan bedömas som nyttigt för ekonomin. För 1972 gäller motsatsen med hög arbetslöshet och en betydande outnyttjad kapacitet. Det ger själfallet betydligt högre tillväxt och därmed större utrymme för olika slag av efterfrågan i en kalkyl som har 1972 som utgångsår.

### Modellen

Innan detaljerna i dessa kalkyler koncentreras finns det anledning att diskutera den metod utredarna använt sig av i sina beräkningar. Hela långtidsutredningsarbetet är mycket hårt uppbyggt kring en modell för ekonomin, vars data är hämtade från nationalräkenskaperna och input-output-sambanden mellan olika sektorer. Hånsyn tas också till de tvungna förändringar som kunnat registreras i input-output-sambanden. Genom denna modell avser man att kunna simulera ett utvecklingsförlopp som skall vara konsistent i sin rad avseenden. I hudsak kan modellen sägas vara ett typiskt exempel på generera ett utvecklingsförlopp som skall vara förenligt med såväl inter som yttre balans för den svenska ekonomin.

\* Svensk industri 1972—1977 av Lars Wöhlen m. fl.

Det intressanta med modellen är naturligtvis hur den fungerar: sambanden mellan vad man sätter in som givna förutsättningar och vad man får ut som resultat. Den viktigaste förutsättningen gäller vad man tror om produktivitetens utveckling. Genom en från början förutsatt produktivitetens utveckling inom modellens 24 sektorer (varav 15 industribranscher) erhålls ett värde för den totala produktionskapacitetens tillväxt. På efterfrågesidan görs fristående bedömningar av den offentliga konsumtionens utveckling samt för de privata och offentliga investeringarna.

Med detta som utgångspunkt beräknas inom modellen den produktion och den sysselsättning inom de 24 produktionssektorerna som ger full sysselsättning och balans i de utrikes betalningarna. Den privata konsumtionen behandlas som den restpost som får kalkylerna att gå ihop. Utredarna är mycket noggranna med att markera att de inte gjort någon prognos för den privata konsumtionen. De talar endast om det utrymme som bör finnas för privat konsumtion under de angivna förutsättningarna.

### Kalkylresultaten

Utredarna har gjort en ny kalkyl för perioden 1970-75 och en bedömning för perioden 1972-77. Det ligger nära till hands att vilja se den första av dessa bedömningar som en prognos för perioden 1972-75 eftersom vi redan känner utvecklingen under periodens bägge första år. Men en sådan tolkning är enligt utredarna inte tillåten. Innebörderna av den nya kalkylen är i stället att man på nytt sett sig i 1970 års situation och gjort om den kalkyl man då gjorde sedan man nu fått tillgång till vissa delar av facit och därigenom kunnat utgå från något mera realistiska förutsättningar.

De förändringar som vidtagits gäller i första hand att man nu förutsätter en långsammare produktivitetens utveckling inom de olika produktionssektorerna och i andra hand att man på grund av de senare årens utveckling reviderat ned expansionsfaktorn för offentlig sektor och investeringarna. För 1975 räknar man med fullt kapacitetsutnyttjande och i för att få rimliga värden i kalkylerna: lika stora lagerinvesteringar som 1970.

I de bägge första kolumnerna i tab 2 återges den gamla och den nya bedömningen för perioden 1970-75. Trots den inte obetydliga nedrevidering som gjorts för produktivitetens inbär de värden som nu anges att det skulle finnas utrymme för en betydande

de expansion under de tre återstående åren. För att kalkylen skall slå in behöver BNP under dessa år växa med ca 5 % per år. Men om detta heter det i utredningen: "I vad mån sedan de efterfrågemässiga betingelserna kommer att finnas för att effektivt utnyttja kapaciteten skall inte här behandlas". Det akuta problemet att återföra ekonomin till normalt kapacitetsutnyttjande överläts således åt politikerna. Själv diskuterar man enbart vad som vore möjligt under ideala förhållanden.

Tabell 2.  
FORSÖRNINGSBALANSENS UTVECKLING  
ENLIGT LU 70 OCH DE NYA KALKYLERNA

	Ny kalkyl	
	LU 70 1970-75	1970-77
BNP	3,7	3,1
Privat konsumtion	3,1	2,6
Offentlig konsumtion	4,5	2,8
Bruttoinvesteringar	3,5	2,1
Export	7,0	6,7
Import	5,7	5,2

Den i praktiken intressantaste kalkylen gäller därför perioden 1972-77, som markerar de utrymmen som finns för olika former av efterfrågan när man tar hänsyn till såväl den långsiktiga kapacitetstillväxten i ekonomin som återhämtningseffekten under en 5-årsperiod. Trots att man också här räknar med en lägre långsiktig produktivitetstegring per arbetstimme än tidigare är tillväxten påfallande höga. Det beror förutom på återhämtningseffekten på att man nu inte räknar med någon ytterligare arbetsidsförkortning.

De höga tillväxttalen borde vara agnade att göra de flesta nöjda och glada. Det offentliga får en inte oöven tillväxttakt på 4,0 % per år, som även om den ligger under 60-talets trender klart överstiger vad som gällt under senare år. Men framförallt tilldrar sig den snabba ökningen som registreras för den privata konsumtionen (restposten) uppmärksamhet. Det är den som kommer att diskuteras och kommenteras i debatten. De 4,4 % i årlig ökning under en 5-årsperiod som här anges kan då tolkas på en rad olika sätt.

Den enklaste och rikligaste tolkningen av siffran är att se den som den restpost den är. Som sådan uttrycker den en konsumtionsökning som kommer att vara nödvändig för att den fulla sysselsättningen skall kunna återställas, vid given produktivitetsoökning och vid given ökning av investeringar och av offentlig konsumtion. En annan utgångspunkt är att se den höga ökningstakten som ett ekonomisk-politiskt problem. Till detta finns det anledning att återkomma längre fram i diskussionen om de ekonomisk-politiska

konsekvenserna av de gjorda kalkylerna.

En tredje utgångspunkt är att ställa ökningen i relation till ökningen av den offentliga konsumtionen. Vi har ju under decennier vant oss att den offentliga konsumtionen växer snabbare än den privata. När det nu presenteras beräkningar som vänder på detta förhållande kan det uppfattas som lätt sensationellt och tas som intäkt för att det nu finns utrymme för att låta den offentliga sektorn expandera snabbare. På den punkten blir emellertid fastpriskalkyler av det slag långtidsutredningarna utgör lätt missvisande.

### Den offentliga sektorn

Eftersom man inte räknar med någon egentlig produktivitetstegring inom produktionen av offentliga tjänster innebär de 4,0 procenten i tillväxttakt i själva verket en ungefär lika snabb sysselsättningsökning mot det offentliga (se tabell 3). Detta skall ställas i relation till en viss total nedgång i arbetslöshetsraten (vänt i tjänarna) för ekonomin i sin helhet och följdaktligen också människningar inom övriga viktiga sektorer. Trots att den offentliga sektorn växer långsammare än BNP i fasta priser kommer den således att ta en ökad andel av produktionsresurserna i anspråk, vilket också kommer att nödvändiggöra höjda skatter.

Den finansiella kalkyl som görs för att komplettera de reala beräkningarna illustrerar problemen: Vid en långsiktig lönestegring på 7 % per år och en ökning av BNP i löpande priser på drygt 8 % kommer de direkta statskatterna vid oförändrade skatteskalor att öka med ca 15 % per år, vilket är betydligt mer än vad som gällde 1967-72, då motsvarande ökning var 7 % per år. Skälhuden hänger bli samman med att sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna görs beskattningsbara från 1974, men ökningen är ändå påfallande stor. För kommunerna räknar man med att en höjning av skatteuttaget med 25 öre per år kommer att bli nödvändig, vilket skulle höja medelutbetalningen till 25 kr år 1977. Trots detta beräknas kommunerna få ökad uppläsningsbehov, vilket dock i kalkylerna motvägs av en lika stor ökning av statens finansiella sparande.

Sett som ett finansieringsproblem och som ett skatteproblem är det således helt uppenbart att långtidsutredningarna räknar med en mycket snabb offentlig konsumtionsökning, trots att den i fastpriseräknade framskiktningar anges som långsammare än ökningarna för ekonomin i sin helhet.

Tabell 3.  
PRODUKTION OCH SYSSELSÄTTNING INOM  
OLIKA BRANSCHGRÄNAR 1970-1977  
Procentuell årlig förändring, 1980 års priser  
resp. timmar

	Produktion		Sysselsättning	
	1970-1975	1972-1977	1970-1975	1972-1977
Järnbruk och järsk.	0,2	-2,5	-3,8	-6,1
Smedstål	-4,0	2,7	12,4	-10,3
Industri	5,0	9,7	-1,7	-1,0
El, gas, vatten och				
avlopp	4,2	6,1	-2,0	-0,3
Sjättelevnadsmedel	0,5	1,4	-2,9	-1,3
Byggnadsverksamhet	3,5	4,8	-2,9	-2,0
Varuförändel.	3,1	4,6	-0,8	0,7
Sandstene	3,3	3,8	-0,7	-0,2
Bostadsförvärvning	3,0	4,0	1,8	3,4
Privata tjänster	2,8	3,4	-0,6	0,0
Offentliga tjänster	3,8	3,1	-4,0	4,3
Så tjänsteproduktion	3,3	4,0	0,9	2,0
Totalt	3,4	4,4	-0,8	0,1

### Det ekonomisk-politiska problemet

De kalkyler utredarna presenterar kan vid ett ytligt påseende synas överräkningsfria och väl balanserade. De bör också vara tilltalande för politiker och allmänhet i den mening att man nu till skillnad från vad som gällde 1970 markerar att det finns utrymme för ökning på efterfrågesidan. Såväl konsumenter som offentlig sektor erbjuds nu att dela på det man avstått från under 1971 och 72. Problemet är att man i så begränsad utsträckning anger de praktiska sagan man måste betrakta för att nå upp till de villkor som finns inbyggda i LU-modellens idealvärld med full sysselsättning och balans i de utrikes betalningarna. En utnyttning om det kanske viktigaste problem som kommer att aktualiseras när ekonomin skall återställas till normala betingelser anges i den utredning som gjorts inom IUI.

I den fristående bedömning för industrisektorns utveckling som där gjorts på grundval av en enkät till de större företagen och på grundval av historiska utvecklingstendenser för industrin kommer man fram till en snodlig utveckling för industriproduktionen som ligger klart under den man räknar med i huvudbetänkandet. Även om siffrorna inte är helt jämförbara — därför att man i huvudbetänkandet använder sig av nationalräkenskapsdata, medan IUI baserar sina kalkyler på industristatistikens definitioner — tycks det som om den av IUI beräknade produktionsökningen ligger ca 1 procentenhet under långtidsutredningsprognosen per år. Medan man i huvudbetänkandet räknar med en produktionsökning på 6,7 % per år för perioden 1972-77 är motsvarande värde i IUI:s bedömning ca 5,7 % -4,7 % i kapacitetstillväxt och resten en återhämtnings-effekt från 1972 års låga resurstillväxt.

I en jämförelse mellan dessa båda siffror är det viktigt att notera den

skillnad som ligger i hur man kommit fram till dem. Långtidsutredningens industriproduktionsökning är helt beräknad inom den modell som utgör kärnan i dess arbete. I korthet är den industriproduktionsökning LU räknar med den ökning som är nödvändig för att man skall få full sysselsättning och balans i de utrikes betalningarna. Ökningstakten storlek är därigenom självfallet också beroende av den snabba ökning av privat konsumtion man räknat med under perioden. Den privata konsumtionen har ett betydligt högre industrivaruinnehåll än exempelvis offentlig konsumtion och bostadsbyggande, 64 % av all slutlig industrivaruefterfrågan inom landet kommer från den privata konsumtionen. Det gör att en snabb privat konsumtionsökning måste mötas av en motsvarande snabb ökning också av industriproduktionen för att inte bytesbalansen skall försämrats.

Om de beräknade 6,7 procenten i produktionsstillväxt säger utredarna: "Modellen ger emellertid till resultat att den beräknade efterfrågan från olika sektorer kommer att ge en snabbare ökning av industriproduktionen än den av IUI beräknade." Bakom Långtidsutredningens industriprognos ligger således en förväntan om en mycket problemfri koppling mellan hemmamarknadsefterfrågan och industriproduktionens utveckling som automatiskt ger balans i de yttre betalningarna vid full sysselsättning. Inte minst de senaste årens utveckling bör ha gjort klart att sambanden är mer komplicerade än så.

Självfallet har långtidsutredarna rätt vad gäller tendensen: det finns en klar koppling mellan hemmamarknadsfrågans utveckling och industrins tillväxtakt. En snabbare ökning av den privata konsumtionen med dess höga industrivaruinnehåll bör stimulera till en snabbare industriutrustningsökning. Inte minst utvecklingen under 1971 och 72 har visat styrkan i det ovanstående sambandet; hur en långsam efterfrågetillväxt bromsar upp industrins utbyggnad. Men det ekonomisk-politiska problemet ligger i om stimulansen av en ökad efterfrågetillväxt inte räcker, och om den ökade efterfrågan därför leder till ökad import och underskott i bytesbalansen. Vad gör man då?

Andra hälften av 60-talet illustrerar en utvecklingsväg att lösa problemet med att åstadkomma såväl full sysselsättning som yttre balans samtidigt. En i stort sett tillämplig till andra länder mycket större andel av löneköpingarna överfördes under denna period genom

skatter och avgifter till det offentliga och lades där till grund för offentlig och halvoffentlig konsumtion. På detta sätt kunde den ur bytesbalanssynvinkel mera krävande privata konsumtionen hållas tillbaka till förmån för offentlig konsumtion och bostadsbyggande, vilka inte på samma sätt leder till importterfågan. Man lyckades således genom successiv överflyttning av efterfrågan mot arbetsintensiva sektorer med lågt industrivaruinnehåll kompensera en svag industriutveckling utan att för den skull arbetslöshet eller yttre balansproblem uppkom.

Men samtidigt — och det är det viktiga — försvagade man ytterligare den industriella utvecklingen. En långsam efterfrågetillväxt gav liten stimulans till industrins utbyggnad. Den långsamma ökningen av privat konsumtion och den därigenom låga tillväxten för industrivaruefterfrågan inom landet kan säkerligen också delvis förklara den ökade pressen på industrins lönsamhet och den därav följande snabba utslagningsakt. Samma effekt i form av en långsam ökning av den privata konsumtionen och därigenom också en långsam ökning av industrivaruproduktion och import har i än högre grad gjort sig gällande under de första åren av 70-talet och slår också igenom i LUS kalkyler för perioden 1970-75.

Det intressanta är emellertid att långtidsutredarna nu räknar med en vändning på denna punkt. Industrivaruefterfrågan beräknas nu utvecklas betydligt mer expansivt än vad vi varit vana vid. Efter en period med successivt sjunkande tillväxtall förutses nu ett trendbrott. Frågan är då hur industrin kommer att reagera på dessa nya signaler. Vilken återhållande kraft har de gamla negativa trenderna på möjligheterna att få en accelererad industriell utveckling? Något entydigt svar lär knappast kunna ges på den frågan.

Det är inte rimligt att långsiktigt tänka sig en fortsättning på en utveckling där en försvagad internationell konkurrenskraft hos industrin kompenseras med ökad offentlig sysselsättning, som leder till ytterligare försvagningar inom industrin osv. I den mån man vill utläsa de ekonomisk-politiska problemen i LU så gäller det i hög grad just detta. Den fråga som aldrig ställs i huvudtexten men som ändå är den centrala, om utredningens kalkyler skall gå att förverkliga, gäller hur man skall kunna få fram den snabbare industriutrustningsökning som är en förutsättning för att den privata konsumtionen skall kunna ökas, vilket i

Forts. på sid. 786

sin tur är en viktig förutsättning för att den totala efterfrågan och därmed sysselsättningen skall kunna höjas.

Orsak och verkan kan med fördel ses från andra hållet: vad som nu måste ges prioritet är den privata konsumtionen, vars snabba ökning är en nödvändig förutsättning för att industrins utveckling och sysselsättningen skall kunna hållas på en tillfredsställande nivå.

Vad som inte bör tillåtas ske illustreras i nedanstående tabell ur den inom IUI utarbetade industriprognosen:

Tabell 4  
ALTERNATIVA UTVECKLINGSMÖNSTER  
FÖR PRODUKTION, HEMMAMARKNADS-  
EFTERFRÅGAN OCH UTRIKESHANDEL 1970—1977  
(Procentuell årlig tillväxt)

	1970—	1972—1977	
	1975	Alt. 1	Alt. 2
Export	7,0	6,0	7,5
Import	5,5	6,6	7,0
Industrivaruefterfråg			
i Sverige	2,8	3,1	3,8
Industriproduktion	4,4	4,4	4,7

De siffror som anges i tabellen är inte jämförbara med vad som återfinns

i huvudbetänkandet därför att de avser en ekonomisk utveckling som rensats från de exceptionella omständigheter som rått under 1972. Vad som emellertid illustreras är följande: för det första visas för perioden 1970—75 hur en mycket långsam tillväxttakt för industrivaruefterfrågan inom landet lett till en snabbare tillväxt för exporten än för importen och därmed en förbättring av handelsbalansen. Samtidigt har denna utveckling lett till en mycket långsam ökning i industrivaruproduktionen.

För den framåtblickande perioden skisseras två alternativa utvecklingsmönster. Alt 2 står där för en expansiv efterfrågeutveckling och en i motsvarande grad snabb produktionsutveckling inom industrin. Risken är emellertid att denna snabbare efterfrågeutveckling på hemmaplan kortsiktigt leder till en långsammare exportutveckling och en ökad import, vilket kan leda till bytesbalansproblem. Frågan gäller då hur politikerna kommer att

reagera i en sådan situation. Det ligger nära till hands att befara, att vad som kommer att ske är att man i den ekonomiska politiken kommer att tvingas tillbaka mot ett utvecklingsmönster av samma typ som gällt under 60-talet och som återfinns i tabellen i kalkylen för perioden 1970—75.

Under trycket av försvagade yttre betalningar tvingas man hålla tillbaka industrivaruefterfrågan — och kompensera detta sysselsättningsmässigt med ökad offentlig konsumtion. Därigenom kommer man emellertid som illustreras i Alt 1 också att sänka industriproduktionens utvecklingstakt. En viss kompensation sker enligt alternativet genom att resurser friställs för export. Detta tillsammans med en dämpad importökning ger yttre balans. Men i praktiken innebär alternativet att man skjuter problemen framför sig. Fört eller senare måste trenden vändas.

Jan Bröms