

INDUSTRIENS
UTREDNING SINSTITUT
ARKIVET

Forskningsrapport nr 11
1980

**OFFENTLIG SERVICE
OCH INDUSTRIELL TILLVÄXT**

Perspektivskisser av svensk
ekonomisk utveckling
1950-2000

av

Tomas Nordström och
Bengt-Christer Ysander



INDUSTRIENS UTREDNING SINSTITUT



Industriens Utredningsinstitut

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

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 sammanhängen 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 Rune Höglund

Direktör Axel Iveroth

Docent Nils Landqvist

Direktör Olof Ljunggren

Direktör Lars Nabseth

Tekn. dr Curt Nicolin

Direktör Alde Nilsson

Ekon. dr Hans Stahle

Direktör Sven-Olov Träff

Disponent Karl Erik Önneshj

Docent Gunnar Eliasson, chef

Adress

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

ISBN 91-7204-126-9

INDUSTRIENS UTREDNING SINSTITUT

Tomas Nordström och Bengt-Christer Ysander

OFFENTLIG SERVICE OCH INDUSTRIELL TILLVÄXT
Perspektivskisser av svensk ekonomi 1950-2000

(c) Industriens Utredningsinstitut

FÖRORD

I denna forskningsrapport redovisas ett antal alternativa utvecklingsförlopp för svensk ekonomi fram till sekelskiftet. Syftet med dessa kalkyler och analyser, som kan sägas ha karaktären av "långtidsutredningar med förlängd horisont", är att åskådliggöra de långsiktiga konsekvenserna av strukturproblemen i svensk ekonomi och belysa de möjligheter och krav som den ekonomiska politiken kan väntas stå inför under olika betingelser ifråga om världshandelsutveckling m m. Arbetet har utförts som ett led i scenariobeskrivningen för den pågående energipolitiska studie - "Kran-projektet" - som genomförts inom IUI i samarbete med Handelshögskolan. Det bygger på simuleringar gjorda med en i detta sammanhang utvecklade tillväxtmodell för svensk ekonomi. Då resultaten kan väntas vara av intresse för den pågående debatten kring den offentliga sektorns utveckling och 80-talsperspektiven, har vi funnit det angeläget att redan nu avrapportera denna delstudie. En utbyggd och något mera detaljerad redovisning beräknas senare bli publicerad.

Stockholm i november 1980

Gunnar Eliasson

INNEHÅLL

PROBLEMEN

Balanskrav kontra konsumtionskrav - några huvudfrågor inför 80-talet 7

Har vi det så dåligt ställt som siffrorna visar? - Om nationalräkenskaper och andra statistiska synvillor 8

Uppbromsningen på 70-talet - en diagrammatisk återblick 16

KALKYLERNA

Att räkna på framtiden - långsiktskalkylernas innebörd, förutsättningar och uppläggning 20

Fyra kalkylalternativ 29

Basfallet 34

Referensfallet 42

Moderniseringsfallet 46

Gäldenärsfallet 50

LÄRDOMARNA

Att byta offentlig mot privat konsumtion 53

Hur snålt blir det snåla 80-talet? 56

Behöver industrin mer folk? 62

De ofrånkomliga skattehöjningarna - om sambandet mellan budgetunderskott och betalningsunderskott 65

Konsumtionsmöjligheterna i framtiden - en sammanfattning 68

I. PROBLEMEN

Balanskrav kontra konsumtionskrav - några huvudfrågor inför 80-talet¹

Den ekonomiska debatten kring 80-talets svenska ekonomi präglas samtidigt av stor enighet och stor förvirring. Enigheten gäller de grundläggande balansbristerna i den svenska ekonomin - i utrikesbetalningarna, i den statliga budgeten och på penningmarknaden. Förvirring präglar däremot ofta analysen kring krisens orsaker och framför allt försöken att dra upp långsiktiga linjer för en ekonomisk politik som kan råda bot på problemen.

Skall det externa betalningsunderskottet främst skyllas på giriga oljeschejker, defensiva företagsledare, prylhungeriga konsumenter och löntagare eller ambitiösa kommunalråd.

Skall vi bygga bort utlandsskulden genom en kraftig industriexpansion eller svälta oss genom 80-talet eller måste vi - och kan vi - göra bägge dessa saker samtidigt? Betyder detta i så fall en massiv omfördelning av arbetskraft och andra resurser från framför allt den offentliga servicesektorn till industrin? Blir det tillräckligt reall "löneutrymme" kvar för att arbetsmarknad och avtalsmaskineri skall kunna fungera? Krävs det ett socialt moratorium och kanske till och med sänkt vård- och utbildningsstandard för att frigöra tillräckligt med resurser? Kan neddragningen av det statliga budgetunderskottet ske utan kraftiga skattehöjningar som i sin tur eventuellt förstärker riskerna för ytterligare infla-

¹ Utgångspunkten för de beräkningar som redovisas i det följande har varit den tillväxtmodell och det "referensfall" som utarbetats av oss inom IUI som en del av det s k "Kran-projektet", en energipolitisk simuleringsstudie utförd av IUI och Handelshögskolan på uppdrag av Delegationen för Energiforskning. Huvuddragen av beräkningarna har tidigare redovisats vid en föredragning inför riksdagens finansutskott (23.10 1980).

tion, marknadsflykt och en snedfördelad och ineffektiv resursanvändning? Innebär riskerna för en ytterligare förstärkt inflation att åtstramningspolitiken måste sättas in snabbare och "brutalare" än vad som annars skulle behövas.

Vi skall i det följande söka diskutera dessa frågor i anslutning till ett antal alternativa utvecklingsförlopp för perioden 1980-2000, framräknade med hjälp av en tillväxtmodell för svensk ekonomi. Vad modellexperimentet främst avser att demonstrera är sambanden mellan å ena sidan det långsiktiga konsumtionsutrymmet och dess fördelning mellan privat och offentligt samt å andra sidan den industriella kapacitetens utbyggnad och modernisering.

Har vi det så dåligt ställt som siffrorna visar? - Om nationalräkenskaper och andra statistiska synvillor

Vi kommer i fortsättningen att jonglera med ganska många statistiska uppgifter och tillväxttal framräknade i nationalräkenskapstermer. Både forskare och politiker är vana vid att få den ekonomiska verkligheten presenterad i nationalräkenskapernas standardformat. Vi är så vana vid det att det finns en risk för att vi glömmet de begränsningar och bristfälligheter som fortfarande vidlåder varje sådant statistiskt material och blir enögda i vår tolkning av det. Det kan därför vara på sin plats att inledningsvis något erinra om de vanligaste sätten på vilka även en omsorgsfull sifferanalys kan ljuga om verkligheten.

De relativt stora revisioner av nationalräkenskaperna som nyligen genomförts har påmint oss om att osäkerhetsmarginalerna är och sannolikt kommer att förbli så stora att de ger utrymme för relativt skiljaktiga tolkningar av utvecklingen. Revideringarna har ju

framför allt gällt sådana för den ekonomisk-politiska analysen strategiska uppgifter som storleken av bytesbalansunderskottet, utvecklingen under senare år av hushållens konsumtion och sparande och därmed också tillväxten i den totala ekonomin. Det ser nu ut som om konsumtionsutvecklingen för hushållen under senare delen av 70-talet varit mera gynnsam och samtidigt bytesbalansutvecklingen mindre ogynnsam än vi tidigare räknat med. Revideringarna torde inte i någon väsentlig grad ändra vår bild av de grundläggande balansbristernas orsaker och verkningar men den understryker ytterligare behovet av att vara försiktig när det gäller att dra kvantitativa slutsatser och utforma entydiga rekommendationer på grundval av detta siffermaterial.

När det gäller att tolka utvecklingen av den svenska välfärden under senare år utgör emellertid nationalräkenskapernas felräkningar inte den enda eller ens den viktigaste källan till missvisningar. Minst lika viktiga att beakta är de delar av utvecklingen som nationalräkenskaperna medvetet utelämnar eller underskattar. Nationalräkenskapssystemet är ju i huvudsak utformat för att registrera genomförda transaktioner - köp och försäljningar - på gängse marknader. I den mån vi har anledning anta att omfattningen av hemmaproduktion, tjänstebyte och "svarta" transaktioner väsentligt ökat under senare år som följd bl a av skattesystemets utformning, ger oss den officiella statistiken en ofullkomlig och missvisande bild av den faktiska utveckling som hushåll och företag i ekonomin upplevt. Den officiella statistiken registrerar exempelvis en kraftig dämpning av den privata standardutvecklingen under senare delen av 70-talet. Om man emellertid tar hänsyn till dessa oregistrerade transaktioner tillsammans med samtidiga förändringar av arbetstider och arbetsförhållanden och trygghetsgarantier, är det fullt möjligt att det totala utrymmet för privata standardstegringar varit relativt oförändrat ehuru möjligen väsentligt mera snedfördelat än tidigare.

En annan missvisning i nationalräkenskapernas välfärdsräkning sammanhänger med behandlingen av den offentliga verksamheten. Våra nationalräkenskaper och BNP-mått är konstruerade främst i syfte att underlätta kortsiktig konjunkturanalys genom att mäta tillväxt och utnyttjande av "säljbara" produkter och resurser. I fråga om de offentliga tjänsterna, som för närvarande icke säljs till marknadspriser och därför är svårsmätbara, har man med hänvisning till detta begränsade syfte valt att undvika alla mer sofistikerade försök till skattningar. Man mäter därför "volymutveckling" för offentliga tjänster helt enkelt i termer av volymutveckling för kapitalförslitning, för arbetstimmar respektive för insatssvaror sammanvägda enligt prisförhållanden under något basår. Detta innebär att man på olika sätt "felvärderar" utvecklingen av den offentliga tjänsteproduktionen. För det första bortser man från all normal kapitalförräntning i offentlig sektor, vilket leder till en sänkning av nivån för de redovisade volymtalen. För det andra bortser man från möjligheterna till en produktivitetsutveckling.

Hur stor produktivitetsutvecklingen i svensk offentlig sektor är har vi mycket litet underlag för att bedöma. Vi kan inte ens med säkerhet säga om den är positiv eller negativ. Vissa indikationer på den möjliga storleksordningen av det vi utelämnat kan emellertid hämtas från aktuella amerikanska undersökningar. I våras publicerades exempelvis en undersökning från Office of Personal Management, där man med olika medel sökt mäta produktivitetsutvecklingen för 50 federala verk motsvarande omkring 65 % av den federala sysselsättningen. Man fann där för perioden 1967-78 en genomsnittlig produktivitetsökningstakt av 1,4 % och för åren 1978-79 en årlig ökning av 1,7 %. Resultaten är givetvis ytterligt osäkra men indikerar ändå existensen av en positiv produktivitetsutveckling på den federala nivån. Detta blir givetvis av särskilt

intresse när man påminner sig att den registrerade produktivitet-utvecklingen inom det privata näringslivet i USA sedan 1973 genomsnittligt legat på en årstakt av 1,1 %. Dessvärre finns inga motsvarande mätresultat ifråga om de för oss speciellt intressanta sektorerna vård och utbildning. I alla länder har under efterkrigstiden registrerats en mycket snabb ökning av den reala kostnaden per elevdag i grundskolan och per vård dag på sjukhusen. Det finns emellertid inget säkert sätt att avgöra i vilken mån dessa kostnadsstegringar motsvaras av kvalitetsförbättringar respektive av eventuella produktivetsförsämringar.

Även när siffrorna är rätt, gäller det att vara försiktig när man handskas med olika slag av tillväxtmått. "Tillväxtens aritmetik" är snårig i sin blandning av bl a absoluta ökningar och relativa tillväxttal och man kan lätt förledas till förhastade eller överdramatiserade slutsatser.

Det kan därför vara skäl att påminna om några av de problem som uppkommer när man skall räkna på tillväxten i en ekonomi, vars olika sektorer redovisar skiljaktiga tal för produktivetsökningen. Att produktivetsökningen för offentlig sektor sätts till noll i den officiella statistiken medför exempelvis bl a följande två konsekvenser. För det första gör detta, som vi redan ovan påpekat, det än svårare att uppfatta BNP-måtten som en indikator på välfärdsutvecklingen. Om man exempelvis gör det icke orimliga antagandet att den årliga produktivetsökningen från offentlig tjänsteproduktion är densamma som den redovisade produktivetsökningen inom privat tjänsteproduktion, skulle omräkningen medföra en höjning av BNP-nivån 1980 med ca 1/3 jämfört med utgångsvärdet 1950.²

² För en närmare diskussion och illustration av dessa omräkningsmöjligheter se B-C Ysander, 1979, "Offentlig ekonomi i tillväxt", kapitel 9 i Att välja 80-tal, IUI 1979.

För det andra medför den officiella redovisningsschablonen att, vid given produktivtetsökningstakt i övriga sektorer, den redovisade BNP-ökningen kommer att sjunka så länge den offentliga sysselsättningsandelen ökar. Alldeles oavsett vad som händer med konjunkturer och tillväxtbetingelser hemma och i omvärlden har vi alltså att se fram mot en långsiktigt sjunkande tillväxttakt i ekonomin mätt med BNP-mått.

Den pågående omstruktureringen av ekonomin med omfördelning av sysselsättning mellan olika sektorer gör det också extra farligt att arbeta med enkla extrapolationer som analys- eller prognosinstrument. Under efterkrigstiden har den relativa betydelsen av olika sektorer i ekonomin starkt förskjutits. Om vi mäter förändringen i termer av förädlingsvärdeandelar i BNP, har industrisektorn icke påverkats i någon väsentlig utsträckning - efter en viss mindre ökning under 50-talet återgick den under 60-talet till sin ursprungliga nivå, som den sedan bibehållit i stort under 70-talet. Förskjutningen har i stället väsentligen haft karaktären av en överflyttning från jordbrukssektorn till tjänstesektorn, där det framför allt är den offentliga tjänstesektorn som expanderat. Medan den offentliga tjänsteandelen förblev relativt oförändrad under 50-talet, har den sammanlagt under 60- och 70-talen drygt fördubblats. Med hänsyn till produktivitetsskillnaderna motsvarar detta givetvis en ännu snabbare omfördelning av sysselsättningen. Andelen sysselsatta i offentlig tjänsteproduktion har sedan 1950 ungefär tredubblats. I dag är mindre än en tjugondel sysselsatta inom jordbruket och därmed är också möjligheterna för sysselsättningsomfördelningar av samma slag som under 80- och 90-talen ytterligt begränsade. Även med en viss fortsatt avtappning av arbetskraft från industrisektorn kommer den förväntade arbetskraftsutbudsutvecklingen under 80- och 90-talen i form av nettoimmigration och fortsatta öknningar av förvärvsintensiteten för kvinnor, inte att kunna möjliggöra en snabbare tillväxt av den offentliga tjänsteproduktionen än vad som motsvarar ca hälften av den genomsnittliga

tillväxttakten under 60- och 70-talen. Som vi senare mera i detalj skall se, sätter bl a hänsynen till bytesbalansen en övre gräns för i vilken takt vi kan rationalisera bort arbetskraft från industrin, vilket innebär att vi även med en hög prioritering av offentlig service får räkna med en relativt balanserad tillväxt framöver, dvs oförändrade förädlingsvärdeandelar.

Även en sådan balanserad tillväxt i termer av förädlingsvärdeandelar innebär emellertid fortsatta sysselsättningsöverföringar från de högproduktiva sektorerna. Eftersom möjligheterna till ytterligare omfördelningar från jordbrukssektor och privat servicesektor kan förväntas vara mycket begränsade, kommer på sikt tillväxttakten i ekonomin liksom kravet på omfördelning av sysselsättning till offentlig sektor att då bestämmas av hur snabbt arbetskraftsutbudet kan öka. För en närmare diskussion av det balanserade tillväxtfallet och dess sysselsättningskonsekvenser se not 3, s 14 f.

Det finns en annan och kanske naturligare definition av balanserad tillväxt som utgår från efterfrågesidan. Med balanserad tillväxt menar man då en likartad tillväxttakt för privata och offentliga standardkomponenter för varje enskild hushållsgrupp. För att göra ett sådant tillväxtbegrepp operativt krävs uppenbarligen att vi dels känner den relativa utvecklingen av olika hushållsgrupper, dels har en uppfattning om offentlig produktivitetsutveckling. En stor del av den pågående ekonomisk-politiska debatten inför 80-talet kan sägas avse dels önskvärddheten av en balanserad tillväxt i denna mening, dels bedömningen av den faktiska produktivitetsutvecklingen för olika delar av offentlig service.

3 Om balanserad tillväxt i en tvåsektorsekonomi

Balanserad tillväxt i en tvåsektorsekonomi kan diskuteras med hjälp av följande enkla modell. De två sektorerna kan t ex representera industrin - eller hela näringslivet - resp. den offentliga tjänstesektorn. Antag att den enda produktionsfaktorn är arbetskraft, vars summa är konstant = N , och som fördelar sig mellan sektorerna med $n_1(t)$ i den första sektorn - "industrin" - och $n_2(t)$ i den andra, "offentliga", sektorn. Produktivitetsokningstakten är r_1 i den första och r_2 i den andra sektorn, med $r_1 > r_2$. Sektorproduktionen i tidpunkt t är således $n_1(t)e^{r_1 t}$ resp. $n_2(t)e^{r_2 t}$. Balanserad tillväxt antas innebära att bägge sektorernas produktion växer med samma takt, $\rho(t)$, så att en given konstant proportion, k , bibehålls: $kn_1(t)e^{r_1 t} = n_2(t)e^{r_2 t}$. Härav följer att vi vid varje tidpunkt kan skriva den totala arbetskraften som $N = n_1(t)[1 + ke^{(r_1 - r_2)t}]$, och den totala produktionen som $P = (1+k)n_1(t)e^{r_1 t}$. Eftersom den totala produktionen också är resultatet av balanserad produktionstillväxt -

$P = Ne^{\int_0^t \rho(x) dx}$ får vi uttrycket:

$$(1+k)e^{r_1 t} = (1+ke^{(r_1 - r_2)t})e^{\int_0^t \rho(x) dx} \quad (1)$$

vilket ger följande bestämning av den balanserade tillväxttakten:

$$\rho(t) = r_2 \frac{\left(\frac{r_1}{r_2} + ke^{(r_1 - r_2)t}\right)}{(1+ke^{(r_1 - r_2)t})} \quad (2)$$

Vi ser nu att $r_1 > \rho(t) > r_2$ och att $\rho(t) \xrightarrow{t \rightarrow \infty} r_2$. Med andra ord,

tillväxten i hela ekonomin ligger alltid under produktivitetstillväxten i "industrin" - ju mindre "industriandel" - (ju större k) desto lägre allmän tillväxttakt - och sjunker successivt asymptotiskt mot produktivitetsokningstakten i den "offentliga" sektorn. Utjämnningen åstadkoms genom successiva - och proportionellt ökande - arbetskraftsöverföringar från industrin:

$$\frac{\dot{n}_1}{n_1} = \rho(t) - r_1. \quad (3)$$

På mycket lång sikt kommer således "industrisysselsatta" att överföras till "offentlig" sektor i en takt motsvarande ungefär skillnaden i produktivitetsökningstakt, $(r_1 - r_2)$.

Vid tolkningen av modellen i termer av den svenska ekonomiska utvecklingen kan r_2 - modellens produktivitetsökningstakt för den offentliga sektorn - också antas inkludera den ökning av arbetskraftsutbudet som under åtminstone det senaste decenniet i sin helhet har blivit utnyttjad inom offentlig tjänstesektor. Ökningen i arbetskraftsutbud och rationaliseringstakten i offentlig verksamhet bestämmer då den undre gränsen för ekonomins långsiktiga tillväxt.

En befolkningsökning i takten v kan också lätt inkluderas formellt i modellen genom att respektive genomsnittliga produktivitetsutveckling för de bägge sektorerna definieras som $(r_1 - v)$ och $(r_2 - v)$. Modellen r_1 och r_2 avspeglar med denna tolkning takten i den totala potentiella produktionsökningen i sektorn, sammansatt av naturlig arbetskraftsökning respektive produktivitetstegring. Det undre gränsvärdet för tillväxttakten i ekonomin kan då fortfarande skrivas som r_2 .

Begreppet "balanserad tillväxt" skulle också kunna tolkas som "lika tillväxt i det enskilda typhushållets tillgång på privata och offentliga standardkomponenter". Vid konstant bytesförhållande gentemot omvärlden kommer i det enkla en-faktor-fallet uppenbarligen konsumtionsfördelningen att utvecklas parallellt med produktionsfördelningen. Balanserad tillväxt i denna tolkning kommer då att kräva en sektorfördelning av produktionen - ett k - som varierar med befolknings- och hushållssammansättning. Balanserad tillväxt under exempelvis 70-talet skulle således ha krävt ett icke oväsentligt ökat k med hänsyn till den relativa ökningen av de särskilt servicekrävande barn- och åldringsgrupperna.

Naturligtvis kompliceras bilden i verkligheten av en rad ytterligare faktorer som t ex växlande bytesförhållanden med omvärlden, existensen av en betydande privat tjänstesektor, strukturella ojämvikter och inte minst input-outputrelationer mellan sektorerna. Ceteris paribus bör dock de långsiktiga tendenser som modellen utpekar kunna identifieras även i verklighetens ekonomi.

När man diskuterar utrymmet för konsumtionsökningar under 80-talet är det också väsentligt att skilja på absoluta och relativa ökningstal. När man talar om en nödvändig halvering av tillväxttalen för offentliga resurser under 80-talet, kan man lätt få det att låta som om det innebar en kraftig åtstramning av utrymmet för sociala reformer. Man bör då emellertid hela tiden komma ihåg att de låga tillväxttalen till stor del beror på att sektorn relativt sett vuxit sig så stor under 70-talet. Halverade tillväxttal under 80-talet kan alltså innebära nästan lika stora absoluta årliga ökningarna i termer av förädlingsvärde och sysselsättning. Både när det gäller bedömningen av kommunalpolitiskt handlingsutrymme och uppskattningen av serviceförbättringar för det enskilda hushållet är det ju främst de absoluta ökningarna som är relevanta. Att servicesektorn, som i dag sysselsätter mer än 60 % av arbetskraften, inte längre kan växa i samma takt som under den första efterkrigstiden när den endast svarade för drygt 1/3 av sysselsättningen, kan rimligen varken förvåna eller förskräcka någon.

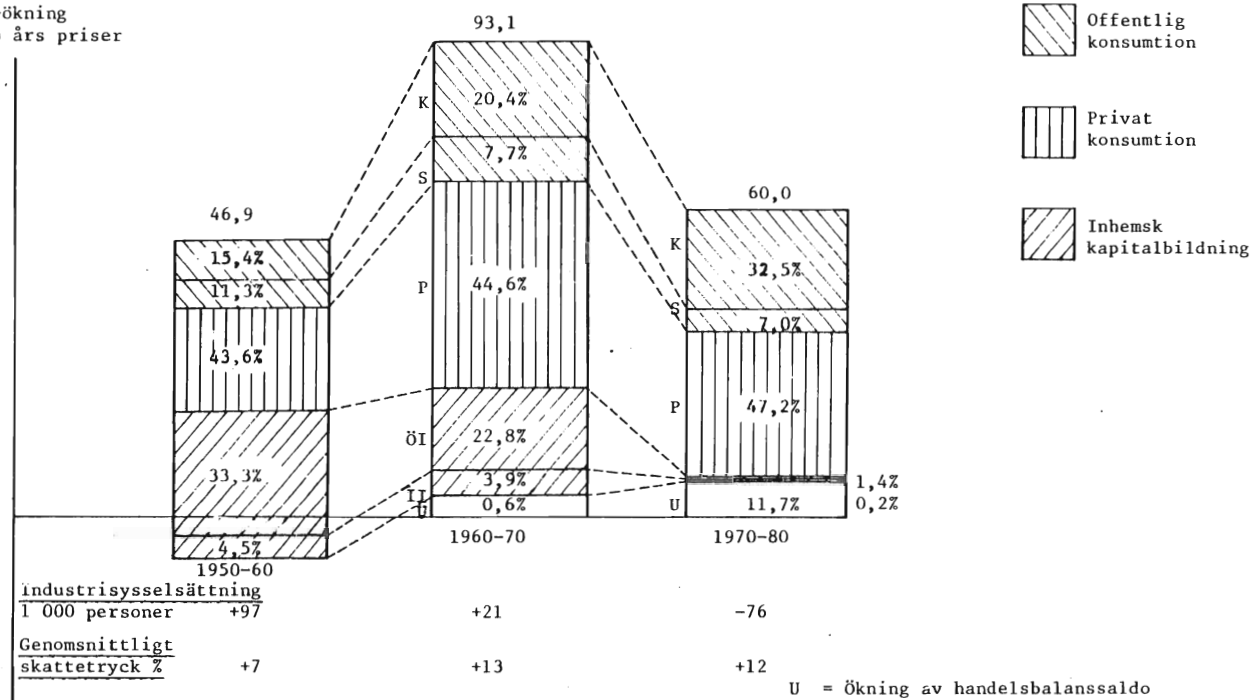
Ökningen av totalt konsumtionsutrymme i ekonomin bestämmer i sin tur inte entydigt standardförändringen för det enskilda hushållet. Vilken privat standardstegring ett genomsnittligt löntagarhushåll kommer att uppleva på 80-talet exempelvis beror bl a på hur stor del av den privata konsumtionsökningen som fördelas på det ökade antalet löntagare, hur förvärvsfrekvensen ökar och hur "lönestegen" ser ut.

Uppbromsningen på 70-talet - en diagrammatisk återblick

Som en jämförelsepunkt för de senare redovisade framtidskalkylerna skall vi här först med hjälp av figur 1 ta en snabb återblick på utvecklingen under de senaste tre decennierna. Vad staplarna i figuren visar är helt enkelt hur BNP-tillväxten i vårt land förde-

Figur 1. BNP-ökningens användning
1950-60, 1960-70, 1970-80

Miljarder kr
BNP-ökning
1975 års priser



Industrisysselsättning 1 000 personer	+97	+21	-76
Genomsnittligt skattetryck %	+7	+13	+12

Minskning av
handelsbalans-
saldo.
Miljarder kr
1975 års priser

U = Ökning av handelsbalanssaldo
II = Ökning av industriinvesteringarna
ÖI = Ökning av övriga investeringar
P = Ökning av privat konsumtion
S = Ökning av statlig konsumtion
K = Ökning av kommunal konsumtion

lats mellan olika ändamål under dessa decennier. Tillväxten är här mätt i 1975 års priser mellan decenniernas början och slut, dvs 1950-60, 1960-70 respektive 1970-80. De karakteristiska drag i 70-talsutvecklingen som vi påminns om genom figuren är bl a följande.

Den totala BNP-ökningen under 70-talet blev begränsad och i absoluta termer inte väsentligt större än under 50-talet.

En fortsatt stark ökning skedde också av den andel som gick till den kommunala konsumtionen - under 70-talet en tredjedel mot en femtedel under 60-talet och en sjättedel under 50-talet.

Nästan ingen ökning sker under 70-talet av den inhemska kapitalbildningen, medan 27 % av BNP-ökningen under 60-talet användes för investeringar, och under 50-talet närmare 40 %. Stagnationen är speciellt markant ifråga om industriinvesteringarna.⁴

Volymmässigt fortsätter handelsöverskotten att öka även under 70-talet. Överskotten ökar emellertid inte tillräckligt snabbt för att täcka terms-of-trade-förluster i samband med oljeprisstegringar m m respektive ökade utländska betalningsförpliktelser för utlandsbistånd och räntor. Framför allt är det under kostnadskrisens år 1976-77 som svensk exportindustri hamnar på efterkälken i förhållande till sina utländska konkurrenter.

Under 70-talet sker också en snabb minskning inom industrin av arbetsinsatserna i timmar räknade. Medan antalet arbetstimmar

⁴ Produktionsökningens fördelning är beräknad som skillnad mellan begynnelse- och slutår för respektive period. Det innebär att konjunkturbetingade variationer i efterfrågekomponenterna inkluderas. Av den höga siffran för inhemska kapitalbildning 1950-60 - 38 % - kan t ex ett par procentenheter hänföras till extremt höga lagerinvesteringar 1960.

under 50-talet var relativt oförändrat och under 60-talet minskade med omkring 9 %, reduceras insatserna under 70-talet med hela 17 %. Eftersom arbetstiden per sysselsatt samtidigt minskat, blir avtappningen räknad i termer av medelantal anställda personer väsentligt mindre dramatisk. Under 50-talet ökar antalet industrissysselsatta med omkring 97 000 eller drygt 10 %. Under 60-talet är antalet sysselsatta inom industrin relativt oförändrat - en ökning med 20 000 eller ca 2 %. Arbetsstyrkan reducerades däremot under 70-talet med ca 76 000 eller 8 %. Den fortlöpande snabba sysselsättningsminskningen inom framför allt tekoindustrin komparerades under 50- och 60-talen av expansionen inom framför allt verkstadsindustri och kemisk industri. Det som härvidlag karakteriserar 70-talet är inte så mycket att utslagningen har ökat som att den kompenserande expansionen inom andra delar av industrin uteblev under senare delen av decenniet.

Man kan slutligen konstatera att resursomfördelningen till offentlig sektor åtföljs av en snabb ökning av skattetrycket. Om vi använder det vanliga (men dessvärre något missvisande) sättet att redovisa totala skatter i förhållande till BNP, visar sig 50-talet ha inneburit en ökning med ca 7 procentenheter, medan ökningen under både 60- och 70-talet ligger mellan 12 och 13 procentenheter. Förutom den snabba expansionen av kommunal verksamhet och statliga transfereringar återspeglar skattetryckshöjningarna den relativt snabba stegringen av statens och socialförsäkringssektorns sammanlagda finansiella sparande fram till 1976. Sedan 70-talets mitt har som känt detta sparandeöverskott förbytt i ett ganska kraftigt sparandeunderskott. Skattetrycket skulle således under 70-talet ha behövt öka med ytterligare fyra procentenheter för att eliminera sparandeunderskottet och med mer än det dubbla för att återställa det relativa sparandeöverskott som gällde i början av 70-talet.

KALKYLERNA

Att räkna på framtiden - långsiktsskalkylernas innebörd, förutsättningar och uppläggning

För att lättare kunna överblicka och kvantifiera de långsiktiga konsekvenserna av dagens strukturproblem i den svenska ekonomin har vi räknat fram ett antal alternativa utvecklingsförlopp för svensk ekonomi från 1980 till år 2000. Simuleringarna har genomförts med en tillväxtmodell (ISAC-modellen) som vi arbetar med inom IUI. Modellen kan sägas utgöra en dynamiserad och vidareutvecklad variant av den modelltyp som de statliga långtidsutredningarna utnyttjat som huvudsakligt beräkningsinstrument.⁵ Modellen är skraddarsydd för att explicit kunna studera utslagning och nyinvestering av produktionskapital inom skilda branscher.

⁵ Den tillväxtmodell vi nu arbetar med - ISAC (Industrial Structure And Capital Growth) - har en ganska lång förhistoria. IUI, som före industriverkets tillkomst medverkat med bl a industriprognoser i det statliga långtidsutredningsarbetet, genomförde 1976 en långtidsutredning med utnyttjande av liknande metoder och material som 1975 års statliga långtidsutredning. Den grundmodell som härvid användes - dokumenterad i IUI:s långtidsbedömning 1976. Bilagor. IUI 1977 - var i stora delar analog med ekonomidepartementets EMMA-modell, ehuru kompletterad med en relativt utförlig submodell för hushållens inkomstströmmar. Inför IUI:s nästa långtidsbedömning 1979 vidareutvecklades denna modell ifråga om prisbildningen och sambandet mellan inkomst- och produktionsutveckling. Samtidigt gjordes i form av submodeller försök att endogenisera industriinvesteringar och kommunala utgifter. En beskrivning av modellen och lösningsförfarandet ges i Jansson-Nordström-Ysander, "Utvecklingsvägar för svensk ekonomi 1978-1985 - En kalkylredovisning"; i Kalkyler för 80-talet, IUI 1979. I samband med ett pågående energipolitiskt forskningsprojekt ("Kran"-projektet) har en relativt genomgripande omstrukturering och vidareutveckling av modellen genomförts i syfte bl a att göra den bättre ägnad för studier av långsiktiga tillväxtmekanismer i ekonomin. Genom att beskriva existerande produktionskapacitet i termer av årgångsdaterade anläggningar för olika branscher och analysera nya kapacitetstillskott genom en kombination av produktionsfunk-

forts

Man kan naturligtvis med viss rätt fråga sig vad det är för mening att söka simulera den ekonomiska utvecklingen för ett helt land över en så lång tidsperiod som 20 år. Det vore uppenbarligen orimligt att tro att man med någon som helst trovärdighet kan förutsäga utvecklingen av världskonjunkturer och inhemska konjunkturer ända fram till sekelskiftet. Det vore också ganska meningslöst att i dag söka servera färdiga politikrecept som vore avsedda att "läsa upp" avgörande ekonomisk-politiska beslut under de närmaste decennierna.

Avsikten med den här typen av kalkyler är betydligt mera modest. Vad man kan hoppas åstadkomma är att kunna identifiera vissa strategiska variabler och samband i den framtida ekonomiska utvecklingen, peka på vissa drag i de närmaste decenniernas utveckling som sannolikt kommer att prägla ekonomin oavsett hur betingelserna i övrigt varierar och slutligen kunna illustrera vissa av de avvägningsfrågor som kan väntas bli av central betydelse för framför allt 80-talet. Det finns trots allt en betydande "tröghet" ifråga om exempelvis demografisk och institutionell utveckling eller industriell kapacitetsutveckling och vissa typer av samband exempelvis gällande vårt omvärldsberoende eller den inhemska efterfrågemönstrets utveckling har visat en hög grad av stabilitet under efterkrigstiden.

Genom att explicit utnyttja dessa typer av stabila samband eller tröghetsfaktorer i ekonomin har vi i bästa fall möjligheten att illustrera de begränsningar som kommer att gälla även långsiktigt

forts.

tionsansats och skattade investeringsfunktioner söker man bli endogenisera den del av industrins produktivitet utveckling som sammanhänger med kapitalbildningen. Denna explicita formulering av strukturomvandlingens mekanismer gör det också möjligt att analysera former för och konsekvenser av en ändrad takt i den industriella strukturomvandlingen. En utförlig modellbeskrivning kommer att återfinnas i Jansson-Nordström-Ysander, "Industrial Structure and Economic Growth", IUI 1981.

ifråga om vår ekonomisk-politiska handlingsfrihet. Vi kan studera hur centrala politiska målvariabler kan väntas variera i framtiden under olika förutsättningar ifråga om omvärldens och de svenska hushållens och företagens beteende. Det speciella syftet med de här aktuella simuleringarna har varit att söka studera de faktorer som kan väntas bestämma utrymmet för offentlig konsumtion under de närmaste decennierna och att visa hur de i detta sammanhang aktuella avvägningsproblemen kan komma att gestaltas. Det handlar alltså om räkneexempel med vars hjälp man vill söka belysa viktiga samband och tillväxtvillkor.

Att räkna sig fram ända till sekelskiftet är denna gång särskilt angeläget, då - som vi skall se nedan - följderna av skiftande sätt att lösa 80-talets balans- och fördelningsproblem ofta inte visar sig förrän på 90-talet.

Våra avsikter har styrt modellanvändningen. Mycket förenklat kan kalkylerna sägas innebära försök att besvara följande typ av fråga. Givet vissa balansmål och yttre förutsättningar och givet att vi förmår styra - och styra korrekt mot målen - vissa ekonomisk-politiska instrument - hur ter sig då utvecklingen, vad blir konsekvenserna för tillväxten och dess möjliga fördelning? Som styrinstrument i våra simuleringar har vi främst utnyttjat löne- och skatteutvecklingen. Kalkylerna förutsätter alltså inte bara en successiv skattepolitisk anpassning utan också en lönepolitik som i varje läge anpassar löneutvecklingen till det "samhällsekonomiska utrymme" som främst bestäms av omvärldsutveckling och givna fördelningsprinciper. Vi skulle naturligtvis kunna utnyttja andra styrinstrument, exempelvis låta lönerna fritt bestämmas av förhållandena på arbetsmarknaden och istället åstadkomma en motsvarande "kontrollerad anpassning" via den kommunala utgiftspolitik. Vilka av dessa ekonomisk-politiska antaganden som är mest realistiska kan väl diskuteras. Vad som odiskutabelt måste anta-

gas i denna typ av modellkalkyler är ett antal styrinstrument - och politisk förmåga att handskas optimalt med dem.⁶

Vissa gemensamma förutsättningar har utnyttjats genomgående för samtliga kalkylalternativ. De antaganden som gäller omvärldsutvecklingen resp. den inhemska arbetskraftens utveckling redovisas i tabell I. Vi ser där att världshandeln volymmässigt förutsätts utvecklas i en stabil men i förhållande till tidigare decennier relativt dämpad takt. För råvaror⁷ innebär detta en årlig ökningstakt med omkring 2,5 % medan bearbetade varor i snitt väntas registrera en volymökning mellan 5 och 6 %.

En annan typ av förutsättningar gäller utvecklingen av arbetskraftsutbudet. Utifrån SCB:s befolkningsprogoser och en viss förväntad fortsatt arbetstidsförkortning kan man här, som tabell I visar, räkna med ett stagnerande utbud under både 80- och 90-talet. En viss men svag fortsatt minskning sker i termer av timmar, medan en svag ökning sker i antalet personer i arbetskraften.

Två andra viktiga typer av antaganden gäller förhållandena på arbetsmarknaden resp. kapitalmarknaden. Vi har genomgående antagit balans på arbetsmarknaden, dvs full sysselsättning definierad

⁶ Istället för att på detta sätt använda modellen som "kalkylmodell" eller planeringsmodell skulle vi naturligtvis kunnat använda den som renodlad förklarings- eller prognosmodell. Modellen är ju dynamisk och grundas på ett antal empiriskt skattade beteendesamband för företag, hushåll, kommuner och internationella marknader. Om vi bedömer ett visst "inoptimalt" reaktionsmönster ifråga om t ex statlig politik och lönebildning som sannolikt, kan vi med modellens hjälp söka spåra de långsiktiga konsekvenserna av detta. Att på detta sätt exemplifiera "hur illa det kan gå" har vi emellertid inte sett som vår uppgift i denna uppsats.

⁷ "Råvaror" inkluderar produktionen från såväl trä-, massa- och pappersindustrin som från järn- och stålverken.

Tabell 1. Centrala kalkylförutsättningar

Pris- och volymutveckling för världshandeln - med olika marknader viktade med andelar i svensk export

		80/90	91/00
Råvaror ^a :	volym	2,3	2,6
	pris	5,5	4,1
Bearbetade varor:	volym	5,7	5,0
	pris	6,4	6,0

^a "Råvaror" består av följande branscher: Jordbruk och fiske, skogsbruk, gruvindustri, trä-, massa- och pappersindustri samt järn- och stålindustri.

Arbetskraftens utveckling

	80/90	91/00
Antal personer ^a	0,7	0,3
Antal personer ^b	32,7	14,2
Arbets tid per sysselsatt ^a	-1,0	-0,2
Antal timmar ^a	-0,3	0,1

^a Årlig procentuell förändring.

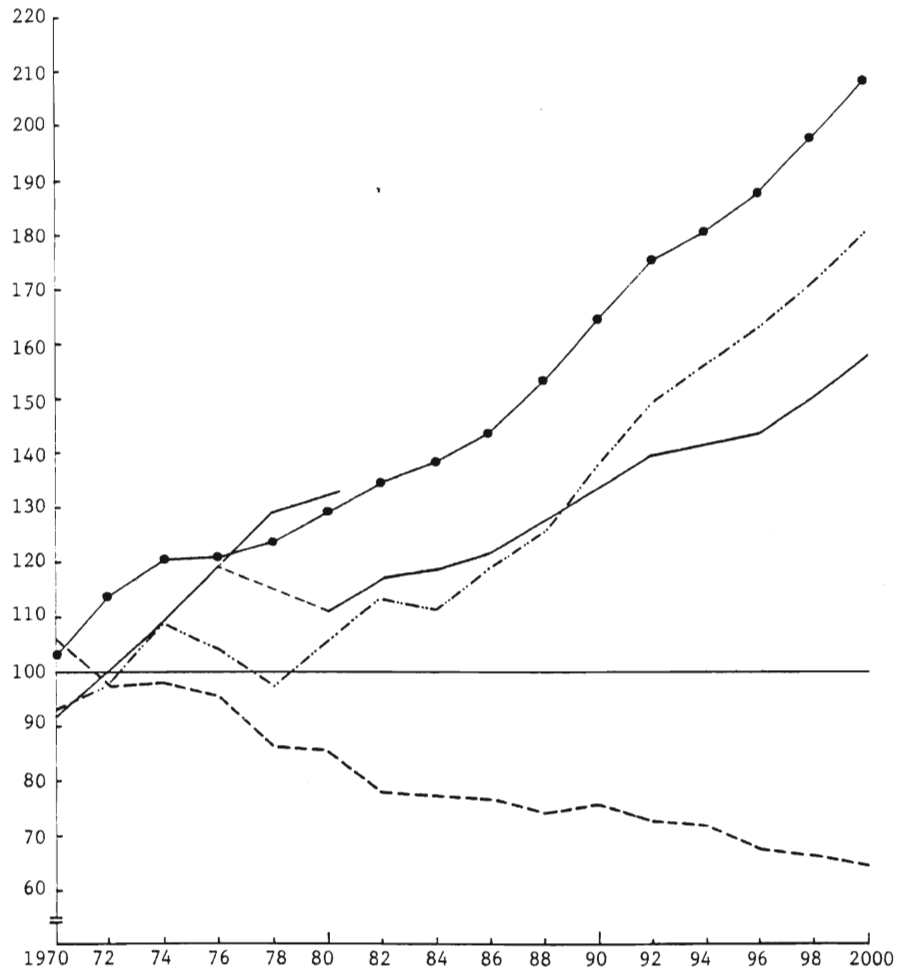
^b Årlig förändring i 1 000-tal personer.

som ett bibehållande av de relativa sysselsättningsnivåer som registrerats i 1980 års AK-undersökningar. Ett motsvarande antagande om balans på kapitalmarknaden innebär att vi utnyttjat sådana antaganden om vinstmarginaler och andra finansiella storheter att framför allt industrins efterfrågan på riskkapital för investeringar skall kunna tillgodoses. I snitt har industrins vinstmarginaler antagits återgå till de relationer som gällde under första delen av 70-talet, vilket innebär att företagssektorns interna finansiella sparande täcker större delen av sektorns investeringsbehov - åtminstone under senare delen av 80-talet.

En viktig och kontroversiell utgångspunkt för kalkyler av detta slag gäller bedömningen av det eventuella kvarstående kapacitetsgapet i svensk industri. Vår behandling av detta kan åskådliggöras med hjälp av av figur 2. I figuren återges utvecklingen av kapitalstock, sysselsättning och förädlingsvärde för svensk industri under perioden 1970-2000. Kurvorna är ritade utifrån det kalkylalternativ som vi nedan skall presentera under namnet referensfallet. Det historiska tolkningsproblemet gäller framför allt den relativa utvecklingen av kapitalstockar och förädlingsvärde under perioden 1976-80. Om man även för denna period fortsätter att framskriva kapitalstockarna med hjälp av SCB:s beräkningsrutiner för avskrivningar m m, fortsätter, som vi ser av figuren, kapitalstockarna att stiga om också i något dämpad takt (figurens heldragna linje) medan förädlingsvärdet gör en djupdykning och når ett bottenläge under 1978. Det man vill mäta eller registrera med hjälp av kapitalstockar är inte historiska förmögenhetsvärden utan fysisk produktionskapacitet. Det är därför av intresse att jämföra kapitalstocksmåtten med direkta uppskattningar av denna produktionskapacitet. Från exempelvis Industriförbundets och IUI:s planenkäter till industrin kan man genomföra sådana uppskattningar. För åren före planenkäten kan liknande beräkningar göras utifrån KI:s konjunkturbarometer.⁸

⁸ För en mera ingående diskussion av dessa kapacitetsmått och deras tolkning, se B-C Ysander, "Kalkyler för 80-talet", kapitel 6 i Att välja 80-tal, IUI 1979.

Figur 2. Utvecklingen av produktion, kapacitet och sysselsättning i svensk industri 1970-2000. Referensfallet Index 1970-74 = 100



— Kapitalstock (miljarder kronor)
 - - - Sysselsättning (timmar)
 - · - · Förädlingsvärde (miljarder kronor)
 ● Kapacitet

Med utgångspunkt från dessa skattningar har vi i figuren också ritat in produktionskapacitetens utveckling. Vi ser där bl a att om kapaciteten även under de senaste åren på 70-talet utvecklades relativt proportionellt med de rutinmässigt framskridna kapitalstockarna skulle man uppenbarligen för dessa år registrera ett mycket stort kapacitetsgap. Som framgår av figuren, ger emellertid de direkta skattningarna av produktionskapacitetens utveckling en något annorlunda bild. Kapacitetsutvecklingen under dessa år följer inte längre utvecklingen av fysiskt kapital utan förblir nästan oförändrad under flera år. Det finns åtminstone två olika sätt att kalkylmässigt tolka vad som händer under dessa år. Ett sätt, som utnyttjades i IUI:s långtidsbedömning 1979, är att acceptera de givna kapacitets- och kapitalstocksserierna och konstatera som följd härav att det under dessa år skedde en drastisk sänkning av kapitalproduktiviteten, som endast i viss mån och successivt kan återvinnas under 80-talet. En annan tolkning, som vi här valt att utnyttja, innebär att man antar att kapitalproduktiviteten inom industrin i stort kunnat bibehållas genom att en kompenserande ökad utslagning av kapital skett under krisåren. Kalkylmässigt innebär detta, som framgår av figuren, att man genomför en motsvarande nedjustering av kapitalstockarna för 1980. Den ökning av kapitalproduktiviteten under 80- och 90-talen som registreras i figuren sammanhänger således inte med en återvunnen produktivitetstförlust utan förklaras i stor utsträckning av den successiva omstruktureringen av svensk industri i riktning mot branscher med lägre kapitalkvoter.

Utöver de ovannämnda gemensamma grundantagandena är det tre viktiga typer av förutsättningar för långsiktsskalkylerna som vi varierat mellan olika alternativ.

Man kan ifråga om bytesbalansen välja mellan att kräva jämvikt redan år 1990 eller förlänga anpassningsperioden till år 2000.

Ifråga om strukturomvandlingen kan man antingen acceptera den lägre takt ifråga om industrins modernisering och kapitalomsättning som karakteriserat de senare årens utveckling beroende bl a på arbetsmarknadens minskade rörlighet och de ökade kraven på regional och branskmässig sysselsättningstrygghet. Alternativt kan man tänka sig att förändrade attityder och en aktiverad arbetsmarknadspolitik skulle kunna möjliggöra en återgång till den strukturomvandlingstakt som vi hade under skedet 1965-75. Kalkylmodellen åstadkommer sådana förändringar genom att man tillåter företagen att snabbare reagera på lönsamhetsproblem i äldre anläggningsskapital resp. förväntade lönsamhetsmöjligheter vid nyinvesteringar.

Betalningsviljevillkoret slutligen gäller möjligheterna att förmå människor att vilja avstå från fortsatta ökningar i privat standard, via skattechöjningar resp. snåla avtalsuppgörelser, för att därmed möjliggöra en fortsatt utbyggnad av offentlig service. Vi har därvidlag räknat på två alternativ, där det ena innebär att man håller nere resurstillväxten inom offentlig verksamhet inom ett minimum medan man i andra fallet nöjer sig med värdebeständiga löner under 80-talet och lägger hela det tillgängliga ökningsutrymmet på offentlig service.

Genom att successivt variera dessa tre villkor har vi genererat fyra kalkylalternativ. Det första fallet, "basfallet", representerar kombinationen externbalans 1990, samma produktivitsutveckling som under senare år och maximal privat standardökning under 80-talet. Förändrar vi därifrån konsumtionsprioriteringen till att i stället avse maximal utbyggnad av offentlig service under 80-talet, får vi vad som kallats "referensfallet". De två sista kalkylalternativen illustrerar de två möjliga vägarna att öka det totala konsumtionsutrymmet under 80-talet. "Moderniseringsfallet" åstadkommer detta genom att förutsätta en återgång till tidigare högre strukturomvandlingstakt samtidigt som bytesbalansmålet

1990 och prioriteringen av offentlig service bibehålls. Det sista alternativet slutligen, "gäldenärsfallet", skapar i stället ökat utrymme genom att uppskjuta kravet på jämvikt i bytesbalansen till 2000 men fördelar även här konsumtionsutrymmet med prioritering för offentlig verksamhet under 80-talet.

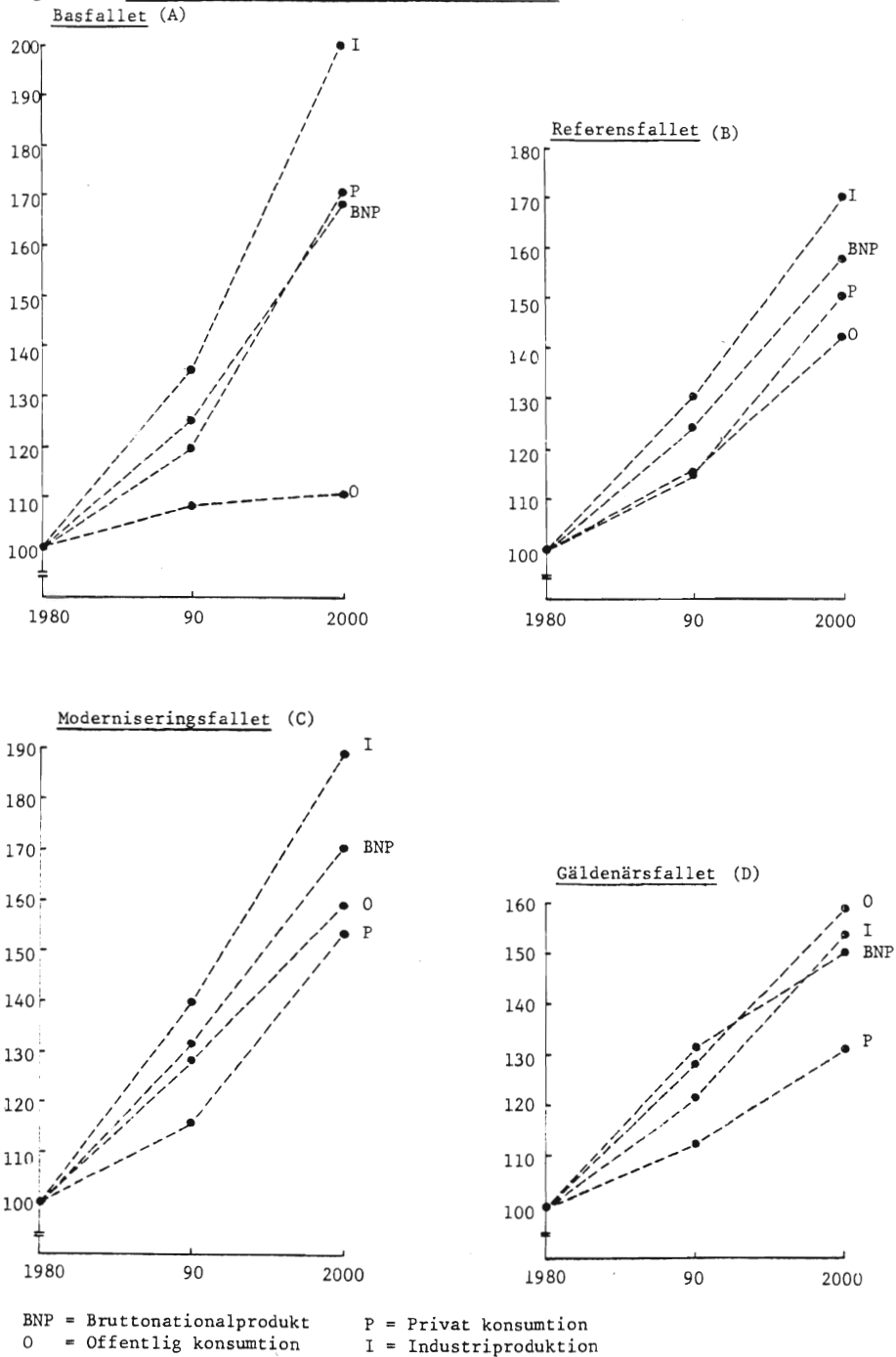
Fyra kalkylalternativ

Innan vi går in på en mera detaljerad granskning av kalkylerna kan vi med hjälp av figur 3 få en snabb diagrammatisk överblick av hur alternativen skiljer sig åt både i fråga om tillväxt och i fråga om fördelning mellan privat och offentlig konsumtion.

Vad som registrerats i diagrammen för varje alternativ är den indexmässiga ökningen från år 1980 till år 1990 resp. från 1990 till år 2000. För att förenkla överblicken har vi således bortsett från den årsvisa utvecklingen under decennierna. Förutom utvecklingen av BNP och total offentlig resp. privat konsumtion är också industrins bruttoproduktionsutveckling redovisad. Samtliga ökningstal är beräknade i 1975 års priser.

Basfallet, vars nyckeltal återges i figur 3 A, är konstruerat som ett extremalternativ, där resurstillväxten inom offentlig verksamhet under hela tjugouårsperioden hållits nere på en nivå som i stort kan sägas motsvara en oförändrad offentlig resursinsats per hushållstyp dvs för pensionärshushåll, barnfamiljer etc. Detta innebär att man tillåtit den statliga konsumtionen att öka endast med 0,2 resp. 0,3 % under de kommande decennierna medan motsvarande ökningstal för den kommunala konsumtionen blir 1,0 resp 0,2. Hela det tillgängliga ökningsutrymmet för konsumtionen utnyttjas för privata standardstegringar. Detta möjliggör en ökning av den totala privata konsumtionen under 80-talet med 1,9 % och

Figur 3. Några nyckeltal för kalkylalternativen



under 90-talet med 3,7 %. Att privatkonsumtionen trots den extrema prioriteringen inte kan öka snabbare under 80-talet sammanhänger med att i detta fall, liksom i samtliga andra fall, som arbetar med målsättningen om jämvikt i utrikes betalningarna 1990, omkring hälften av hela BNP-ökningen måste användas för kapitalbildning, dvs för inhemska investeringar och för ökade exportöverskott. I vilken mån ökningen av den totala privata konsumtionen kommer att avspegla sig i form av privata standardstegringar för det enskilda löntagarhusket beror i sin tur dels på den antagna ökningen av löntagarna, dels på hur man väljer att behandla pensionärsgrupperna. Om man exempelvis väljer en extremt generös linje gentemot pensionärerna genom att inte bara infria givna åtaganden ifråga om indexering m m utan även bibehålla 1980 års relativt gynnsamma skattekvot över hela tjugoförårsperioden, skulle den genomsnittliga löntagaren endast få uppleva ca 2/3 % årlig privat standardstegring även i basfallet men däremot kompenseras med en fyraprocentig standardstegring under 90-talet.

Genom sin inriktning på privat konsumtion blir basfallet också relativt industriexpansivt. Industriproduktionen drygt fördubblas och industriinvesteringarna ökar nära 2½ gånger. Genom att en förhållandevis stor andel av resurstillväxten sätts in i industrin, som karakteriseras av en hög produktivitet utveckling, blir också resultatet en hög BNP-tillväxt i förhållande till övriga kalkylalternativ. BNP ökar under 80-talet med 2,4 % och under 90-talet med 3,3 %.

Referensfallet karakteriseras av en annan prioritering mellan privat och offentlig konsumtion. Den politiska målsättningen innebär här att man - givet en generös behandling av pensionärsgrupperna - skall söka åstadkomma en balanserad tillväxt av privata och offentliga standardkomponenter tagna över hela tjugoförårsperioden för

det genomsnittliga löntagarhushållet. Vi antar för enkelhetens skull att offentlig standard utvecklas proportionellt mot resursinsatserna i offentlig verksamhet. För att undvika en alltför snäv tolkning av den fortsatta framställningen är det emellertid angeläget att här understryka att en förbättrad offentlig service också kan tänkas uppnådd genom ett bättre resursutnyttjande. Den balanserade konsumtionstillväxt per hushåll som man i referensfallet lyckas uppnå uppgår till omkring 1,5 % per år. Tillväxttakten i offentlig standard har därvid definierats som den ökning som sker utöver vad som i basfallet angivits som "oförändrad ambitionsnivå". Vi har vidare antagit, att inom ramen för denna balanserade tillväxt, den nödvändiga åtstramningen på 80-talet i huvudsak bärs av den privata konsumtionen, som i stället får möjligheter att växa snabbt på 90-talet. Under 80-talet får således den enskilda löntagaren nöja sig med en bibehållen köpkraft, värdebeständig nettolön - hans privata konsumtionsutrymme ökar endast obetydligt eller med 0,2 % per år. Under 90-talet däremot kommer hans standard att kunna öka med nära 3 %.

Genom att hålla tillbaka privatkonsumtionen på 80-talet skapas i stället utrymme för en icke obetydlig fortsatt standardstegring inom det kommunala området - 2 % per år. Viss ytterligare ökning av utrymmet för offentlig konsumtion blir möjlig att åstadkomma på 90-talet då den kommunala konsumtionen kan växa med 2,4 % per år och den statliga med 1,3 %.

Den balanserade tillväxten definieras i termer av det enskilda löntagarhushållet. Omräknat i termer av total privat och offentlig konsumtion ter sig utvecklingen något annorlunda som framgår av figur 3 B. Den totala privata konsumtionen stiger endast obetydligt långsammare än den offentliga under 80-talet och väsentligt snabbare under 90-talet. Det är återigen arbetskraftsökningen och pensionärsgruppens ökade inkomstandel som förklarar dessa skillnader.

Figuren demonstrerar också att den minskade prioriteringen av privatkonsumtion medför minskade krav på en utbyggnad av industriproduktionen och därmed också medför en jämfört med basfallet något lägre BNP-tillväxt - 2,2 under 80-talet, 2,4 under 90-talet.

De två följande fallen demonstrerar två olika möjligheter att öka konsumtionsutrymmet under 80-talet. Bl a för att underlätta jämförelsen med referensfallet har vi i de bägge senare fallen låtit de ökade konsumtionsmöjligheterna på 80-talet i sin helhet utnyttjas inom den offentliga sektorn.

I moderniseringsfallet, dvs det kalkylalternativ som karakteriseras av en påskyndad strukturomvandling och industriell produktivitet-utveckling, skapas möjligheter att tillåta en expansion av den statliga konsumtionen med 1,2 och den kommunala konsumtionen med 2,9 %, om den privata konsumtionstillväxten hålls oförändrad jämfört med referensfallet under 80-talet. Under 90-talet blir tillväxttalen för bägge typerna av konsumtion ungefär desamma som i referensfallet. Som framgår av figur 3 C kommer emellertid den offentliga konsumtionen, genom att den startar från en väsentligt högre nivå 1990, att vid sekelskiftet ha uppnått en högre ökning än privatkonsumtionen över hela tjugoårsperioden. Eftersom moderniseringsfallet bygger på en snabb kapitalomsättning inom industrin, är det också naturligt att vi i detta fall uppnår väsentligt högre tillväxttal för industriinvesteringarna under 80-talet än i något annat fall. För 80-talet registreras också en högre BNP-tillväxt i detta fall än i något av de andra fallen, nämligen 2,7 % per år.

I gäldenärsfallet åstadkoms i stället ett ökat konsumtionsutrymme under 80-talet genom att man uppskjuter kravet på balans i utrikesbetalningarna till år 2000. Genom den fortsatta utländska upplåningen under 80-talet möjliggörs en tillväxt för offentlig konsumtion av samma storlek som i moderniseringsfallet. Förutsättningen för detta är emellertid att man tolkar målsättningen om värdebeständiga nettolöner strikt och inte medger någon som helst privat standardstegring för den enskilde löntagaren under hela decenniet. Jämfört med moderniseringsfallet åstadkommer man i gäldenärsfallet det ökade konsumtionsutrymmet under 80-talet med en väsentligt lägre utbyggnad av industriproduktionen och därmed också en lägre tillväxttakt i den totala ekonomin - en BNP-tillväxt av endast 2,0 % per år. Även under 90-talet blir här tillväxten inom industriproduktionen och i den totala ekonomin lägre än i övriga fall. BNP växer under 90-talet endast med 2,2 % per år. För att underlätta en konsekvent jämförelse med referensfallet har vi här antagit att priset i form av minskad BNP-tillväxt på 90-talet i sin helhet får betalas av konsumenterna medan den offentliga konsumtionen utvecklas likartat med referensfallet. Detta medför att den privata standardstegringen för den enskilde löntagaren under 90-talet halveras i förhållande till referensfallet - årstakten reduceras från 3,0 % till omkring 1,5 %.

Basfallet

Vi skall nu övergå till att litet mer i detalj granska de olika kalkylalternativen var för sig. Det s k basfallet är ju framför allt karakteriserat genom en relativt stark prioritering av privat konsumtionsutveckling på bekostnad av offentligt konsumtionsutrymme. Dimensioneringen av fallet har framför allt utgått från en "oförändrad ambitionsnivå" ifråga om offentlig serviceverksamhet, där vi vidare kringgått mätproblemen genom att tolka begreppet am-

bitionsnivå i termer av resursinsatser, dvs genomföra beräkningarna som om produktivitetens utvecklingen inom den offentliga sektorn vore lika med noll. Den konkreta innebörden av vårt begrepp "oförändrad ambitionsnivå" under 80- och 90-talen redovisas i tabell 2, som visar den antagna offentliga konsumtionsutvecklingen i basfallet jämfört med utvecklingen i referensfallet.

Som synes kommer den statliga konsumtionen i detta fall att nästan helt stagnera. Det ytterst begränsade ökningsutrymmet som reserverats för statliga ändamål är beräknat utifrån bedömningar av vissa eftersläpande investeringsbehov och viss nödvändig organisationsutveckling.

Ifråga om de tunga och expansiva ändamålen inom kommunal verksamhet, dvs vård och utbildning, grundar sig vår bestämning av oförändrad ambitionsnivå framför allt på en demografisk framskrivning av nuvarande utbildnings- och vårdkostnad per åldersgrupp. Om man utgår från SCB:s befolkningsprognoser, ger en sådan framskrivning vid handen att 80-talet, jämfört med 70-talet, kommer att medföra relativt mindre av automatiska kostnadsstegringar inom vårdområdet, och ifråga om utbildning kommer att inrymma möjligheter till "automatiska kostnadsänkningar". Förutsättningen för denna typ av beräkningar är då att man tillåter sig att räkna även t ex lärarlöner som långsiktigt rörlig kostnad. Även kostnadsutvecklingen på 90-talet ter sig ur denna synpunkt gynnsam genom att förhållandet aktiva till pensionärer och åldringar successivt stiger fram emot sekelskiftet. Det bör kanske för säkerhets skull här understrykas att kalkylerna i dessa avseenden inte gör anspråk på att avspegla realistiska valmöjligheter och ännu mindre får uppfattas som någon form av politikrekommendation. Vår allmänna avsikt med kalkylerna är ju att söka demonstrera de faktorer som bestämmer utrymmet för konsum-

Tabell 2. Offentlig konsumtionsutveckling 1980-2000 i basfallet och referensfallet
 Årlig procentuell förändring

	1980-1990					
	Stat		Kommun		Totalt	
	Bas-fallet	Referens-fallet	Bas-fallet	Referens-fallet	Bas-fallet	Referens-fallet
Utbildning	0,5	0,5	-0,7	1,1	-0,5	1,0
Hälso- och sjukvård	0,1	0,1	0,9	1,9	0,9	1,9
Socialvård	0,1	0,1	3,4	4,1	2,9	3,5
Övriga tjänster	0,2	0,2	1,0	1,0	0,5	0,5
Summa	0,3	0,3	1,1	2,0	0,8	1,5

	1991-2000					
	Stat		Kommun		Totalt	
	Bas-fallet	Referens-fallet	Bas-fallet	Referens-fallet	Bas-fallet	Referens-fallet
Utbildning	0,5	1,5	0,1	2,0	0,2	1,9
Hälso- och sjukvård	0,1	1,1	0,2	2,0	0,2	2,0
Socialvård	0,1	1,1	0,1	4,0	0,1	3,7
Övriga tjänster	0,2	1,2	0,5	1,5	0,3	1,3
Summa	0,3	1,3	0,2	2,4	0,2	2,1

tion och framför allt för offentlig konsumtion. Basfallet med sin relativt extrema prioritering av privatkonsumtionen är helt enkelt utformat för att utgöra en lämplig referenspunkt i ena ändan av ett spektrum av utvecklingsmöjligheter för 80-talet, inom vilket vi har att träffa våra val.

I figur 4 ges en sammanfattande bild av basfallets konsekvenser i form av en redovisning av BNP-ökningens användning under 80- och 90-talen. En redovisning av motsvarande underlagssiffror ges i tabell 3, som visar försörjningsbalansens utveckling under de två decennierna.

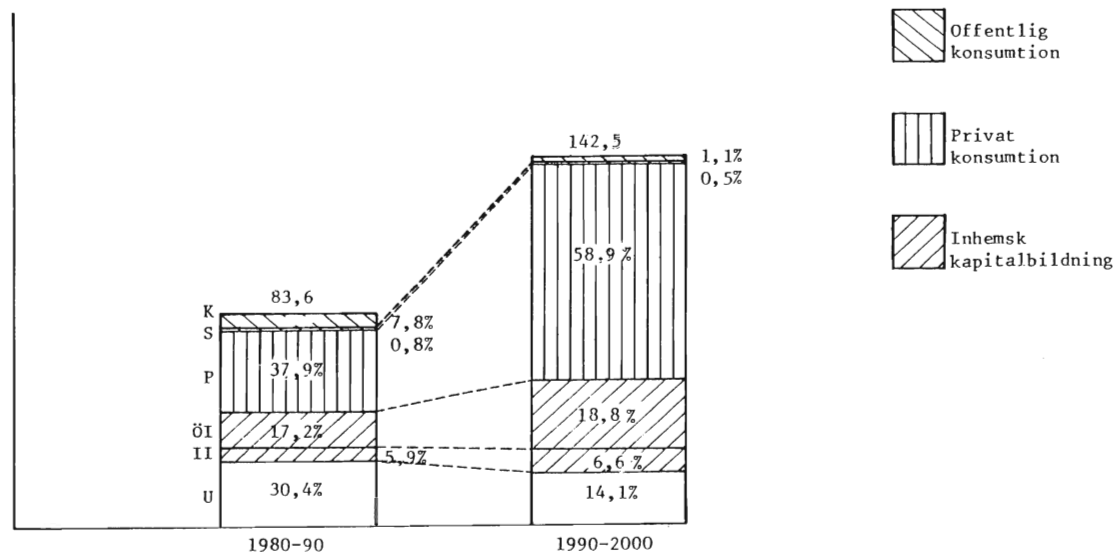
Diagrammet över 80-talets BNP-användning innehåller olika karakteristiska drag. Det mest iögonfallande draget är väl att omkring 55 % av BNP-ökningen kommer att få utnyttjas till kapitalbildning, varav en stor del (nästan tredjedelen av BNP-ökningen) åtgår för att förstärka vår internationella betalningssituation. Av den inhemska kapitalbildningen, dvs kapitalinvesteringarna, svarar industriinvesteringarna för ca 6 % av BNP-ökningen, vilket är mer än vad som registrerats under något tidigare efterkrigsdecennium. I posten övriga investeringar ligger också inbakat ett relativt stort bostadsbyggande. Vi har genomgående i våra kalkyler utnyttjat de framskrivningar som gjordes och redovisades i samband med IUI:s långtidsbedömning 1979 och som kalkylerade med ett i förhållande till dagsläget väsentligt ökat bostadsbyggande.

Den starka prioriteringen av privatkonsumtionen och därmed av industriproduktionen under 80-talet ger på 90-talet utdelning i form av en relativt stor BNP-ökning. Eftersom vi redan under 80-talet förutsätts ha kommit i balans i utbytet med omvärlden kommer nu en väsentligt mindre del eller omkring 40 % av BNP-ökningen att behöva utnyttjas för kapitalbildning. Det kan ändå vara ägnat att förvåna att så mycket som drygt 14 % även på 90-talet kom-

Figur 4. BNP-ökningens användning
1980-90, 1990-2000
Basfallet

BNP-ökning
Miljarder kr
1975 års priser

38



Industri-
sysselsättning
1 000 personer

+17

Genomsnittligt
skattetryck %

+1

(Skatter och arbetsgivar-
avgifter i % av BNP)

Förutsättningar

Strukturomvandling: Årlig produktivets-
utveckling 81/90 91/00
Bruttoproduktion/timme

Industrin 4,1 4,1
Summa näringsliv 3,5 3,4

Bytesbalans: 0 - 1990 - 2000

Betalningsvilja: Oförändrad offentlig servicestandard

Tabell 3. Försörjningsbalansens utveckling 1980-2000
Basfallet

	Volym (miljarder kr 1975 års priser)			Årlig procentuell förändring	
	1980	1990	2000	1980-90	1990-2000
Privat konsumtion	164,6	196,3	280,3	1,8	3,6
Offentlig konsumtion	85,7	92,9	95,0	0,8	0,2
Stat	26,8	27,5	28,2	0,3	0,3
Kommun	58,8	65,3	66,8	1,1	0,2
Total konsumtion	250,3	289,2	375,3	1,5	2,6
Bruttoinvesteringar	63,8	83,1	119,2	2,7	3,7
Industri	10,6	15,5	24,9	3,9	4,9
Inhemsk efterfrågan	314,1	372,3	494,4	1,7	2,9
Export	106,4	174,3	287,8	5,1	5,1
Import	96,8	139,2	232,6	3,7	5,3
BNP	323,6	407,3	549,7	2,3	3,0

mer att behöva utnyttjas för en ytterligare förstärkning av handelsbalansen. Detta sammanhänger emellertid med att den relativt snabba expansionen av privatkonsumtionen medför krav på en kraftig exportökning för att betala de högre importbehoven. Denna snabba exportexpansion kan emellertid endast åstadkommas till priset av icke oväsentliga terms-of-trade-förluster, vilket således förklarar behovet att volymmässigt ytterligare öka exportöverskottet.

Trots inriktningen på industriell expansion i basfallet kommer som synes behovet av sysselsättningsökning inom industrin att vara förhållandevis begränsat både under 80- och 90-talet. Detta är fallet trots att vi antagit att denna sysselsättningsökning förutsätter att nytillskottet i den industriella arbetskraften erbjuds samma arbetstidsvillkor som alternativt skulle stått till buds inom den offentliga sektorn. Konkret innebär detta t ex att vi antagit att industrin måste öka sitt utbud av deltidstjänster för att därmed något närma sig förhållandena på den offentliga arbetsmarknaden. Som vi senare skall se, kommer industrisysselsättningen i samtliga tre andra fall att minska under såväl 80- som 90-talet. Att någon ökning inte registreras ens i ett relativt industriexpansivt alternativ beror helt enkelt på att den snabbare produktivitetsutvecklingen inom industrisektorn överflyglar produktionskraven.

Ur skattesynpunkt är givetvis basfallet det mest gynnsamma i den meningen att skattetrycket förblir oförändrat under 80-talet men kan sänkas drastiskt under 90-talet. Vi har här, för att underlätta jämförelser med andra kalkyler, utnyttjat det gängse mått som är definierat som relationen mellan å ena sidan skatter och arbetsgivaravgifter och å andra sidan BNP. Vi har gjort detta trots att måttet i många avseenden är otillfredsställande bl a genom att det är svårtolkat och dessutom kan variera vid omläggningar mellan skatteformer.⁹

⁹ För en närmare diskussion av alternativa mått på skattetrycket se B-C Ysander, "Fem avgiftsargument", IUI 1979.

Att vi inte ens med en relativt extrem prioritering av privat sektor kan sänka skatterna redan på 80-talet sammanhänger givetvis med behovet att reservera en så stor del av BNP-ökningen till kapitalbildningsändamål. Vid givna nivåer på hushållens och företagens sparande är det ju framför allt via skatterna som den nödvändiga återhållsamheten i den privata konsumtionstillväxten måste åstadkommas.

Ifråga om hushållens sparkvot har vi genomgående i kalkylen antagit att denna kommer att förbli oförändrad på den genomsnittliga nivån för 70-talets senare hälft. Företagens bruttovinstmarginaller bestäms endogent i tillväxtmodellen av bl a pris- och produktivtetsutvecklingen vid given löneutveckling. Det visar sig emellertid i modellen att de vinstnivåer som krävs för att inducera den erforderliga industriutbyggnaden ligger på en nivå under 80- och 90-talen som i stort motsvarar förhållandena i början på 70-talet. Detta innebär dock samtidigt att vi i kalkylerna också emotser en återgång till den självfinansieringsgrad ifråga om industriinvesteringar som gällde före 1975. Den konsoliderade privata sektorn, dvs summan av företag och hushåll, kommer därför i stort att vara finansiellt självförsörjande både 1990 och 2000. Med en finansiellt självförsörjande privat sektor kommer definitionsmässigt den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande att motsvara det finansiella sparandet i hela ekonomin, dvs bytesbalanssaldot. När vi åstadkommer balans i utrikesbetalningarna 1990 har vi alltså samtidigt därmed reducerat det offentliga budgetunderskottet därhän att det offentliga sparandeunderskottet försvunnit. Detta gäller samtliga fall år 2000 och i de tre första fallen redan 1990.

Referensfallet

Jämfört med basfallet karakteriseras referensfallet framförallt av en kraftig omfördelning av konsumtionen under 80-talet. Den antagna målsättningen gäller i stort en balanserad tillväxt av privat och offentlig standard under hela 20-årsperioden, men med en kraftig prioritering av offentlig konsumtion under 80-talet. Vi såg ovan från tabell 2 att detta ökade utrymme för den offentliga expansionen framförallt kommer att utnyttjas för vårdändamål, speciellt då en fortsatt utbyggnad av åldringsvården.

I figur 5 åskådliggörs BNP-ökningens användning i referensfallet medan en siffermässig precisering av de underliggande försörjningsbalanserna ges i tabell 4.

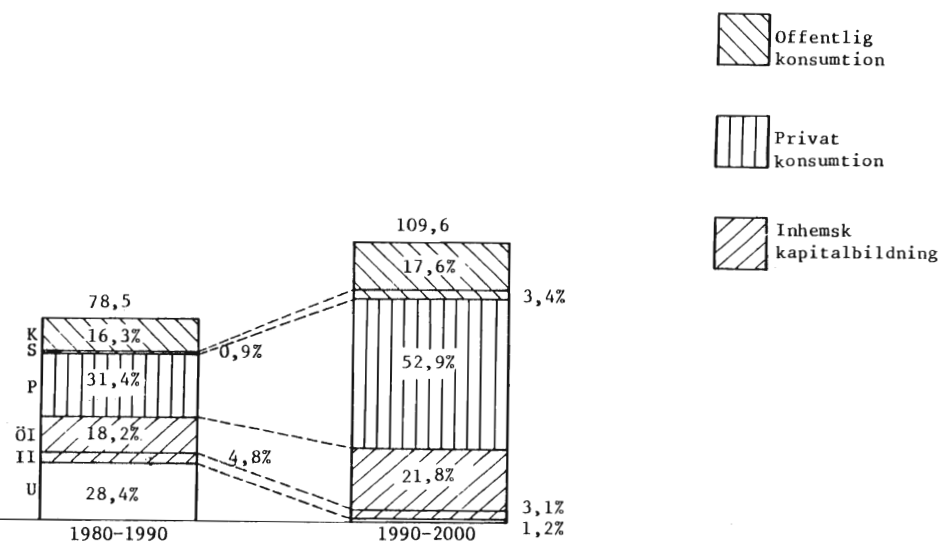
Vi ser av figuren att även i detta fall en mycket hög andel (ca hälften) av BNP-ökningen under 80-talet kommer att få användas till inhemsk kapitalbildning. Behovet av ett ökat exportöverskott för att reducera bytesbalansunderskottet svarar återigen för nära 1/3 av den totala ökningen. Detta förklarar varför den kommunala konsumtionen endast kan ta ca 16 % av ökningen i anspråk - mot drygt den dubbla andelen under 70-talet - trots den starka prioriteringen av kommunal serviceutbyggnad.

Att i referensfallet en mycket mindre andel av den totala resurstillväxten under 80-talet ägnas åt industribyggnad leder oundvikligen till en väsentligt lägre tillväxttakt i ekonomin på 90-talet.

Med en given utbyggnadstakt för den offentliga servicen blir då mindre utrymme kvar för privata standardstegringar. Den årliga privata konsumtionsökningen per löntagare kan öka med 3 % jämfört med drygt 4 % i basfallet. Att skillnaden trots allt inte blir ännu större beror framförallt på att man i referensfallet satsar

Figur 5. BNP-ökningens användning
1980-90, 1990-2000
Referensfallet

BNP-ökning
Miljarder kr
1975 års priser



Industri-
sysselsättning
1 000-tal personer -35

Genomsnittligt
skattetryck %
(skatter och arbetsgivar-
avgifter i % av BNP) +4

Förutsättningar
Strukturömvandling: Produktivets- Bruttoproduktion
utveckling /timme
80/90 90/00

Industri	4,1	4,1
S:a näringsliv	3,5	3,4

Bytesbalans: 0 - 1990 och 2000
Betalningsvilja: Värdebeständiga nettolöner under 80-
talet - balanserad utveckling av privat och offentlig
standard för löntagare 1980-2000 innebärande en ökad
disponibel inkomst under 90-talet (ca 3 %/år)

Tabell 4. Försörjningsbalansens utveckling 1980-2000
Referensfallet

	Volym (miljarder kr 1975 års priser)			Årlig procentuell förändring	
	1980	1990	2000	1980-90	1990-2000
Privat konsumtion	164,6	189,2	247,0	1,4	2,7
Offentlig konsumtion	85,7	99,1	122,1	1,5	2,1
Statlig	26,8	27,5	31,2	0,3	1,3
Kommunal	58,8	71,6	90,9	2,0	2,4
Total konsumtion	250,3	288,3	369,1	1,4	2,5
Bruttoinvesteringar	63,8	81,9	109,2	2,5	2,9
Industri	10,6	14,4	17,8	3,1	2,1
Inhemsk efterfrågan	314,1	370,3	478,3	1,7	2,6
Export	106,4	168,1	248,6	4,7	4,0
Import	96,8	136,2	215,4	3,5	4,7
BNP	323,6	402,0	511,5	2,2	2,4

relativt sett mera på den importsnåla offentliga konsumtionen, vilket innebär att man slipper acceptera terms-of-trade-förluster på 90-talet för att kunna betala importnotan.

Terms-of-trade-förlusterna spelar över huvud taget en så pass betydelsefull roll i denna typ av långsiktscalkyler att det kan vara angeläget att något närmare förklara de bakomliggande mekanismerna. Vid modellsimuleringarna tänkes basfallets snabba industriutbyggnad åstadkommen på i stort sett följande sätt. En återhållsam löneutveckling skapar ett gynnsamt kostnadsläge för industriföretagen. Detta utrymme kommer till del att utnyttjas av företagen för att sänka sina priser bl a på exportmarknaderna och härigenom öka sina marknadsandelar och sin försäljningsvolym. Återstoden kvarstannar som en vinstförbättring inom företaget. Ökade vinster i kombination med ett högt kapacitetsutnyttjande motiverar enligt de skattade investeringsfunktionerna företagen att successivt bygga ut sin kapacitet etc. Det rör sig alltså om en omvändning av det utvecklingsförlopp som illustrerades genom "kostnadskrisen" 1976-77. Gränssättande för utbyggnaden blir kravet på offentlig konsumtion och därmed, i vissa lägen, tillgången på arbetskraft.

Terms-of-trade-förlusterna kan betraktas som en extra samhälls-ekonomisk marginalkostnad för importen. En efterfrågeförskjutning från privat till offentlig konsumtion innebär samtidigt en resursöverföring från en importintensiv verksamhet med snabb produktivitetsutveckling till en relativt importsnål verksamhet med sannolikt betydligt lägre produktionsnivå och produktivitetsutveckling. Vi förlorar vid en sådan övergång i tillväxt men en del av den tillväxtförlusten kompenseras genom att vi slipper avstå en andel av tillväxten för att betala terms-of-trade-förluster. Det är detta som förklarar utvecklingen på 90-talet i referensfallet. Vid en export som utvecklas långsammare än världshandeln får vi här "draghjälp" av omvärldsutvecklingen i stället för att som i basfallet behöva röja väg via terms-of-trade-förluster.

I figur 5 ser vi också att industrisysselsättningen i referensfallet kommer att minska sakta under 80-talet men relativt snabbt under 90-talet. Totalt över 20-årsperioden handlar det om en minskning av industrisysselsättningen med ungefär en femtedel.

Det genomsnittliga skattetrycket kommer under 80-talet att öka med omkring 4 % vilket återigen sammanhänger med behovet av att reservera en så stor andel av BNP-ökningen för kapitalbildning. Däremot kan skattetrycket förväntas bli oförändrat under 90-talet. Den snabba ökningen av skattetrycket under 60- och 70-talen förbyts alltså successivt i en relativ stagnation vid sekelskiftet. Detta är ju också något naturligt och logiskt när resursomfördelningen redan drivits så långt att fortsatt förskjutning av förädlingsvärdeandelarna endast kan köpas till priset av drastiskt sjunkande tillväxttakt i ekonomin.

Moderniseringsfallet

Det karakteristiska för moderniseringsfallet är en under 80-talet kraftigt uppsnabbad strukturomvandling. I modellen rekonstrueras detta genom att nedläggning av olönsamma anläggningar sker i snabbare takt samtidigt som företagen reagerar snabbare på investeringsincitamentet i form av höga vinster respektive högt kapacitetsutnyttjande. Man tillåter med andra ord de relevanta parametrarna i investeringsfunktioner m m att anta värden som kan sägas vara i nivå med dem som registrerades under 60-talet. Konsekvenserna av detta, utöver en ökad kapitalomsättning och kapitalbildning, blir bl a att takten i industrins produktivitet utveckling stiger med omkring 1 1/2 % under 80-talet och med något mindre under 90-talet jämfört med övriga fall. Det kan vara svårt att konkret ange den politik som skulle kunna tänkas göra det möjligt att realisera moderniseringsfallet. Att konstatera att

en snabbare strukturomvandling torde förutsätta en ökad rörlighet på arbetsmarknaden och en bättre fungerande kapitalmarknad innebär egentligen bara att vi omformulerar politikfrågan i andra termer. Till syvende og sist är det en fråga om en ekonomisk-politisk klimatförändring och attitydförskjutning. Det gäller att i större utsträckning förmå företagare att vilja ta kapitalrisker och arbetstagare att acceptera sysselsättningsrisker. Frågan om hur detta kan åstadkommas medger uppenbarligen inga enkla svar.

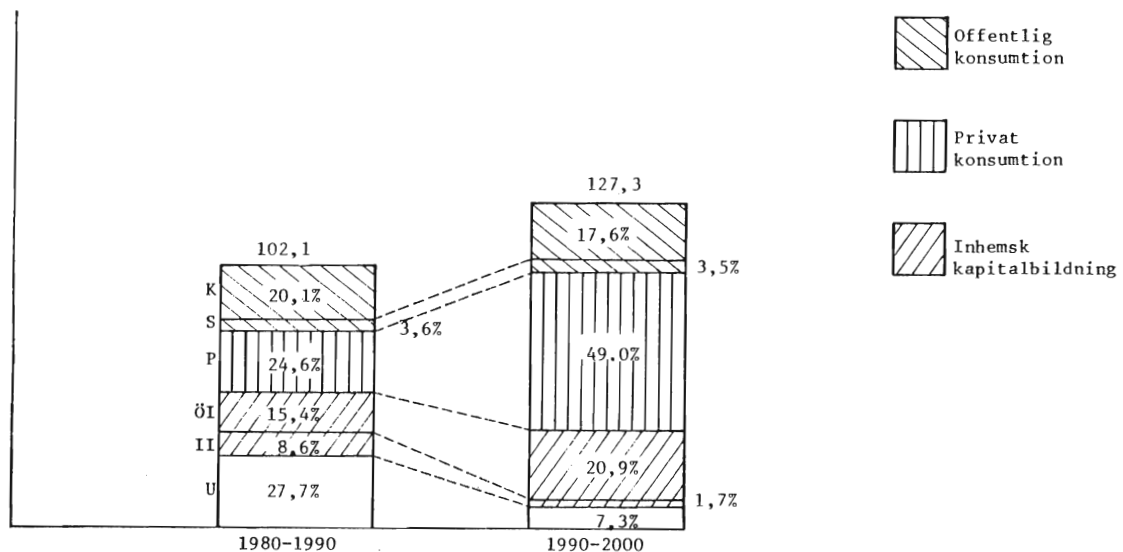
I figur 6 återges BNP-ökningens fördelning på 80- och 90-talen i moderniseringsfallet och de motsvarande försörjningsbalanserna redovisas i tabell 5.

Det ökade konsumtionsutrymmet på 80-talet utnyttjas i sin helhet för en ökad kommunal serviceutbyggnad. Genom att 90-talet startar från en i förhållande till referensfallet högre nivå blir också här både BNP-ökningen och den relativa offentliga konsumtionsandelen större än i referensfallet. Den snabbare ökningen av den inhemska efterfrågan medför samtidigt att vissa terms-of-trade-förluster måste accepteras. Vid sidan av den ökade offentliga konsumtionsandelen är detta en bidragande orsak till att skattetrycket även under 90-talet kommer att öka, vilket inte skedde i referensfallet.

Den snabba produktivitetstutvecklingen i förening med en hög prioritering av offentlig konsumtion medför en mycket snabb reduktion av den industriella sysselsättningen. På 20 år går antalet industrianställda ned med en dryg tredjedel.

Figur 6. BNP-ökningens användning
1980-90, 1990-2000
Moderniseringsfallet

BNP-ökning
Miljarder kr
1975 års priser



	1980-1990	1990-2000
<u>Industri-</u> <u>sysselsättning</u> 1 000-tal personer	-124	-201
<u>Genomsnittligt</u> <u>skattetryck</u> % (skatter och arbetsgivar- avgifter i % av BNP)	+4	+4

Förutsättningar
Strukturomvandling: Årlig proouktivitets-
utveckling 81/90 91/00

	81/90	91/00
Bruttoproduktion/timme		
Industri	5,5	5,2
Summa näringsliv	4,4	3,9

Bytesbalans: 0 - 1990 - 2000
Betalningsvilja: Värdebeständiga nettolöner under 80-talet - balanserad utveckling av privat och offentlig standard för löntagare 1980-2000 innebärande en ökad disponibel inkomst under 90-talet (ca 3 %/år)

Tabell 5. Försörjningsbalansens utveckling 1980-2000
 Moderniseringsfallet

	Volym (miljarder kr 1975 års priser)			Årlig procentuell förändring	
	1980	1990	2000	1980-90	1990-2000
Privat konsumtion	164,6	189,7	252,2	1,4	2,9
Offentlig konsumtion	85,7	109,8	136,6	2,5	2,2
Stat	26,8	30,5	34,9	1,3	1,4
Kommun	58,8	79,3	101,7	3,0	2,5
Total konsumtion	250,3	299,5	388,8	1,8	2,6
Bruttoinvesteringar	63,8	88,3	117,1	3,3	2,9
Industri	10,6	19,4	21,6	6,2	1,1
Inhemsk efterfrågan	314,1	387,9	505,9	2,1	2,7
Export	106,4	178,5	271,1	5,3	4,3
Import	96,8	140,7	224,0	3,8	4,8
BNP	323,6	425,8	553,0	2,8	2,6

Gäldenärsfallet

Ett annat sätt att åstadkomma ett ökat konsumtionsutrymme på 80-talet är att fortsätta låna utomlands - och betala växande räntor. I gäldenärsfallet har kravet på jämvikt i utrikesbetalningarna uppskjutits till år 2000, samtidigt som hela ökningsutrymmet på 80-talet utnyttjas för offentlig konsumtionsökning. På 90-talet antas konsumenterna få betala priset för detta i form av en, i förhållande till övriga kalkylalternativ, återhållsam privat konsumtionsutveckling. De tvingas kort sagt genomgå 80-talets svältkur, utan att ens kunna se fram mot något smörgåsbord på 90-talet.

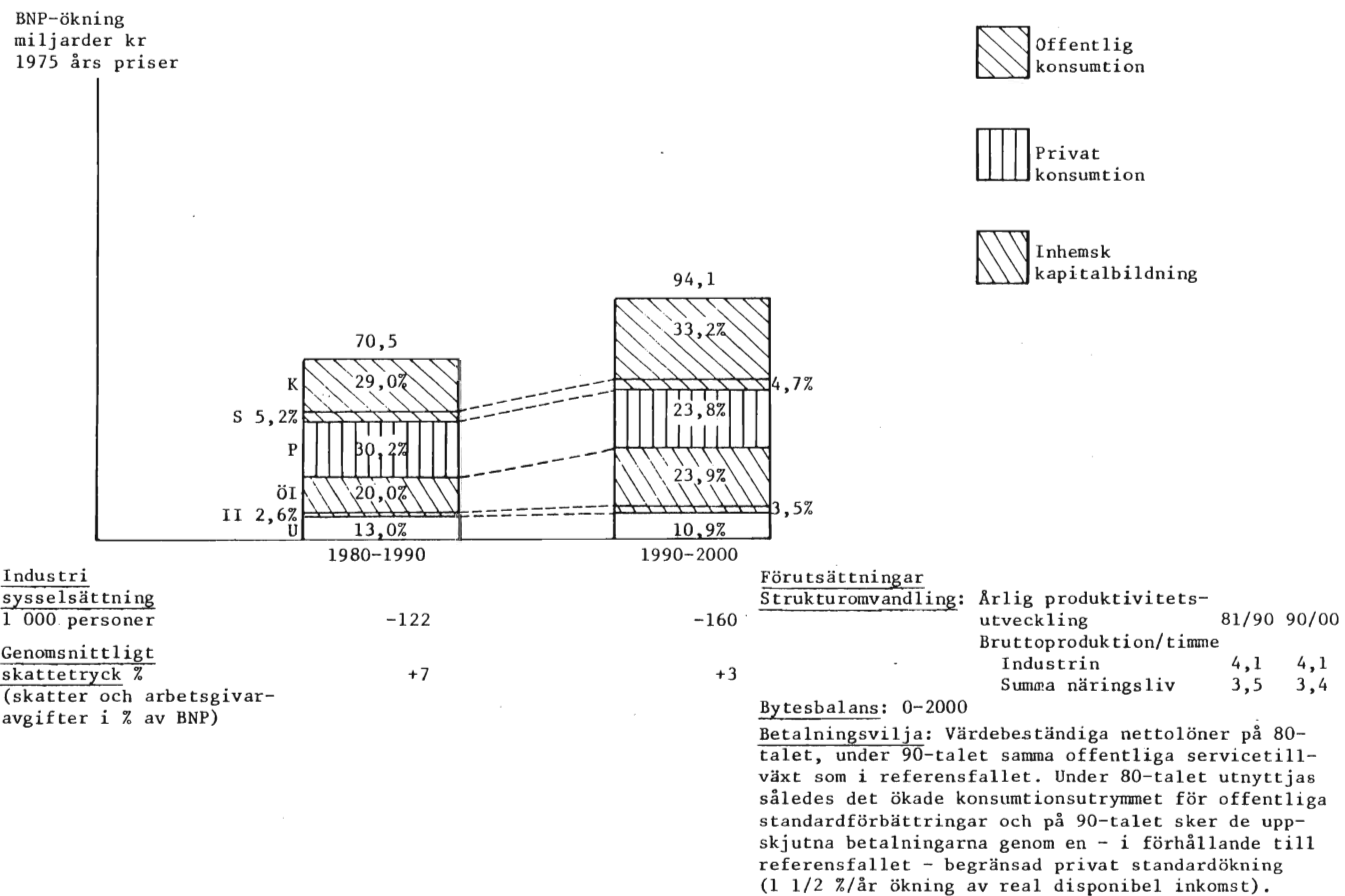
Dess värre ter sig antagligen inte ens tiden efter sekelskiftet speciellt mycket ljusare för konsumenterna. Gäldenärsfallets ekonomisk-politiska recept - offentliga konsumtionsökningar på utlandskredit - medför nämligen att vi fram till sekelskiftet ackumulerat mycket stora utlandsskulder - och räntebetalningsförpliktelser - samtidigt som vår framtida betalningsförmåga försvagats genom en, relativt övriga alternativ, stagnerande industrisektor.

I figur 7 återges diagrammatiskt BNP-ökningarnas användning i gäldenärsfallet, medan motsvarande försörjningsbalanser redovisas i tabell 6.

Från figuren kan vi bl a utläsa att avtrappningen av industrisysselsättning under 80-talet i gäldenärsfallet blir lika stor som i moderniseringsfallet och endast något mindre under 90-talet. Den reducerade industrisysselsättningen har emellertid väsentligt olika innebörd i de båda fallen. I moderniseringsfallet är ju produktiviteten hos de kvarvarande industrisysselsatta vid sekelskiftet väsentligt större - liksom marknadsandelarna för vår export - än i gäldenärsfallet.

Kombinationen av låg tillväxt och ökad prioritering av offentlig konsumtion framtvingar i gäldenärsfallet också en starkare stegring av skattetrycket under hela perioden än i något annat alternativ.

Figur 7. BNP-ökningens användning
1980-90, 1990-2000
Gäldenärsfallet



Tabell 6. Försörjningsbalansens utveckling 1980-2000
Gäldenärsfallet

	Volym (miljarder kr 1975 års priser)			Årlig procentuell förändring	
	1980	1990	2000	1980-90	1990-2000
Privat konsumtion	164,6	185,9	217,1	1,2	1,6
Offentlig konsumtion	85,7	109,8	136,6	2,5	2,2
Stat	26,8	30,5	34,9	1,3	1,4
Kommun	58,8	79,3	101,7	3,0	2,5
Total konsumtion	250,3	295,7	353,7	1,7	1,8
Bruttoinvesteringar	63,8	79,7	105,4	2,3	2,8
Industri	10,6	12,4	15,7	1,6	2,4
Inhemsk efterfrågan	314,1	375,4	459,2	1,8	2,0
Export	106,4	155,4	229,7	3,9	4,0
Import	96,8	136,6	200,6	3,5	3,9
BNP	323,6	394,1	488,2	2,0	2,2

LÄRDOMARNA

Att byta offentlig mot privat konsumtion

Av skäl som ovan redovisats har vi vid utformningen av kalkylalternativen valt att låta dem representera relativt extrema prioriteringar ifråga om privat och offentlig konsumtion. Det kan därför vara av intresse att närmare undersöka möjligheterna och konsekvenserna av att inom ramen för i övrigt oförändrade antaganden göra omavvägningar mellan privat och offentlig konsumtion.

När det gäller utbytbarheten mellan privat och offentlig konsumtion är det viktigt att skilja på två olika slags situationer eller frågeställningar. Den fråga som kanske vanligen ställs är följande. Givet att ekonomin befinner sig i ojämvt med en viss arbetslöshet, hur skiljer sig de kortsiktiga respektive långsiktiga effekterna på sysselsättning, import, produktion inom olika sektorer etc av en efterfrågeinjektion som tar formen av en primär ökning av offentlig respektive privat konsumtion? Det konkreta val man står inför kan exempelvis vara att antingen späda på hushållens inkomster via direkta transfereringar eller öka exempelvis de kommunala utgifterna via vidgad statsbidragsgivning. Man kan då försöka följa pengarnas väg genom ekonomin och registrera hur de successivt ger upphov till nya inkomster respektive ny efterfrågan på varor och tjänster. Man brukar sammanfattningsvis tala om "multiplikatoreffekterna" av olika slags efterfrågetillskott.¹⁰

Den andra utbytbarhetsfrågan, som vi här närmast skall intressera oss för, avser i stället en ekonomi i jämvikt. Frågan är här vilka effekterna blir av ett utbyte mellan privat och offentlig konsumtion om detta sker inom ramen för en i övrigt balanserad ekonomisk utveckling, dvs med bevarad full sysselsättning och yttre balans. För att numeriskt söka besvara den frågan har vi genomfört

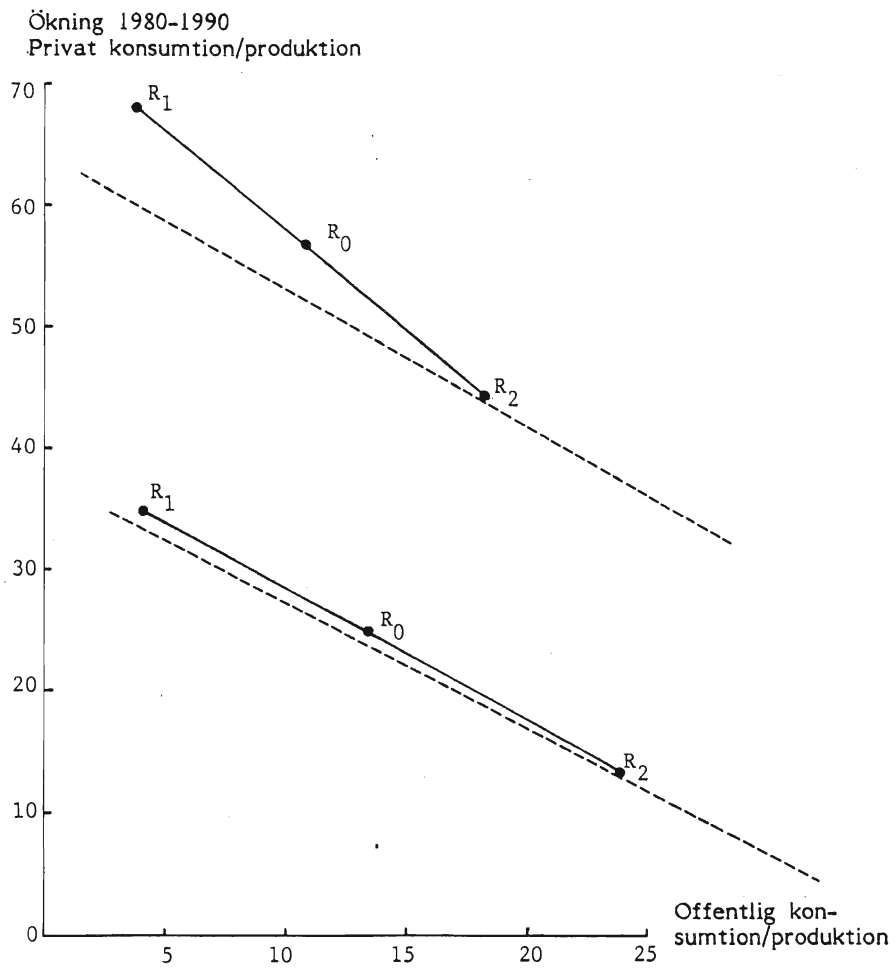
¹⁰ För en närmare diskussion av dessa multiplikatoreffekter och vissa numeriska skattningar av den kommunala konsumtionens multiplikatoreffekter, se B-C Ysander, "Offentlig sektor i tillväxt", kap 9 i Att välja 80-tal, IUI 1979.

vissa simuleringar, vars resultat återges i figur 8. Figurens R_0 -punkter representerar avvägningen i referensfallet. Det modellexperiment vi gjort innebär att vi minskat den offentliga konsumtionsökningen med 10 miljarder och undersökt hur mycket privat merkonsumtion respektive merproduktion vi då kan åstadkomma inom ramen för bevarad full sysselsättning och yttre balans - figurens punkter R_1 . Genom att genomföra det motsatta experimentet och låta den offentliga konsumtionen öka ytterligare 10 miljarder på bekostnad av privat konsumtion och produktion får vi figurens punkter R_2 . Samtliga experiment gäller således 80-talet. De konsumtionsökningar som utväxlas mot varandra är mätta i termer av förändringen mellan år 1980 och år 1990.

Intuitivt skulle man väl vänta sig att i kronor räknat "få ut mera" genom en marginell överflyttning av efterfrågan från offentlig till privat sektor. Detta med hänsyn till att den registrerade produktiviteten inom näringslivet är väsentligt mycket större än inom offentlig sektor. Vi ser från figur 8 att detta antagande också besannas i termer av produktion. Genom att minska ökningskravet över decenniet ifråga om offentlig produktion med 10 miljarder har vi vid balanserad tillväxt möjlighet att låta den privata produktionen öka med nära 20 miljarder, dvs dubbelt så mycket.

Undersöker vi i stället utbytbarheten i termer av konsumtion blir emellertid utbytesförhållandet ett helt annat. När offentlig konsumtion ersätts med privat ökar också importbehoven. För att betala den ökade importnotan måste exporten växa och för att detta i sin tur skall vara möjligt måste icke oväsentliga terms-of-trade-förluster accepteras. Det ytterligare pris vi således måste betala i form av terms-of-trade-förluster innebär att den ökning som möjliggörs för privat konsumtion blir väsentligt mindre än

Figur 8. Utbytbarhet mellan privat och offentlig konsumtion respektive mellan privat och offentlig produktion vid i övrigt balanserad tillväxt 1980-1990
Miljarder kronor; 1975 års priser



Anm: Den övre linjen anger bytesförhållandet mellan produktion i offentlig sektor respektive i näringslivet, den undre linjen mellan offentlig och privat konsumtion. Längs de streckade linjerna är utbytbarheten 1:1.

den ursprungliga privata produktionsökningen. Slutresultatet blir, som vi ser av figur 8, att med 10 miljarders lägre ökning av offentlig konsumtion kan vi med de givna balanskraven endast skapa utrymme för en lika stor merökning av den privata konsumtionen. Utbytesförhållandet mellan privat och offentlig konsumtion är således i detta fall - i referensfallets 80-tal - lika med 1:1.

Hur snålt blir det snåla 80-talet - blir det några reallöneökningar att förhandla om? Finns det plats för sociala reformer?

Vad kalkylerna gemensamt demonstrerar är bl a att det kommer att krävas en mycket stor återhållsamhet både i fråga om privat och offentlig konsumtionsutveckling på 80-talet. Vi har i det föregående givit upprepade siffermässiga exemplifieringar av detta. Siffror kan emellertid lätt feltolkas och vi skall därför här nedan i några avseenden söka förtydliga innebörden av "det snåla 80-talet".

Låt oss först titta närmare på utvecklingen av löntagarnas privata konsumtion och realinkomst. Att den reala lönepotten blev mycket mager berodde i de tre senare fallen delvis på att vi där utgått från en hög prioritering av offentlig konsumtion, medan man i fråga om de reala nettolönerna nöjde sig med att slå vakt kring värdebeständigheten. Även i basfallet, där man medvetet sökte skapa maximalt utrymme för den privata konsumtionen under 80-talet, visade det sig emellertid att de uppställda balansrestriktionerna inte medgav mer än omkring 2/3 % årlig real konsumtionsökning för den genomsnittliga löntagaren.

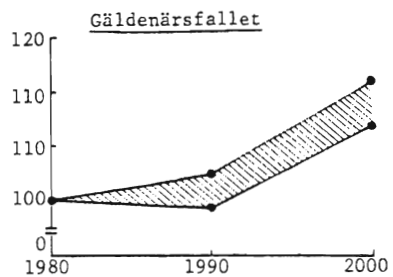
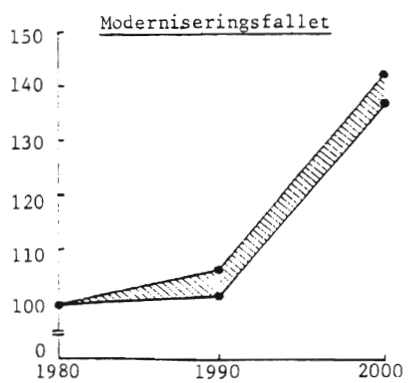
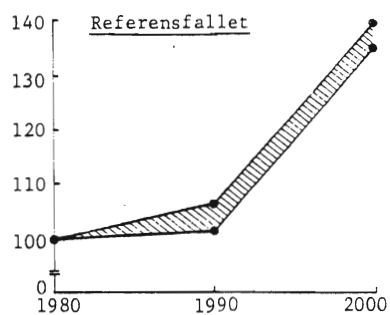
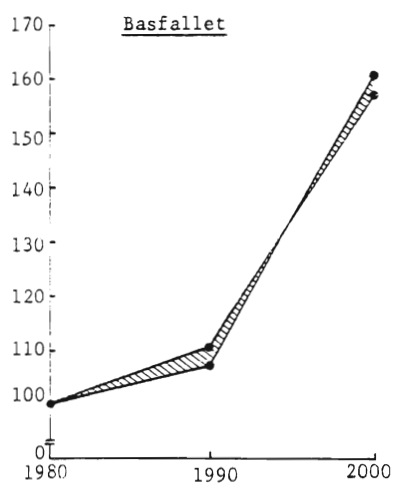
Detta berodde dock delvis på att vi genomgående förutsatt en mycket generös behandling av pensionärerna ur skattesynpunkt. Vi

antog nämligen att, förutom att alla tidigare utfästelser ifråga om bl a indexregleringar infriades, pensionärernas nuvarande mycket låga genomsnittliga skattekvot bibehölls ändå till sekelskiftet. Detta är naturligtvis ett extremt antagande. Skulle man t ex i stället bibehålla de skatteskalor som i dag gäller för pensionärerna över hela tjugouårsperioden skulle uppenbart fördelningsresultatet drastiskt förändras. Pensionärernas skatteskalor i dag medför ju nämligen en låg genomsnittlig skattekvot förenad med en i förhållande till löntagarna hög progressivitet i beskattningen.

Ett naturligt fördelningsalternativ att jämföra våra kalkylresultat med skulle innebära att man förutsätter att beskattningen av pensionärsgrupperna i framtiden kommer att vara så utformad att deras relativa privata standardstegring blir densamma som för löntagarna. Resultatet av en sådan jämförelse redovisas i figur 9. För varje kalkylalternativ redovisas i figuren två olika totala ökningstal år 1990 och år 2000. De två kurvorna representerar således olika antaganden ifråga om pensionärsbeskattningen, nämligen dels oförändrad skattekvot, dels med löntagarna parallell standardutveckling. Utrymmet mellan punkterna (figurens streckade område) kan tolkas som det ekonomisk-politiskt tillgängliga utrymmet för reallöneförbättringar under resp. decennium. Att detta utrymme utvecklas olika i de fyra alternativen beror alltså på skillnader i tillväxten av de totala disponibla inkomsterna från vilka en, genom pensionsåtagandena och skatteantagandena, gemensamt given volym disponibla pensionsinkomster skall subtraheras.

Om vi först studerar utvecklingen under 80-talet kan vi från figuren exempelvis avläsa att en mindre generös skattebehandling av pensionärerna möjliggör att den årliga reallöneökningen i basfallet kommer att uppgå till drygt 1 % i stället för som tidigare knappt

Figur 9. Utvecklingen av disponibel realinkomst för löntagare under alternativa antaganden om pensionärernas skatteutveckling
Index 1980 = 100



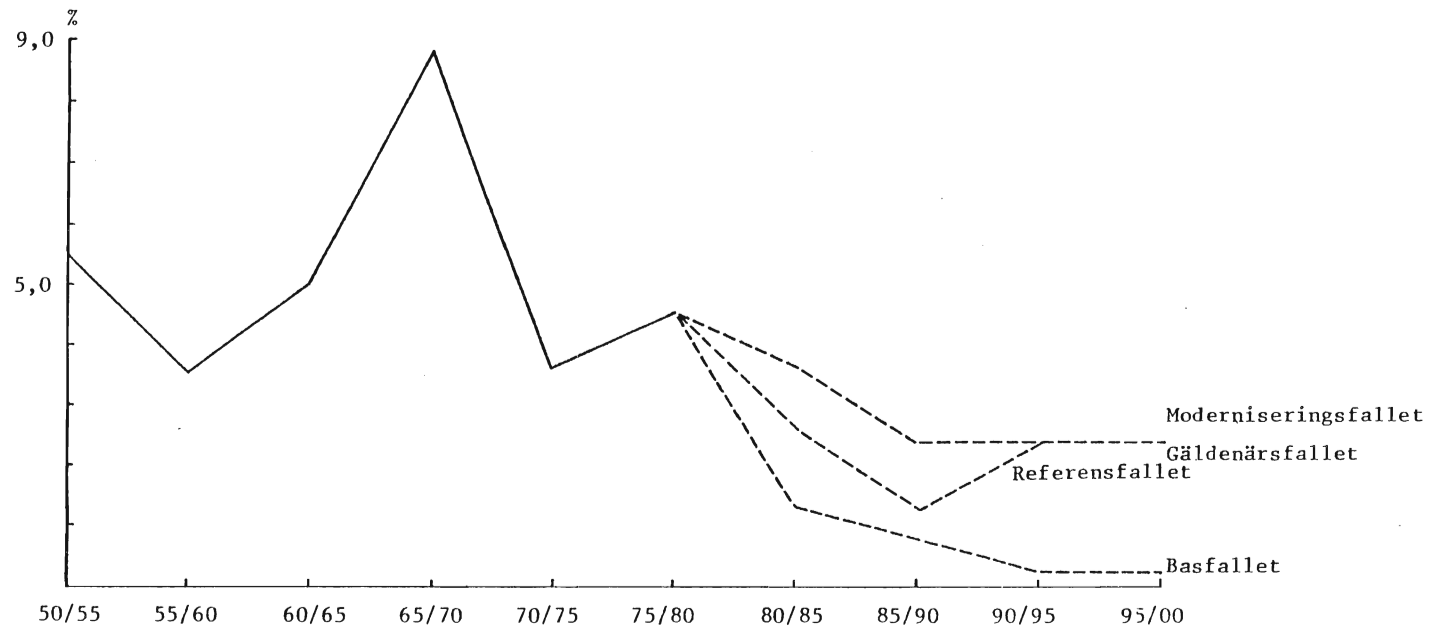
2/3 %. I referensfallet blir skillnaden något större. I stället för att nöja sig med värdebeständiga löner kan här löntagarna komma i åtnjutande av en dryg halvprocentig reallöneförbättring per år. Motsvarande skillnader uppträder också i de övriga kalkylalternativen.

I de tre senare kalkylalternativen får man liknande skillnader även på 90-talet. Basfallet utgör härvidlag ett undantag. Reallöneutvecklingen under 90-talet blir här även med oförändrad skattekvot så snabb att det kommer att innebära en omfördelning till pensionärernas nackdel i termer av relativ standardtillväxt. En ändrad skattebehandling som innebär en utjämnad tillväxttakt ifråga om privat standard för pensionärer och löntagare medför därför i detta fall en ytterligare förbättring av pensionärernas 90-talsutveckling.

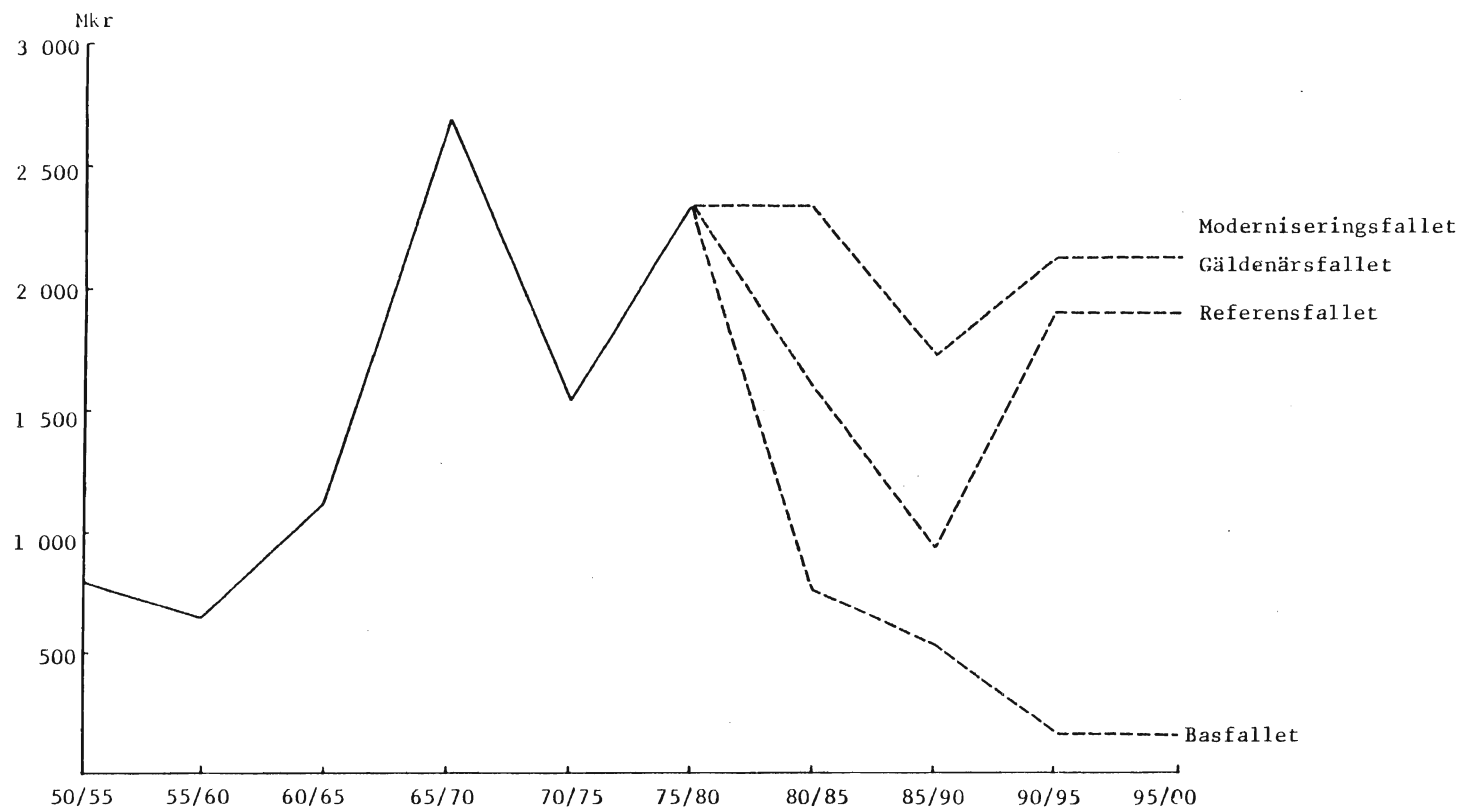
Om vi övergår till att närmare granska utrymmet för förbättringar ifråga om offentlig service kan tolkningens av detta utrymme i olika kalkylalternativ underlättas genom en jämförelse av de två kurvorna i figur 10. Redan inledningsvis fann vi anledning att varna för den statistiska synvillan som lätt uppkommer när man för diskussionen enbart i termer av relativa tillväxttal. Med en snabbt växande offentlig sektor motsvarar samma absoluta ökning uppenbarligen allt lägre relativa tillväxttal. Granskar vi som i figur 10 A den kommunala konsumtionens utveckling i termer av årlig volymtillväxt, kan man lätt förledas till att tro att 80- och 90-talen med sina i kalkylalternativen minst halverade tillväxttal för den kommunala konsumtionen, måste innebära en åtstramning på gränsen till "social nedrustning".

Övergår man till att i stället studera den kommunala konsumtionens utveckling i termer av absolut resurstillväxt i miljarder kronor (1975 års priser) som i figur 10 B får vi en väsentligt annorlunda bild av framtidsperspektivet för offentlig service. Ett undantag utgör även härvidlag basfallet, där även i absoluta ökningstal

Figur 10A. Den kommunala konsumtionens utveckling
Genomsnittlig årlig volymtillväxt i procent



Figur 10 B. Den kommunala konsumtionens utveckling
Genomsnittlig årlig tillväxt i mkr 75 års priser



den kommunala konsumtionen antas successivt stagnera. I övriga kalkylalternativ visar det sig att åtstramningen på 80-talet i absoluta termer kan sägas motsvara en återgång till de ökningarna som registrerats under 60-talet medan de absoluta ökningsbeloppen på 90-talet stabiliseras på en nivå som motsvarar 70-talsutvecklingen. Sett ur den enskilda medborgarens synpunkt är detta uppenbarligen ganska långt ifrån vad man kan beteckna som en "social nedrustning". Detta intryck bekräftas ytterligare om man erinrar sig att basfallets kommunala konsumtionsutveckling just innebar ett försök att rekonstruera vad en ur kostnadssynpunkt bibehållen ambitionsnivå skulle innebära. Utrymmet i absoluta tal mellan basfallet och övriga kalkylalternativ kan således i denna grova mening sägas representera möjligheter för successiva standardförbättringar.

Behöver industrin mer folk?

I debatten framförs ofta påståenden om att den industriella återhämtningen på 80-talet kommer att kräva en ökning av industrisysselsättningen av storleksordningen 100 000 nya industrijobb. De kalkyler vi ovan redovisat ger inte stöd för dessa påståenden. I samtliga alternativ utom basfallet sker tvärtom en viss minskning av industrisysselsättningen uttryckt i antal personer redan under 80-talet medan 90-talet karakteriseras av en starkt reducerad arbetsinsats inom industrisektorn. Den antagna produktivitsutvecklingen inom industrin är med andra ord tillräckligt snabb för att mer än väl räcka till för att tillgodose de krav som ställs på industriproduktionen. Även i det förhållandevis industriexpansiva basfallet blir ökningen av industrijobb under 80-talet mycket begränsad.

Eftersom frågan om industriarbetskraftens storlek på 80-talet är både central och kontroversiell kan det finnas anledning att när-

mare granska utvecklingen i dessa avseenden. Vi väljer då att göra detta med utgångspunkt från referensfallet, vars sektoriella sysselsättningsutveckling redovisas i tabell 7.

Vi ser av tabellen att sysselsättningen i termer av personer under 80-talet förändras mycket litet för näringslivet medan den offentliga sysselsättningen tar i anspråk och växer med den antagna ökningen i det totala arbetskraftsutbudet. På 90-talet förändras emellertid dessa relationer radikalt. Nu tillgodoses mer än hälften av den antagna offentliga sysselsättningsökningen genom överföringar från näringslivet.

För att motivera de 100 000 nya industrijobb på 80-talet som man i debatten ofta antagit behövas, torde det krävas mycket pessimistiska bedömningar antingen ifråga om omvärldsutveckling och/eller våra möjligheter att återvinna marknadsandelar eller om den inhemska utvecklingen i mening av industriell produktivitet och arbetstidsförkortning.

Att det inte behövs flera industrijobb behöver givetvis inte betyda att inte industrin står inför allvarliga arbetskraftsproblem under 80-talet. Men de problemen är sannolikt mera kvalitativa än kvantitativa. Det föreligger ju alltid ett visst konkurrensförhållande mellan näringsliv och offentlig sektor ifråga om det tillgängliga arbetskraftsutbudet. För stora delar av de offentliganställda kan visserligen en överflyttning till industrijobb knappast ens i framtiden bli intressant eller aktuellt. Ett direkt och påtagligt konkurrensförhållande föreligger emellertid bl a ifråga om ungdomsrekryteringen. Från industrihåll har ofta farhågor uttalats för att man tenderar att successivt få en "andrasortering" av ungdomar därför att offentliga arbeten ter sig tryggare och förmånligare och därför ofta utgör ungdomarnas förstahandsval. Dessutom, och kanske framför allt, påverkar den privata och offentliga arbetsmarknaden varandra via lönesättningen. De offentliganställdas

Tabell 7. Sysselsättning och arbetsproduktivitet^a inom olika sektorer
1980-2000
 Referensfallet

	Sysselsättning (milj timmar)			Genomsnittlig årlig procentuell förändring			
	1980	1990	2000	1980-1990		1990-2000	
				Arbets- produk- tivitet	Arbetade timmar	Arbets- produk- stivitet	Arbetade timmar
Jordbruk, skogs- bruk, fiske	331	276	229	3,2	-1,8	2,7	-1,9
Industri	1 512	1 332	1 140	4,1	-1,3	4,3	-1,5
Övrigt näringsliv	2 641	2 428	2 318	2,8	-0,8	2,8	-0,5
Statliga myndigheter	461	461	509	0,0	0,0	0,0	1,0
Kommunala myndigheter	1 218	1 489	1 893	0,0	2,0	0,0	2,4
Totalt	6 163	5 986	6 089	2,5	-0,2	2,2	0,2

^a Förädlingsvärde till producentpris för arbetad timme.

	Sysselsättning (1 000-tal personer)			Genomsnittlig årlig förändring (1 000-tal personer)		
	1980	1990	2000	1980-1990		1990-2000
Jordbruk, skogs- bruk, fiske	238	218	181	-2,0		-3,7
Industri	980	945	809	-3,5		-13,6
Övrigt näringsliv	1 720	1 731	1 656	1,1		-7,5
Statliga myndigheter	324	355	392	3,1		3,7
Kommunala myndigheter	989	1 328	1 688	33,9		36,0
Totalt	4 251	4 577	4 726	32,6		14,9

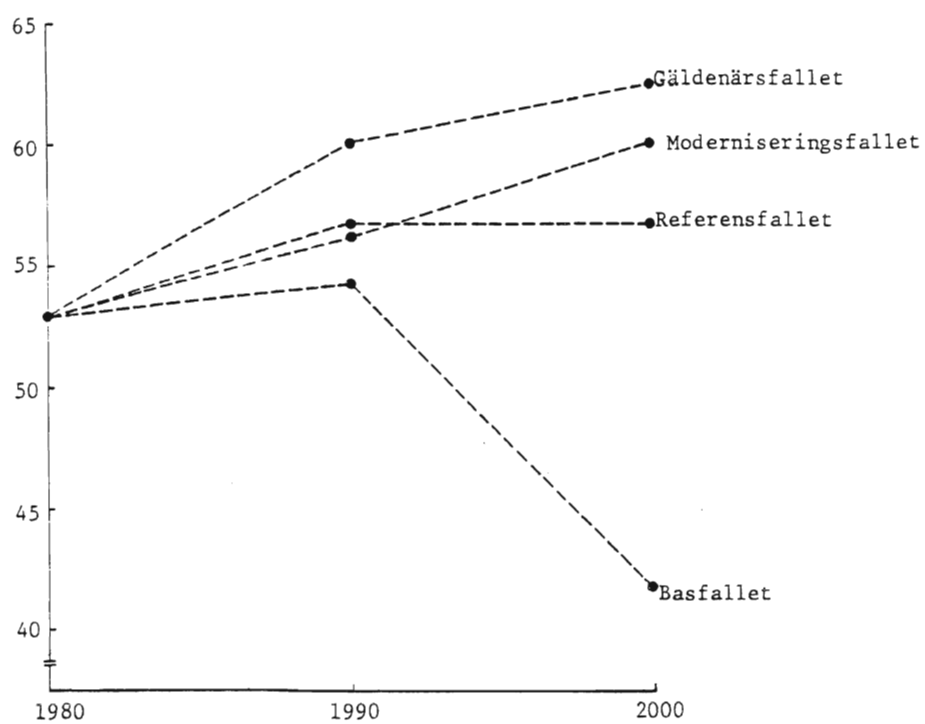
löner påverkar på sikt både den absoluta och den relativa löneutvecklingen inom industrin. Om de alltmer dominerande grupperna av offentliga arbetstagare i framtiden kommer att spela rollen av löneledare utan direkt avkänning av utlandskonkurrensen finns det givetvis risk för att detta kommer att förstärka riskerna för fortsatta industriella kostnads- och rekryteringsproblem.

De ofrånkomliga skattehöjningarna - om sambandet mellan budgetunderskott och betalningsunderskott

En annan fråga av centralt intresse inför 80-talet gäller skatteutvecklingen. En sammanfattande bild av hur denna väntas gestalta sig i de olika kalkylalternativen redovisas i figur 11. I samtliga alternativ redovisas här en ökning av skattetrycket under 80-talet ehuru denna ökning blir ytterligt begränsad i basfallet. Under 90-talet förblir skattetrycket i stort oförändrat i referensfallet medan en mycket kraftig skattereduktion kan ske i basfallet. Man kan tänkas reagera på två helt olika sätt inför den bild av den framtida skatteutvecklingen som presenteras i figuren.

Man kan utifrån de gångna decenniernas erfarenheter - 13-procentiga skattehöjningar under både 60- och 70-talet - vilja tolka figuren i positiv riktning genom att understryka att den prognosticerade skatteutvecklingen på 80- och 90-talen innebär ett radikalt brott mot tidigare etablerade skatteökningstrender. Att ett sådant trendbrott kan förväntas ske under de kommande decennierna är också i sig själv naturligt. Givet kraven på balans i utrikesbetalningarna och på en viss minimal årlig reallöneökning sätter ju arbetskraftstillväxten och produktivitetens utvecklingen inom privat näringsliv en övre gräns för den möjliga takten i offentlig servicetillväxt. Några ytterligare arbetskraftsreserver motsvarande jordbrukets avfolkning under tidigare efterkrigsdecennier kan inte

Figur 11. Utvecklingen i olika kalkylalternativ av skattetrycket
(= inkomstskatt + indirekt skatt + arbetsgivaravgifter i
procent av BNP)



väntas bli tillgängliga i framtiden. Vad våra kalkyler således visar är helt enkelt att, givet den numera relativt stora offentliga förädlingsandelen, kan med dessa restriktioner inte ytterligare andelsförskjutningar i framtiden förväntas ske så snabbt att de skulle framtvunga skattehöjningar av 60- eller 70-talets storlek.

Dessa slutsatser måste dock föras med vissa väsentliga reservationer. I våra kalkyler har vi bl a medvetet bortsett från möjligheten till en ytterligare höjning av subventionskvoten i ekonomin, dvs av den andel privata inkomster som slussas över offentliga budgetar. En annan och i detta sammanhang viktig förutsättning som vi utnyttjat i kalkylerna är att icke någon väsentlig del av näringslivets kapitalförsörjning i framtiden kommer att behöva ske över offentliga budgetar.

Man kan emellertid tänkas reagera på ett helt motsatt sätt inför figur 11. Om man anser att skattetrycket redan i dag ur effektivitets- och incitamentssynpunkt är högre än vad som långsiktigt är möjligt att förena med fortsatt ekonomisk tillväxt har man naturligtvis anledning beklaga att sänkningar av den genomsnittliga beskattningen inte blir möjliga utan att tvärtom det totala skattetrycket kommer att behöva ytterligare höjas något under 80-talet. Som vi redan tidigare påpekat sammanhänger de ofrånkomliga skatteökningarna under 80-talet framför allt med behovet att reservera en väsentlig del av BNP-ökningen för ökad kapitalbildning. De av oss framräknade skatteökningarna är dessutom i den meningen minimala att de förutsätter att det varit möjligt att skapa tolerans för den icke oväsentliga ökning av vinstmarginalerna i näringslivet som i modellen krävs för att inducera de nödvändiga investeringarna. Skulle i stället dessa investeringar i viss utsträckning finansieras med skattemedel innebär detta sannolikt ytterligare skattehöjningar.

En viktig förklaringsfaktor bakom de framräknade skattehöjningarna utgör kravet på en förbättrad betalningsbalans gentemot utlandet. Med en i stort sett självfinansierande privat sektor måste utjämningen av bytesbalansunderskottet framför allt ske genom en ökning av den offentliga sektorns finansiella sparande vilket sannolikt innebär skattehöjningar. För att bättre förstå detta samband mellan betalningsunderskott och budgetunderskott kan vi hänvisa till figur 12, som redovisar utvecklingen i olika kalkylalternativ av utlandsskulden resp. av saldot på handels- och bytesbalansen mellan 1980 och år 2000. Vi ser av denna figur att år 1990 fortfarande ett par procent av BNP måste reserveras för transfereringar till utlandet - utlandsbistånd och framför allt räntebetalningar på utlandsskulden. Utrymmet för dessa transfereringar måste skapas genom en motsvarande ökning av den offentliga sektorns finansiella sparande - dvs ett minskat budgetunderskott.

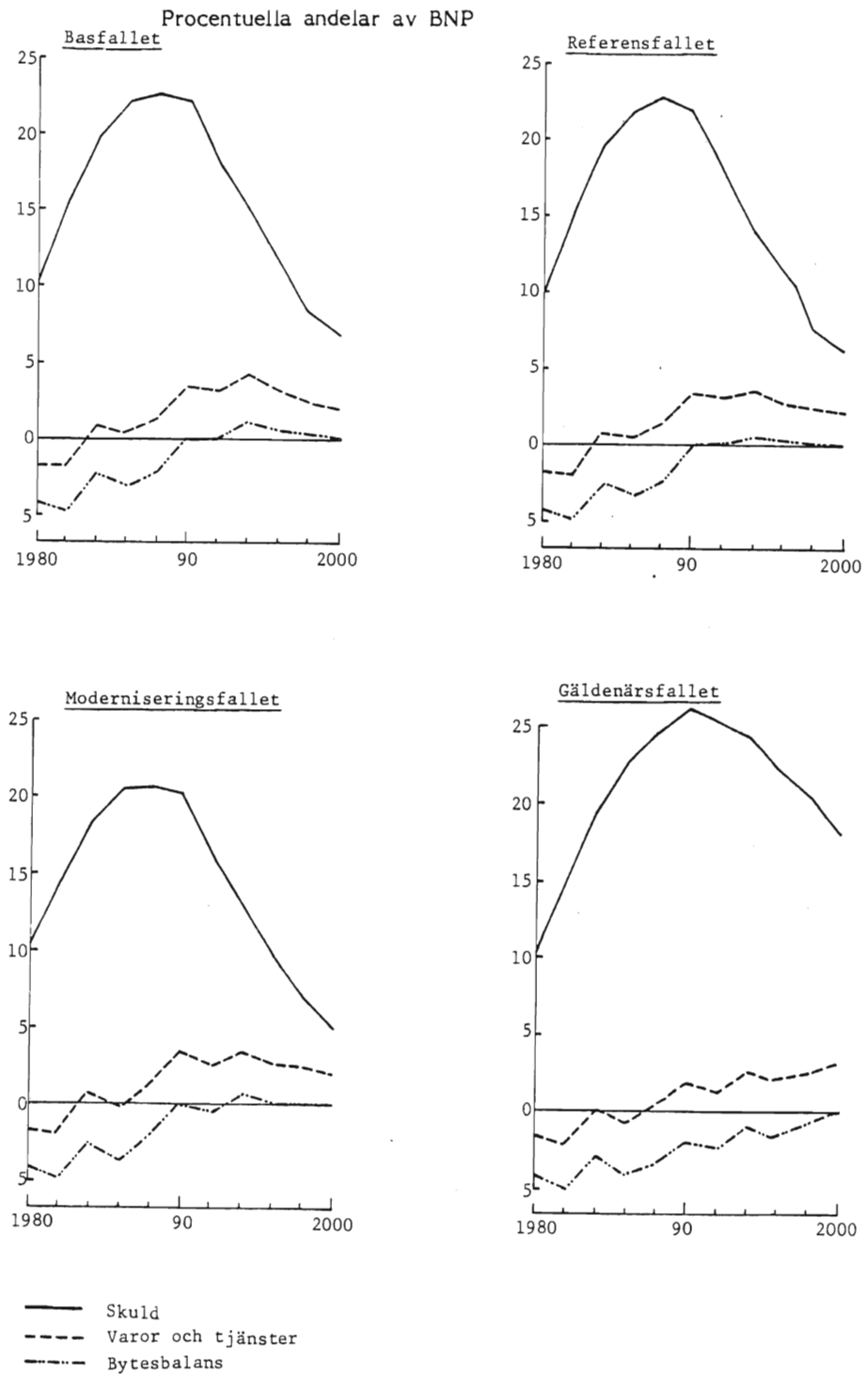
Konsumtionsmöjligheterna i framtiden - en sammanfattning

Vi har med våra kalkyler endast kunnat illustrera vissa begränsade delar av de ekonomisk-politiska problem som ligger framför oss under 80-talet. Den typ av modell som vi arbetat med är exempelvis inte speciellt lämpad för att närmare granska inflationsproblemen eller för att detaljstudera de olika typer av stabilitetsproblem i ekonomin som kan bli aktuella under 80-talet. Vad kalkylerna främst kunnat åskådliggöra gäller sambandet mellan ekonomisk tillväxt och offentlig serviceutbyggnad.

De problem som i dag står i centrum för diskussionen kring den offentliga sektorn skulle kunna sammanfattas under de två rubrikerna produktivitetsproblem resp. finansieringsproblem.

Man har ofta velat tolka de under senare år accelererade kostnadsstegringarna inom den offentliga servicesektorn, framför allt inom vård- och utbildningssektorerna, som ett symptom på en för-

Figur 12. Utvecklingen i olika kalkylalternativ av utlandsskulden
samt saldot på handels- och bytesbalansen 1980-2000



sämrad produktivitet. Man har ofta velat sätta detta i sin tur i samband med det ökade arbetsmarknadspolitiska ansvar som under senare år pålagts framför allt den kommunala sektorn. I samband med detta brukar man också understryka behovet - och svårigheterna - att, trots den fortfarande mycket goda kommunala likviditeten, bryta föreliggande långsiktsplaner och utgiftstrender för att tillräckligt snabbt åstadkomma den nödvändiga dämpningen av expansionstakten.

Finansieringsproblemet gäller framför allt frågan om hur stor del av fortsatta ökningar av tjänstefterfrågan som i framtiden skall skattefinansieras. Åtminstone ifråga om vård- och utbildningssektorerna talar fördelningshänsynen och utjämningsönskemålen för en skattefinansiering, medan önskemålen om en effektiv resursanvändning i stigande grad talar emot. Under tidigare utbyggnadsskedet av offentlig serviceverksamhet har man under relativt stor politisk enighet valt att låta fördelningshänsynen överväga och betalningen ske via skattsedel. Den fråga vi nu står inför är om en omavvägning härvidlag bör ske ifråga om delar av den fortsatta serviceutbyggnaden i framtiden.

De bidrag våra kalkyler kan ge till analysen av dessa problem består enbart i att de kan åskådliggöra de allmänna resursramar inom vilka problemlösningarna kommer att få sökas. Våra viktigaste slutsatser därvidlag skulle kunna sammanfattas i följande punkter.

Även under de mest gynnsamma tillväxtbetingelserna måste takten i den kommunala expansionen nedbringas till omkring hälften av expansionstakten under 60- och 70-talen. Mätt i absoluta ökningstal innebär detta emellertid inte någon väsentlig reduktion i förhållande till tidigare decennier. Med hänsyn bl a till att de automatiska kostnadsstegringarna i framtiden kan väntas bli väsentligt mindre än under 70-talet bör det också långsiktigt finnas utrymme för icke oväsentliga fortsatta standardförbättringar.

Med oförändrade finansieringsförhållanden för offentlig verksamhet är skatteköjningar under 80-talet ofrånkomliga. Dessa skatteköjningar torde emellertid bli väsentligt lägre än de vi upplevt under 60- och 70-talen. Under 80-talet sammanhänger behovet av skatteköjningar främst med behovet av minskade betalningsunderskott gentemot utlandet och ökade investeringar inom landet. Under 90-talet kan emellertid skattebilden bli väsentligt mer gynnsam.

En miljards köjning av offentlig servicestandard kan under 80-talet bytas mot en miljard ökad privat standard inom ramen för en i övrigt, ur bl a sysselsättningsynpunkt, balanserad tillväxt.

Industrisysselsättningen kan inte väntas öka väsentligt under 80-talet. Även vid en extrem nedprutning av offentlig service torde den industriella sysselsättningsökningen bli måttlig. Industrins arbetskraftsproblem under 80-talet torde därför inte så mycket vara att man behöver få mer folk som att man önskar få bättre och billigare arbetskraft.

Ett väsentligt ökat konsumtionsutrymme under 80-talet förutsätter antingen en uppsnabbad strukturomvandling - med åtföljande sociala problem och kostnader - eller en förlängd utlandsupplåning med de kreditpolitiska svårigheter och trovärdighetsproblem detta medför.