

Regeringens proposition

1984/85: 40

om riktlinjer för den ekonomiska politiken på medellång sikt:

beslutad den 18 oktober 1984.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

KJELL-OLOF FELDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas – mot bakgrund av 1984 års långtidsutredning och dess remissbehandling – riktlinjerna för den ekonomiska politiken på medellång sikt.

Regeringens syn på de ekonomisk-politiska målen och utvecklingen i den internationella ekonomin och den svenska ekonomin redovisas. Vidare redogörs för den ekonomiska politik regeringen avser föra de närmaste åren för att uppnå balans i den svenska ekonomin mot slutet av 1980-talet.

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner de angivna riktlinjerna för den ekonomiska politiken på medellång sikt.

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-10-18

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Feldt

Proposition om riktlinjer för den ekonomiska politiken på medellång sikt

I mars 1984 presenterades 1984 års långtidsutredning. Den behandlade i första hand den ekonomiska utvecklingen under resten av 1980-talet och hade utarbetats inom finansdepartementet. Utredningens huvudrapport har remissbehandlats. En sammanfattning av remissinstansernas synpunkter bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

Mot bakgrund av 1984 års långtidsutredning och remissinstansernas synpunkter behandlas i det följande frågan om utformningen av den ekonomiska politiken på medellång sikt.

1 Inledning

Sedan andra världskriget har s.k. långtidsutredningar genomförts med jämna mellanrum. Långtidsutredningarna har vanligen avsett den svenska ekonomins utveckling den närmast framförliggande femårsperioden. Enligt internationell praxis avser utredningarna den ekonomiska utvecklingen *på medellång sikt*. Utredningarna genomförs sedan mitten av 1960-talet av tjänstemän inom finansdepartementet och är till sin karaktär expertutredningar. Regeringen är inte bunden av de bedömningar som utredningarna gör. Efter en remissbehandling och offentlig diskussion brukar regeringen emellertid i en proposition till riksdagen, vanligen kompletteringspropositionen, ge sin syn på den utveckling och de problem långtidsutredningarna behandlar.

I mars i år publicerades 1984 års långtidsutredning (LU 84).¹ Den behandlar i första hand tiden fram till 1990. Utredningen analyserar såväl den strukturella utvecklingen under hela 1980-talet som utvecklingen de närmaste åren.

Långtidsutredningen konstaterar att de ekonomiska balansproblemen var mycket stora i början av 1980-talet och diskuterar möjligheten att uppnå målen för den ekonomiska politiken under återstoden av 1980-talet. Utredningen framhåller att den är en kravanalys i betydelsen att den analyserar vilka krav som ställs på den ekonomiska politiken och på ekonomins funktionssätt för att målen skall infrias. Utredningen drar slutsatsen att problemen de närmaste åren i första hand har att göra med pris- och lönebildningen och underskotten i statsbudgeten. För att ekonomin skall komma in på en väg som leder mot samhällsekonomisk balans 1990 bör enligt utredningens mening tre faktorer samverka de närmaste åren: En stram finans- och penningpolitik, en aktiv arbetsmarknadspolitik och låga nominella pris- och löneökningar.

Långtidsutredningen har remissbehandlats under våren 1984. En sammanställning av remissvaren redovisas i bilagan. Det har också förekommit en offentlig debatt om utredningen, bl. a. har två skrifter utgivits som tar sin utgångspunkt i utredningen för en analys av förhållanden i den ekonomiska utvecklingen som författarna har ansett vara väsentliga.²

Enligt min mening har utvecklingen under det senaste decenniet klart visat behovet av en långsiktig strategi för den ekonomiska politiken. Produktionen och produktionskapaciteten i den konkurrensutsatta sektorn utvecklades mycket svagt det senaste decenniet. Det kommer att ta flera år med stabil ekonomisk utveckling för att åter uppnå en tillräcklig styrka inom denna sektor. Statsbudgeten och bytesbalansen försämrades kraftigt under samma period. Balansproblemen var så stora i början av 1980-talet att det kommer att ta lång tid att återställa den nödvändiga finansiella balansen i dessa avseenden. Vidare kommer sysselsättningsproblemen att vara besvärande under en lång tid framöver även om den ekonomiska tillväxten blir god. Förväntningarnas betydelse för inflationen gör att det kommer att krävas flera år av låga pris- och löneökningar för att inflationsbenägenheten varaktigt skall ha reducerats till acceptabla nivåer. Problemen förvärras av att den internationella miljön i vilken Sverige skall uppnå sina ekonomisk-politiska mål är relativt ogynnsam och sannolikt kommer att vara det under resten av 1980-talet.

¹ Långtidsutredningen, LU 84. Huvudrapport. SOU 1984: 4 med bilagor publicerade i SOU 1984: 5-7.

² Den produktiva rättvisan, LO-ekonomerna gör en kritisk granskning av 1984 års långtidsutredning, Landsorganisationen 1984, Tillväxt till lägrepris!, Industrin i LU 84, Sveriges Industriförbund 1984.

Mot denna bakgrund vill jag redovisa min syn på de ekonomiska problemen och den ekonomiska utvecklingen på medellång sikt. Jag vill också ange lösningar på problemen och ange de riktlinjer för den ekonomiska politiken på medellång sikt som jag anser att regeringen bör följa. Jag föreslår att propositionen om de frågor långtidsutredningen behandlar denna gång framläggs under hösten och fristående från budget- och kompletteringspropositioner för att ge större utrymme för en diskussion av de långsiktiga frågorna.

Propositionen är disponerad på följande sätt. I avsnitt 2 redovisas de ekonomisk-politiska målen. I avsnitt 3 behandlas utvecklingen i den internationella ekonomin och i avsnitt 4 utvecklingen i den svenska ekonomin. I avsnitt 5 redovisas förslag till inriktning av den ekonomiska politiken på medellång sikt.

2 De ekonomisk-politiska målen

Regering och riksdag har angett att de viktigaste målen för den ekonomiska politiken är full sysselsättning, stabilt penningvärde, hög ekonomisk tillväxt, jämn fördelning av levnadsstandarden, regional balans och balans i utrikesbetalningarna. För möjligheterna att nå dessa mål har betydelsen av balans i statsbudgeten och god lönsamhet i näringslivet understrukits.

Långtidsutredningen har haft att utgå från dessa mål för den ekonomiska politiken. Utredningen har valt att undersöka hur dessa mål skall kunna förverkligas till slutet av 1980-talet. Där det har varit nödvändigt för att genomföra analysen har långtidsutredningen preciserat målen siffermässigt.

Jag vill i detta sammanhang kommentera utredningens och remissinstansernas diskussion av målen för den ekonomiska politiken och redogöra för min syn på dessa frågor.

Långtidsutredningen har preciserat *full sysselsättning* som ett läge med 2% arbetslöshet. Det är i avrundade tal det lägsta värde som har uppnåtts de senaste tio åren och anges i stort sett motsvara den friktionsarbetslöshet man har att räkna med vid fullt kapacitetsutnyttjande. En begränsning av arbetslösheten till 2% 1990 förutsätts innebära ett gott arbetsmarknadsläge och ett begränsat behov av beredskapsarbeten och liknande arbetsmarknadspolitiska insatser.

Remissinstanserna har inga invändningar mot de uppställda målen och finner i regel också de gjorda preciseringarna rimliga och väl avvägda. När det gäller sysselsättningsmålet anser emellertid Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) att man bör sträva efter att minska arbetslösheten till en lägre nivå än 2%. Kooperativa förbundet påpekar att det skulle vara önskvärt om lägre tal än 2% kunde förverkligas men att de angivna

kvantifieringarna bör präglas av realism och vara möjliga att uppnå varför utredningens precisering är rimlig. Några remissinstanser uttrycker däremot stark skepsis inför möjligheterna att uppnå full sysselsättning. Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) hävdar exempelvis att det krävs betydande förstärkningar av de privata incitamenten och förändringar i skattepolitiken och i lönebildningen för att få till stånd den nödvändiga sysselsättningsexpansionen.

För egen del vill jag framhålla att den fulla sysselsättningen är och förblir den ekonomiska politikens viktigaste mål. Arbetslösheten drabbar särskilt de nytillträdande på arbetsmarknaden, ungdomar som skall börja sitt arbetsliv och kvinnor som återinträder i förvärvslivet. Den drabbar också arbetshandikappade, invandrare och andra grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Oftast är det människor med svag ekonomi och kort utbildning som blir arbetslösa. Kravet på full sysselsättning innebär att varje människa som vill arbeta skall ha rätt till ett meningsfullt arbete. Det är den ekonomiska politikens huvuduppgift att pressa tillbaka arbetslösheten och att göra det på ett sådant sätt att sysselsättningen tryggas också på längre sikt.

Den hittillsvarande utvecklingen i Sverige och långtidsutredningens analys visar att det genom en hög prioritering av sysselsättningsmålet och en lämplig ekonomisk politik är möjligt att uppnå och vidmakthålla hög sysselsättning och låg arbetslöshet. Det är därför riktigt att som långtidsutredningen ha en hög ambition när det gäller att nedbringa arbetslösheten. Givetvis blir möjligheterna att uppnå detta mål beroende av såväl den internationella ekonomins utveckling som den upplutning kring den fulla sysselsättningen som olika parter i det svenska samhället kommer att visa.

För egen del anser jag emellertid det knappast vara möjligt att med en enda siffra ange ambitionerna på sysselsättningsområdet. Dessa rymmer såväl hög andel förvärsarbetande som valfrihet på arbetsmarknaden och låg arbetslöshet. Jag har förståelse för att långtidsutredningen velat siffermässigt precisera mål för den ekonomiska politiken. Detta är nödvändigt för att kunna utföra beräkningarna.

Jag vill också påpeka att de lägre nivåer för arbetslösheten som LO, TCO och SAF har förordat inte medför någon nämnvärd skillnad i långtidsutredningens resultat när det gäller resurstillväxt och resursanvändning på längre sikt eller slutsatser när det gäller vilken ekonomisk politik som bör bedrivas de närmaste åren.

Stabil penningvärde har av långtidsutredningen angetts som en inflationstakt kring 4% per år under resten av 1980-talet. Denna precisering är inte angiven på förhand utan ett resultat av utredningens beräkningar. Under antaganden om fast växelkurs och 5% årlig internationell prisstegring uppnås med denna inflationstakt samhällsekonomisk balans 1990. Långtidsutredningens beräkningar tyder således på att inflationen måste vara lägre i Sverige än för omvärlden i genomsnitt.

Flera remissinstanser understryker vikten av att inflationen dämpas kraftigt. Både LO och TCO anser att en sänkning av inflationstakten till 4% per år är ett viktigt mål för den ekonomiska politiken. Även SAF och Sveriges Industriförbund understryker vikten av att bevara konkurrenskraften och framhåller betydelsen härför av kraftigt dämpade löneökningar. Flera remissinstanser är tveksamma till fortsatta relativprissänkningar. Enligt LO och TCO behövs inga relativprissänkningar de närmaste åren. Industriförbundet menar att kravet på relativprissänkning är omöjligt att leva upp till och inte särskilt meningsfullt.

För egen del vill jag understryka att det är av yttersta vikt att inflationen dämpas snabbt och kraftigt. Låga pris- och löneökningstakter är nödvändiga för att en god konkurrenskraft skall kunna bevaras och sysselsättningen garanteras på längre sikt. Erfarenheter från flera länder visar att en dämpning av inflationen är avgörande för att devalveringar skall bli framgångsrika. Låg inflation är också av största betydelse från fördelningssynpunkt. Inflationen har det senaste decenniet omfördelat mycket omfattande förmögenhetsvärden från sparare till låntagare.

Man kan om man så vill betrakta låg inflation tillsammans med god lönsamhet i näringslivet, förbättrad balans i statsbudgeten och överskott i bytesbalansen som förutsättningar för en hög ekonomisk tillväxt och för att på sikt trygga sysselsättningen. Jag vill emellertid påpeka att samtliga mål för den ekonomiska politiken är av liknande karaktär. De är ytterst förutsättningar för att uppnå en ökad välfärd för den svenska befolkningen. Någon klar skiljelinje kan därför inte dras mellan mål och väsentliga förutsättningar när det gäller den ekonomiska politiken.

Regeringen hade satt upp som mål att nedbringa inflationen under loppet av 1984 till 4%. Även om några månader återstår av året är det uppenbart att det målet inte uppnås. Prognoserna pekar mot en inflationstakt på ca 6% i år. En väsentlig orsak till att målet inte kan uppnås är att löneökningarna i år har överskridit vad som är förenligt med 4% inflation. Jag återkommer senare till pris- och kostnadsutvecklingen i år.

För 1985 har regeringen fastlagt som mål att begränsa inflationen till 3% under loppet av året. Flera faktorer pekar i riktning mot att detta mål skall kunna nås: Den internationella inflationen är låg, lönsamheten och produktivtetsutvecklingen i näringslivet är god (vilket dämpar kostnadstrycket) etc. Vidare har arbetsmarknadens parter vid överläggningar med regeringen förklarat sig acceptera ett tak för de totala löneökningarna på 5%. Om denna föresats infrias bör möjligheterna att nå inflationsmålet vara goda.

När det gäller mål för inflationen på något längre sikt anser jag att man bör sträva efter lägre tal än 4% per år – även om det är för tidigt att binda sig vid någon precis siffra. En orsak är att den internationella inflationen kan bli lägre än de 5% per år som långtidsutredningen räknar med. Den senaste tidens utveckling visar att inflationen inte har ökat nämnvärt ens i de länder som har haft en kraftig konjunkturuppgång. I viktiga länder som

Förenta staterna, Japan och Förbundsrepubliken Tyskland är prisöknings-takten för närvarande 2–4% per år. Inflationzbekämpningen ges också mycket hög prioritet. I flera länder är siktet inställt på att så småningom etablera en stabil prisnivå. En annan orsak till att en låg inflationstakt bör eftersträvas är inflationens negativa verkningar på inkomst- och förmögenhetsfördelningen och på resursallokeringen. Förutsättningarna för att realisera låga pris- och löneökningstakter på längre sikt skulle förbättras om den svenska ekonomin så småningom blev så stark att successiva revalveringar av den svenska kronan vore möjliga. Det skulle dämpa inflationsimpulserna från utlandet om dessa tilltar på nytt. Jag återkommer till denna fråga senare.

Hög ekonomisk tillväxt är som jag redan understrukit inte något som eftersträvas för sin egen skull utan för att den ger möjlighet att uppnå full sysselsättning och en högre materiell standard för det svenska folket.

Långtidsutredningens analyser har visat hur väsentlig tillväxten är i en rad avseenden. En snabb ekonomisk tillväxt under resten av 1980-talet skulle göra det möjligt att åter uppnå full sysselsättning. Den skulle också medge en ökning av reallönerna och investeringarna. Detta är enligt min mening särskilt viktigt i dagens läge. Reallönerna låg förra året ca 11% under nivån 1976 och investeringarna ca 12% under. Industrins investeringar hade reducerats med över 40%. På längre sikt ger också en snabb ekonomisk tillväxt möjligheter att sänka den dagliga arbetstiden. En snabb ekonomisk tillväxt under resten av 1980-talet skulle också spela en stor roll både för möjligheterna att upprätthålla den offentliga servicen och garantera pensioner och andra trygghetssystem samt för att sanera den offentliga sektorns finanser. Tillväxten mildrar också fördelningsproblemen.

Det är av dessa skäl väsentligt att prioritera den ekonomiska tillväxten. Regeringens strategi har sedan regeringsskiftet varit att stimulera en expansion av produktionen, i första steget genom devalveringen i oktober 1982 och det investeringsprogram som då beslutades.

Den snabba tillväxten måste emellertid under de närmaste åren främst baseras på ökad export, ökade investeringar och ökade reallöner, inte på en expansiv finanspolitik. Grundproblemet är att en ökad tillväxt med dagens pris- och lönebildning tenderar att dra med sig ökad inflation. Långtidsutredningens slutsats är därför att pris- och lönebildningen måste ändras och omställningsförmågan i den svenska ekonomin öka, om det skall vara möjligt att nå en stark och stabil tillväxt under resten av 1980-talet. I detta avseende är regeringen beroende av medverkan från arbetsmarknadens parter för att kunna förverkliga ambitionerna.

Jämn fördelning av levnadsstandarden har av naturliga skäl inte preciserats siffermässigt av långtidsutredningen. Fördelningsfrågorna är mångfasetterade och inte lätta att uttrycka siffermässigt. I stället har utredningen valt att analysera fördelningsfrågorna i en särskild bilaga och ett särskilt avsnitt i huvudrapporten.

Remissinstanserna har i flera fall kommenterat fördelningsfrågorna. Inte oväntat skiljer sig uppfattningarna starkt på denna punkt. LO argumenterar för att en solidarisk lönepolitik på längre sikt ger en bättre struktur i näringslivet och en högre tillväxt. SAF och Sveriges Industriförbund hävdar tvärtom att ökade löneskillnader är en nödvändig förutsättning för att åstadkomma den för tillväxten nödvändiga ökade omställningsförmågan. Vidare hävdar LO att den fördelningspolitiska konflikt som ligger i de höga vinsterna kommer att behöva mötas med skattepolitiska åtgärder. SAF och Industriförbundet hävdar å andra sidan att skattesystemet måste reformeras så att de privatekonomiska incitamenten ökar.

För egen del vill jag framhålla att en jämn fördelning av levnadsstandarden är och förblir ett av de centrala målen för den ekonomiska politiken. Den viktigaste fördelningspolitiska insats som regeringen kan göra är att driva en ekonomisk politik som leder till full sysselsättning och stabila priser. Den ekonomiska politik som regeringen för närvarande bedriver är därför i sig ett kraftfullt stöd för strävandena till utjämning.

Samtidigt skapar krispolitiken otvivelaktigt vissa fördelningspolitiska spänningar. Strävandena att stimulera den konkurrensutsatta sektorn och att sanera statsfinanserna medför att den offentliga sektorns tillväxt blir lägre än tidigare samtidigt som både utgiftsnedskärningar och inkomstförstärkningar i statsbudgeten kommer att bli nödvändiga. Vinsterna i den konkurrensutsatta delen av näringslivet ökar och måste vara höga under flera år framåt – dock inte högre än den nivå som rådde under 1960-talet – för att den nödvändiga expansionen skall kunna realiseras. Ett centralt moment i krispolitiken har därför redan från början varit att de nödvändiga bördorna skall fördelas efter bärkraft. Det är också viktigt att löntagarna genom de löntagarfonder som införs i år får del av näringslivets förmögenhetstillväxt.

Det är också regeringens fasta ambition att bevara det sociala trygghetssystem som har byggts upp under decennier. Redan under hösten 1982 upphävdes tidigare beslutade försämringar av det sociala trygghetssystemet. Denna ambition betyder emellertid inte att reglerna för all framtid skall vara oförändrade. Förändringar kan behöva göras som anpassar olika inslag i systemet till nya förutsättningar. Jag vill också understryka att en stark och stabil tillväxt är en oundgänglig förutsättning för att på sikt kunna klara ambitionen att bevara de trygghetssystem som byggts upp.

När det gäller lönestrukturen är det regeringens uppfattning att det är en uppgift för arbetsmarknadens parter att i fria förhandlingar besluta om frågor rörande lönernas fördelning. Löneförhandlingarna har av tradition skötts av arbetsmarknadens parter. Det ligger ett stort värde i att så har kunnat ske och i att parterna har tagit ansvar för de uppgörelser som har träffats. De överläggningar som ägt rum under år 1984 innebär ingen förändring härvidlag. Att överläggningar av detta slag kommit till stånd är i sig uttryck för hur nödvändigt det är att förhandlingarna sker på ett sådant

sätt att ansvaret för uppgörelserna tas av parterna själva och innefattar ett ansvar för samhällsekonomin i stort:

Målet *regional balans* har heller inte angivits i siffror av långtidsutredningen. Även på detta område har man valt att analysera utvecklingen i en särskild bilaga och i ett avsnitt i huvudrapporten. Remissinstanserna har endast i begränsad omfattning kommenterat önskvärldheten och innebörden av detta mål.

Regeringens mål på det regionala området är att nå full sysselsättning i hela landet och att göra landets olika delar mer likvärdiga när det gäller tillgång till social, kommersiell och kulturell service.

Jag vill för egen del understryka betydelsen av en stark och stabil tillväxt på nationell nivå för utvecklingen även i de landsdelar som i dag har betydande sysselsättningsproblem. Långtidsutredningens analyser tyder också på att en god ekonomisk utveckling i den svenska ekonomin under resten av 1980-talet leder till en mer balanserad sysselsättningsutveckling än om de senaste årens tendenser sträcks ut framåt i tiden. Exempelvis kan både skogslänen och storstadslänen öka sin sysselsättning om långtidsutredningens framskrivningar blir verklighet, medan länsplaneringen – som i praktiken till stor del bygger på framskrivningar av trender från lågkonjunkturen – förutser en minskning i skogslänen.

Jag vill också understryka vikten av en tillräcklig rörlighet på arbetsmarknaden för att nå regional balans. Regeringen önskar ingen återgång till omfattande befolkningsomflyttningar av det slag som under 1950- och 1960-talen drabbade delar av landet. Samtidigt är en ökad rörlighet nödvändig om regional balans skall kunna etableras. Exempelvis gäller det inom byggnadsverksamheten. I vissa landsdelar, t.ex. i skogslänen, torde det vara omöjligt att upprätthålla en produktionsnivå som svarar mot den nuvarande storleken på byggnadsarbetarkåren.

Vidare vill jag framhålla de mycket stora insatser som för närvarande görs för att utjämna de regionala spänningarna. Skatteutjämningsbidrag och arbetsmarknadspolitiska åtgärder spelar därvid en dominerande roll. Den egentliga regionalpolitiken och de särskilda åtgärderna för att förbättra produktion och sysselsättning i Norrbotten är också mycket väsentliga. När det gäller regionalpolitikens framtida inriktning pågår beredning inom regeringskansliet av den regionalpolitiska utredningens (I 1982: 05) förslag.

Balans i utrikesbetalningarna har långtidsutredningen angett som ett överskott i bytesbalansen på 10 miljarder kr. 1990, vilket motsvarar ca 1% av bruttonationalprodukten. Det skulle innebära att det omkring år 1990 kan ske en ganska betydande real amortering av utlandsskulden. Överskottet i bytesbalansen motiveras bl.a. av att utredningen anser att det vore felaktigt att via underskott i bytesbalansen lasta över dagens anpassningsbörd på kommande generationer. Sverige bör på längre sikt också vara ett kapitalexporterande land, eftersom avkastningen på investeringar i utvecklingsländer torde vara större än motsvarande avkastning i industri-

länder i ett framtida balansläge. Det finns också enligt utredningen mera näraliggande skäl för att ett överskott bör eftersträvas, nämligen att den ekonomisk-politiska handlingsfriheten ökar, att ett överskott positivt påverkar förväntningarna om den ekonomiska utvecklingen och att ett överskott gör det möjligt att finansiera en uppbyggnad av valutareserven och ökade handelskrediter – båda nödvändiga komplement till en växande utrikeshandel – utan att vare sig staten eller den privata sektorn behöver uppträda som nettolåntagare på de internationella kapitalmarknaderna. Underskott i bytesbalansen och stigande utlandsskuld innebär å andra sidan en svår belastning i form av höga realräntekostnader. Den fortfarande snabbt växande statsskulden innebär en risk för ett betydande privat kapitalutflöde, vilket också stärker kraven på ett överskott i bytesbalansen.

Några av remissinstanserna har behandlat balansmålet för utrikesbetalningarna. Enligt LO kan stora fördelar vinnas om bytesbalansen uppvisar ett överskott fram till 1990. TCO menar däremot att målet bör vara att relativt snabbt nå bytesbalansjämvikt och därefter söka bibehålla denna balans. I enlighet härmed förordar man en i förhållande till långtidsutredningen ökad inhemsk efterfrågan. Fullmäktige i riksgäldskontoret anser mot bakgrund av de realräntenivåer som kan komma att råda framöver att siktet bör vara inställt på ett bytesbalansöverskott i storleksordningen 20 miljarder kr. under högkonjunkturår.

För egen del vill jag kraftigt understryka vikten av att långsiktigt uppnå överskott i bytesbalansen. Sverige har under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet dragit på sig en betydande utlandsskuld. Räntebetalningarna på denna utlandsskuld uppgår i år till ca 20 miljarder kr. netto. Inte minst har den höjda internationella räntenivån bidragit till att göra räntebetalningarna så betungande.

Bytesbalansen, som uppvisade ett underskott på 22 miljarder kr. 1982, har i år i stort sett återförts till jämvikt. Jag bedömer det vara av yttersta vikt att denna förbättring fortsätter och att överskott i bytesbalansen uppnås de närmaste åren. Bytesbalansöverskott skulle skapa tillförsikt om den framtida ekonomiska utvecklingen i Sverige och bidra till en ökad tillväxt och till att hålla nere inflationen av de skäl som långtidsutredningen framför. Det skulle också successivt reducera räntebördan. Jag vill i detta sammanhang åter erinra om de stora räntebetalningarna i år. De utgör en mycket tung post i bytesbalansen. Utan dessa räntebetalningar hade bytesbalansen i år visat ett överskott på ca 20 miljarder kr. Det skulle ha givit ett större manöverutrymme för den ekonomiska politiken.

Balans i statsbudgeten har av långtidsutredningen tagits upp bland de ekonomisk-politiska målen, eftersom en sådan balans har bedömts som central för att uppnå en stark och stabil tillväxt. Med utgångspunkt från den målsatta bytesbalansen och beräkningar av sparande och investeringar i resten av ekonomin har långtidsutredningen angett att budgetunderskot-

tet behöver minska till 40–50 miljarder kr. i löpande priser 1990, vilket således skulle vara förenligt med samhällsekonomisk balans. Ett statligt budgetunderskott av denna storlek skulle också innebära att den offentliga sektorns finansiella sparande skulle vara i stort sett balanserat 1990. För att uppnå den eftersträlvade utvecklingen har utredningen angivit att budgetförstärkande åtgärder på i storleksordningen 6 miljarder kr. per år bör vidtas de närmaste åren.

Remissinstanserna har inga invändningar mot långtidsutredningens krav att minska statens budgetunderskott till 40–50 miljarder kr. 1990. Exempelvis anser LO att detta mål visserligen är mycket ambitiöst men rimligt utifrån de förutsättningar som utredningen anger.

När det däremot gäller önskvärheten av budgetförstärkningar de närmaste åren är meningarna delade. Några remissinstanser ställer sig i allmänna ordalag bakom långtidsutredningens rekommendation om en stram finans- och penningpolitik de närmaste åren. Fullmäktige i riksbanken menar exempelvis att en fast finans- och penningpolitik är nödvändig för att dämpa inflationstrycket och för att skapa tilltro till regeringens avsikter och på så sätt reducera inflationsförväntningarna. Landstingsförbundet framhåller att den väg utredningen skisserar framstår som i huvudsak väl avvägd och att en snabbare minskning av statens budgetunderskott med all sannolikhet kommer att leda till ökad arbetslöshet. TCO avvisar inte men är mycket tveksam till behovet av budgetförstärkningar av den omfattning långtidsutredningen anger och menar att ytterligare budgetförstärkningar måste avvägas med stor försiktighet. LO motsätter sig budgetförstärkningar de närmaste åren med motivet att den nödvändiga anpassningen av pris- och lönebildningen är svår även utan budgetförstärkningar. Sveriges Industriförbund anser å andra sidan att åtgärder bör vidtas för att snabbare dra ner budgetunderskottet bl. a. med motivet att företagen annars kraftigt måste öka sitt innehav av statspapper, vilket skulle ha negativa konsekvenser för investeringarna.

Jag anser att långtidsutredningens slutsats att den offentliga sektorns finansiella sparande bör nå jämvikt 1990 är ett rimligt mål på längre sikt. Det kan översättas till ett statligt budgetunderskott på 40–50 miljarder kr. Det är förenligt såväl med ett önskvärt överskott i bytesbalansen, en tillräcklig lönsamhet i företagssektorn och en väsentligt ökad investeringsverksamhet.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att budgetunderskottet ökade från 3,7 miljarder kr. budgetåret 1975/76 till 86,6 miljarder kr. budgetåret 1982/83. Budgetunderskottet i år beräknas av riksrevisionsverket ha kommit ner till ca 70 miljarder kr. Statsskuldräntorna beräknas därvid uppgå till ca 68 miljarder kr. Det betyder att så gott som hela underskottet nu består av statsskuldräntor.

Det är en av den ekonomiska politikens viktigaste uppgifter att på nytt uppnå en mera balanserad statsfinansiell situation bl. a. eftersom detta är en nödvändig förutsättning för att uppnå full sysselsättning. Budgetpoliti-

ken har därför givits en mycket stram inriktning i syfte att långsiktigt nå detta mål. Denna inriktning av budgetpolitiken har i kombination med den goda ekonomiska utvecklingen börjat ge påtagliga resultat. Budgetunderskottet beräknas innevarande budgetår, som jag nyligen redovisade, ha reducerats betydligt.

Jag vill också erinra om den princip, som formulerades av Ernst Wigforss och Gunnar Myrdal redan på 1930-talet, att budgetpolitiken bör utformas så att statens förmögenhet på längre sikt ökar. På kort sikt och i stabiliseringspolitiskt syfte kunde driftbudgetens saldo varieras, men på längre sikt borde ett överskott eftersträvas. Det finns skäl att återknyta till denna princip. De institutionella förhållandena har emellertid ändrats sedan 1930-talet, bl.a. genom tillkomsten av Allmänna Pensionsfonden och genom en relativt omfattande utlåning via statsbudgeten. Det är därför inte nödvändigt att statsbudgeten är i jämvikt. Den precisering långtidsutredningen gör av det lämpliga underskottet 1990 är även i dessa avseenden rimlig. Den skulle innebära att den offentliga sektorns finansiella sparande är ungefär i jämvikt och att räntebördan för den offentliga sektorn upphör att öka, vilket skulle ge väsentligt ökade möjligheter att föra en aktiv stabiliseringspolitik.

När det gäller budgetförstärkningar de närmaste åren vill jag understryka vikten av att budgetunderskottet fortsätter att reduceras. Detta bör ske såväl genom en hög ekonomisk tillväxt som genom utgiftsnedskärningar och inkomstförstärkningar. Inte minst är en fortsatt dämpning väsentlig för möjligheterna att reducera inflationen och hålla nere räntenivån. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att budgetförstärkningarna avvägs så att de är lämpliga med hänsyn till såväl sysselsättningsläget som den internationella efterfrågeutvecklingen. Att i dagsläget binda sig för den exakta storleken av de kommande budgetförstärkningarna skulle innebära en alltför stark inskränkning av den ekonomisk-politiska handlingsfriheten.

God lönsamhet i näringslivet har tagits upp av långtidsutredningen som ett mål likställt med övriga mål på grund av dess betydelse för att åstadkomma balanserad tillväxt. Det har preciserats som att avkastningen på materiellt kapital före skatt i industrin bör överstiga avkastningen på finansiella placeringar med 2 procentenheter. Bakom denna precisering ligger den enkla men väsentliga tanken att det, om den erforderliga investeringsexpansionen skall komma till stånd, måste vara mer lönsamt att investera i materiellt kapital än att placera tillgängliga medel i finansiella tillgångar.

Ett flertal remissinstanser – bland andra fullmäktige i riksgäldskontoret, SAF, Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Svenska Försäkringsbolags Riksförbund och SHIO-Familjeföretagen – betonar lönsamhetskravets betydelse och ställer sig positiva till att detta lyfts fram i utredningen. Långtidsutredningens precisering av avkastningskravet på materiellt kapital anses också av dessa remissinstanser såsom rimlig. Vidare menar LO

att vinstnivån i industrin måste vara hög de närmaste åren, t.o.m. högre än vad som är motiverat på längre sikt, för att investeringsaktiviteten skall komma upp till acceptabla nivåer. Däremot vill LO inte betrakta en god lönsamhet som ett mål utan som en restriktion för att uppnå en i andra avseenden gynnsam utveckling. Vidare anser både LO och TCO att det inte är möjligt att precisera målet rörande lönsamheten på det sätt som utredningen har gjort, bl.a. eftersom det i första hand är lönsamheten på utökning av kapitalstocken och inte på den redan befintliga kapitalstocken som styr investeringarna. SAF framhåller att den skillnad i avkastning på 2% som utredningen har angivit är framräknad som ett jämviktsvillkor i en balanserad utveckling och att efter ett decennium där räntabiliteten legat långt under detta normalkrav vinsterna under några år borde ligga över normalkravet. Sveriges Industriförbund framhåller att man egentligen inte känner till vilka relationer mellan räntenivåer och lönsamhet i industriell verksamhet som är förenliga med god tillväxt och att det inte heller är nödvändigt, eftersom sådana faktorer inte är instrument som regeringen skall använda. Sveriges Aktiesparares Riksförbund, SAF och Sveriges Industriförbund pekar också på att det är aktieägarnas avkastning efter skatt som styr näringslivets möjligheter att attrahera riskvilligt kapital och på skattereglernas betydelse i detta sammanhang.

Jag delar långtidsutredningens bedömning att en god lönsamhet i näringslivet är en viktig förutsättning för en fortsatt expansion av produktion och investeringar. Utredningens analyser visar att företagens expansion både på hemmamarknaden och exportmarknaden påverkas positivt av en ökad lönsamhet. Även den för expansionen nödvändiga investeringsökningen är beroende av förväntningar om framtida god lönsamhet. För att uppnå den investeringsvolym som är nödvändig måste avkastningen på materiellt kapital överstiga avkastningen på finansiella placeringar. Den höga realräntan och den ökade osäkerheten under senare år har skärpt kravet på lönsamheten vid reala investeringar.

Det är, som vissa remissinstanser påpekar, naturligtvis lönsamheten på en marginell utökning av kapitalstocken som vid investeringstillfället ställs mot placeringar i finansiella objekt. Detta problem diskuteras också av långtidsutredningen. Att utredningen ändå stannat för att ange en skillnad på 2 procentenheter motiveras bland annat med att många studier har visat att lönsamheten har en positiv effekt på investeringsutvecklingen och på företagens framtidssatsningar i form av forskning och produktutveckling. Vidare anförs att ungefär denna differens rådde under början av 1970-talet då investeringsutvecklingen var god. En särskild studie som har utförts i anslutning till utredningen tyder också på att en positiv differens på några procentenheter krävs för att uppnå den investeringsnivå som utredningen räknar med.

Regeringens ekonomiska politik har inriktats på att återskapa en god lönsamhet i den konkurrensutsatta delen av näringslivet. I viss mening är

god lönsamhet likställd med andra väsentliga förutsättningar för att krispolitiken skall bli framgångsrik, t.ex. förutsättningarna att inflationen måste dämpas kraftigt, att ett överskott i bytesbalansen bör uppnås och att budgetunderskottet måste reduceras. Vad regeringen eftersträvar är emellertid inte högsta möjliga vinst utan den lönsamhet som är nödvändig för att uppnå full sysselsättning och god tillväxt.

Jag vill också understryka att löntagarna på flera sätt blir delaktiga i den resurstillväxt som skapas av den goda lönsamheten. Den allra största delen av förädlingsvärdets tillväxt kommer att tillfalla löntagarna. Expansion leder till ökade reallöner och ökad sysselsättning. Den gör det också möjligt att bibehålla den offentliga servicen och bevara det sociala trygghetssystemet.

Vidare vill jag erinra om de initiativ, som regeringen har tagit för att ytterligare sprida fördelarna av den ökade lönsamheten. Jag har redan nämnt införandet av löntagarfonder. Dessutom har arvs-, gåvo- och förmögenhetsskatterna höjts. En särskild utdelningsskatt på 1983 års företagsvinster och obligatoriska avsättningar av en del av vinsterna 1983 och 1984 till investeringsfonder har införts. Vinstavsättningar för 1985 övervägs f. n. Skattelättnader för aktieutdelningen har slopats. En särskild omsättningskatt på aktier har införts och reavinstbeskattningen på aktier höjts.

Långtidsutredningen har försökt beskriva hur det skulle vara möjligt att samtidigt uppnå samtliga mål för den ekonomiska politiken. Denna inriktning av utredningens analys på vägar som leder till samhällsekonomisk balans innebär samtidigt att utredningen inte behöver göra *avvägningar mellan de ekonomisk-politiska målen*.

Enligt LO är det emellertid också mycket viktigt hur de ekonomisk-politiska avvägningarna mellan målen görs om utvecklingen blir bättre eller sämre än vad långtidsutredningen anger. Exempelvis bör enligt LO bytesbalansmålet få stå tillbaka för behovet att främja sysselsättningen om den internationella utvecklingen blir svagare än långtidsutredningen förutsätter. Likaså måste målet för statsbudgetens underskott göras avhängigt möjligheterna att upprätthålla sysselsättningen.

Jag instämmer naturligtvis med LO i att avvägningen mellan de ekonomisk-politiska målen är en central fråga. Samtidigt har det dock varit långtidsutredningens uppgift att försöka finna en väg som uppnår samtliga mål för den ekonomiska politiken. Det ankommer dessutom inte på långtidsutredningen att göra prioriteringar mellan de olika ekonomisk-politiska målen. Sådana bedömningar får fortlöpande göras av regering och riksdag med hänsyn till det aktuella läget. Försök att mer systematiskt belysa utvecklingen vid ändrade förutsättningar skulle lätt ge upphov till ett mycket stort antal alternativa utvecklingsvägar med olika grad av måluppfyllelse i olika avseenden. Jag tror inte att en sådan inriktning av långtidsutredningen skulle ge ett bättre underlag för den ekonomiska politiken.

Som jag redan har framhållit är den fulla sysselsättningen regeringens

viktigaste mål. Den ekonomiska politiken har sedan regeringsskiftet inriktats på att snabbt öka produktion och kapacitetsutnyttjande för att därigenom höja investeringsnivån och öka sysselsättningen. För att denna politik skall bli framgångsrik även på något längre sikt krävs nu en kraftig dämpning av pris- och löneökningarna. En sådan utveckling är beroende av medverkan från arbetsmarknadens parter.

3 Den internationella ekonomin

Den svenska ekonomin är starkt beroende av utvecklingen i omvärlden. Ungefär 30% av bruttonationalprodukten exporteras. För våra största exportbranscher – verkstadsindustri, trä-, massa- och pappersindustri samt järn-, stål- och metallverk – motsvarar exporten ungefär hälften av produktionen. Den handelspolitiska liberaliseringen under efterkrigstiden och utvecklingen inom transportområdet har bidragit till att öka graden av öppenhet gentemot utlandet. Också den svenska kreditmarknaden har blivit allt mer avhängig förhållandena i andra länder, exempelvis när det gäller ränteutvecklingen.

Denna internationalisering har varit en avgörande förutsättning för den svenska ekonomins industrialisering och tillväxt och för den betydande standardökning som ägt rum de senaste decennierna. Den höga graden av öppenhet har emellertid också gjort den svenska ekonomin mer beroende av produktions-, inflations- och ränteutvecklingen i andra länder. Det har blivit svårare att uppnå en annan och bättre utveckling än i omvärlden. De svenska företagens konkurrenskraft har kommit att bli allt mer avgörande för framgångar i sådana avseenden.

Långtidsutredningen konstaterar att den internationella utvecklingen är svår att förutse. Inte minst är det osäkert vilka konsekvenser den höga arbetslösheten, de stora budgetunderskotten och de höga realräntorna får på den långsiktiga tillväxten. Den internationella utvecklingen påverkas också starkt av chocker av olika slag, som de kraftiga oljeprishöjningarna i mitten och slutet av 1970-talet, och av politikens inriktning i de dominerande industriländerna.

Mot denna bakgrund redovisar utredningen två scenarier: Ett gynnsamt, där återhämtningen i industriländerna fortsätter och konsolideras under resten av 1980-talet och ett stagnationsscenario, som innebär en fortsättning på de senaste årens låga tillväxt, avbruten av kortare uppgångsfaser. Som grund för beräkningarna läggs en internationell utveckling mellan dessa båda scenarier. Den innebär en BNP-tillväxt på i genomsnitt 2% per år 1983–1990 i OECD-området och konsumentpriser som stiger med 5% per år. En sådan utveckling torde leda till en fortsatt stigande arbetslöshet i industriländerna som grupp under resten av 1980-talet. Vidare har utredningen uttryckligen tagit hänsyn till att världshandels tillväxt troligen

kommer att dämpas under 1980-talet på grund av att den tidigare handelsliberaliseringen ersätts av protektionistiska tendenser. Förutom en utveckling med dessa inslag redovisar långtidsutredningen en översiktlig kalkyl som under antagande om en snabbare BNP-tillväxt i OECD-området anger konsekvenserna för den svenska ekonomin.

Remissinstanserna betonar osäkerheten i bedömningarna av den internationella utvecklingen. Flera remissinstanser ger sitt stöd till långtidsutredningens val av en relativt försiktig internationell utveckling som grund för analysen av den svenska ekonomin. Sålunda anser Landsorganisationen i Sverige (LO) att långtidsutredningen i fråga om flertalet av de mest centrala förutsättningarna är relativt försiktig och att detta är en klok uppläggnig. Enligt fullmäktige i riksbanken finns det goda skäl, bl. a. den nuvarande prioriteringen av inflationsbekämpningen i de stora industriländerna, för att räkna med en förhållandevis låg tillväxt i OECD-området. Denna prioritering har snarast förstärkts under senare tid, varför långtidsutredningens antagande om 5% årlig internationell prisstegring enligt fullmäktiges mening knappast framstår som orealistiskt lågt. Kommerkollegium påpekar att verket har kritiserat tidigare långtidsutredningars tendens att överskatta den internationella utvecklingen och att överskattningsrisken nu har minskat.

För egen del håller jag med långtidsutredningen om att det är lämpligt att lägga en försiktig internationell bedömning som grund för analysen. De problem som eventuellt uppstår om det visar sig att en för pessimistisk bedömning har gjorts är betydligt lättare att hantera än problemen vid en för optimistisk bedömning. Erfarenheterna av att de senaste tio årens långtidsutredningar genomgående har överskattat den internationella tillväxten inbjuder också till en sådan försiktighet.

Det senaste årets utveckling har visserligen varit bättre än väntat. Produktionsuppgången i Förenta staterna har varit mycket stark. Även i Västeuropa har tillväxten varit något bättre än enligt tidigare prognoser. Flera länder har, till följd av de ökande underskotten i Förenta staternas utrikeshandel, förbättrat sina bytesbalanser mer än de tidigare räknat med, vilket har dämpat behovet av restriktiv finans- och penningpolitik. Trots den starka uppgången har inte inflationen ökat nämnvärt. Råvarupriserna har t. o. m. fallit under senare tid.

Samtidigt tyder emellertid flera faktorer på att utvecklingen snart kan vända. De mycket stora underskotten i Förenta staternas statsbudget och bytesbalans är inte långsiktigt hållbara. De höga realräntorna begränsar inte minst investeringsefterfrågan såväl inom som utanför den industrialiserade världen. Arbetslösheten fortsätter att stiga i Västeuropa och oro på arbetsmarknaden har stört konjunkturåterhämtningen i flera länder. Enligt flertalet konjunkturbedömare har konjunkturtoppen nu passerats och tillväxten väntas bli lägre 1985 än 1984. Den starka uppgången i år kan därför inte tas till intäkt för att återhämtningen under resten av 1980-talet skulle bli väsentligt bättre än vad långtidsutredningen räknar med.

Det vore naturligtvis önskvärt med en stark och stabil tillväxt i industriländerna. Det skulle mildra de finansiella obalanserna och kunna leda till stigande reallöner och investeringar. Den höga arbetslösheten skulle reduceras och det slöseri med mänskliga och materiella resurser som arbetslösheten innebär skulle minskas. Många råvaruproducerande och skuldtyngda u-länders betalningsförmåga skulle stärkas, vilket skulle minska risken för akuta kriser i det internationella creditsystemet. Tendenserna till protektionism skulle dämpas.

Den svenska regeringen har i internationella sammanhang, bl.a. inom OECD, Världsbanken och Internationella valutafonden, förespråkat en ekonomisk politik som befrämjar tillväxt och sysselsättning. Regeringen har hävdat att en mer expansiv politik bör föras av flera länder i Västeuropa, att Förenta staterna bör vidta åtgärder för att nedbringa budgetunderskott och räntenivåer, att de protektionistiska strömningarna bör motarbetas och att Världsbankens resurser för att hjälpa u-länderna bör ökas. Även i ett nordiskt sammanhang görs ansträngningar som syftar till att utveckla det ekonomiska samarbetet på ett sätt som skulle främja tillväxt och sysselsättning.

Trots detta får ett litet land som Sverige i huvudsak ta den ekonomiska politiken i de dominerande industriländerna och den internationella utvecklingen som given. Sammanfattningsvis anser jag således att det är svårt att tro att världsekonomin återhämtning blir så stark och stabil som vore önskvärt och att man därför som utgångspunkt för analysen av den svenska ekonomin bör välja en försiktig bedömning av den internationella tillväxten under resten av 1980-talet.

4 Den svenska ekonomin

Långtidsutredningen

Huvudproblemet i långtidsutredningen är hur det skall vara möjligt att i Sverige uppnå full sysselsättning i en omvärld med hög och kanske stigande arbetslöshet. Devalveringarna 1981 och 1982 har gett de svenska företagen en god konkurrenskraft. Avgörande för framtiden blir om denna konkurrenskraft kan bibehållas eller t.o.m. stärkas ytterligare.

Långtidsutredningens beräkningar visar att det finns ett relativt stort reall resursutrymme. Bruttonationalprodukten skulle kunna öka med 2–2,5 % per år 1983–1990. Delvis beror det på att ekonomin i utgångsläget för långtidsutredningens kalkyler befann sig i en konjunktursvacka med outnyttjad kapacitet. Kalkylerna visar att en snabb tillväxt i sig lättar på många av utgångslägets ekonomiska problem. Den förbättrar sysselsättningsläget, ger utrymme för reallöneökningar, förbättrar den offentliga sektorns finanser och drar med sig ökade investeringar.

Utredningens analyser visar emellertid också att om 1970-talets pris- och

lönebildning blir rådande de närmaste åren kommer en sådan tillväxt inte att realiseras. Väsentligt lägre ökningstal än de som varit förhärskande det senaste decenniet måste uppnås både för timlöner och priser. Pris- och lönebildningen måste således förändras för att balans i den svenska ekonomin skall uppnås på medellång sikt.

Utredningens analyser tyder vidare på att statsbudgeten bör förstärkas väsentligt de närmaste åren både för att på kort sikt styra resurser mot den konkurrensutsatta sektorn, dämpa inflationen och minska risken för valutaflöde eller räntehöjning och för att på medellång sikt uppnå det mål-satta budgetsaldot.

Skulle dessa förutsättningar uppfyllas torde det vara möjligt att se fram emot en väsentligt bättre ekonomisk utveckling under resten av 1980-talet än under de senaste tio åren.

Produktionskapacitetens ökning bestäms i långtidsutredningen av arbetskraftsutbudets och produktivitetens utveckling. Befolkningen väntas under 1980-talet vara i stort sett oförändrad totalt sett. Inom denna oförändrade total väntas emellertid antalet i arbetskraftsåldrarna (16–64 år) öka med drygt 100 000 personer. De relativa AK-talen (andel av befolkningen i en åldersgrupp som tillhör arbetskraften) väntas vara i stort sett oförändrade för män och fortsätta att öka för kvinnor, dock betydligt långsammare än under 1970-talet. Denna utveckling innebär att arbetskraften under 1980-talet ökar med 280 000 personer. Sysselsättningen behöver öka ungefär lika mycket för att full sysselsättning skall uppnås i slutåret. Med hänsyn till att 1980–1983 har inneburit en något minskande sysselsättning behöver antalet sysselsatta öka med närmare 300 000 personer 1983–1990.

Den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt väntas fortsätta att minska under 1980-talet genom bl. a. ökad frånvaro och fortsatt ökad deltid. Den tendens till ökad medelarbetstid som har kunnat märkas de senaste två åren förutsätts vända igen när sysselsättningen och reallönerna ökar. Sammanlagt innebär detta att antalet arbetstimmar ökar med ca 1% under 1980-talet.

Produktivitetens utvecklingen i näringslivet som helhet förväntas bli långsammare under 1980-talet än under 1970-talet. Det gäller emellertid inte för industrin där en snabb produktionsökning och kraftigt ökade investeringar väntas leda till en något snabbare produktivitetstegring än tidigare. I andra sektorer är den långsammare produktivitetstillväxten betingad av ändrad produktionsinriktning och minskad potential för produktivitetshöjning, exempelvis i skogsbruket och byggnadssektorn. I den privata tjänstesektorn har produktivitetens utvecklingen varit betydligt långsammare under andra delen av 1970-talet än tidigare och t.o.m. negativ under början av 1980-talet. Detta medför även vid en relativt snabb produktivitetsoökning under resten av 1980-talet att produktivitetstillväxten i genomsnitt under 1980-talet torde bli lägre än under 1970-talet.

För ekonomin som helhet leder dessa tendenser till att produktiviteten beräknas kunna öka med knappt 2% per år 1980–1990 och med 2–2,5% per år 1983–1990.

Långtidsutredningen har utarbetat två *reala alternativ* avseende resursernas användning 1980–1990. Utredningen har valt att i första hand belysa avvägningen mellan privat och offentlig konsumtion. Följande två alternativ redovisas:

- *Alternativ 1* med inriktning på privat konsumtion och näringslivet
- *Alternativ 2* med inriktning på offentlig konsumtion och offentlig sektor.

Båda alternativen är balanserade i den meningen att de ekonomisk-politiska målen förutsätts vara uppnådda 1990. Båda alternativen är vidare konstruerade så att nödvändiga resurser avsätts för kapitalbildning, dvs. för bruttoinvesteringar, lagerinvesteringar och nettoexport, se tabell 1.

Tabell 1 Försörjningsbalans 1970–1990
Årlig procentuell volymförändring

	1970– 1980	1980–1990		1980– 1983	1983–1990	
		Alt 1	Alt 2		Alt 1	Alt 2
BNP	2,0	1,9	1,6	0,6	2,4	2,0
Import av varor och tjänster	2,4	1,1	0,9	– 0,7	1,9	1,7
Privat konsumtion	1,6	0,9	0,3	– 0,5	1,5	0,6
Offentlig konsumtion	3,2	0,7	1,4	1,3	0,5	1,5
Stat	1,8	–1,2	–0,5	– 1,7	–1,0	0,0
Kommun	3,9	1,5	2,2	2,6	1,1	2,1
Bruttoinvesteringar	0,6	0,8	0,3	– 3,4	2,7	1,9
Industri	0,5	3,4	2,6	–11,0	10,3	9,1
Övrigt näringsliv	2,9	1,1	0,8	– 0,8	1,9	1,4
Bostäder	–1,5	–1,1	–2,8	– 4,2	0,2	–2,2
Stat	0,3	–1,2	–0,4	– 1,9	–0,9	0,3
Kommun	–1,7	–0,4	0,2	– 1,9	0,2	1,1
Lagerinvestering ^a	1,1	1,1	1,1	– 1,2	1,1	1,1
Export av varor och tjänster	3,8	4,2	3,8	5,4	3,7	3,2

^a Lagerförändring slutåret i procent av BNP.

Det konsumtionsutrymme som återstår motsvarar 1/3 av resursökningen 1983–1990. Fördelningen av detta utrymme på privat och offentlig konsumtion har varierats mellan långtidsutredningens två alternativ. I alternativ 1 förutsätts den *kommunala konsumtionen* öka med 1% per år 1983–1990. För *statens* del har framskrivningen baserats på s.k. långtidsbudgetteknik (vilken visar konsekvenserna av redan fattade beslut och gjorda åtaganden). Den innebär en minskning av den statliga konsumtionen med 1% per år. Med denna offentliga utveckling blir utrymmet för ökning av den *privata konsumtionen* 1,5% per år 1983–1990.

I *alternativ 2* förutsätts den offentliga konsumtionen – både den kommunala och den statliga – öka 1% per år snabbare 1983–1990 än i alternativ 1. Även detta mer offentligexpansiva alternativ, innebär emellertid ett

kraftigt trendbrott jämfört med 1960- och 1970-talens snabba offentliga expansion. Det ger ett utrymme för ökning av den privata konsumtionen med 0,6% per år 1983–1990.

Produktionen i *industrin* behöver i alternativ 1 öka med drygt 4% per år 1983–1990, se tabell 2. En sådan expansion förutsätter att de flesta delar av industrin ökar sin produktion, både verkstadsindustrin, basindustrierna och andra delar av industrin. Till största delen måste tillväxten ske i redan stora och utlandsetablerade företag. Den industriella omvandlingen torde trots det behöva bli mycket snabb. Strukturellt innebär 1980-talet en fortsatt nedgång av industrisysselsättningen (–40 000 personer 1980–1990). Sysselsättningen i industrin beräknas emellertid i alternativ 1 behöva öka med ca 50 000 personer 1983–1990 beroende på den låga sysselsättningsnivån i utgångsläget.

Tabell 2 Produktion och sysselsättning 1970–1990

	1970– 1980	1980–1990		1980– 1983	1983–1990	
		Alt 1	Alt 2		Alt 1	Alt 2
<i>Produktion, årlig procentuell förändring</i>						
Industri	1,0	2,8	2,1	–0,7	4,3	3,3
Byggnadsverksamhet	0,8	1,1	0,6	–0,6	1,9	1,2
Övrig varuproduktion	1,9	3,2	2,9	5,3	2,3	1,9
Privata tjänster	2,6	2,1	1,6	0,6	2,7	2,0
Summa näringslivet	1,8	2,3	1,8	0,5	3,1	2,3
Offentliga tjänster	3,6	0,9	1,6	1,8	0,5	1,6
Hela ekonomin	2,2	2,0	1,7	0,8	2,5	2,1
<i>Sysselsättning, förändring i tusental personer</i>						
Industri	– 70	–40	–70	–90	50	20
Byggnadsverksamhet	– 70	0	–10	–20	20	10
Övrig varuproduktion	– 90	–30	–40	–20	–10	–20
Privata tjänster	60	150	90	40	110	50
Summa näringslivet	–170	80	–30	–90	170	60
Offentliga tjänster	500	190	300	70	120	230
Hela ekonomin	330	270	270	–20	290	290

Byggnadsverksamheten beräknas öka med 1–2% per år 1983–1990. Investeringarna inom industri och övrigt näringsliv bidrar till denna ökning trots att byggnadsandelen av investeringarna blir allt mindre. En fortsatt förskjutning inom byggnadssektorn mot reparationer och underhåll förutses. Sysselsättningen i byggnadssektorn beräknas vara i stort sett oförändrad sett över hela 1980-talet.

Inom *jordbruket* väntas en fortsatt ökning av produktionen under 1980-talet. Antalet brukningsenheter och antalet sysselsatta beräknas emellertid fortsätta att minska. Inom *skogsbruket* minskade produktionen under 1970-talet med ca 2% per år. För 1980-talet förutses en ökning med ca 2% per år och en mindre ökning av antalet sysselsatta. Den slutliga använd-

ningen av *energi* väntas vara ungefär oförändrad under 1980-talet trots ökande bruttonationalprodukt.

Produktionen i den *privata tjänstesektorn* beräknas öka med 2–3% per år 1983–1990. Under senare år har sysselsättningen i denna sektor expanderat kraftigt. Mellan 1980 och 1983 ökade den med närmare 40 000 personer. Under resten av 1980-talet förutses en fortsatt sysselsättningstillväxt med sammanlagt 50 000–110 000 personer.

Den *offentliga sektorns* expansionstakt har dämpats väsentligt de senaste åren. Under de tre första åren på 1980-talet ökade den offentliga produktionen med knappt 2% per år jämfört med nästan 4% per år under 1970-talet. Planerna för de närmaste åren tyder på ännu lägre ökningstal. För resten av 1980-talet räknar långtidsutredningen ändå med en fortsatt tillväxt i den offentliga sektorn, 0,5% per år 1983–1990 i alternativ 1 och 1,6% per år i alternativ 2. Både statens och kommunernas ekonomi kommer nämligen att förbättras avsevärt om expansionen blir bestående under resten av 1980-talet. Antalet sysselsatta i den offentliga sektorn beräknas öka med 120 000 personer 1983–1990 i alternativ 1 och 230 000 personer i alternativ 2.

I långtidsutredningen har, som redan nämnts, *bytesbalansen* 1990 mål-satts till ett överskott på 10 miljarder kr motsvarande ca 1% av BNP. För att nå bytesbalansmålet måste exporten öka med ca 4% per år 1983–1990 och importökningen begränsas till ca 2% per år. Verkstadsindustri, skogsindustri och kemisk industri kommer att svara för ca 70% av hela exporttillväxten under 1980-talet. En sådan utveckling i utrikeshandeln kräver enligt långtidsutredningens beräkningar fortsatta relativprissänkningar med ca 1% per år och att lönsamheten är god under resten av 1980-talet.

Den internationella inflationen har förutsatts uppgå till i genomsnitt 5% per år under resten av decenniet. Kraven på relativprissänkning gör att den inhemska *inflationen* i termer av konsumentpriser därför måste begränsas till i genomsnitt drygt 4% per år 1983–1990. Det bör understrykas att denna inflationsdämpning måste uppnås samtidigt som en mer förmånlig sysselsättningsutveckling än i omvärlden realiserar.

För att uppnå den reala utvecklingen enligt långtidsutredningens båda alternativ ställs krav på pris- och lönebildningen även när det gäller lönsamhet och reallöner. Vinstandelen (driftöverskott brutto/förädlingsvärde till faktorpris) måste vara tillräcklig under resten av 1980-talet, särskilt i industrin, för att den expansion och de investeringar som behövs skall komma till stånd. Vinstandelen i industrin beräknas till närmare 30% både 1983 och 1990 att jämföra med 20–25% i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet.

Långtidsutredningen menar vidare att det finns ett utrymme för *reallöneökningar* under resten av 1980-talet och att reallönerna bör öka för att skapa en tillräcklig efterfrågan. Utrymmet för reallöneökningar har beräknats till i genomsnitt ca 2% per år före skatt för perioden 1983–1990. I

detta avseende skiljer sig resten av 1980-talet väsentligt från de senaste åtta åren vilka inneburit sänkta reallöner.

Den gynnsammare reallöneutvecklingen under resten av 1980-talet beror på att tillväxten blir hög och att vinstandelen i utgångsläget har kommit upp på en nivå som på längre sikt torde vara tillräcklig för att uppnå den eftersträlvade expansionen. Tillväxten kan därför även ge utrymme för reala löneökningar under förutsättning att de nominella pris- och löneökningarna blir låga. Vidare medför den betydligt långsammare ökningstakten i de offentliga utgifterna i alternativ 1 – den kommunala konsumtionen antas öka med 1 % per år och den statliga konsumtionen minska med 1 % per år 1983–1990 – att någon större del av reallöneutrymmet inte heller behöver tas i anspråk för ökade skatter och avgifter. I alternativ 2 där den offentliga utgiftsexpansionen är snabbare – kommunal konsumtion ökar med 2 % per år och statlig konsumtion är oförändrad i volym 1983–1990 – minskar emellertid utrymmet för reala löneökningar efter skatt.

Långtidsutredningen konstaterar vidare att den svenska ekonomin i början av 1980-talet befann sig i *finansiell obalans*. Mellan första hälften av 1970-talet och 1983 försämrades den offentliga sektorns finansiella sparande med ca 10% av BNP. Till allt väsentligt beror denna försämring på statens ökande budgetunderskott. Försämringen av den offentliga sektorns sparande har åtföljts av en försämrad bytesbalans, en uppbyggnad av finansiella tillgångar i företagen och minskade investeringar.

Statens budgetunderskott behöver, med utgångspunkt i den analys av sparande och investeringsbehov som långtidsutredningen har genomfört, reduceras till 40–50 miljarder kr 1990 (löpande priser). Att budgetförstärkningen inte behöver gå längre beror på den av utredningen som sannolik bedömda sparandeutvecklingen i resten av ekonomin:

– De finansiella företagen (banker, försäkringsbolag m.m.) beräknas svara för ett större sparande 1990 än i början av 1970-talet, vilket delvis kan ersätta sparande i den offentliga sektorn när det gäller att finansiera investeringar.

– De icke-finansiella företagens finansiella sparande väntas också bli något bättre 1990 än i början av 1970-talet på grund av den ökade lönsamheten.

– Hushållens finansiella sparande kan förväntas öka i och med att avkastningen på finansiella tillgångar ökar och att den reala kostnaden för att låna stiger.

För att bedöma möjligheterna att åstadkomma denna budgetförstärkning har långtidsutredningen gjort detaljerade beräkningar av hur den offentliga sektorns inkomster och utgifter kan komma att förändras under resten av 1980-talet.

Av beräkningarna framgår att utgiftsexpansionen i den offentliga sektorn inte längre är så stark. Den offentliga konsumtionen förutsätts förändras enligt de reala alternativ som berörts ovan vilka innehåller en väsentligt

lägre tillväxttakt än tidigare. Transfereringsutgifterna ökar inte heller lika snabbt som tidigare eftersom ATP-systemet är nästan utbyggt, pensions-tillskotten inte ökar längre etc. I takt med att ekonomin expanderar bortfaller dessutom behoven av nuvarande stora utgifter för arbetslöshetsersättning, beredskapsarbeten, industristöd etc. Den ökande statskulden medför visserligen ökade ränteutgifter men de motverkas dels av successivt sjunkande budgetunderskott, dels av fallande räntesatser.

Av beräkningarna framgår vidare att tillväxten i ekonomin kommer att betyda mycket för de offentliga inkomsternas utveckling. Det framstår därför som en central uppgift för den ekonomiska politiken att se till att den nu inledda uppgångsfasen blir stark och varaktig. För att ha en gynnsam effekt på statsfinanserna måste en sådan expansion baseras på låg inflation och stigande reallöner, nettoexport och investeringar, inte på ökande offentliga transfereringar eller sänkta skatter.

Långtidsutredningen har gjort beräkningar för flera olika *finansiella alternativ* vilka skiljer sig åt med hänsyn till inkomsternas och utgifternas utveckling 1983–1990. Alternativen 1A och 1B baseras på det reala alternativet 1 (långsam ökning av offentlig konsumtion) och innebär långsammare tillväxt av de offentliga utgifterna. Alternativen 2A, 2B och 2C baseras på alternativ 2 och innebär snabbare tillväxt av de offentliga utgifterna. I *alternativ 1A* förutsätts att budgetförstärkningen genomförs via en höjning av inkomstskatten. I *alternativ 1B* förutsätts i stället en neddragning av transfereringarna till hushållen. Neddragningen har gjorts så stor att även vissa avgiftshöjningar som ligger i grundkalkylen kan undvikas. I *alternativ 2A* sker budgetförstärkningen genom en höjning av inkomstskatten och i *alternativ 2B* genom en neddragning av transfereringarna till hushållen. Slutligen studeras i *alternativ 2C* vilka skattehöjningar som krävs om transfereringsutgifterna till hushållen ökar ännu snabbare än vad som förutsätts i *alternativ 2A*.

De olika alternativen resulterar i vitt skilda krav på skatteförändringar från en skattesänkning på 7 miljarder kr i alternativ 1B till en skattehöjning på 44 miljarder kr i alternativ 2C. Det har inte inom utredningens ram varit möjligt att uppskatta och inkorporera eventuella inflationseffekter av dessa skatteförändringar.

I diagram 1 illustreras utvecklingen av inkomster och utgifter som andelar av bruttonationalprodukten i de finansiella alternativen.

Den offentliga sektorns finansiella utveckling präglas i samtliga alternativ av en kraftig inbromsning av den offentliga utgiftsexpansionen. Som framgår av diagrammet är utgifterna oförändrade eller minskar som andel av BNP i de olika alternativen. Trots detta måste skatter och avgifter som andel av BNP öka i samtliga alternativ utom ett för att skapa den målsatta balansen i de offentliga finanserna.

Trots att budgetunderskottet förbättras mellan 1983 och 1990 kommer den utestående *statsskulden* att fortsätta växa i snabb takt. Statsskuldens

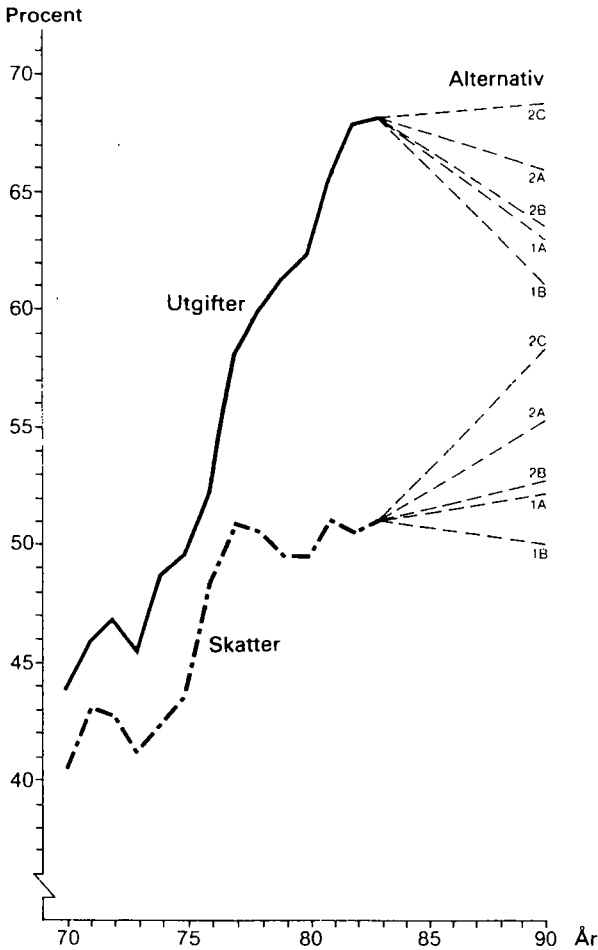


Diagram 1 De totala offentliga utgifterna och skatterna (inkl avgifter) som andel av BNP 1970–1990.

Källa: Finansdepartementet.

andel av BNP, som ökat kraftigt sedan mitten av 1970-talet, når en toppnivå omkring 1987 för att därefter börja sjunka något. Detta förutsätter att de privata sektorerna är beredda att öka andelen statspapper i sina portföljer.

Kreditmarknaden kommer åtminstone de närmaste åren att präglas av de stora statliga budgetunderskotten. För att inte orsaka en kreditexpansion som är oförenlig med den eftersträfvade låga inflationstakten måste en stor del av underskotten finansieras på marknaden utanför bankerna och riksbanken. Utrymmet för att finansiera underskotten i AP-fonden och försäkringsbolagen är begränsat. Därför måste en stor del finansieras i hushållssektorn och i de icke-finansiella företagen.

Statsupplåningen i hushållssektorn beräknas öka så att den motsvarar 15% av hushållens finansiella tillgångar 1990 att jämföra med 9% 1983.

Denna ökning beräknas till stor del komma till stånd genom det nyintroducerade allemanssparandet som kanaliserar hushållssparandet till staten. Andelen statspapper av företagens finansiella tillgångar beräknas öka från 10% 1983 till 19% 1990. En viktig förutsättning för att detta skall kunna ske har skapats genom introduktionen av marknadsanpassade upplåningsinstrument som statsskuldväxlar och riksobligationer.

Behoven av att kraftigt öka placeringen av statspapper hos hushåll och företag medför särskilt de närmaste åren en risk för att räntan drivs upp och investeringsverksamheten dämpas.

Den analys av den regionala utvecklingen som har gjorts i långtidsutredningen ger en mer positiv bild av sysselsättningsutvecklingen under 1980-talet än länsplaneringen, vilken anger en ökning av antalet sysselsatta med bara 30 000 personer under 1980-talet. Skillnaderna beror på att länsplaneringen skriver fram tendenserna i utgångsläget medan långtidsutredningen analyserar vad som krävs för att full sysselsättning skall nås 1990.

Vidare visar den regionala nedbrytningen av långtidsutredningens kalkyler att den geografiska rörligheten väntas öka. Befolkningsförskjutningarna mellan länen beräknas emellertid bli små under 1980-talet. I enskilda kommuner och orter kan stora problem uppkomma till följd av den snabba strukturomvandlingen.

Den regionala nedbrytningen av långtidsutredningens kalkyler visar vidare en mer balanserad sysselsättningsutveckling än länsplaneringen. Exempelvis beräknas både skogslänen och storstadslänen öka sin sysselsättning under 1980-talet enligt långtidsutredningen medan länsplaneringen förutser en minskning i skogslänen. Sysselsättningsökningen väntas dock bli starkast i Stockholmsområdet även i den regionala nedbrytningen av långtidsutredningens beräkningar.

I samband med långtidsutredningen har även en studie av *inkomst- och förmögenhetsfördelningen* utförts. Den tyder bl.a. på att det har skett en viss inkomstutjämning under perioden 1975–1981 i den meningen att grupper med lägre inkomster per konsumtionsenhet har erhållit en mer förmånlig utveckling av sina reala disponibla inkomster. Studien visar också att pensionärerna i genomsnitt har erhållit en relativt snabb realinkomstökning och att ensamstående med barn och samboende med många barn har haft en negativ realinkomstutveckling.

Långtidsutredningen har även analyserat effekterna av en *förkortning av den lagstadgade arbetsveckan* från 40 timmar till 37,5 timmar före 1990, dvs en förkortning av arbetstiden för en heltidsarbetande med 6,25%. Arbetstidsförkortningen studeras som ett långsiktigt allokeringsproblem. På längre sikt innebär kortare arbetstid minskad produktionskapacitet och minskat konsumtionsutrymme. Frågan om arbetstidsförkortning eller ej blir då en fråga om att ta ut en potentiell standardhöjning i form av ökad fritid eller ökad konsumtion. I analysen behandlas däremot inte arbetstidsförkortningen som ett medel för att eventuellt dämpa arbetslösheten i en situation med outnyttjad kapacitet och arbetslöshet.

Resultaten av analysen visar att arbetstidsförkortningen leder till ett produktionsbortfall på 4–7% 1990. Det begränsar konsumtionsutrymmet. Begränsningen mildras dock av att mindre resurser behöver användas för investeringar och nettoexport. Vid en arbetstidsförkortning är det troligt att *både* den privata och den offentliga konsumtionen måste dämpas. Skulle arbetstidsförkortningen helt tas ut på bekostnad av privat konsumtion skulle den senare behöva bli 6% lägre 1990 än utan arbetstidsförkortning. Den offentliga konsumtionen skulle bli 7% lägre 1990 om arbetstidsförkortningen helt motsvarades av minskad offentlig konsumtion.

Långtidsutredningen har denna gång kompletterat de traditionella medelfristiga beräkningarna, som berörts ovan, med en analys av *konjunkturförloppet de närmaste åren*. Avsikten med förloppsanalysen är dels att ange hur ekonomin de närmaste åren behöver utvecklas för att på längre sikt nå balans, dels att belysa kraven på den ekonomiska politiken och på ekonomins funktionssätt för att utvecklingen skall gå mot balans 1990.

Den ekonomiska politiken har sedan början av 1980-talet inriktats på att förstärka konkurrenskraften och den offentliga sektorns finanser. Den svenska kronan devalverades 1981 och 1982 med 10% resp 16%. En konjunkturuppgång har nu inletts. En lång erfarenhet av devalveringar i olika länder visar att en devalvering, för att ha avsedd verkan, måste följas av kraftigt dämpade pris- och lönestegringar. Mot denna bakgrund har två alternativ för perioden 1983–1987 utarbetats:

– *Referensalternativet* vilket förutsätter dels att 1970-talets pris- och lönebildning blir rådande även 1985 och framåt, dels att finanspolitiken är passiv i betydelsen att statens inkomster och utgifter i huvudsak utvecklas i enlighet med redan fattade beslut och gjorda åtaganden (s.k. långtidsbudgetteknik).

– *Balansalternativet* vilket förutsätter dels en väsentligt lägre pris- och löneökningstakt än referensalternativet, dels budgetförstärkningar på i genomsnitt ca 6 miljarder kr per år 1985–1987.

Båda alternativen bygger på en försiktig internationell bedömning där konjunkturtoppen nås 1985 varefter tillväxten blir mycket dämpad.

Långtidsutredningens beräkningar tyder på att timlönerna i *referensalternativet* skulle öka med ca 10% 1985 varefter ökningstakten successivt skulle dämpas till ca 8% 1987, se tabell 3. Prisernas ökningstakt skulle avta sakta från 10% 1983 till 7% 1987. Denna långsamma dämpning av pris- och löneökningstakterna skulle emellertid få mycket negativa konsekvenser för den reala ekonomin. Bruttonationalprodukten skulle stagnera 1985 och börja falla därefter. Även sysselsättningen skulle minska. Till följd av trögheterna i ekonomin blir dämpningen 1985 begränsad men stark därefter. Arbetslösheten skulle närma sig 300 000 personer 1987. Budgetunderskottet blir initialt lägre vid en snabbare pris- och löneökningstakt men kommer mot slutet av perioden upp mot 100 miljarder kr. Bytesbalansen håller sig ungefär oförändrad. Förlusten av marknadsandelar motverkas av ökande relativpriser och den låga inhemska efterfrågenivån.

Tabell 3 Svensk ekonomi 1983–1987
Årlig procentuell förändring (om inte annat anges)

	Referensalternativ				Balansalternativ			
	1984	1985	1986	1987	1984	1985	1986	1987
BNP	1,8	0,2	-1,5	-0,7	2,6	2,9	3,0	1,8
Import av varor	3,5	0,8	-1,1	0,1	4,3	1,0	1,9	-0,8
Privat konsumtion	-0,3	0,8	1,1	0,5	0,2	1,6	1,6	1,3
Offentlig konsumtion	0,9	-0,1	-0,1	-0,1	0,9	0,4	0,5	0,5
Bruttoinvesteringar	1,1	-1,1	-2,3	-3,2	1,1	1,5	3,9	4,0
Export av varor	3,1	1,6	0,1	0,4	4,3	4,8	3,1	3,5
Timlön	9,3	10,5	9,6	8,2	6,0	5,1	7,2	7,2
Konsumentpris	9,3	8,3	7,5	7,1	6,6	3,0	4,3	4,0
Sysselsättning i timmar	0,9	-0,5	-1,1	-1,6	1,0	0,1	0,2	0,2
Arbetslöshet (tusental)	134	164	218	294	135	125	110	95
Bytesbalans (miljarder kr)	- 2	1	2	5	- 5	0	- 4	8
Budgetunderskott (miljarder kr)	- 70	- 62	- 78	-100	-78	-67	-65	- 45

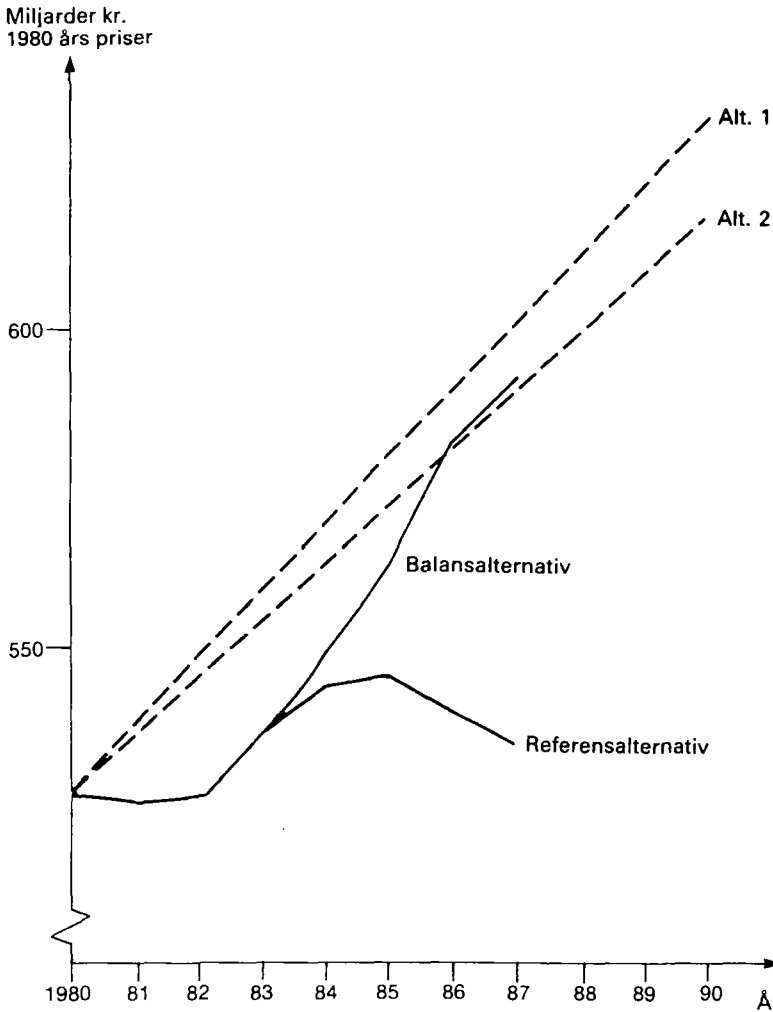
Trots de negativa konsekvenserna är referensalternativet inte osannolikt. I stora delar liknar den utvecklingen under andra hälften av 1970-talet även om obalanserna då syntes främst i underskott i statsbudget och bytesbalans.

I *balansalternativet* beskrivs en utveckling 1983–1987 som leder mot balans 1990. Både när det gäller relativprissänkningar och budgetförstärkningar bygger balansalternativet på att en större del av den nödvändiga anpassningen genomförs 1985–1987 än vad som i genomsnitt krävs fram till 1990. Därigenom uppnås inom ramen för en total tillväxt på ca 2,5 % per år en förskjutning från inhemsk till extern efterfrågan. En sådan utveckling skulle öka möjligheterna att den genomförda devalveringen får bestående positiva effekter på såväl bytesbalans som sysselsättning.

Långtidsutredningen har i balansalternativet förutsatt att timlöneökningen 1985 stannar vid 5 % och att inflationen dämpas till 3 %. Därefter har något högre ökningstal antagits.

Med dessa förutsättningar kan en betydligt bättre ekonomisk utveckling de närmaste åren förutses. Bruttonationalprodukten ökar med 2 à 3 % per år de närmaste åren. Sysselsättningen ökar med ca 40 000 personer per år, vilket successivt dämpar arbetslösheten ned mot 2 %. I diagram 2 jämförs BNP-utvecklingen enligt referens- och balansalternativen med de tidigare behandlade reala alternativen 1 och 2 för perioden 1980–1990. Referensalternativet innebär att uppgången 1982–1984 kommer av sig och förbyts i en produktionsdämpning. Balansalternativet däremot leder mot en BNP-nivå 1990 som kan ge full sysselsättning.

Även på den finansiella sidan leder balansalternativet mot de uppsatta målen 1990. Bytesbalansen kommer ungefär i jämvikt 1985 varefter ett visst underskott uppstår 1986 till följd av den stigande aktivitetsnivån. Underskottet är emellertid inte av någon större omfattning och förbyts



redan 1987 i ett överskott. Statsbudgetens underskott reduceras kraftigt som andel av BNP. Detta kontrasterar mot utvecklingen enligt referensalternativet där underskottet börjar öka igen mot slutet av perioden.

Remissinstanserna

Remissinstanserna ställer sig i stort sett bakom långtidsutredningens beskrivning av de ekonomiska balansproblemen i början av 1980-talet, utredningens bild av resten av 1980-talet och den väg utredningen anvisar för att nå samhällsekonomisk balans i den svenska ekonomin. Trots denna huvudsakliga enighet har kritik framförts av enskilda remissinstanser rörande vissa av långtidsutredningens framskrivningar och bedömningar.

När det gäller utredningens uppläggning och metod har ett stort antal remissinstanser understrukit att införandet av en förloppsanalys innebär ett värdefullt tillskott i 1984 års långtidsutredning. Enligt några remissinstanser borde ett större utrymme ha ägnats åt denna del av analysen. Landsorganisationen i Sverige (LO) och fullmäktige i riksbanken anser att långtidsutredningarna är svåröverskådliga och innehåller för mycket detaljerade beräkningar. Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och Sveriges Industriförbund hävdar att det är en brist att långtidsutredningen inte har studerat frågor som skattesystem, finansieringsformer för offentlig verksamhet och lönestruktur och de konsekvenser för tillväxten sådana faktorer har. Även i övrigt lämnas många värdefulla synpunkter, vilka redovisas i bilagan, på metodfrågor. De får i tillämpliga delar beaktas av kommande långtidsutredningar. Sveriges Industriförbund och Svenska Bankföreningen anser att långtidsutredningarna bör utarbetas av från finansdepartementet fristående organ.

Produktionskapacitetens utveckling har kommenterats av några remissinstanser. Svenska kommunförbundet och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) ifrågasätter utredningens bedömning att den genomsnittliga arbetstiden kommer att fortsätta att minska under resten av 1980-talet. Socialstyrelsen menar å andra sidan att det är svårt att på denna punkt dra några bestämda slutsatser. LO menar att utredningens bedömning av arbetskraftsutbudets utveckling med nödvändighet har betydande felmarginaler, att kalkylen bygger på rimliga antaganden och att LO därför inte har någon grund för att förorda en annan bedömning. TCO hävdar också att långtidsutredningen har underskattat produktivitetökningen i den privata tjänstesektorn.

Remissinstanserna har i flera fall kommenterat branschutvecklingen i långtidsutredningen – dock i stort sett inte utvecklingen i den sysselsättningsmässigt betydelsefulla privata tjänstesektorn vilket torde bero på att ingen remissinstans känner ett särskilt ansvar för denna sektor. Nedan redovisas några huvudpunkter i kommentarerna.

När det gäller *industrins* utveckling har få remissinstanser riktat invändningar mot långtidsutredningens kalkyler. SAF godtar exempelvis utredningens beräkningar av produktionsutvecklingen under resten av 1980-talet. Sveriges Industriförbund menar däremot att både långtidsutredningens antaganden och framskrivningar måste ifrågasättas bl. a. på grund av att förutsättningar rörande relativpriser, marknadstillväxter och tekniska utvecklingstakter är mer likartade för de olika industrisektorerna under 1980-talet än de var under 1970-talet.

Däremot har flera remissinstanser haft synpunkter på vilka förhållanden som skulle kunna bidra till en industriell expansion. Flera remissinstanser har – vilket refereras senare – ifrågasatt det krav på sänkta relativpriser som långtidsutredningens kalkyler anger. Både LO och TCO anser att man i stället borde satsa på industripolitik, utbildning, marknadsinvesteringar

samt forskning och utveckling (FoU). SAF och Sveriges Industriförbund förordar i stället ändringar av skattesystemet, ökade löneskillnader m. m. för att öka omställningsförmågan i näringslivet och tillväxten.

TCO föreslår att statsmakterna tar initiativ till trepartsöverläggningar mellan industri, fackföreningsrörelse och industripolitiska myndigheter i syfte att välja ut utvecklingsbara teknikområden där svensk industri har förutsättningar att nå en internationell tätposition. De resultat sådana överläggningar ger bör styra FoU-satsningen från samhällets sida.

Beträffande utvecklingen i *jordbruket* framhåller statens jordbruksnämnd att den har medverkat vid utarbetandet av underlaget till långtidsutredningen och att den inte har något att erinra mot utredningens bedömningar av utvecklingen i jordbrukssektorn. Lantbruksstyrelsen konstaterar beträffande behovet att begränsa nuvarande överskottsproduktion inom jordbruket att långtidsutredningens kalkyler innebär en minskning av sysselsättningen i sektorn med drygt 40 000 personer och att detta torde medföra behov av sysselsättningsskapande åtgärder. Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) hävdar mot bakgrund av att det sedan mitten av 1983 i princip råder investeringsstopp för byggnader för djurproduktion i jordbruket att en betydande investeringsaktivitet måste upprätthållas om en fortsatt effektiv animalieproduktion skall kunna vidmakthållas. Vidare framhåller LRF att utvecklingsmöjligheterna när det gäller bioteknik är mycket stora och att användningen av biologiskt material kan medföra uppbyggnad av en helt ny typ av avancerad industri.

Beträffande *skogsbruket* konstaterar skogsstyrelsen att de ökade avverkningarna under senare år är ett tecken på att rundvirkesmarknaden är ganska känslig för prisförändringar eller förväntningar om sådana. En fortsatt gynnsam skogskonjunktur skulle kunna bibehålla eller till och med höja nuvarande utbudsnivå. LRF finner ingen anledning att ifrågasätta långtidsutredningens kalkyler även om osäkerheten betonas. LRF instämmer i skogsstyrelsens och statens industriverks (SIND) förslag att förenkla nuvarande prövningsregler för att stimulera skogsenergimarknaden, vilket skulle ha stor betydelse för skogsbrukets lönsamhet och utbudet av industrivirke. Enligt LRF:s mening finns i skogsbruket och i en utvecklad sågverksindustri en betydande potential för ökad sysselsättning. Länsstyrelsen i Norrbottens län konstaterar att långtidsutredningens beräkningar utgår från att skogsindustrins virkesbehov skall kunna tillgodoses vilket leder till att antalet sysselsatta inom skogsbruket ökar. Förutsättningarna för en sådan utveckling kan ifrågasättas.

Statens energiverk har yttrat sig rörande *energisektorn*. Långtidsutredningen anger att energiförbrukningen i samhället förblir i stort sett oförändrad under perioden 1983–1990 vilket energiverket bedömer som rimligt. Verket efterlyser också en djupare analys av kopplingen mellan ekonomisk tillväxt och oljeprisutveckling. Enligt verkets bedömning är denna relation så osäker att det hade varit lämpligt att på denna punkt göra vissa känslighetsanalyser.

När det gäller *byggnadsverksamheten* anför Svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF) att byggnadsproduktionens storlek 1990 – med de förutsättningar som långtidsutredningen använder – verkar rimlig som helhet men att sektorfördelningen kan komma att avvika från den beräknade och att produktivitetsutvecklingen skulle kunna bli högre om vissa förändringar i byggandets organisation kan genomföras. Industrins Byggnadsmaterialgrupp anser att långtidsutredningens beräkningar av byggnadsinvesteringarnas utveckling under 1980-talet är alltför optimistiska och föreslår att regeringen medverkar till åtgärder som leder till ökade investeringar i infrastruktur och inom reparations-, underhålls- och ombyggnadssektorn samt skapar förbättrade exportmöjligheter. SBEF menar att finansieringsformerna för byggandet behöver förändras, att större utrymme bör ges för privata initiativ i förvaltning och byggande och att sådana förändringar kan ha en positiv effekt på byggandet. Vidare finns det starka skäl för att förbättra landets transportsystem och att bygga ut vattenkraften. SBEF menar också att den nuvarande tendensen till nedskärningar av byggorganisationen kan försvåra en framtida utökad byggproduktion och att det därför finns god anledning att nu stimulera byggandet. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) delar långtidsutredningens bedömning att en regional strukturanpassning av sysselsättningen inom byggnadsverksamheten är nödvändig och avser att i samarbete med parterna på byggarbetsmarknaden kartlägga utvecklingen och lägga fram en plan i syfte att söka få till stånd en långsiktig balans på byggarbetsmarknaden.

Samtliga remissinstanser som yttrat sig över pris- och lönebildningen instämmer i långtidsutredningens bedömning att det är av yttersta vikt att den höga inflations- och löneökningstakten i landet snabbt dämpas. Där emot invänder några remissinstanser mot kravet i långtidsutredningen på fortsatt relativprissänkning med 1 % per år för att nå den målsatta balansen i utrikesbetalningarna. Jag återkommer till dessa frågor (avsnitt 5) och till långtidsutredningens slutsatser att en stram finans- och penningpolitik och en allmän uppslutning kring en ny lönemodell bör samverka de närmaste åren för att ekonomin skall följa en väg som leder mot samhällsekonomisk balans 1990.

De remissinstanser som har uttalat sig om de båda reala alternativ långtidsutredningen redovisar i perspektivet till 1990 har alla med ett undantag förordat alternativ 1 med förhållandevis starkare inriktning på privat konsumtion. Enligt LO måste den i sig angelägna utbyggnaden av den offentliga servicen under ett antal år stå tillbaka något för en restaurering av hushållens ekonomi. LO menar också att detta alternativ ger ett större utrymme för att med offentliga insatser motverka arbetslöshet om industritillväxten uteblir. SAF och Sveriges Industriförbund ifrågasätter om alternativ 2 med de skattehöjningar som där förutsätts över huvud taget kan vara förenligt med en återgång till ekonomisk balans. Även Kooperativa förbundet (KF), fullmäktige i riksgäldskontoret och Sveriges Aktiespa-

rares Riksförbund förordar alternativ 1 med liknande argument. TCO anser däremot att den låga volymökningen för den offentliga konsumtionen i alternativ 1 inte är förenlig med uttalade politiska mål för den offentliga verksamheten. TCO påpekar också att under de senaste åren har nedskärningarna inom främst den statliga sektorn varit betydande och att en fortsatt minskning av detta slag skulle riskera att både sänka effektiviteten och försämra servicen i den offentliga sektorn och att kraftigt öka kostnaderna för näringslivet och allmänheten som idag utnyttjar de offentliga tjänsterna.

De av långtidsutredningen redovisade finansiella alternativen i perspektivet fram till 1990 har kommenterats av många remissinstanser. SAF och Sveriges Industriförbund anser att det är svårt att se hur de krav på skattehöjningar som finns i de finansiella alternativen 2A, 2B och 2C skall vara förenliga med en återgång till ekonomisk balans. Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO)-Familjeföretagen, Sveriges Grossistförbund och Sveriges Köpmannaförbund anser att en sanering av statsbudgeten via ökade skatter inte är en framkomlig väg. Styrelserna för allmänna pensionsfonden, riksförsäkringsverket (RFV) med flera framhåller att långtidsutredningens kalkyler klart illustrerar den ekonomiska tillväxtens betydelse för AP-fondens utveckling och för avgiftsuttaget.

När det gäller utvecklingen på kreditmarknaden framhåller fullmäktige i riksbanken att stora krav kommer att ställas på kreditpolitiken de närmaste åren mot bakgrund av i första hand den betydande ökningen av företagens innehav av statspapper. För att undvika inflationistiska störningar bör statsupplåningen till betydande del ske genom försäljning av statspapper med längre löptider, även om detta medför en press uppåt på den långa räntan. Riksgäldskontoret (RGK) och Sveriges Industriförbund pekar på svårigheterna att realisera en betydande ökning av företagens investeringar samtidigt som statspapperens andel i företagens portföljer ökar mycket kraftigt. Behovet av en marknadskonform kreditpolitik med marknadsmässiga villkor för statsupplåningen framhålls av RGK, Svenska Bankförbundet och Svenska Försäkringsbolags Riksförbund. De båda senare förordar avskaffande av resterande regleringar på kreditmarknaden.

Långtidsutredningens regionala analys har kommenterats av flera remissinstanser. AMS framhåller behovet av ökad geografisk rörlighet och anser att den minskade rörligheten på arbetsmarknaden det senaste decenniet sannolikt sammanhänger med flera förhållanden än den låga aktivitetsnivån. Med hänsyn till de betydande lönsamhetsskillnaderna på individ- och samhällsnivå av flyttning är det motiverat med en höjning av flyttningsbidragen. Pendling kan många gånger vara ett alternativ som föredras framför byte av bostadsort. AMS framhåller att en förbättrad kollektivtrafik och ändrade skatteregler avseende arbetsresor skulle underlätta en ökad pendling. AMS understryker också – liksom skolöverstyrelsen (SÖ) och LRF – vikten av regionalpolitiska och andra åtgärder i delar av landet

med vikande befolknings- och sysselsättningsunderlag. Länsstyrelsen i Norrbottens län och Landstingsförbundet förordar ökade regionalpolitiska insatser. LO anser att även om den regionala analysen i 1984 års långtidsutredning är mer ambitiös än i tidigare långtidsutredningar så ger den ändå inte ett tillräckligt underlag för regionalpolitiska ställningstaganden.

Fördelningsfrågor ur olika perspektiv tas upp av ett antal remissinstanser. RFV och RGK anser att konsumtionsutrymmets fördelning mellan generationer är ett problem som förtjänar en djupare analys. LO menar att den studie av inkomst- och förmögenhetsutvecklingen 1975–1981 som statistiska centralbyrån (SCB) har utfört åt långtidsutredningen ger en bra bild av utvecklingen och att denna undersökning bör följas upp. LO menar vidare att utvecklingen från mitten av 1970-talet fram till 1983 har lett till att såväl inkomstskillnaderna som förmögenhetskonzentrationen har ökat. LO framhåller också att höga vinster och realräntor under resten av 1980-talet kommer att leda till en fortsatt kraftig förmögenhetsökning hos olika ägargrupper och att detta kan behöva mötas med skattepolitiska åtgärder.

Mina bedömningar

Min bedömning är att långtidsutredningen i sina huvuddrag ger en rimlig beskrivning av de förutsättningar som gäller för den svenska ekonomins utveckling under resten av 1980-talet. Naturligtvis är framskrivningar av detta slag behäftade med stora osäkerheter. Det är ändå väsentligt att sådana görs och att de finns tillgängliga när den ekonomiska politiken diskuteras och utformas.

Jag vill särskilt fästa uppmärksamheten på tre slutsatser som följer av långtidsutredningen. Den första är att långtidsutredningen visar att den fulla sysselsättningen kan uppnås. Det kommer emellertid att ställas stora krav på både den ekonomiska politiken och på arbetsmarknadens parter för att detta mål skall kunna realiseras.

Den andra är att tillväxten även under gynnsamma förhållanden torde bli måttlig under resten av 1980-talet. Eftersom en stor del av resurstillväxten måste avsättas för att öka kapitalbildningen inom landet och förstärka utrikesbalansen, så kommer utrymmet för konsumtionsökning att vara begränsat. Det gäller både privat och offentlig konsumtion.

Det tredje är att även denna måttliga produktionstillväxt i sig förbättrar landets möjligheter att uppnå samhällsekonomisk balans. Expansionen skulle ge utrymme för både stigande reallöner och en tillräckligt god lönsamhet i industriföretagen. Den skulle också ge utrymme för både ökad investeringsverksamhet, ökad nettoexport och stigande konsumtion. Vidare skulle saneringen av den offentliga sektorns finanser underlättas avsevärt.

När det gäller produktionskapacitetens utveckling vill jag understryka att det finns faktorer som skulle kunna verka i riktning mot både en ökning och en minskning av den framtida kapaciteten i förhållande till långtidsut-

redningens bedömning. Arbetskraftsutbudet skulle kunna bli större än vad långtidsutredningen räknar med om de genomsnittliga arbetstiderna inte minskar på längre sikt. Å andra sidan tyder de senaste årens svaga ökning av arbetsutbudet i antal personer på att arbetskraftsutbudet skulle kunna bli mindre än beräknat. På motsvarande sätt skulle produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn, särskilt vid en mycket snabb och stabil tillväxt i hela ekonomin, kunna bli snabbare än vad utredningen räknar med. Å andra sidan är redan den expansion som förutsätts i utredningen mycket god varför både sämre tillväxt och produktivitetsökning skulle kunna realiseras. Trots dessa osäkerheter anser jag att långtidsutredningen gjort en rimlig avvägning mellan olika tänkbara utvecklingsalternativ.

Beträffande branschernas utveckling konstaterar jag att få remissinstanser har haft några invändningar mot långtidsutredningens kalkyler. I den mån sådana invändningar har förekommit har de i allmänhet haft karaktären att utredningen sannolikt redovisar en för ljus bild av utvecklingen i branschen eller att förutsättningarna för att uppnå en expansion inte bedöms vara tillräckligt goda. Detta understryker vikten av att konkurrenskraften förstärks åren framöver så att en stark och stabil tillväxt kommer till stånd. Det är enbart därigenom som långtidsutredningens positiva utveckling för olika branscher kan realiseras.

Jag erinrar också om tre utredningar som behandlar frågor av särskild betydelse när det gäller den långsiktiga utvecklingen, nämligen 1983 års livsmedelskommitté (Jo 1983:01), bostadskommittén (Bo 1982:02) och regionalpolitiska utredningen (I 1982:05). I samband med beredningen av förslagen från dessa utredningar kommer den långsiktiga politiken i berörda avseenden att behandlas. Vidare erinrar jag om att regeringen har inrättat en särskild statsrådsgrupp för att följa utvecklingen på byggområdet.

Jag vill också i detta sammanhang kommentera de reala alternativ som långtidsutredningen redovisar i perspektivet fram till 1990. En i stort sett enig remissopinion förordar långtidsutredningens alternativ 1 med förhållandevis starkare inriktning på privat konsumtion. I detta alternativ ökar den privata konsumtionen med 1,5 % per år 1983–1990 och den offentliga konsumtionen med 0,5 % per år. Inom ramen för den offentliga konsumtionen ökar den kommunala med 1 % per år och minskar den statliga med 1 % per år. Det senare är i stort sett förenligt med det nuvarande kravet på rationaliseringar inom de offentliga myndigheterna.

Jag instämmer med remissinstanserna i denna prioritering. Efter den kraftiga urholkningen av hushållens ekonomi de senaste åren måste en förstärkning av reallönerna och den privata konsumtionen ha en något större tyngd än den i och för sig värdefulla utbyggnaden av den offentliga sektorn. Den fortsatta utbyggnaden av den offentliga sektorn bör ske inom det utrymme som bestäms av ett i stort sett oförändrat skattetryck. Samtidigt måste hänsyn tas till nödvändigheten av att minska budgetunderskot-

tet. De ökade skatteinkomster som blir följden av ökad tillväxt i ekonomin måste i första hand användas för att minska budgetunderskottet.

Utrymmet för en utökad offentlig konsumtion kommer således att vara begränsat under resten av 1980-talet. Omfördelning av resurser inom den offentliga verksamheten och effektivisering av den offentliga sektorn kommer att bli viktiga uppgifter de närmaste åren.

Långtidsutredningen har också analyserat effekterna av en arbetstidsförkortning före 1990. Utredningen har förutsatt att den lagstadgade arbetsveckan förkortas från 40 timmar till 37,5 timmar och konstaterar att detta leder till ett produktionsbortfall på 4–7% 1990. Endast socialstyrelsen har kommenterat dessa beräkningar och menar att utredningen har intagit en mycket försiktig attityd till en generell arbetstidsförkortning och att en veckoarbetstid på 37,5 timmar år 2000 bör ses som ett maximum.

Jag vill för egen del framhålla att på längre sikt kommer en ökad tillväxt och ökade reallöner att möjliggöra en ytterligare förkortning av arbetstiden. Det långsiktiga målet om sex timmars arbetsdag ligger därför fast.

Däremot ser jag inga möjligheter att redan under 1980-talet genomföra en allmän arbetstidsförkortning av det slag som långtidsutredningen har räknat med – såvida inte produktivitetsökningen blir väsentligt större än man nu kan bedöma. Däremot bör det finnas utrymme för ett första steg på väg mot en kortare arbetsdag under förutsättning att den ekonomiska tillväxten blir sådan, att även reallönerna kan växa. Därvid bör grupper med särskilda behov prioriteras, t. ex. småbarnsföräldrar, äldre som vill och behöver trappa ner sin arbetstid och skiftarbetande och andra med obekväma arbetstider.

Jag återkommer i det följande till inriktningen av den ekonomiska politiken och de frågor som rör inflation, relativprissänkningar och finanspolitik.

När det gäller långtidsutredningens uppläggning och metod vill jag understryka att det är utredningens uppgift att analysera hur de ekonomisk-politiska målen skall kunna nås. Tiden fram till 1990 är dessutom så lång att det borde vara möjligt att till dess uppnå samhällsekonomisk balans. I flera fall måste målen nås före 1990. Jag vill också understryka värdet av den förloppsanalys som utredningen har genomfört. Det är ofrånkomligt att en utredning som spänner över ett så stort område som svensk ekonomi under resten av 1980-talet blir omfångsrik. Remissinstanserna har dessutom föreslagit fördjupade analyser på flera områden. Trots detta är det naturligtvis viktigt att de möjligheter som finns att göra utredningarna lättare att överblicka tas tillvara i kommande utredningar.

Det är också enligt min mening riktigt att för närvarande prioritera en analys av de makroekonomiska balansproblemen. Efter devalveringarna 1981 och 1982 är en dämpning av inflationen och en förbättring av de finansiella obalanserna avgörande för möjligheterna att uppnå en stark och

stabil tillväxt. I kommande långtidsutredningar och under förutsättning att en mer balanserad utveckling uppnås de närmaste åren kan mer mikrobetonade frågor om olika marknadens funktionssätt komma att spela en större roll.

5 Ekonomisk politik för samhällsekonomisk balans

Den svaga produktions- och investeringsutvecklingen under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet, den stigande arbetslösheten och de finansiella obalanserna gjorde det nödvändigt med en kraftig omläggning av den ekonomiska politiken i Sverige. Regeringen avvisade både en ensidig åtstramning och en ensidig expansion av den inhemska efterfrågan och valde att gå en tredje väg, nämligen med en kombination av en kraftig konkurrenskraftförstärkning, stram ekonomisk politik gentemot den inhemska konsumtionen och selektiva åtgärder för att stimulera ekonomins utbudssida. Därigenom kan både en förbättring av bytesbalansen och en ökning av den totala produktionsnivån uppnås och därmed på sikt ökade investeringar och en förbättring av läget på arbetsmarknaden.

Devalveringen av den svenska kronan med 16% i oktober 1982 – i kombination med ett omfattande investeringsprogram, utökade arbetsmarknadspolitiska insatser, omläggning av industripolitiken med åtgärder för förnyelse och tillväxt och fördelningspolitiska åtgärder för att bevara det sociala trygghetssystemet och fördela bördorna efter bärkraft – utgjorde krispolitikens första steg.

Genom devalveringen uppnåddes en kraftig förbättring av de svenska företagens konkurrenskraft. Mellan 1981 och 1983 sänktes relativpriserna på svenska varor¹ med 9%. Den relativa timlönen i industrin sänktes med 11% mellan årsgenomsnitten 1982 och 1983 och den relativa arbetskraftskostnaden per producerad enhet i industrin med 14% under samma period. Lönsamheten i industrin har ökat avsevärt och uppgår nu till nivåer som motsvarar 1960-talets.

Denna förbättring av konkurrenskraften har haft mycket gynnsamma effekter i en rad avseenden. Industriproduktionen och industriinvesteringarna ökar nu snabbt. Nedgången i reallönerna och uppgången i arbetslösheten har hejdat. Den offentliga sektorns finanser har förbättrats. Underskottet i bytesbalansen har i stort sett eliminerats. Inflationen har dämpats, om än inte så mycket som hade varit önskvärt.

För att devalveringen skall få bestående positiva effekter på tillväxt, sysselsättning, investeringar och extern balans måste pris- och löneökning-

¹ Sveriges export av bearbetade varor i förhållande till 14 OECD-länders import av bearbetade varor vägd med vikter som avspeglar konkurrensförmågan och uttryckt i gemensam valuta.

arna dämpas kraftigt och varaktigt. Krispolitikens andra steg är därför inriktat på en sådan nedpressning av inflationen.

Långtidsutredningen har ingående belyst konsekvenserna av om 1970-talets pris- och lönebildning blir rådande även de närmaste åren framöver. Det skulle på mycket kort tid neutralisera de positiva effekterna av devalveringen. De svenska företagen skulle förlora marknadsandelar, produktionen skulle stagnera, arbetslösheten stiga mycket kraftigt och budgetunderskottet öka. Samtliga remissinstanser som yttrat sig över pris- och lönebildningen instämmer i att det är ytterst väsentligt att den höga pris- och löneökningstakten dämpas snabbt.

Jag vill i detta sammanhang framhålla att långtidsutredningens analyser understryker och skärper kraven på en dämpning. Pris- och kostnadsutvecklingen måste varaktigt begränsas mycket kraftigt den närmaste tiden. Trots att utredningen förutsätter 3% inflation och 5% timlöneökning 1985 tar det enligt utredningen flera år innan full sysselsättning och samhälls-ekonomisk balans nås.

En radikal förändring av pris- och lönebildningen kan emellertid inte åstadkommas utan medverkan från alla parter i samhället. De försök som har gjorts i andra länder att pressa ner inflationen genom en kraftig åstramning av finans- och penningpolitiken har lett till starkt negativa konsekvenser i form av massarbetslöshet och utslagning av produktionskapacitet. Den svenska regeringen har därför sökt utforma en alternativ väg som innebär att inflationen dämpas samtidigt som produktionen och sysselsättningen ökar.

Det är i detta sammanhang långtidsutredningens diskussion om en ny lönomodell skall ses. En lämpligt utformad sådan modell skulle enligt utredningen kunna ha en stabiliserande inverkan på pris- och löneförväntningarna och medverka till en positiv utveckling med reallöneökningar och låga nominella pris- och löneökningar. Utredningen framhåller att utformningen av en ny lönomodell är en fråga för arbetsmarknadens parter och hänvisar till att ett visst arbete av detta slag nu pågår hos dessa.

Flera remissinstanser ställer sig positiva till tanken på en ny lönomodell – fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, Landstingsförbundet, Kooperativa förbundet (KF) och Sveriges Grossistförbund. Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) anser däremot att en analys av hur skattesystemet inverkar på lönebildningen hade varit mer fruktbar än långtidsutredningens diskussion av en ny lönebildningsmodell.

Landsorganisationen i Sverige (LO) instämmer i huvudsak i långtidsutredningens slutsatser rörande pris- och lönebildningen och framhåller att om inte pris- och lönesambanden ändras så fastnar svensk ekonomi i en destruktiv devalveringscykel med stagnation, svag standardutveckling och växande obalanser som följd. Vidare anför LO att en politik enligt en ekonomisk-teoretisk modell för lönebildningen inte ensam kan vrida pris- och lönebildningen i den önskade riktningen. Ansvar för att återställa

den samhällsekonomiska balansen kan inte arbetsmarknadens parter ensamma påtaga sig. Den ekonomiska politiken måste skapa marknadsmässiga och fördelningspolitiskt gynnsamma förutsättningar för lönebildningen. Dessutom måste arbetsmarknadens parter med utgångspunkt från vunna erfarenheter finna bättre former för samordning av löneförhandlingarna. LO vill i sitt remissvar inte föregripa den diskussion som sedermera har förts i dessa frågor.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) avvisar i sitt remissvar inkomstpolitik. Enligt TCO har fria avtalsförhandlingar utan statlig inkomstpolitik ett stort egenvärde som dessutom stöder de ekonomisk-politiska målen. Frågan om en ny lönomodell kommenteras inte uttryckligen.

Regeringen inledde redan i våras diskussioner med arbetsmarknadens parter om hur löneökningarna skall kunna begränsas till högst 5% 1985. Regeringen har också antagit som mål att nedbringa inflationen till nivån 3% under loppet av 1985. Det angivna lönetaket bedöms vara förenligt med inflationsmålet.

Under diskussionerna med arbetsmarknadens parter har parterna enats om att samordna förhandlingarna inför 1985 och att de totala löneökningarna 1985 skall begränsas till högst 5% mätt som förändringen mellan årsgenomsnittet 1984 och 1985 och inkluderande löneglidning. Det är nu av yttersta vikt att de avtal som kommer att träffas för 1985 är förenliga med dessa utfästelser.

Den senaste tidens pris- och löneutveckling har inte motsvarat regeringens ambitioner. I kompletteringspropositionen våren 1983 (prop. 1982/83:150) antog regeringen målet att nedbringa prisökningstakten till nivån 4% under loppet av 1984 och följde upp detta beslut med ett ambitiöst anti-inflationsprogram. Riksdagen anslöt sig till både inflationsmålet och inflationsbekämpningsprogrammet. Denna politik baserades på en analys i 1983 års reviderade finansplan av hur en fortsatt hög inflation skulle få förödande konsekvenser för tillväxt och sysselsättning. En viktig förutsättning var att lönekostnadsstegringarna kunde begränsas till 6% 1984.

Såvitt man nu kan bedöma har pris- och löneökningarna 1984 inte begränsats till dessa nivåer. De svenska företagen har tappat konkurrenskraft mot omvärlden. Timlönerna i år beräknas öka med i genomsnitt ca 8% och inflationen under loppet av året förväntas bli ca 6%. Det innebär att både pris- och löneökningarna har blivit ungefär 2% högre än vad som vore önskvärt.

I den ekonomisk-politiska diskussionen har framförts möjligheterna att använda valutapolitiken i kampen mot inflationen. Genom successiva revalveringar är det i princip möjligt att avskärma sig från inflationen i omvärlden. Samtidigt är det uppenbart att en aktiv växelkurspolitik inte på egen hand kan åstadkomma en nedpressning av inflationstakten utan att den i första hand utgör en nödvändig uppföljning av en i övrigt framgångsrik antiinflationär ekonomisk politik.

Långtidsutredningen har förutsatt att den svenska kronans kurs gentemot riksbankens korg av andra valutor är oförändrad under framskrivningsperioden. Den styrka som uppnås i den svenska ekonomin i balansalternativet är emellertid så god, att möjligheterna torde finnas att så småningom genom revalveringar avskärma Sverige från inflationsimpulser från utlandet och därigenom uppnå till och med lägre nominella pris- och löneökningstal än vad utredningen själv räknar med.

Två av instanserna, LO och TCO, har föreslagit revalveringar som ett lämpligt inslag i politiken för den mest näraliggande tiden. De motiv som framförs är att en revalvering dels dämpar inflationen via lägre prisökningar på importen, dels minskar riskerna för allt för stora löneökningar, eftersom den begränsar vinsterna i främst exportföretagen.

Jag vill för egen del understryka att några möjligheter till uppskrivningar av den svenska kronan f. n. inte föreligger. Under 1984 har vi en inflation och löneökningstakt som ligger över omvärldens. Det finns därför inte något skäl att revalvera på grund av en hög inflation i omvärlden. Bytesbalansen har inte heller nått den stabilitet som är nödvändig för att kunna slå in på en väg med successiva revalveringar.

Den andra frågan jag vill ta upp gäller relativpriserna. Långtidsutredningens beräkningar tyder på att de svenska priserna skulle behöva öka ca 1% långsammare per år 1983–1990 än den genomsnittliga prisutvecklingen i omvärlden och att relativpriserna således skulle behöva sänkas med 1% per år för att det uppsatta bytesbalansmålet skall nås. Utredningen påminner också om att det genomsnitt för konsumentprisernas stegringstakt i omvärlden på 5% per år som förutsätts inkluderar länder med betydligt lägre inflation t ex Förbundsrepubliken Tyskland där prisstegringstakten förutsätts vara 3,5% per år. Den svenska inflationen skulle därmed något överstiga den tyska. Vidare framhålls att kravet på relativprissänkning är beroende av att målet är att reducera arbetslösheten i Sverige till 2% i en omvärld med stigande arbetslöshet.

LO, TCO och Sveriges Industriförbund ifrågasätter relativprissänkningar. LO anser att utredningen underskattar världsmarknadens tillväxt och de positiva effekterna på svensk export av den kostnadsanpassning som redan har skett. Därför anser LO att behovet av att sänka relativpriserna troligen har överskattats. LO förordar istället en strategi som underlättar en snabbare strukturomvandling i svenskt näringsliv: Industripolitiska insatser, utbildningsinsatser, marknadsinvesteringar och FoU-satsningar inom företagen. Även TCO avvisar med liknande resonemang ytterligare relativprissänkningar.

Jag vill för egen del framhålla följande. För det första har utvecklingen det senaste decenniet visat att relativpriserna är rörliga. De har både höjts och sänkts mellan åren för relativt homogena varugrupper. Till stor del har dessa variationer sammanhängt med ändringar i valutakurserna. Även kostnadsutvecklingen har emellertid haft sin betydelse.

För det andra är sambandet mellan relativpriser och export- och importvolymerna väl dokumenterat genom undersökningar i ett mycket stort antal länder under en mycket lång period. Inte minst utvecklingen efter devalueringen hösten 1982 bekräftar att prispörändringar påverkar volymerna i utrikeshandeln starkt. I själva verket finns det tecken på att effekterna av en given prispörändring på volymerna kan ha varit starkare än väntat.

Däremot kan jag hålla med kritikerna om att det inte är i enlighet med erfarenheterna från 1970-talet att företagen skulle fortsätta att sänka relativpriserna de närmaste åren. Utvecklingen i år när relativpriserna höjs något gör inte heller en sådan utveckling trolig. Det är emellertid just en utveckling av det slag vi bevittnat under 1984, som långtidsutredningen varnar för. I analysen av perioden 1983–1987 visar utredningen att om 1970-talets pris- och lönebildning fortsätter de närmaste åren kommer både relativa lönekostnader och relativa priser att höjas med betydande negativa konsekvenser för tillväxt och sysselsättning. Utredningen drar därför slutsatsen att pris- och lönebildningen måste ändras. Det gäller dels löneutvecklingen, där betydligt lägre ökningstal måste nås, dels företagets pris-sättning som måste ändras så att priset i större utsträckning används för att aktivt konkurrera om ökade marknadsandelar. Jag håller med utredningen på denna punkt. Pris- och lönebildningen måste ändras. Fortsatt snabba löneökningar och mer eller mindre slentrianmässiga prisuppskrivningar kommer att få mycket negativa konsekvenser för den svenska ekonomin.

Det är visserligen sant att en stor del av vår produktionsökning består av tekniskt mer utvecklade produkter, där priset har en mer undanskymd plats som konkurrensmedel. Vi måste emellertid kunna konkurrera bättre även med relativt standardiserade varor där priset har större betydelse för försäljningen. Vår industrisektor är i dag för liten för att klara både balans i utrikesbetalningarna och full sysselsättning. Den måste vidgas betydligt och därtill måste även sådan produktion bidra för vilken priset är väsentligt.

Naturligtvis är industrins förmåga att stärka sin konkurrenskraft även på andra sätt av avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå samhälls-ekonomisk balans. En utvidgning av sådan produktion där prestanda, kvalitet och marknadsföring spelar stor roll är nödvändig. Långtidsutredningen betonar att den industriella omvandlingen behöver bli mycket snabb. Det är därför viktigt att den ekonomiska politiken underlättar strukturomvandlingen för att göra svensk industri bättre rustad inför framtiden. Särskilt väsentligt är detta i ett läge då tillväxten i den internationella handeln mattas och en förhållandevis låg tillväxt i OECD-området kan förutses.

Det har framförts att relativprissänkningar är en kostbar väg för att lösa våra balansproblem. I detta sammanhang vill jag understryka att även andra faktorer som kan bidra till att förbättra Sveriges konkurrenskraft ställer betydande resurskrav.

Långtidsutredningen konstaterar att den svenska ekonomin i början av 1980-talet befann sig i allvarlig finansiell obalans. Mellan början av 1970-talet och 1982 försämrades den offentliga sektorns finansiella sparande med drygt 10% av BNP (ca 80 miljarder kr i årets prisnivå). Till allt väsentligt avspeglade denna försämrings statens ökade budgetunderskott. Denna utveckling har medfört en allt mer besvärande räntebörda främst för statsbudgeten.

Långtidsutredningen konstaterar emellertid också att den offentliga utgiftsexpansionen nu är väsentligt lägre än tidigare. Statens konsumtion minskar. Kommunernas långsiktiga planer tyder på en långsam ökning av den kommunala konsumtionen. Ökningstakten i pensionsbetalningarna har mattats. Mycket få utgiftshöjande reformer har beslutats.

Därtill kommer att tillväxten i den svenska ekonomin förbättrar den offentliga sektorns inkomster trots att några mer betydande skatthöjningar inte längre genomförs. Skatteandelen av BNP har varit i stort sett oförändrad mellan 1977 och 1984. I kombination med en stram budgetpolitik har denna utveckling lett till att budgetunderskottet som andel av BNP har kunnat reduceras med 3 1/2 procentenheter mellan 1982 och 1984. Kommunernas och landstingens finanser har också kunnat förbättras.

Långtidsutredningen hävdar att budgetunderskottet bör reduceras till 40–50 miljarder kr 1990 för att samhällsekonomisk balans skall uppnås. Utredningen drar också slutsatsen av sina analyser att finanspolitiken bör vara stram de närmaste åren och att särskilda budgetförstärkande åtgärder bör vidtas på i storleksordningen 6 miljarder kr per år.

Jag har redan tidigare redovisat remissinstansernas inställning till det långsiktiga mål långtidsutredningen har angett och till förslaget rörande budgetförstärkningar de närmaste åren. Jag har också betonat vikten av att budgetunderskottet reduceras, att budgetförstärkningar är nödvändiga och att de måste anpassas till den aktuella konjunktursituationen. I det följande skall jag något ytterligare beröra de riktlinjer för statens utgiftspolitik, som måste gälla under kommande år.

Jag ansluter mig till det i långtidsutredningen angivna målet att den offentliga sektorns finanser bör vara i balans 1990. Däremot kan de olika stegen i en långsiktig budgetpolitik inte preciseras på förhand. En utgångspunkt är dock att utgiftspolitik bör föras utifrån förutsättningen av ett i stort sett oförändrat skattetryck de närmaste åren. Jag anser dock inte att det är lämpligt att nu precisera hur omfattande de årliga budgetförstärkande åtgärderna bör vara under de närmaste åren. Sådana ställningstaganden bör bl. a. göras utifrån stabiliseringspolitiska överväganden.

En långsiktig politik för att sanera statsfinanserna måste innehålla både nedskärningar av vissa utgifter och åtgärder för att effektivisera den offentliga verksamheten.

När det gäller nedskärningar vill jag betona betydelsen av en restriktiv utgiftsprövning i det ordinarie budgetarbetet. Som princip för budgetarbe-

tet gäller numera att varje förslag till utökning av utgifterna inom ett område måste kombineras med ett förslag om nedskärningar av andra utgifter. Samma princip gäller för de förslag som läggs fram av de statliga kommittéerna. Därigenom har en betydligt lägre ökningstakt i utgifterna än tidigare uppnåtts. Vidare vill jag understryka betydelsen för den reala utgiftsutvecklingen av att indexkopplingar och andra automatiskt verkan- de regler i så stor utsträckning som möjligt begränsas och ersätts av regler som innebär att regering och riksdag får fatta beslut om eventuella utgifts- ökningar i särskild ordning.

När det gäller effektivisering av den offentliga verksamheten och föränd- ringar i dess organisationsformer vill jag i första hand framhålla tre typer av åtgärder.

Den första är det arbete som pågår inom regeringskansliet med att utveckla och förnya den offentliga sektorn. I detta sammanhang behandlas bl. a. frågan om medborgarnas och folkrörelsernas möjligheter till aktiv medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten. Vi- dare behandlas frågor som decentralisering, förenkling av det statliga regelsystemet, begränsning av normgivning etc. Genom detta arbete möj- liggörs en prövning av existerande offentliga verksamheter, så att de i så stor utsträckning som möjligt svarar mot medborgarnas behov och önske- mål.

Den andra typen av åtgärder är översyner av verksamheter och transfe- reringsystem. Översynsarbeten syftar till att ge ett genomarbetat underlag för beslut om omprövning och omprioritering i det årliga budgetarbetet. Sådana översyner har genomförts de senaste åren och i flera fall resulterat i regeringsförslag och riksdagsbeslut. Det är väsentligt att sådant översyns- arbete drivs vidare, även på nya områden. I detta sammanhang har stats- kontoret och riksrevisionsverket centrala uppgifter. Även utredningsvä- sendets roll är betydande.

Den tredje typen av åtgärder är medverkan från de statliga myndigheter- na till att höja effektiviteten i verksamheten och till kritisk granskning av denna i syfte att ge utgångspunkter för omprövning och omprioritering. För att stärka en sådan medverkan från myndigheterna har i anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar för budgetåret 1985/86 angivits att det s. k. huvudförslaget skall gälla som planeringsunderlag för myndig- heterna. Detta innebär ett krav på en produktivitetsförbättring om i ge- nomsnitt 2% per år. För att medge ökad framförhållning i myndigheternas verksamhet har det getts möjlighet att istället fördela 5% produktivitetsök- ning under den närmaste treårsperioden. Samtidigt skall konsekvenserna för verksamheten av att huvudförslaget genomförs beskrivas. Ett sådant underlag skall ge regering och riksdag bättre möjligheter att bedöma effek- terna av minskade anslag och på vilket sätt rationaliseringskraven bör ställas upp.

Jag återkommer till dessa frågor i samband med budgetpropositionen för nästa budgetår.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna de riktlinjer för den ekonomiska politiken på medellång sikt som jag har förordat i det föregående.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

Långtidsutredningen 1984 och remissyttrandena

1984 års långtidsutredning (LU 84) publicerades i mars 1984. Utredningens huvudrapport (SOU 1984:4) har sedan remissbehandlats. En förteckning över de myndigheter och organisationer m m som inkommit med yttranden återfinns i ett appendix till denna bilaga. I det följande presenteras ett sammandrag av huvudrapporten tillsammans med en sammanfattning av remissyttrandena. I sammandraget redovisas huvuddragen i LU 84 med tyngdpunkt på de kalkyler och överväganden i utredningen som tagits upp av olika remissinstanser. Med hänsyn till att utredningen täcker ett så vidsträckt område och att remissinstanserna lämnat en mångfald synpunkter har det inte varit möjligt att ge en fullständig översikt över remissinstansernas åsikter. Avsikten har i stället varit att lämna en redogörelse för de centrala tankarna i remissvaren. Dessa kommenteras inte i denna bilaga.

1 Utredningens uppläggnings och metod

Långtidsutredningen

Långtidsutredningen 1984 behandlar i första hand tiden fram till 1990. Utredningen skall inte betraktas som en prognos över den mest sannolika utvecklingen under resten av 1980-talet. Utredningen försöker i stället beskriva en utveckling sådan att de av statsmakterna uttalade målen för den ekonomiska politiken (full sysselsättning, balans i utrikesbetalningarna etc) uppnås under resten av 1980-talet eller senast 1990 och klargöra vilka krav som kommer att ställas på den ekonomiska politiken och på ekonomins funktionssätt för att dessa mål skall nås. Långtidsutredningen är således en kravanalys och inte en prognos.

LU 84 bygger på en kombination av två utredningsformer. Dels har ett antal sektorstudier utförts vid olika myndigheter och institutioner på uppdrag av långtidsutredningen. De avser både enskilda branscher som jordbruk, skogsbruk, industri, energiproduktion etc och andra frågor som världshandelns utveckling, inkomst- och förmögenhetsfördelning etc. Dels har på basis av dessa sektorstudier sammanhållna beräkningar genomförts vid finansdepartementet med utnyttjande av långtidsutredningens ekonometrisk modeller. De senare garanterar en viss grad av konsistens mellan resultaten för olika sektorer i ekonomin.

LU 84 arbetar med tre tidsperspektiv. Huvudperspektivet avser 1980–1990. Genom att kapacitetsutnyttjandet 1980 var relativt högt och att 1990

förutsätts vara ett motsvarande år så störs inte de tal som beskriver utvecklingen 1980–1990 av skillnaden i konjunkturläge mellan start- och slutår. Uppgifter om förändringstakter m m 1980–1990 avser således den strukturella utvecklingen mellan två högkonjunkturår. I förhållande till tidigare långtidsutredningar, vilka vanligen har behandlat femårsperioder, arbetar LU 84 således med en väsentligt längre analysperiod. Å andra sidan är framskrivningsperioden (1983–1990) bara något år längre än den brukar vara.

I perspektivet 1980–1990 förutsätts att de angivna ekonomisk-politiska målen är uppfyllda 1990. Det ställer vissa krav på den ekonomiska politiken och på ekonomins funktionssätt. För att illustrera vissa prioriteringsmöjligheter har LU 84 presenterat detaljerade beräkningar för två reala alternativ. I alternativ 1 ligger inriktningen på privat konsumtion och på näringslivet, medan den i alternativ 2 ligger på offentlig konsumtion och den offentliga sektorn. Båda alternativen är balanserade, dvs de uppställda balansmålen förutsätts vara uppfyllda 1990.

Förutom dessa två huvudalternativ redovisas beräkningar för ett alternativ med en arbetstidsförkortning. I detta alternativ förutsätts den lagstadgade veckoarbetstiden förkortas från 40 till 37,5 timmar. Dessutom presenteras vissa känslighetsanalyser rörande den reala utvecklingen.

I perspektivet 1980–1990 har också ett antal finansiella alternativ utarbetats med anknytning till de två reala alternativen. Syftet med de finansiella alternativen har varit att beskriva vilken utveckling av den statliga budgeten som är förenlig med en balanserad ekonomi 1990.

Det andra tidsperspektivet i LU 84 avser åren 1983–1987. De kalkyler som redovisas för denna period skall ses mot bakgrund av kalkylerna 1980–1990. Som tidigare nämnts analyseras i detta längre perspektiv den strukturella utvecklingen av svensk ekonomi. I perspektivet 1983–1987 tas däremot hänsyn till den förväntade konjunkturutvecklingen under de närmaste åren. I ett alternativ beskrivs utvecklingen under förutsättning att pris- och lönebildningen följer tidigare mönster och att budgetpolitiken är passiv i den meningen att hänsyn enbart tas till redan fattade beslut och gjorda åtaganden. Detta görs med hjälp av en ekonometrisk modell där export, import, priser, löner, konsumtion, produktion, sysselsättning etc bestäms med historiskt skattade samband. Det visar sig därvid att ekonomin inte går mot balans 1990. Mot denna utveckling ställs ett annat förlopp som gradvis närmar sig balansläget 1990. Genom att jämföra de båda förloppen framkommer vissa krav på förändringar i ekonomins funktionssätt som måste uppfyllas för att de ekonomisk-politiska målen skall nås. Dessa förändringar avser i första hand pris- och lönebildningen. Vidare måste finanspolitiken ges en inriktning som underlättar återgången till samhällsekonomisk balans.

Denna uppläggning av analysen med en uppdelning i strukturell utveckling och konjunkturförlopp är en nyhet i LU 84. Därmed har också strate-

gin för att nå balans och förloppet de närmaste åren fått en mer framträdande plats i utredningen.

Det tredje tidsperspektivet avser 1990–2000. Analysen i detta långa perspektiv har inriktats på andra frågor än i det medelfristiga perspektivet till 1990. I den långsiktiga analysen har frågor om sparkvot, investeringskvot och teknisk utveckling spelat en större roll.

LU 84 har vidare försökt att systematiskt föra in utbudssidan i kalkylerna. Det har gjorts på tre olika områden. För det första har kostnader och vinster införts i export- och importfunktionerna. Näringslivets produktion för leveranser både till export och hemmamarknaderna blir därmed beroende inte bara av efterfrågeförhållanden utan också av utbudsförhållanden. För det andra har i de investeringsfunktioner som använts i förloppsanalysen 1983–1987 införts den relativa avkastningen mellan reala investeringar och finansiella placeringar. Därmed har man kunnat analysera vilken lönsamhet det krävs på reala investeringar de närmaste åren för att uppnå den på längre sikt nödvändiga kraftiga höjningen av investeringsnivån. För det tredje diskuteras i de finansiella avsnitten effekter av skatternas omfattning och andel av BNP. De samband som råder på detta område är emellertid inte särskilt väl belagda. När det gäller lönebildningen har man i kalkylerna beaktat utbudsfaktorer som olika skattevariabler och brist på yrkesarbetare. Däremot har det inte varit möjligt att explicit ta hänsyn till hur förhållanden som realinkomster och marginalskatter påverkar arbetskraftsutbudet. I stället har prognoserna för arbetskraftsutbudet baserats på demografiska förhållanden och en analys och framskrivning av den historiska utvecklingen.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrat sig däröver anser att införandet av förloppsanalysen innebär ett värdefullt tillskott i LU 84. Enligt *fullmäktige i riksbanken* framstår förloppsanalysen rentav som mer central för bedömningen av förutsättningarna för att nå en balanserad tillväxt än de konventionella konsistensavvägningarna i det medelfristiga perspektivet. Enligt fullmäktige bör en sådan analys vidareutvecklas och i kommande utredningar ges en mer framträdande roll. Likaså anser *Kooperativa förbundet (KF)* att LU:s ansats att inte enbart beskriva en strukturell trend utan också att analysera det konjunkturella förloppet innebär ett stort framsteg. Enligt KF:s uppfattning är analysen av referens- och balansalternativen och jämförelsen mellan dessa den mest intressanta delen av LU 84. I dessa alternativ fokuseras intresset till de grundläggande mekanismerna i den svenska ekonomins sätt att fungera. Härigenom förbättras underlaget för den ekonomiska politiken.

LU:s uppdelning av analysen i ett mera kortsiktigt infasningsförlopp och en långsiktig statisk analys anses också av *Svenska kommunförbundet* och *Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)* vara en värdefull och intressant

metodmässig nyhet. Enligt SAF skulle dock utredningen ha vunnit på om större utrymme ägnats åt problemen att nå balans. Lyckas inte infasningsförloppet, förlorar ju mycket av den övriga analysen sitt intresse.

Sveriges Industriförbund framför att genom införandet av insvängningsförloppet skulle LU 84 lätt kunna anknytas till den aktuella ekonomisk-politiska debatten. Enligt Industriförbundets mening har dock LU 84 stannat vid halva vägen. Man presenterar nödvändiga villkor för uppfyllelse av ett antal specificerade mål men diskuterar inte krav på sådana djupgående förändringar i det svenska ekonomiska systemet som endast kan uppnås genom politiska beslut (som ändringar i skatteregler och i finansieringsformer för skilda delar av den offentliga konsumtionen). Denna brist får enligt Industriförbundet två viktiga följder. För det första blir inte trycket på politikerna så stort som det eljest skulle kunna vara. För det andra riskerar även budskapet i LU 84 att missförstås. I och med den svaga anknytningen till den ekonomiska politiken kommer utredningen i likhet med sina föregångare att uppfattas som prognoser; utredarnas försäkran om att utredningen är en kravanalys hjälper inte härvidlag. Utredarna har ju själva specificerat målen för den svenska ekonomin. Rimligtvis förväntar man sig att dessa är valda med realistiska utgångspunkter. Kopplar man sedan målen till prognoser för den internationella ekonomin och beteendefunktioner för konsumenter och företag är det naturligt för de flesta att betrakta resultaten som prognoser för den svenska ekonomin.

Liknande tankegångar framförs av *Svenska Bankföreningen* som anser att det inte är lämpligt att huvuddelen av utredningen ägnas åt utförliga kalkyler som bygger på förutsättningen att den ekonomiska politiken kommer att föras på det sätt som krävs för att långtidsutredningens mål skall bli uppfyllda. Enligt Bankföreningens mening borde utredningens arbete – väsentligen och mer än nu – inriktas på att analysera och motivera vilka konkreta åtgärder som behövs i den ekonomiska politiken för att den önskvärda utvecklingen skall uppnås.

Landsorganisationen i Sverige (LO) påpekar att värdet av långtidsutredningarnas kalkyler beror på om de ekonomisk-politiska mål man ställer upp är relevanta, om de förutsättningar man lägger till grund för beräkningarna är rimliga och om den kalkylmodell man använder riktigt beskriver ekonomins struktur och funktionssätt. Enligt LO är dock erfarenheterna från de senaste långtidsutredningarna härvidlag mycket negativa. De förutsättningar om t ex den internationella utvecklingen som man utgått ifrån har snabbt visat sig grovt felaktiga. Detta har medfört att utredningarna snart blivit inaktuella. Därför borde långtidsutredningarna göras mer flexibla och lägga större vikt vid analysen av resultatens känslighet. Enligt LO:s mening torde en del av detaljrikedomen och komplexiteten utan större förlust kunna offras för att ge plats åt en fördjupad analys av centrala problem och förutsättningar. Med en mindre tungrodd metod skulle det bli möjligt att mer löpande revidera för förändrade förutsättningar.

ar. Om långtidsutredningarna blev mer överblickbara skulle partier, organisationer och andra som deltar i den ekonomisk-politiska debatten både ges en mer reell chans att ta ställning och en möjlighet att utifrån egna målformuleringar utforma alternativ för den långsiktiga ekonomiska politiken.

LO vill poängtera att dessa synpunkter inte skall ses som en kritik riktad just mot LU 84. Som utredningsprodukt är den enligt LO:s mening mer gedigen än sina närmaste föregångare. Eftersom LU 84 använt, bortsett från kortsiktsanalysen, i stort sett samma metoder som tidigare långtidsutredningar måste emellertid kritiken mot långtidsutredningarna som inflexibla, svårgenomträngliga och tungrodda med minst samma styrka riktas mot LU 84 som mot dess föregångare.

Även *fullmäktige i riksbanken* finner LU 84 vara överbelastad med siffror. Enligt fullmäktiges mening borde man överväga om inte långtidsutredningarna i framtiden mindre bör inriktas på en omfattande exercis med detaljberäkningar, som lätt ger ett förledande intryck av exakthet, och i stället mera koncentreras till att belysa viktiga tendenser, strategiska samband och avvägningar mellan olika ekonomisk-politiska önskemål och krav.

Enligt *Kooperativa förbundet (KF)* borde prioriteringen av utredningsarbetet ha varit annorlunda. För mycket tid och kraft har i LU 84 ägnats åt det ekonometriskt inriktade arbetet med strukturmodeller. Därigenom har arbetet med det s k insvägningsförloppet blivit lidande. Framför allt har slutsatserna av jämförelsen mellan balans-och referensalternativen fått en alltför knapphändig behandling. KF anser att LU 84 borde ha fört en mer utförlig diskussion om problemen i den svenska ekonomin och om för- och nackdelar med olika sätt att lösa dem. Olika trögheter i ekonomin som hänger samman med skattesystemet, övrig lagstiftning, institutionella förhållanden etc skulle ha behövt behandlas utförligare. Även om man vid en sådan ansats delvis kommer in på politiska värderingar, skulle ändå ett sådant avsnitt ha haft ett stort värde för debatten om möjligheterna att få till stånd en balanserad utveckling av den svenska ekonomin.

Orsakerna till långtidsutredarnas ovillighet att analysera politikförändringar anses av *Sveriges Industriförbund* bero på att långtidsutredarna arbetar på det departement som svarar för den ekonomiska politiken. Det är enligt Industriförbundet möjligt att perspektiven i den ekonomisk-politiska debatten skulle breddas och förlängas om långtidsutredningarna anförtroddes åt ett fristående utredningsinstitut; eventuellt kan konjunkturinstitutet ta hand om uppgiften samtidigt som det frikopplas från finansdepartementet. Ett sådant institut skulle inte bara ägna sig åt analys av trender och prognostisering utan skulle också ha frihet att föra fram synpunkter på den ekonomiska politiken. Härigenom skulle också långsiktsenheten inom finansdepartementet kunna ägna sig åt ett fortlöpande arbete med ekonomisk-politiska strategier. Enhetens samarbete med de politiska

beslutsfattarna skulle på så vis kunna intensifieras. Ett fristående utredningsinstitut skulle också bli till nytta för både opposition och de organisationer som normalt ägnar de samhällsekonomiska frågorna ett stort intresse.

Också *Svenska Bankföreningen* anser att långtidsutredningarnas roll i den ekonomiska debatten skulle förstärkas avsevärt om utredningarna gjordes av ett fristående organ.

Remissinstansernas synpunkter på de metodfrågor som sammanhänger med långtidsutredningens modellsystem behandlas i avsnitt 7.

2 Internationell bakgrund

Långtidsutredningen

Den svenska ekonomins beroende av den internationella utvecklingen härrör först och främst från vår omfattande utrikeshandel med varor och tjänster. Förutom att påverka utrikeshandeln spelar förhållandena i vår omvärld en betydelsefull roll också på en rad andra områden. Ett sådant exempel är det internationella räntelägets betydelse för svensk ekonomisk utveckling.

Den internationella utvecklingen är dock svår att förutse. Inte minst är det osäkert vilka effekter den höga arbetslösheten, de höga realräntorna, budgetunderskotten och andra obalanser har på den långsiktiga tillväxten. Den internationella utvecklingen är också starkt beroende av chocker av olika slag (som de kraftiga oljeprishöjningarna i mitten och slutet av 1970-talet) och av förändringar i den ekonomiska politikens inriktning i de dominerande industriländerna.

Långtidsutredningens internationella bakgrundsbeskrivning för 1980-talet baseras av denna anledning på två skilda scenarier. I ett *gynnsamt scenario* fortsätter konjunkturuppgången i industriländerna utan kraftiga åtstramningar och utan att inflationen stiger nämnvärt. Detta skulle kunna mildra de strukturella obalanserna på den finansiella sidan och leda till stigande reallöner och investeringar och fortsatt expansion. För råvaruproducerande och skuldtyngda länder skulle betalningsrestriktionerna lätta. Risker för akuta kriser i det internationella kreditsystemet skulle minska och tendenserna till protektionism dämpas.

I ett *stagnationsscenario* förutsätts att inflationen tenderar att öka igen, vilket möts med en förnyad åtstramningspolitik i industriländerna. Expansionen kommer av sig. Den reala efterfrågeutvecklingen blir svag i och med att varken reallöner eller investeringar ökar. En utveckling av detta slag skulle innebära en fortsättning på de senaste årens stagnation, möjligen avbruten av kortare uppgångsfaser. I en sådan situation förvärras troligen de akuta betalningsproblemen i vissa länder, nya kriser uppstår i det internationella banksystemet och vi får en ökande protektionism.

Långtidsutredningen har denna gång valt att lägga en försiktig internationell bedömning mellan dessa båda scenarier till grund för analyserna. (De senaste tio årens långtidsutredningar har överskattat den internationella tillväxten.) Den innebär en BNP-tillväxt på i genomsnitt 2% per år 1983–1990 i OECD-området och konsumentpriser som stiger med 5% per år. En sådan utveckling torde leda till en fortsatt stigande arbetslöshet i industriländerna under resten av 1980-talet.

Ytterligare en faktor, som under resten av decenniet verkar återhållande på exportmöjligheterna, är handelspolitiken. Under 1970-talet gynnades världshandelns tillväxt av handelsliberaliseringen medan de protektionistiska tendenserna under 1980-talet snarast torde dämpa tillväxten något. LU 84 räknar med att världshandeln med bearbetade varor ökar med ca 3% per år 1983–1990.

Remissinstanserna

Enligt *fullmäktige i riksbanken* finns det goda skäl för att, liksom i LU 84, räkna med en förhållandevis låg BNP-tillväxt (2% per år) i OECD-området. Det verkar troligt att den nuvarande prioriteringen av inflationsbekämpningen vid utformningen av olika länders politik kommer att bestå. Vissa uttalanden i internationella sammanhang om önskemålet att hålla prisnivån stabil talar närmast för att denna prioritering har förstärkts under senare tid. Antagandet om en årlig internationell prisstegring på 5% framstår därför enligt fullmäktiges mening knappast som orealistiskt lågt. Naturligtvis kan utvecklingen ta en bana som bättre förenar tillväxt och prisstabilitet. Men risken är också stor att arbetslöshetssituationen utlöser en händelsekedja med långtgående ekonomiska, politiska och sociala konsekvenser. Mot denna bakgrund finner fullmäktige de i LU 84 valda förutsättningarna beträffande den internationella utvecklingen som väl avvägda.

Kommerskollegium påpekar att verket har kritiserat tidigare långtidsutredningars tendens att överskatta den internationella utvecklingen. Enligt kollegiets mening har överskattningsrisken minskat i LU 84 genom att man angett olika tillväxtalternativ. Kollegiet anser att denna mer realistiska återspeglning av osäkerheten om den internationella utvecklingen väl motiverar att prognosarbetet därigenom blir mera komplicerat.

Också *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* betonar osäkerheten i bedömningarna av den internationella utvecklingen. Enligt TCO:s mening illustrerar effekterna av den långsamma exportutvecklingen ändå vilken betydelse den ekonomiska utvecklingen utomlands har för våra möjligheter att nå våra interna ekonomiska mål. En slutsats borde därför vara att den svenska regeringen ytterligare ökar ansträngningarna att tillsammans med de övriga nordiska regeringarna och EFTA-länderna söka förmå de stora industriländerna att lätta på åtstramningspolitiken. I Europa finns

mycket stora outnyttjade resurser i form av arbetskraft och realkapital som skulle kunna möjliggöra en mycket lång konjunkturuppgång.

Statens energiverk påpekar att LU 84 inte har fokuserat intresset på osäkerheten beträffande den internationella utvecklingen utan snarare på hur den svenska regeringen vid given internationell utveckling skall kunna lösa de interna balansproblemen. Enligt energiverket skulle utredningen ha vunnit på att frånga "sin modelltekniska determinism" och i stället diskutera osäkerheter beträffande den internationella utvecklingen. Argumenten för nya, mer flexibla mekanismer vad avser pris- och lönebildningen skulle därmed sannolikt ha förstärkts. Även stabiliseringspolitiken skulle delvis ha ställts i annan dager. Förebyggande åtgärder – internationella överenskommelser, interna investeringar i flexibilitet etc – och en lämplig strategi för åtgärder att vidta i en krissituation skulle enligt energiverkets mening ha blivit väl så intressanta att analysera som upplägningen av politiken vid givna internationella förutsättningar.

3 Produktionskapacitet

3.1 Arbetskraft

Långtidsutredningen

Produktionskapacitetens ökning under 1980–1990 bestäms i långtidsutredningen av arbetskraftsutbudets och produktivitetens utveckling. Statistiska centralbyrån har gjort prognoser för arbetskraftsutbudet. Dessa prognoser baseras på en förväntad befolkningsutveckling, relativa AK-tal (andel av befolkningen i en åldersgrupp som tillhör arbetskraften) och arbetstider för olika delgrupper av befolkningen.

Befolkningen väntas under 1980-talet vara i stort sett oförändrad totalt sett. Inom denna oförändrade total väntas emellertid antalet barn (0–15 år) minska med ca 200 000, antalet personer i arbetskraftsåldrarna (16–64 år) öka med drygt 100 000 och antalet äldre (65 år-) öka med nästan 150 000. Befolkningsutvecklingen kommer därmed att lämna ett något större bidrag till arbetskraftsutbudet under 1980-talet än under föregående decennium.

De relativa AK-talen väntas vara i stort sett oförändrade för män och fortsätta att öka för kvinnor, dock betydligt långsammare än under 1970-talet. I t ex åldersgruppen 25–55 år är AK-talet för män oförändrat och uppgår till drygt 95% medan det för kvinnor ökar från 83% 1980 till 91% 1990 vilket kan jämföras med en ökning med 19 procentenheter under 1970-talet.

Denna utveckling innebär att arbetskraften beräknas öka med 270 000 personer under 1980-talet att jämföra med ca 400 000 personer under perioden 1970–1980. Sysselsättningen behöver öka med motsvarande antal för att full sysselsättning skall uppnås i slutåret. Med hänsyn till att

1980–1983 har inneburit en något minskande sysselsättning behöver denna öka med 290 000 personer under perioden 1983–1990.

Den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt väntas fortsätta att minska till följd av befolkningsutvecklingen, en fortsatt trendmässig ökning av frånvaron och en fortsatt ökning av antalet deltidssysselsatta. Den tendens till ökad medelarbetstid som kunnat noteras under de senaste två åren förutsätts vända igen när sysselsättningen och reallönerna ökar.

Sammanlagt innebär detta att antalet arbetstimmar beräknas öka med totalt ca 1 % under perioden 1980–1990. Det kan jämföras med en minskning med 6 % under 1970-talet. Förkortningen av arbetsveckan från 42,5 tim till 40 tim 1970–1972, sänkningen av pensionsåldern från 67 till 65 år den 1 juli 1976 och införandet av den femte semesterveckan 1978 bidrog till att timvolymen minskade under 1970-talet medan inga motsvarande reformer är inlagda för 1980-talet.

Bestämningsfaktorerna bakom det samlade arbetskraftsutbudet är emellertid mångfasetterade och svårigheterna att bedöma dessa faktorer över tiden är därför betydande. Utredningen har därför valt att till arbetskraftsprognosen också foga känslighetsanalyser. I alternativen antas arbetskraftsutbudet 1990 öka resp minska med 1 % i jämförelse med prognosen. Det lägre antagandet ger således ett, jämfört med 1980, ungefär oförändrat arbetskraftsutbud.

De alternativa arbetskraftsprognoserna har kombinerats med alternativa antaganden om produktivitetsutvecklingen. Det bör emellertid betonas, att samtliga effekter av de alternativa antagandena inte kunnat beaktas fullt ut.

För att klargöra den största möjliga effekten på kalkylerna av de ändrade förutsättningarna har antagandet om ett högre arbetskraftsutbud kombinerats med antagandet om en snabbare produktivitetsökning medan antagandet om ett lägre arbetskraftsutbud kombinerats med antagandet om en långsammare ökning av produktiviteten. I känslighetsanalysen med en förändrad fördelning av produktivitetsökningen mellan branscher har arbetskraftsutbudet behållits oförändrat jämfört med alternativ 1. I samtliga fall förutsätts att full sysselsättning och samma bytesbalansmål uppnås 1990.

Sammanfattningsvis är antagandena om arbetskraftsutbudet och arbetsproduktiviteten av vital betydelse för kalkylresultaten. I de två första fallen visar känslighetsanalysen att effekten på BNP, privat konsumtion och utrikeshandel av ändrade förutsättningar är av samma storleksordning som skillnaden mellan alternativ 1 och 2. Fallet med ändrad fördelning av produktiviteten mellan sektorer visar att sysselsättningens fördelning påverkas i relativt hög grad.

Remissinstanserna

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) delar utredningens syn på att det under de närmaste åren finns ett betydande arbetsmässigt utrymme för en expansion inom såväl näringslivet som den offentliga sektorn. Styrelsen betonar emellertid att tidigare erfarenheter visar på ett klart samband mellan benägenheten att träda ut på arbetsmarknaden och efterfrågan på arbetskraft. Detta gäller såväl efterfrågan i stort som efterfrågan inom olika näringsgrenar och regioner. AMS understryker också vikten av att undanröja olika typer av förvärvshinder så att det potentiella arbetskraftsutbudet kan tas till vara.

Ett flertal remissinstanser ifrågasätter dock den prognosteknik som ligger till grund för bedömningen av arbetskraftsutbudet. Liksom *riksrevisionsverket* (RRV) menar *Svenska Arbetsgivareföreningen* (SAF) att det är angeläget att närmare beakta samspelet mellan skattesystemet och arbetskraftsutbudet. *Riksförsäkringsverket* (RFV) menar vidare att även om det är mycket svårt att skatta hållbara empiriska relationer mellan arbetskraftsutbudet och skatte- och transfereringssystemets marginaleffekter är det, med hänsyn till problemets vikt för den svenska ekonomin, beklagligt att utredningen inte ens gjort några försök med alternativa kalkyler.

Svenska kommunförbundet ifrågasätter utredningens bedömning att den genomsnittliga medelarbetstiden kommer att fortsätta att minska enligt tidigare observerade trender om inga reformer på arbetstidsområdet genomförs. Detta gäller särskilt inom den primärkommunala sektorn. Kommunförbundet ser det som sannolikt att de två senaste årens tendens till ökade medelarbetstider kommer att bestå ännu några år. *Tjänstemännens Centralorganisation* (TCO) anser att utvecklingen av den framtida medelarbetstiden är förknippad med betydande osäkerhet. *Socialstyrelsen* menar å andra sidan att det är svårt att dra några bestämda slutsatser angående eventuella trender i medelarbetstider utifrån de tecken som finns på att vissa deltidstjänstgörande inom hälso- och sjukvården ökar sina sysselsättningsgrader samtidigt som sjukfrånvaron minskar. *Landsorganisationen i Sverige* (LO) menar att utredningens bedömning av arbetskraftsutbudets utveckling med nödvändighet har betydande felmarginaler. Kalkylen bygger emellertid enligt LO på rimliga antaganden, varför LO inte har någon grund för att förorda en annan bedömning.

3.2 Produktivitet och total produktionskapacitet

Långtidsutredningen

Efter oljekrisen 1974 sänktes arbetsproduktivitetens ökningstakt markant i svenskt näringsliv. Under perioden 1974–1980 steg produktiviteten i näringslivet i genomsnitt med ca 2.5% per år, vilket var betydligt lägre än under 1960-talet och 1970-talets början. Den årliga ökningstakten var då ca

5,5 % bli beroende på att produktivitetsoökningen gynnades av stora nyinvesteringar och en snabb strukturomvandling. Den låga tillväxten i ekonomin efter 1974 kom att verka hämmande på produktivitetstillväxten på grund av att nybildningen av kapital och utnyttjandegraden av befintlig produktionskapacitet minskade.

I industrin bedöms produktivetsutvecklingen bli något högre under 1980-talet än under 1970-talet. Inom andra sektorer tyder bedömningarna däremot på svagare produktivetsökningar. Särskilt markant är nedgången i de privata tjänsteproducerande sektorerna. Detta förklaras delvis av att den sammantagna produktivitetstillväxten i dessa sektorer var negativ under perioden 1980–1983.

Vid bedömningen av produktivetsutvecklingen i näringslivets olika sektorer har sambanden med produktionens tillväxt och investeringarnas storlek beaktats. En hög tillväxt av produktionen ställer krav på stora nyinvesteringar vilket leder till att ny och effektivare teknik införs i ökad takt. Det finns dessutom indikationer på att en hög tillväxt även på andra sätt ökar produktiviteten. Detta kan t ex ske genom att mer vardagsrationaliseringar och organisatoriska förbättringar genomförs under perioder med hög aktivitet. Den högre produktionstillväxten i näringslivets samtliga sektorer under 1980-talet i alternativ 1 bedöms därför även medföra en snabbare produktivetsökning jämfört med alternativ 2.

Sammantagna ger LU:s kalkyler avseende arbetsvolymens och produktivets utveckling en ökning av den totala produktionskapaciteten 1980–1990 på 1,6 à 1,9 % per år. För perioden 1983–1990 blir ökningen 2,0 à 2,4 % per år. Att kapacitetsökningen anges med ett intervall beror på att produktivitetstillväxten bedömts variera något mellan de båda alternativen. En sammanvägning till total produktivetsökning är dessutom beroende på sektorsammansättningen, vilken i sin tur varierar mellan alternativen.

Remissinstanserna

Endast ett fåtal remissinstanser kommenterar produktivetsbedömningarna i LU 84. Enligt *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* underskattar LU den sannolika produktivetsökningen i den totala privata tjänsteproduktionen. Den negativa tillväxten av produktiviteten 1980–1983 kan förklaras av att tjänsteproduktionen till stor del följer hushållens konsumtion av privata tjänster. Denna konsumtionsgrupp uppvisar traditionellt en hög inkomstelasticitet varför reallönesänkningarna under 1980-talets början kom att drabba tjänsteproduktionen extra hårt. TCO anser att den positiva tillväxten av privat konsumtion under perioden 1983–1990 bör medföra en återgång till 1970-talets produktivetsutveckling för den privata tjänstesektorn.

Landsorganisationen i Sverige (LO) anser sig inte ha någon grund för att ifrågasätta långtidsutredningens relativt låga produktivetsantagande.

Enligt Svenska byggnadsentreprenörföreningen är det möjligt att kostnadsutvecklingen i byggsektorn tvingar fram en ökad upprepning och standardisering i nyproduktionen under 1980-talet. Om en sådan ökning kan ske bedömer remissinstansen att produktiviteten ökar i nyproduktionen mer än vad LU förutsätter trots att storleken på varje byggnadsprojekt torde minska under 1980-talet.

Skogsstyrelsen påpekar i sitt remissvar att maskininvesteringar för skogsbruket till största delen består av investeringar i skogsvård. Skogsstyrelsen befarar att hänsyn inte tagits i LU:s kalkyler till att sådana insatser får effekt på produktion och produktivitet först efter en lång tid.

4 Alternativa utvecklingsvägar för Sveriges ekonomi

4.1 Ekonomisk-politiska mål

Långtidsutredningen

Kalkylerna i LU 84 utgår från de av statsmakterna uttalade målen för den ekonomiska politiken. Utredningen har valt att undersöka hur dessa mål skall kunna förverkligas till 1990. Valet av 1990 som slutår hindrar emellertid inte att vissa av målen kan uppnås redan dessförinnan.

De viktigaste målen för den ekonomiska politiken har av regeringen i en rad finansplaner angetts vara full sysselsättning, stabilt penningvärde, hög ekonomisk tillväxt, jämn fördelning av levnadsstandarden, regional balans och balans i utrikesbetalningarna. Den fulla sysselsättningen har vidare framhållits som den ekonomiska politikens viktigaste mål. Riksdagen har också anslutit sig till dessa mål. Målen är naturligt nog relativt allmänt formulerade. I långtidsutredningen måste emellertid vissa av målen preciseras. Dessa preciseringar har dock inte kunnat baseras på några uttalanden från regering eller riksdag.

I LU 84 har *full sysselsättning* preciserats som 2% arbetslöshet. Detta låga värde har bedömts vara förenligt med fullt kapacitetsutnyttjande i ekonomin. Denna kvantifiering innebär att arbetsmarknadsläget förutsätts vara gott 1990 och att behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser skall vara begränsat.

Stabilt penningvärde har preciserats som en årlig inflationstakt på 4%. Det innebär en kraftig dämpning av inflationstakten från de senaste åren. Denna låga ökningstakt har bestämts med hänsyn till att den internationella inflationen förutsätts bli ca 5% per år och med hänsyn till att en fortsatt sänkning av de svenska relativpriserna beräknats vara nödvändig för att uppnå balans i ekonomin. I detta sammanhang bör påpekas att den svenska kronans kurs gentemot ett genomsnitt av utländska valutor förutsätts oförändrad under resten av 1980-talet. Det innebär att det inte är själva nivån på den inhemska inflationen som är väsentlig för utredningens kalkyler utan relationen mellan den internationella inflationen och den inhemska mätt i gemensam valuta.

Någon precisering av målet *hög ekonomisk tillväxt* görs inte i LU 84. Den möjliga tillväxten fram till 1990 bestäms av den tillgängliga arbetskraften och produktivitetstillväxten. Strukturomvandling, investeringar, teknisk utveckling etc kan bara i mindre grad påverka tillväxten i detta tidsperspektiv.

Jämn fördelning av levnadsstandarden och *regional balans* preciseras inte heller. I stället har LU 84 analyserat fördelningsfrågorna och de regionala balansproblemen i två särskilda avsnitt.

Balans i utrikesbetalningarna har preciserats som att bytesbalansen skall ha ett överskott i storleksordningen 1 % av BNP 1990. Det innebär att utlandsskulden både nominellt och realt sett minskar 1990.

Utöver dessa mål har utredningen infört två förutsättningar som har bedömts som centrala för att uppnå en ekonomi i balanserad tillväxt. Detta gäller en rimlig grad av *balans i statsbudgeten* och en *god lönsamhet i näringslivet*. Balansmålet för statsbudgeten har preciserats mot bakgrund av bedömningarna av privat sparande och nödvändiga investeringar. Enligt utredningens beräkningar behöver budgetunderskottet minska till 40–50 miljarder kr 1990. Lönsamheten i näringslivet anges med utgångspunkt från att avkastningen på materiellt kapital före skatt bör överstiga avkastningen på finansiella placeringar (statsobligationer) med 2%.

I formell mening är det egentligen bara tre av de siffermässigt preciserade målen som utgör restriktioner i långtidsutredningens modeller i den meningen att de har kvantifierats före beräkningarna. Det gäller full sysselsättning, balans i utrikesbetalningarna och god lönsamhet i näringslivet. Graden av balans i statsbudgeten och inflationstakten är däremot ett resultat av beräkningarna. Det budgetunderskott och den prisökningstakt som räknats fram kan närmast betraktas som krav som måste uppfyllas för att de övriga målen skall uppnås.

Remissinstanserna

Remissinstanserna har inga invändningar mot de uppställda ekonomisk-politiska målen och finner i regel också de gjorda preciseringarna som rimliga och väl avvägda. Som ett exempel på detta framför *Landstingsförbundet* att en snabbare minskning av statens budgetunderskott än vad som angetts i LU 84 kommer att med all sannolikhet leda till ökad arbetslöshet. Endast beträffande sysselsättningsmålet anser ett par remissinstanser (se nedan) att målet borde sättas ännu lägre än 2% arbetslöshet 1990.

Landsorganisationen i Sverige (LO) anför att prioriteringen mellan målen endast kommer till uttryck i hur de siffermässigt preciseras. De alternativa utvecklingsvägar som presenteras är konstruerade så att alla målen skall uppnås. Eftersom sannolikheten för att utvecklingen skall följa någon av dessa vägar enligt LO:s uppfattning är utomordentligt liten är det emellertid minst lika viktigt hur de ekonomisk-politiska avvägningarna mellan målen görs om utvecklingen blir bättre eller sämre än förutsatt.

Beträffande sysselsättningsmålet påpekar LO att en snabb strukturomvandling ställer stora krav på arbetsmarknadsutbildning och rörlighetsfrämjande åtgärder. LO förutsätter därför att det begränsade behov av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som anges i LU främst gäller åtgärder som beredskapsarbeten och ungdomslag. Enligt LO:s uppfattning är också en arbetslöshet på 2% alltför hög och man bör sträva efter att minska arbetslösheten ytterligare.

LO har inget att invända mot att inflationsmålet i LU 84 satts till 4% per år. Däremot kritiserar LO:s ekonomisk-politiska strategi för att uppnå detta mål. Denna kritik redovisas i avsnitt 4.3: Utvecklingen de närmaste åren och utredningens slutsatser. Beträffande bytesbalansen och statsbudgetens underskott framför LO att realiserandet av dessa mål måste göras avhängigt möjligheterna att upprätthålla sysselsättningen. Beträffande målet god lönsamhet i näringslivet anser LO att den strävan som målformuleringen uttrycker är mycket angelägen. Produktiva investeringar bör ge en högre avkastning än finansiella för att ekonomin skall kunna vridas i en riktning som främjar full sysselsättning. Samtidigt kan emellertid hög lönsamhet knappast vara ett mål i sig. Vi skall bara ha så höga vinster som är nödvändiga för att nå den önskade investerings- och tillväxttakten. Lönsamheten utgör alltså en restriktion på den ekonomisk-politiska handlingsfriheten. I LU 84 har målet preciserats bl a utifrån bedömningar om realräntan 1990. LO menar att långtidsutredningen också borde ha diskuterat möjligheterna att lätta på denna restriktion. Vilka möjligheter finns att hålla nere realräntan? Vilka åtgärder kan vidtas för att diskriminera mellan produktiva och finansiella investeringar?

Vad avser den möjliga ekonomiska tillväxten delar LO inte långtidsutredningens syn att strukturomvandling, investeringar, teknisk utveckling etc kan bara i mindre grad påverka tillväxten i detta tidsperspektiv. Under en sjuårsperiod då enligt LU:s båda alternativ industriinvesteringarna i stort sett fördubblas måste det enligt LO:s uppfattning rimligen finnas ett betydande utrymme att påverka den totala produktionstillväxten genom en framgångsrik strukturell anpassning.

LO påpekar vidare att LU inte förutsätter några förändringar inom skatte- och transfereringssystemen. LO anser dock att statsmakterna inte kan frånhända sig ansvaret för att med skatternas och bidragens hjälp påverka välfärdens fördelning. Den fördelningspolitiska konflikt som ligger i de höga vinsterna kommer att behöva mötas med skattepolitiska åtgärder.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) anser att den av LU mål-satta nivån om 2 procents arbetslöshet 1990 är alltför defensiv. Den normala rörligheten på arbetsmarknaden medför visserligen alltid korta arbetslöshetsperioder, men i ett land med en ambitiös arbetsmarknadspolitik som underlättar arbetsplatsbyten borde enligt TCO:s uppfattning denna friktionsarbetslöshet klart understiga 2%.

TCO är också tveksam till att Sverige för 1990 skulle målsätta ett överskott i bytesbalansen motsvarande ca 1% av BNP. Enligt TCO:s uppfattning borde i stället målet för utrikesbalansen vara att relativt snabbt nå bytesbalansjämvikt och därefter söka bibehålla denna balans utan att ackumulera större överskott. Utrikesskulden sjunker i relativ betydelse i takt med den ekonomiska tillväxten och den internationella inflationen.

Beträffande LU:s lönsamhetskrav påpekar TCO att det viktiga bör vara att upprätthålla lönsamheten på nya materiella investeringar. LU 84 använder emellertid den genomsnittliga räntabiliteten på den befintliga kapitalstocken som målvariabel medan det relevanta från företagsynpunkt är lönsamheten på marginella tillskott till realkapitalet.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) anser att i ett längre tidsperspektiv är det angeläget att den öppna arbetslösheten kan nedbringas till en nivå som ligger klart lägre än 2%.

Kooperativa förbundet (KF) påpekar att en arbetslöshet på 2% och en inflationstakt på 4% innebär en väsentlig förbättring jämfört med de senaste årens utveckling. Samtidigt skulle det vara önskvärt om ännu lägre tal kunde förverkligas. De angivna kvantifieringarna bör dock präglas av realism och vara möjliga att uppnå. Därför verkar – enligt KF:s mening – LU:s preciseringar vara rimliga. Beträffande de två nytillkommande förutsättningarna (budgetunderskott och lönsamhet) delar KF långtidsutredningens uppfattning att de är av sådan betydelse att det har varit motiverat att låta dem ligga till grund för utredning.

Fullmäktige i riksgäldskontoret diskuterar bytesbalansmålet mot bakgrund av statens upplåning utomlands. Fullmäktiges slutsats är att målet med ett överskott i bytesbalansen måste ges hög prioritet. Vid de realräntenivåer som kan komma att råda är utlandsskulden en betydande belastning på folkhushållet. Under högkonjunkturår bör siktet vara inställt på bytesbalansöverskott i storleksordningen 20 miljarder kr.

4.2 Alternativ för real utveckling 1980–1990

Långtidsutredningen

Som nämnts presenteras i LU 84 två alternativa scenarier över den reala utvecklingen av Sveriges ekonomi 1980–1990. De illustrerar två möjliga inriktningar av den ekonomiska politiken avseende resursernas allokering på medellång sikt. Utredningen förordar inte något av dem som en bättre fördelning av resurserna.

De båda alternativen utgår från gemensamma förutsättningar om den internationella ekonomiska utvecklingen fram till 1990 (avsnitt 2 i denna bilaga). En annan för alternativen gemensam förutsättning avser arbetskraftsresursernas framtida utveckling (avsnitt 3.1 i denna bilaga). Däremot har produktivetsbedömningarna varierats mellan alternativen.

Beträffande resursernas fördelning presenteras två alternativ som be-

lyser avvägningen mellan privat och offentlig konsumtion. Alternativ 1 har inriktning på privat konsumtion och näringslivet. Alternativ 2 har inriktning på offentlig konsumtion och offentlig sektor. Båda alternativen är balanserade i den meningen att de ekonomisk-politiska målen förutsätts vara uppnådda 1990. Båda alternativen är vidare konstruerade så att nödvändiga resurser avsätts för kapitalbildning, dvs för bruttoinvesteringar, lagerinvesteringar och nettoexport. Även om beräkningarna avser perioden 1980–1990 anges i det följande, utredningens kalkylresultat för återstoden av 1980-talet, dvs för åren 1983–1990.

Utredningens beräkningar visar att kapitalbildningen kommer att ta i anspråk en stor del av det reala resursutrymmet under resten av 1980-talet. Exporten behöver öka väsentligt snabbare än importen för att bytesbalansmålet skall nås 1990. Detta förutsätter i sin tur enligt utredningens beräkningar en sänkning av relativpriserna med ca 1% per år 1983–1990. Den ökade nettoexporten beräknas ta i anspråk ca 1/3 av den totala resursökningen.

Bruttoinvesteringarna beräknas behöva öka i ungefär samma takt som totalproduktionen 1983–1990. För industriinvesteringarna behövs en väsentligt snabbare ökningstakt medan bostadsinvesteringarna och den offentliga sektorns investeringar förutses öka endast långsamt eller to minska. Lagerinvesteringarna förutsätts 1990 vara av samma storlek i förhållande till totalproduktionen som 1980. Enligt dessa beräkningar skulle ca 1/3 av resursökningen behöva avsättas för bruttoinvesteringar och lagerinvesteringar sammantagna.

Det konsumtionsutrymme som återstår motsvarar således bara 1/3 av resursökningen 1983–1990. Detta utrymme har sedan fördelats på privat och offentlig konsumtion enligt följande. I alternativ 1 förutsätts den kommunala konsumtionen öka med 1% per år 1983–1990. Denna utveckling ligger ungefär i linje med den nuvarande underliggande konsumtionsökningen (dvs exkl beredskapsarbeten och huvudmannaskapsförändringar) och motsvarar dessutom i grova drag en s k baskalkyl för kommunerna (dvs den konsumtionsökning som följer av befolkningsutvecklingen och ett antagande om oförändrad standard på den kommunala servicen). För statens del har prognosen baserats på s k långtidsbudgetteknik (vilken visar konsekvenserna av redan fattade beslut och gjorda åtaganden). Den innebär en minskning av den statliga konsumtionen med 1% per år. Med denna offentliga utveckling blir utrymmet för ökning av den privata konsumtionen 1,5% per år 1983–1990.

I alternativ 2 förutsätts den offentliga konsumtionen – både den kommunala och den statliga – öka 1% per år snabbare än i alternativ 1 1983–1990. Det ger utrymme för ökning av den privata konsumtionen med 0,6% per år 1983–1990.

När det gäller möjligheterna att uppnå de uppställda målen är det enligt LU 84 troligt att förutsättningarna att åstadkomma den kraftiga dämpning-

en av inflationen är bättre om det reala konsumtionsutrymmet är större som i alternativ 1. Å andra sidan ökar ansträngningarna på bytesbalansen i detta alternativ. Kravet på relativprissänkning blir därigenom större.

Remissinstanserna

De remissinstanser som uttalat sig om alternativvalet har alla med ett undantag förordat alternativ 1 som en bättre lösning av Sveriges balansproblem på medellång sikt. Det enda undantaget är *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* som påpekar att under de senaste åren har nedskärningarna inom främst statlig sektor varit betydande och att en fortsatt minskning av detta slag skulle riskera att både sänka effektiviteten och servicen i offentlig sektor och att kraftigt öka kostnaderna för näringslivet och allmänheten som i dag utnyttjar de offentliga tjänsterna. Enligt TCO:s bedömning finns det i stället motiv för ökade statliga investeringar inom många områden. TCO anser liksom LU att tillväxten i den kommunala sektorn blir sannolikt långsammare under 1980-talet än vad som har varit fallet under de tidigare decennierna, men att den av LU 84 antagna låga volymökningen i alternativ 1 enligt TCO:s uppfattning inte är förenlig med uttalade politiska mål för den offentliga verksamheten.

Landsorganisationen i Sverige (LO) anser däremot att starka argument talar för att utvecklingen bör ligga närmare det privatexpansiva alternativet. Det betonas dock att detta inte betyder att LO har ändrat sin uppfattning att en stor del av de behov som på längre sikt är mest angelägna bäst tillgodoses genom en utbyggnad av offentlig service. Men denna utbyggnad måste enligt LO:s uppfattning under ett antal år stå tillbaka något för en restaurering av hushållens ekonomi. Om reallöncerna efter skatt skulle öka i den takt som förutsätts i alternativ 1 kommer de 1990 att i stort sett ha nått upp till nivån från mitten av 1970-talet. Enligt alternativ 2 skulle inte ens hälften av försämringen ha återtagits. Ett annat argument för LO är att om industritillväxten in-tecknas i förväg genom ökad offentlig konsumtion är den ekonomisk-politiska handlingsfriheten till stor del förbrukad om tillväxten inte skulle förverkligas. Utrymme måste finnas för att med offentliga insatser motverka arbetslöshet om den industritillväxt som LU 84 förutsätter skulle utebli.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) ifrågasätter om alternativ 2 med de krav på skattehöjningar som den offentliga sektorns expansion i detta alternativ otvivelaktigt kommer att ställa över huvud taget kan vara förenligt med en återgång till ekonomisk balans.

Också *Kooperativa förbundet (KF)* förordar en ekonomisk politik som medför en utveckling i linje med alternativ 1. Enligt KF är sannolikheten för att ekonomin skall kunna uppnå balans 1990 högre i alternativ 1 eftersom skattetrycket i detta fall blir lägre och möjligheterna att få ner inflationstakten större. KF anför vidare att den dåliga ekonomiska utveckling som varit i Sverige under ett flertal år har speciellt gått ut över den privata

konsumtionen. När den totala volymen stagnerar eller t o m faller, försvåras möjligheterna att driva en aktiv fördelningspolitik till förmån för de sämst ställda. För detaljhandels del har denna utveckling inneburit minskad sysselsättning, försämrad lönsamhet och ett ökat antal konkurser. Om den negativa trenden fortsätter kommer problemen att ytterligare förvärras, vilket bl a innebär risker för försämrad service. Det är därför enligt KF:s mening angeläget att skapa utrymme för en viss ökning av den privata konsumtionen framöver.

Fullmäktiga i riksgäldskontoret framför att en utveckling i samma banor under 1980-talet som under 1970-talet, dvs en fortsatt industriell tillbakagång kompenseras med offentlig expansion, förhindras främst av två faktorer. Dels behövs industrin för att generera export. Dels förefaller det ha blivit allt svårare att åstadkomma de överföringar av medel till den offentliga sektorn som en fortsatt utveckling i linje med 1970-talet förutsätter. Trots en ökning av skattekvoten har statens budgetunderskott ökat drastiskt sedan mitten av 1970-talet. Bara ränteutgifterna på denna skuld uppgår till ca 60 miljarder kr. Mot denna bakgrund ställer sig fullmäktige tveksam till alternativ 2 i LU 84, även om också detta alternativ innebär en ökningstakt i offentlig konsumtion som är lägre än 1970-talets.

Sveriges Aktiesparares Riksförbund anför att i valet mellan att ta ut ett ökat konsumtionsutrymme hos hushållen eller inom den offentliga sektorn förordar förbundet det förstnämnda. I första hand därför att det enligt förbundets mening torde motsvara folkflertalets önskemål. I andra hand därför att den ökade offentliga konsumtionen kommer att betyda ökade skatter, i ett läge där skattenivån redan har nått mycket höga nivåer.

4.3 Utvecklingen de närmaste åren och utredningens slutsatser

Långtidsutredningen

En nyhet i LU 84 är, som redan nämnts, att de traditionella medelfristiga beräkningarna har kompletterats med en analys av konjunkturförloppet de närmaste åren. Avsikten med förloppsanalysen har varit dels att ange hur ekonomin behöver utvecklas de närmaste åren för att på längre sikt nå balans, dels att belysa kraven på den ekonomiska politiken och på ekonomins funktionssätt för att utvecklingen skall gå mot balans 1990. I detta syfte har två alternativ utarbetats.

I *referensalternativet* förutsätts dels att 1970-talets pris- och lönebildning blir rådande även 1985 och framåt, dels att finanspolitiken är passiv i den mening att statens inkomster och utgifter utvecklas i enlighet med redan fattade beslut och gjorda åtaganden (s k långtidsbudgetteknik).

I *balansalternativet* förutsätts dels en väsentligt lägre pris- och löneökningstakt än i referensalternativet, dels förstärkning av den statliga budgeten.

Båda alternativen bygger på en försiktig internationell bedömning där

konjunkturtoppen nås 1985 varefter tillväxten blir mycket dämpad. Vidare utgår de båda alternativen från gemensamma förutsättningar rörande de ekonomiska sambanden vid sidan av pris- och lönebildningen. Genom att jämföra alternativen erhålls en kvantifiering av de förändringar i den ekonomiska politiken och i ekonomins funktionssätt som behövs för att en väg mot balans skall kunna påbörjas.

Resultaten i referensalternativet tyder på att timlönerna skulle öka med ca 10% 1985 varefter ökningstakten successivt skulle dämpas till ca 8% 1987. Mot bakgrund av den relativt goda lönsamheten i näringslivet 1983 och 1984 är en sådan utveckling inte helt osannolik. Prisernas ökningstakt skulle också avta till 7% 1987. Denna långsamma dämpning av pris- och löneökningstakterna skulle emellertid få mycket negativa konsekvenser för den reala ekonomin. Bruttonationalprodukten skulle stagnera 1985 och börja falla därefter. Även sysselsättningen skulle minska och arbetslösheten skulle närma sig 300 000 personer 1987. Budgetunderskottet skulle dämpas 1984 och 1985 men därefter stiga igen upp till ca 100 miljarder kr 1987. Bytesbalansen skulle däremot hålla sig ungefär oförändrad. Förlusten av marknadsandelar motverkas nämligen av stigande relativpriser och den låga inhemska efterfråganivån.

Mot denna problemfyllda utveckling ställer LU 84 ett balansalternativ. I detta förutsätts dels väsentligt lägre pris- och löneökningstakter än i referensalternativet, dels budgetförstärkningar på i genomsnitt ca 6 miljarder kr per år 1985–1987. Både när det gäller relativprissänkningar och budgetförstärkningar bygger balansalternativet på att en större del av den nödvändiga anpassningen genomförs 1985–1987 än vad som i genomsnitt krävs fram till 1990.

Utredningens strategi för att uppnå en tillväxt som leder mot full sysselsättning och övriga balansmål 1990 går ut på att efterfrågan måste utvecklas starkare än enligt referensalternativet utan att den yttre balansen går förlorad. Nettoexporten måste öka kraftigt vilket enligt utredningens beräkningar kräver både sänkta relativpriser och god lönsamhet de närmaste åren. Också näringslivets investeringar, särskilt industrins, måste öka kraftigt. Vidare måste både den privata och offentliga konsumtionen bidra till den reala efterfrågeexpansionen. Grunden för en ökning av den privata konsumtionen måste komma från stigande reallöner. Samtidigt som reallönerna bör öka måste både pris- och löneökningarna hållas på en låg nominell nivå. Den offentliga konsumtionens ökning förutsätter också att den offentliga sektorns finanser förbättras via låga pris- och löneökningar och reallt ökande skatteunderlag.

Inflationen måste därför dämpas avsevärt. I balansalternativet har förutsatts att timlöneökningen 1985 stannar på 5% och att inflationen dämpas till 3%. Därefter har något högre ökningstal antagits. Med dessa förutsättningar kan en betydligt bättre ekonomisk utveckling förutses de närmaste åren. Bruttonationalprodukten skulle öka med 2–3% per år och sysselsätt-

ningen med ca 40 000 personer per år, vilket successivt dämpar arbetslösheten ned mot 2%.

Långtidsutredningens slutsatser är att tre faktorer bör samverka de närmaste åren för att ekonomin skall följa en väg som leder mot samhälls-ekonomisk balans 1990:

(1) En stram finans- och penningpolitik med särskilda budgetförstärkande åtgärder på i genomsnitt 6 miljarder kr per år de närmaste åren.

(2) En aktiv arbetsmarknadspolitik inriktad på att tillgodose behovet av yrkesutbildad arbetskraft vilket skulle kunna bidra till den nödvändiga dämpningen av inflationen.

(3) En bred uppslutning kring en modell för lönebildningen skulle kunna ha en stabiliserande inverkan på inflationsförväntningarna och bidra till dämpningen av pris- och lönestegringstakterna.

Remissinstanserna

Som framgått av avsnitt 1. Utredningens uppläggning och metod, uttalade sig ett flertal remissinstanser mycket positivt över införandet av förloppsanalysen i LU-kalkylerna. Härigenom kunde kraven på förändringar i den ekonomiska politiken och i ekonomins funktionssätt kartläggas och analyseras på ett bättre sätt än vad som var möjligt i ett traditionellt medelfristigt perspektiv.

Remissinstanserna är också eniga om att man inte kan acceptera en utveckling i enlighet med LU:s referensalternativ och understryker starkt betydelsen av att åstadkomma balans i vår ekonomi. Beträffande strategin för denna väg mot balans framförs dock en rad från varandra avvikande synpunkter.

LU:s slutsatser avsåg i första hand finans- och penningpolitiken, arbetsmarknadspolitiken och pris- och lönebildningen. Dessa områden behandlas mera utförligt i de nästföljande avsnitten 5.1–5.3. Där ges också en mera heltäckande sammanfattning av remissvaren i dessa frågor. Redogörelsen här nedan begränsas därför till en summarisk översikt över remissinstansernas synpunkter rörande den ekonomiska politiken.

Både *fullmäktige i riksbanken* och *fullmäktige i riksgäldskontoret* finner LU:s strategi riktig. Båda framför dock att det i ett par fundamentala avseenden finns starka skäl att hysa oro inför strategins möjligheter till framgång. Det första, och mest centrala området, gäller enligt *fullmäktige i riksgäldskontoret* lönebildningen. Löneökningar över den nivå LU 84 utgått ifrån riskerar att driva upp inflationstakten och försämra industrins konkurrenskraft. Därmed omöjliggörs strategin för att nå balans i ekonomin. Fullmäktige varnar också för att investeringsuppgången kan komma att bromsas av räntehöjningar. Potentiella investerare måste nämligen konkurrera om kapital med en omfattande statlig upplåning.

Fullmäktige i riksbanken anser att pris- och lönestegringstrenden måste brytas snabbt för att förhindra alltför stora obalanser när konjunkturen på

nytt vänder nedåt. Fullmäktige varnar också för att möta den ökade arbetslösheten med en mer expansiv politik. Det föreligger enligt fullmäktiges mening en uppenbar risk att de negativa konsekvenserna av en för hög pris- och lönestegring underskattas därför att de inte framträder omedelbart. För att inflationsbekämpningen skall lyckas krävs förutom en fast finans- och penningpolitik också ett ökat samförstånd i första hand mellan arbetsmarknadens parter. Fullmäktige finner det mot denna bakgrund nödvändigt att pröva tanken om att nå uppslutning kring en ny lönemodell.

Också *Landstingsförbundet*, *Kooperativa förbundet*, *Sveriges Köpmannaförbund* och *Sveriges Grossistförbund* delar LU:s åsikt att en allmän uppslutning omkring en ny lönemodell kan vara ett viktigt instrument för att åstadkomma samhällsekonomiskt accepterbara löneökningar. *Svenska Arbetsgivareföreningen* anser däremot att en analys av framför allt inkomstbeskattningens och arbetsgivaravgifternas betydelse för pris- och lönebildningen hade varit att föredra i stället för de resonemang som förs kring en ny lönebildningsmodell. *Svenska Byggnadsentreprenörföreningen* avvisar helt förslaget att använda en lönemodell för att bestämma ett acceptabelt löneutrymme. Enligt föreningen innebär en sådan ordning en avsevärd risk för uppkomsten av en statlig löne- och prisstyrning.

Ett stort antal remissinstanser instämmer vidare i kraven på en aktiv arbetsmarknadspolitik, god lönsamhet i näringslivet och en stram finans- och penningpolitik. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* anmäler dock avvikande synpunkter rörande behovet av relativprissänkningar och budgetförstärkningar (se avsnitten 5.1 och 5.2).

5 Utvecklingen inom olika områden

5.1 Finansiell utveckling och kreditmarknad

Långtidsutredningen

Den finansiella utvecklingen analyseras i LU bl a med hjälp av sparbalanser för ekonomins olika sektorer. Sedan början av 1970-talet har det totala bruttosparandet i ekonomin minskat kraftigt. Sparandeminskningen motsvaras till en del av minskade bruttoinvesteringar. Även det totala finansiella sparandet i ekonomin har emellertid minskat, vilket kommit till uttryck som ett betydande underskott i bytesbalansen. Kapitalbildningen i ekonomin, dvs de totala nettoinvesteringarna, har också minskat betydligt sedan första hälften av 1970-talet.

Medan den privata sektorns finansiella situation förbättrats påtagligt jämfört med läget vid mitten av 1970-talet har den offentliga sektorns finanser försämrats alltmer och utvecklats till det dominerande finansiella problemet. Mellan 1970 och 1983 ökade de totala offentliga utgifterna med i genomsnitt drygt 5% per år i fasta priser (BNP-deflatorn) samtidigt som BNP endast ökade med drygt 1,5% per år.

Det växande offentliga sparandeunderskottet har resulterat i en mycket kraftig ökning av den utestående statsskulden i förhållande till BNP. Statsskulden har ökat från 21 % av BNP 1970 till 65 % av BNP 1983.

Enligt utredningens mening är det troligt att den expansiva ekonomiska politiken sedan mitten av 1970-talet medverkat till att hålla uppe pris- och lönestegringarna trots att konkurrenskraften i utgångsläget varit otillräcklig. Så länge växelkursen upprätthållits har inflationen inneburit en undanträngning av såväl näringslivets produktion som dess investeringar. Endast ett år sedan 1975 har inflationen varit lägre än i omvärlden. Den svenska kronan har devalverats vid ett flertal tillfällen. Därigenom har näringslivet återfått sin konkurrenskraft och vinstläget återställt till en rimlig nivå. Devalveringarna har emellertid samtidigt inneburit reallönesänkningar som trängt undan den privata sektorns konsumtion.

Den finansiella utvecklingen är i många avseenden likartad i utredningens olika alternativ. Det beror på att samtliga alternativ i princip utformas så att kraven på en balanserad finansiell utveckling skall vara uppfyllda. Alternativen skiljer sig samtidigt markant från utvecklingen under 1970-talet. Inflationen minskar dramatiskt. Den yttre balansen återställs. Sparandet och kapitalbildningen i ekonomin ökar. Statens budgetunderskott minskar och näringslivets lönsamhet är god.

Om det förutsatta överskottet i bytesbalansen på 1% av BNP skall uppnås 1990 krävs en sparandeökning i ekonomin. Det finansiella sparandet i förhållande till BNP behöver öka med ca 2 procentenheter. Enligt utredningens kalkyler kommer det finansiella sparandet i den privata sektorn att försvagas bl a till följd av att lageravvecklingen 1983 slår om till lageruppbyggnad. I förhållande till BNP minskar sparandet med 3 à 4 procentenheter. Det innebär att den offentliga sektorns sparande måste öka med drygt 5 procentenheter.

Sett i ett längre perspektiv innebär den sparandebalans som enligt utredningens kalkyler framkommer 1990 i viss utsträckning en återgång till den situation som rådde under första hälften av 1970-talet.

Räntabiliteten på materiellt kapital i industrin är ca 2 procentenheter högre än räntabiliteten på finansiellt kapital. Det innebär att räntabiliteten uppgår till 10% nominellt och 6% realt. Soliditeten stiger kraftigt och når i stort sett upp till samma nivå som i början av 1970-talet. Den finansiella utvecklingen i företagssektorn torde mot denna bakgrund inte utgöra något hinder för den investeringsutveckling som enligt de reala kalkylerna måste komma till stånd.

Hushållens sparande som pressats ned kraftigt genom den svaga disponibelinkomstutvecklingen i början av 1980-talet beräknas åter öka. Sparkvoten stiger från 1% 1983 till 2,5–3% 1990.

Den förutsatta ökningstakten för de offentliga utgifterna innebär ett mycket kraftigt trendbrott jämfört med den historiska utvecklingen. De totala offentliga utgifterna, som ökat med i genomsnitt drygt 5% per år

under perioden 1970–1983, förutsätts öka med endast 1 à 2% per år. Trendbrottet är kraftigast för transfereringsutgifterna. Efter en ökning på ca 8% per år under 1970-talet är de totala transfereringarna exkl räntor ungefär oförändrade under perioden 1983–1990. Trots den mycket återhållsamma offentliga utgiftsutvecklingen och den goda ekonomiska tillväxten måste skatterna höjas i fyra av de fem finansiella alternativen.

Socialförsäkringssektorns finansiella sparande minskar som en andel av BNP mellan 1983 och 1990. Det beror på att det nominella ränteläget faller. Det inflationsrensade sparandet ligger kring noll såväl 1983 som 1990. Trots att ATP-avgiften inte höjs efter 1984 är avgifts- och ränteinkomsterna således enligt LU:s kalkyler tillräckliga för att dels finansiera pensionsutbetalningarna, dels bibehålla AP-fondens realvärde.

Även om statens budgetunderskott förbättras mellan 1983 och 1990 kommer den utestående statsskulden att fortsätta att växa i snabb takt. Statsskuldens andel av BNP, som ökat kraftigt sedan mitten av 1970-talet, når en toppnivå omkring 1987 och börjar därefter att sjunka något. Spegelbilden av denna utveckling är att den privata sektorns finansiella portföljer 1990 måste innehålla ett väsentligt större inslag av statspapper än 1983. Om penningmängden, såsom vi traditionellt mäter den i termer av bankinlåning, skall begränsas till vad som är förenligt med en inflation i storleksordningen 4% kan en mycket liten del av dessa statspapper placeras i banksektorn. Kraven på övriga privata sektorer att öka sina statspappersinnehav blir då betydande. För hushållssektorn gäller detta under hela perioden medan den statliga upplåningen i företagssektorn är relativt begränsad mot slutet av perioden.

Om de privata sektorerna skall vara beredda att öka andelen statspapper i sina portföljer på det sätt som förutsätts kan det tendera att driva upp realräntan. Pressen uppåt på realräntan begränsas dock av att det löpande finansieringsbehovet minskar väsentligt mot slutet av 1980-talet samtidigt som statsskuldens andel av BNP minskar något. I balansläget 1990 är vidare den yttre balansen återställd, inflationen är lägre än i omvärlden och de offentliga finanserna har sanerats. I en sådan situation är det enligt utredningens mening rimligt att trots den stora statsskulden räkna med att det allmänna ränteläget ligger på ungefär samma nivå som i omvärlden.

Remissinstanserna

När det gäller utvecklingen på kreditmarknaden framhåller *fullmäktige i riksbanken* att risken för obalanser främst kommer till uttryck genom den snabba ökningen av företagens finansiella tillgångar. Mot bakgrund av i första hand de krav på en mycket betydande ökning av företagens innehav av statspapper som utredningens kalkyler innebär synes det enligt riksbankens mening ofrånkomligt att stora krav kommer att ställas på kreditpolitiken de närmaste åren. Man betonar att stramheten i kreditpolitiken inte bara beror på hur mycket som genom marknadsoperationer dras in av

likviditetsökningen från statsbudgeten utan också påverkas av genom vilka finansieringsinstrument detta sker. För att undvika inflationistiska störningar i den inhemska ekonomin bör statsupplåningen, menar riksbanken, till betydande del ske genom försäljning av statspapper med längre löptider, även om detta medför en press uppåt på den långa räntan.

Fullmäktige i riksgäldskontoret pekar på svårigheterna att realisera en betydande ökning av företagens investeringar samtidigt som statspapprens andel i företagens portföljer ökar mycket kraftigt. Även om den förutsatta lönsamhetsnivån uppnås ställer sig riksgäldskontoret tveksam till den finansiella utvecklingen som LU skisserar. Den räntestegring som krävs för finansieringen av budgetunderskottet innebär i sig ett hot mot investeringsuppgången och därmed mot hela den strategi utredningen förespråkar. Fullmäktige framhåller också att upplåning hos allmänheten av den omfattning utredningen förutsätter kräver att marknadsmässiga villkor erbjuds och att de senaste årens utveckling mot en mer marknadskonform statskulds- och penningpolitik fullföljs.

Behovet av en marknadskonform kreditpolitik där också resterande regleringar avskaffas framhålls också av *Svenska Bankföreningen* och *Svenska Försäkringsbolags Riksförbund*. Bankföreningen betonar att en kreditpolitik med generella medel innebär att riksbanken måste använda bättre lämpade definitioner på de storheter som man avser att styra. Man påpekar i detta sammanhang att det inte längre är självklart att penningmängden definieras – såsom görs i utredningen – som enbart bankernas inlåning.

Riksgäldskontoret ställer sig helt bakom utredningens mål att uppnå ett överskott i bytesbalansen 1990. Vid de realräntenivåer som kan komma att råda är utlandsskulden en betydande belastning på folkhushållet. Riksgäldskontoret förordar mot denna bakgrund att siktet under högkonjunkturår bör vara inställt på ett bytesbalansöverskott i storleksordningen 20 miljarder kronor.

Ett flertal remissinstanser – bl a *Riksgäldskontoret*, *Svenska Arbetsgivareföreningen*, *Sveriges Aktiesparares Riksförbund*, *Svenska Försäkringsbolags Riksförbund* och *SHIO-Familjeföretagen* – betonar starkt lönsamhetskravets betydelse och ställer sig positiva till att detta lyfts fram i utredningen. Långtidsutredningens precisering av avkastningskravet på materiellt kapital anses också av dessa remissinstanser såsom rimligt.

Svenska Arbetsgivareföreningen menar att då detta avkastningskrav är ett jämnviktsvillkor borde, med tanke på den svaga räntabiliteten under det senaste decenniet, vinsterna under några år ligga över normalkravet.

Sveriges Aktiesparares Riksförbund menar att utredningen diskuterar lönsamhet och avkastning oberoende av skatter och enbart ur företagets perspektiv, utan hänsyn till företagets ägare. Man pekar på att det är aktieägarnas avkastning efter skatt som styr näringslivets möjligheter att attrahera riskvilligt kapital. En alltför hård beskattning av aktieägarna

kommer därför att försvåra företagets långsiktiga finansiering och är därför ett hot mot den fastlagda industrialiseringsstrategin. Sveriges Aktiesparares Riksförbund varnar också för de problem med "inlåsnings effekter", som dagens skattesystem ger upphov till. För att underlätta kapitalets rörlighet och därmed minska riskerna för en icke-marknadsanpassad industristruktur anser man det därför angeläget att i möjligaste mån ta bort de skatter som orsakar dessa imperfektioner på kapitalmarknaden. *Sveriges Försäkringsbolags Riksförbund* anser det förvånansvärt i vilken ringa utsträckning utredningen uppmärksammat hur olika lagstiftningsåtgärder påverkar lönsamheten i negativ riktning.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) anser inte att lönsamhetsmålet kan operationaliseras och preciseras som utredningen gjort. Det viktiga, anser man, bör istället vara att upprätthålla lönsamheten på nya investeringar. *Landsorganisationen (LO)* anser den strävan som målformuleringen uttrycker mycket angelägen. Såväl LO som TCO menar också att materiella investeringar bör vara mer lönsamma än finansiella placeringar. LO betonar att hög lönsamhet dock inte bör ses som ett mål i sig utan snarast som en restriktion på den ekonomisk-politiska handlingsfriheten för att uppnå andra mål.

När det gäller antagandena om skatteutvecklingen i de olika alternativen anser *Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)* att det är svårt att se hur de krav på skattehöjningar som finns i alternativ 2 skall kunna vara förenliga med en återgång till ekonomisk balans. Direkt utmanande anser SAF alternativ 2 C, där skattekvoten höjs till 58,5 %, utan att utredningen klart anger att detta skulle utgöra ett hinder för ekonomisk balans.

SAF anser att beskattningen, såväl av företagen – framför allt de mindre företagen – som av hushållen, försvårar en expansion inom den privata sektorn.

Sveriges Aktiesparares Riksförbund, SHIO-Familieföretagen och *Sveriges Grossistförbund och Sveriges Köpmannaförbund* anser att en sanering av statsbudgeten via ökade skatter inte är en framkomlig väg. Samma synpunkt framförs i en reservation till remissyttrandet från Sveriges riksbank.

Landstingsförbundet framhåller att skillnaderna mellan den ekonomiska ställningen i olika landsting gör att utdebiteringsbehovet underskattas när sektorn behandlas som en sammanhållen enhet på det sätt som sker i utredningen. *Svenska Kommunförbundet* påpekar att utredningens kalkyler faktiskt innebär ökade statliga överföringar till den kommunala sektorn, jämfört med de regler för beräkning av statsbidrag och skatteintäkter som gäller från 1985.

Utredningens krav på budgetförstärkningar på ca 18 miljarder under de närmaste åren får stöd av bl a *Svenska Bankföreningen* och *SHIO-Familieföretagen*. *TCO* ställer sig däremot mycket tveksam till detta och menar att risken för att arbetslösheten då skulle öka är stor. *LO* menar att den

absoluta prioritering av budgetmålet som besparingarna grundas på är orimlig. Såväl TCO som LO pekar på att statsfinanserna dessutom under den senaste tiden har förbättrats snabbare än vad utredningen räknat med.

Styrelserna för Allmänna pensionsfonden framhåller liksom bl a *Riksförsäkringsverket* att LU:s kalkyler mycket klart illustrerar den ekonomiska tillväxtens betydelse för AP-fondens utveckling och för avgiftsuttaget. De visar också avkastningens betydelse för finansieringen av pensionsutbetalningarna och för avgiftsuttagets höjd. Fondstyrelserna betonar dock LU:s karaktär av kravanalys och att kalkylen inte skall uppfattas som en prognos. Man pekar på att utvecklingen på flera punkter, bl a vad avser reallöneutveckling, prisutveckling och realräntenivåer riskerar att, sett från AP-fondens synpunkt, bli mer ogynnsam än vad som antas i utredningen.

När det gäller socialförsäkringens finansiering menar *riksförsäkringsverket* att utredningens antaganden om att en höjning av arbetsgivaravgiften vältras bakåt knappast överensstämmer med de resultat som ekonomisk forskning givit. Hur övervältringen går till har stor betydelse för socialförsäkringen och riksförsäkringsverket menar att dessa samband endast delvis fångas upp i LU:s modellsystem.

Riksgäldskontoret ifrågasätter att det skall gå att öka hushållens sparande i den utsträckning som utredningen räknar med. Riksgäldskontoret menar att en sådan sparandeökning skulle kräva omfattande sparstimulanser. En viktig fråga, som utredningen inte berör, är hur eventuella sparstimulanser ska utformas. Riksgäldskontoret menar att en översyn av skattesystemet, främst kapitalbeskattningen, är den bästa lösningen.

Riksförsäkringsverket menar att det skulle vara av intresse att försöka uppskatta marginella sparbenägenheter för olika hushållstyper (eller inkomstslag) även om det tillgängliga datamaterialet för detta ändamål är dåligt.

5.2 Pris- och löneutveckling

Långtidsutredningen

I långtidsutredningens kalkyler för den ekonomiska utvecklingen under 1980-talet har den internationella inflationen antagits vara 5% per år 1983–1990. Kraven på relativprissänkning gör att den inhemska inflationen uttryckt som konsumentprisindex blir drygt 4% per år 1983–1990.

Den investerings- och konsumtionstillväxt som förutsätts i långtidsutredningens alternativ 1 och 2 ställer ytterligare krav på pris- och lönebildningen vad avser lönsamhet och reallöner. För att uppnå den nödvändiga tillväxten i materiellt kapital måste vinstdelen (driftsöverskott brutto/förädlingsvärde till faktorpris) vara tillräckligt hög under resten av 1980-talet, speciellt inom industrin. Vinstandelen i industrin beräknas till närmare 30% både 1983 och 1990 att jämföra med 20–25% i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet.

Reallönerna behöver öka för att den privata konsumtionen skall bidra till den reala efterfrågeökningen de närmaste åren. Med den produktivitetstillväxt som förutsätts i långtidsutredningens beräkningar finns det också ett utrymme för reallöneökningar. Det har beräknats till ca 2% per år före skatt i genomsnitt för perioden 1983–1990. I detta avseende skiljer sig beräkningarna för resten av 1980-talet väsentligt från de senaste åtta årens utveckling vilken inneburit sänkta reallöner.

Den svenska kronan devalverades med 10% 1981 och med 16% 1982. Erfarenheter av devalvering i olika länder visar att de efterföljande pris- och lönestegringarna måste dämpas kraftigt för att devalveringen skall få avsedd effekt. Mot denna bakgrund har två alternativ för perioden 1983–1987 utarbetats med olika antaganden om pris- och löneutvecklingen.

I *referensalternativet* förutsätts att 1970-talets pris- och lönebildning blir rådande även 1985 och framåt. Vidare antas att en passiv finanspolitik förs med innebörden att inga nya beslut fattas som berör statens inkomster och utgifter (s k långtidsbudgetteknik). Pris- och löneutvecklingen baseras i detta alternativ på estimerade samband.

Timlönen beräknas öka i genomsnitt med ca 9% per år 1983–1987. För samma period ökar konsumentpriserna med ca 8% per år i genomsnitt, vilket ska jämföras med att omvärldens priser endast antas öka med 5% per år. Den inhemska kostnadsutvecklingen i referensfallet medför att de svenska relativpriserna åter höjs betydligt. Trots att relativpriserna höjs pressas industrins vinstmarginaler nedåt till följd av kostnadsutvecklingen och den låga tillväxten av produktiviteten.

I *balansalternativet* redovisar långtidsutredningen en utveckling för de närmaste åren som leder mot balans 1990. För att uppnå balans i utrikeshandeln 1990 beräknas det att relativpriserna behöver sänkas med ca 1% per år 1983–1990. För att snabbt höja kapacitetsutnyttjandet och investeringarna behöver en större del av relativprissänkningarna ske under den första delen av perioden. Därför bedöms det vara önskvärt att relativpriserna sänks med 2 à 3% 1985, 1 à 2% 1986 och ca 1% 1987. De internationella prisprognoser som förloppsanalysen baseras på medför därmed att den inhemska inflationstakten måste dämpas till ca 3% 1985 och till 4% 1986 och 1987.

Den efterfrågeutveckling som erhålls i balansalternativet motsvarar vad som i genomsnitt krävs 1983–1990 för att uppnå full sysselsättning 1990. Efterfrågeökningen de närmaste åren är emellertid förhållandevis mer inriktad på nettoexport än på inhemsk efterfrågan.

Långtidsutredningen diskuterar olika möjligheter att dämpa pris- och löneökningarna. En aktiv arbetsmarknadspolitik och en allmän uppslutning kring en ny lönemodell är två sådana möjligheter som utredningen förordar.

Flera studier tyder på att brist på yrkesarbetare driver upp lönekostnader och inflation även i lägen med betydande arbetslöshet. Om en snabb

produktionstillväxt skall kunna realiseras under de närmaste åren utan att inflationen samtidigt stiger behöver såväl den geografiska som yrkesmässiga rörligheten öka. För att förbättra förutsättningarna för detta behöver därför arbetsmarknadsutbildningen inriktas på att tillgodose kravet på yrkesutbildad personal. Vidare framstår en effektiv arbetsförmedling som ett väsentligt inslag i en sådan politik. Statligt flyttningsstöd är en annan samhällsinsats som underlättar den geografiska rörligheten.

En annan faktor som skulle kunna medverka till en gynnsam utveckling är om en bred uppslutning skulle kunna skapas kring en metod att bestämma löneökningarna i stil med EFO-modellen. Ett visst arbete med att utveckla en sådan ny lönemodell pågår hos arbetsmarknadens parter. Vad som talar för att en allmän tillämpning av en modifierad EFO-modell eller en annan allmänt accepterad metod för att bestämma löneökningarna skulle kunna ha en gynnsam effekt på pris- och lönebildningen är att förväntningar av skilda slag sannolikt har en stor betydelse för prisernas och lönernas utveckling. En uppslutning kring en lönemodell skulle kunna förändra förväntningarna och därmed påverka inflationen. Dessutom visar långtidsutredningens analyser något förenklat uttryckt att alla står som vinnare om inflationen dämpas. Företagen blir lönsamma och kan expandera. Löntagarnas reallöner kan öka och sysselsättningen förbättras.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser som yttrat sig över pris- och lönebildningen instämmer i långtidsutredningens bedömning att det är av yttersta vikt att den höga inflations- och löneökningstakten i landet snabbt dämpas.

Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Sveriges Industriförbund ansluter sig däremot inte till långtidsutredningens uppfattning att fortsatta relativprissänkningar är nödvändiga för att uppnå balans i den svenska ekonomin.

LO anser att långtidsutredningen underskattar världsmarknadens tillväxt vid den antagna BNP-tillväxten i omvärlden och även effekterna på vår nettoexport av den kostnadsanpassning som redan har skett. Därför menar *LO* att de relativprissänkningar som långtidsutredningen anser nödvändiga troligen överskattats. Vidare tvivlar *LO* på att företagen, speciellt vid ett högt kapacitetsutnyttjande, kommer att sänka sina relativpriser som följd av att löntagarna sänker sina lönekrav.

LO förordar i stället en strategi som underlättar en snabbare strukturomvandling i svenskt näringsliv från sektorer med låg mot sektorer med hög tillväxt. Vid den försämring i bytesförhållandet som anges i långtidsutredningen uppstår en samhällsekonomisk "kostnad" på ca 18 miljarder kr i 1980 års priser jämfört med ett fall där samma nettoexport kan uppnås vid oförändrade relativpriser. *LO* anser att dessa resurser bättre kan "användas till industripolitiska insatser, utbildningsinsatser som bl a syftar till att öka omställningsförmågan i produktionen och motverka att arbetskrafts-

brist blir en flaskhals som hindrar utbyggnaden inom expansiva näringar, marknadsinvesteringar och FOU-satsningar inom företagen mm`.

TCO och Sveriges Industriförbund avvisar också ytterligare relativpris-sänkningar som medel att föra vår ekonomi mot balans. Flera remissinstanser delar långtidsutredningens åsikt att en allmän uppslutning omkring en ny lönomodell kan vara ett viktigt instrument för att åstadkomma samhällsekonomiskt accepterbara löneökningar: *Sveriges Grossistförbund, Kooperativa förbundet, fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret samt Landstingsförbundet*. Sveriges Grossistförbund anger dock tvivel på att en gemensam lönomodell hinner ta form i tid för att påverka 1985 års avtalsrörelse.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) påpekar i sitt remissvar att viktiga faktorer som ligger utanför avtalsprocessen kan förklara lönekostnads-höjningar. Som exempel anges, höjda arbetsgivaravgifter, höjd inkomstskatt och flaskhalsproblem i form av brist på yrkesarbetare. Dessa faktorer ingår i den löne- och prismodell som använts av långtidsutredningens analys av den ekonomiska utvecklingen i referensalternativet, vilket påpekas av remissinstansen. SAF anser därför att en analys av framför allt inkomstbeskattningens och arbetsgivaravgifternas betydelse för pris- och lönebildningen hade varit att föredra i stället för de resonemang som förs kring en ny lönebildningsmodell.

Negativ till långtidsutredningens förslag att använda gemensam modell för att centralt bestämma ett acceptabelt löneutrymme är även *Svenska Byggnadsentreprenörföreningen*. Sådana beslut bör så långt som möjligt fattas inom företagen. Förutsättningar för låga pris- och löneökningar bör i stället skapas genom att staten för en lämplig finans-, penning- och arbetsmarknadspolitik.

Aktiespararnas Riksförbund och *Svenska Försäkringsbolagens Riksförbund* förordar att regeringen för en politik i mer ickeackomoderande riktning, dvs att staten inte bör föra en politik som i efterhand korrigerar de negativa konsekvenserna på sysselsättningen av för höga nominella löneavtal.

5.3 Arbetsmarknad

Långtidsutredningen

LU:s modellberäkningar genererar en fördelning av den totala timsysselsättningen i ekonomin på olika sektorer. Timantalet omräknas till antal sysselsatta på basis av antaganden om medelarbetstider och andelar män resp kvinnor i dessa sektorer. Enligt dessa beräkningar förutses i alternativ 1 det totala antalet sysselsatta öka med 296 000 personer 1983--1990. I industrin anges ökningen till 55 000 personer och i byggnadsverksamheten till 17 000 personer, medan antalet sysselsatta inom övrig varuproduktion beräknas minska med 13 000. De största ökningarna förutses på tjänsteom-

rådet där den offentliga sysselsättningen anges öka med 120 000 personer och sysselsättningen i privat tjänsteproduktion med 109 000 personer 1983–1990.

I alternativ 2 blir fördelningen inom ramen för samma totalsysselsättning (en ökning med 296 000 personer 1983–1990) i hög grad annorlunda. I detta alternativ beräknas den offentliga sysselsättningen öka med 234 000 personer, dvs svara för närmare 80% av den totala sysselsättningens ökning. Antalet sysselsatta inom industrin beräknas i detta alternativ öka med 18 000 och inom byggnadsverksamhet med 8 000. För övrig tjänsteproduktion förutses en minskning med 18 000 och för privat tjänsteproduktion en ökning med 54 000 personer 1983–1990.

Långtidsutredningens kalkyler tyder på att strukturomvandlingen måste bli snabb under resten av 1980-talet om balans skall kunna nås i ekonomin 1990. Den yrkesmässiga och geografiska rörligheten bör vara hög under resten av decenniet. Till viss del torde denna ökade rörlighet uppstå som en konsekvens av den ökade tillväxten i ekonomin men även matchningsprocessen mellan arbets sökande och lediga platser måste förbättras. Under de närmaste åren torde arbetsmarknadspolitiken i högre grad behöva inriktas på att reducera problem med överhettning på delar av arbetsmarknaden och således spela en mer expansiv roll för att kunna stärka flexibiliteten på arbetsmarknaden.

Arbetstidsförkortning: LU 84 har även analyserat effekterna av en arbetstidsförkortning. Det är emellertid inte långtidsutredningens uppgift att ta ställning till om, när eller hur en arbetstidsförkortning skall genomföras. En analys av LO-ekonomen Anders Bäckström samt det material som publicerats i andra sammanhang visar att tidigare generella arbetstidsförkortningar har genomförts efter en längre period av snabb reallönetillväxt samt att det också funnits ett visst löneutrymme under själva förkortningsperioden. Så har t ex för LO-kollektivet under perioden 1950–1983 ca en femtedel av det samlade utrymme för löneökningar avsett arbetstidsförkortningar. Om dessa samband även skulle råda i framtiden skulle det innebära att någon generell arbetstidsförkortning knappast är aktuell före 1990. Vid kraftigt stigande reallöner under resten av 1980-talet skulle frågan däremot kunna komma att aktualiseras i början av 1990-talet. Utredningen har emellertid av beräkningstekniska skäl valt att belysa de långsiktiga makroekonomiska konsekvenserna av en arbetstidsförkortning genom beräkningar för perioden 1980–1990.

På längre sikt innebär kortare arbetstid minskad produktionskapacitet och minskat konsumtionsutrymme. I beräkningarna innebär en sänkt arbetstid att en potentiell standardförbättring tas ut i form av ökad fritid. Detta är en typ av frågeställningar som med fördel kan studeras med långtidsutredningens metoder. I analysen behandlas däremot inte arbetstidsförkortningar som ett medel för att eventuellt dämpa arbetslöshet i en situation med outnyttjad kapacitet och arbetslöshet.

I kalkylen har för tiden fram till 1990 den lagstadgade arbetsveckan förkortats från 40 timmar till 37,5 timmar. Resultaten av analysen visar att arbetstidsförkortningen leder till ett produktionsbortfall på 4–7% 1990. Det begränsar konsumtionsutrymmet. Begränsningen mildras dock av att mindre resurser behöver användas för investeringar och nettoexport. Vid en arbetstidsförkortning är det troligt att *både* den privata och den offentliga konsumtionen måste dämpas. Skulle arbetstidsförkortningen helt tas ut på bekostnad av privat konsumtion skulle den senare behöva bli 6% lägre 1990 än utan arbetstidsförkortning. Den offentliga konsumtionen skulle bli 7% lägre 1990 om arbetstidsförkortningen helt motsvarades av minskad offentlig konsumtion.

Remissinstanserna

Som tidigare nämnts genererar arbetskraftsutbudet i långtidsutredningens modellsystem den sektorvisa efterfrågan på arbetskraft. Beträffande sysselsättningens fördelning på olika sektorer diskuterar några av remissinstanserna utredningens resultat avseende sysselsättningen inom den privata resp den kommunala sektorn. *Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)* bedömer det nödvändigt med en betydande förstärkning av de privata incitamenten för att den, av utredningen visade, nödvändiga sysselsättningsexpansionen i den privata sektorn skall komma till stånd. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* ställer sig tveksam till om den relativt snabba industriexpansionen som diskuteras i utredningen också kommer att leda till ett ökat arbetskraftsbehov. Sysselsättningen i den kommunala sektorn bedömes annorlunda av några remissinstanser.

Kommunförbundet menar att mycket tyder på att kommunerna under åren fram till sekelskiftet inte kommer att ha den expansiva roll i ekonomin och som efterfrågare på arbetskraft som de haft under de två senaste decennierna. I samma riktning verkar den omständigheten att kommunförbundet bedömer att arbetstiden kommer att öka under de närmast kommande åren. Landstingsförbundet, TCO och kommunförbundet anser att LU överskattat möjligheterna att öka sysselsättningen i den kommunala sektorn med hänsyn tagen till den kommunala konsumtionsökningen som förutses i långtidsutredningens alternativ. Kommunförbundet menar att utredningen borde analyserat alternativa medelarbetstider och hänvisar till egna känslighetsanalyser. Enligt dessa beräkningar blir den sammantagna arbetslösheten betydligt högre än de krav som uppställs i LU. Den beräkningsteknik som kommunförbundet använder är emellertid oförenlig med den som används i långtidsutredningens modellsystem.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) delar utredningens syn på matchningsproblematikens avgörande betydelse för att olika ekonomisk-politiska målsättningar skall kunna uppnås. Såväl arbetsgivare som arbetsökande måste deltaga i denna anpassningsprocess. Arbetsmarknadspolitikerna har en viktig konjunktur- och allokeringpolitisk roll. Det är emellertid viktigt att

den inte ges för stort ansvar i dessa frågor utan kan inriktas på att underlätta arbetsmarknadens funktionssätt. Rörligheten har en central roll för att medverka till att olika ekonomisk-politiska målsättningar kan uppnås. Enligt AMS kan utbildnings- och flyttningsinsatser medverka till att förena en dämpning av inflation och arbetslöshet med en ökning av den ekonomiska tillväxten. Även från inkomstfördelningspolitisk synpunkt har rörligheten sannolikt positiva effekter. Detta gäller enligt AMS särskilt för de arbetslösa. Av betydelse i detta sammanhang är också möjligheterna att fördelningspolitiskt utnyttja den ökade ekonomiska tillväxt som en väl balanserad rörlighet skapar. AMS delar vidare utredningens syn att den minskade rörligheten på arbetsmarknaden sannolikt sammanhänger med flera förhållanden även om aktivitetsnivån i ekonomin är en betydelsefull förklaring.

Arbetskraftens förmåga att anpassa sig till den ekonomiska utvecklingens krav är emellertid enligt AMS avhängig inte enbart av att rörligheten ökar för den som redan befinner sig på arbetsmarknaden utan också av att de nytillträdandes fördelning på branscher och yrken förändras. För att industrins rekrytering skall underlättas framhåller AMS det som väsentligt att rekryteringen hålls på en rimlig nivå, även under lågkonjunkturer. Då arbetskraftsefterfrågan inom traditionella kvinnoyrken inte förväntas öka i samma takt som utbudet av kvinnlig arbetskraft, kommer behovet av insatser för att bredda såväl kvinnornas yrkesval som arbetsgivarnas rekrytering att öka. För att underlätta denna utveckling bedömer styrelsen det som angeläget, att industrin i ökad utsträckning söker erbjuda flexibla anställningsvillkor, t ex vad gäller arbetstidens längd och förläggning.

För att förbättra servicen till arbetssökande och arbetsgivare menar AMS att den omläggning som för närvarande sker inom arbetsmarknadspolitiken stämmer väl överens med de krav som ställs i utredningen. Arbetsförmedlingarna har effektiviserats och arbetsmarknadsutbildningen har inriktats mot en tillväxtfrämjande yrkesutbildning som ett led i att undvika flaskhalsproblem. Arbetsmarknadspolitikens insatser för att underlätta rörligheten på arbetsmarknaden domineras kostnadsmässigt av arbetsmarknadsutbildningen, som svarar för ca en fjärdedel av AMS budget de senaste åren, medan åtgärder för att underlätta den geografiska rörligheten endast svarar för någon procent.

Även skolöverstyrelsen (SÖ) betonar att utredningens krav på en snabb strukturomvandling under resten av 1980-talet ställer stora krav på utbildningsväsendet vad beträffar utbildningsinnehåll, utbildningens organisation, avvägning mellan ungdoms- och vuxenutbildning, dimensionering etc. De snabba förändringarna inom arbetslivet kommer bl a att ställa krav på ett system med återkommande utbildning. Den skolförlagda ungdomsutbildningen måste då i första hand utbilda för bredare områden medan den tekniska och industriella utbildningen, som redan i dag är under förnyelse, kommer att ställa krav på fort- och vidareutbildning i olika vuxenutbild-

ningsformer. Men även den pågående satsningen på vuxenutbildning inom andra områden kommer att vara av stor betydelse. AMS instämmer i att en ökad genomströmning inom högskolan bör eftersträvas. Detta gäller särskilt teknikerutbildningen.

Socialstyrelsen menar att LU 84 intagit en mycket försiktig attityd till en generell arbetstidsförkortning och detta gäller särskilt i förhållande till den debatt om arbetstidsfrågor som förts under senare år. Dessutom bör enligt socialstyrelsen en veckoarbetstid om 37,5 timmar år 2000 ses som ett maximum.

5.4 Regional utveckling

Långtidsutredningen

Den regionala analys som har gjorts i anslutning till långtidsutredningen innehåller bl a en jämförelse med länsplaneringen. I den senare görs årligen bedömningar av befolknings- och sysselsättningsutvecklingen i länen baserad på prognoser för varje kommun. Jämförelsen visar att långtidsutredningens bild av sysselsättningsutvecklingen under 1980-talet är mycket mer positiv. Länsplaneringen anger en ökning av antalet sysselsatta med bara 30 000 personer under 1980-talet. Långtidsutredningen visar på en ökning av antalet sysselsatta med 270 000 personer under 1980-talet. Skillnaderna beror på att länsplaneringen bedömer tendenserna i utgångsläget medan långtidsutredningen analyserar vad som krävs för att full sysselsättning skall nås 1990. Långtidsutredningens utveckling leder således närmare målet regional balans om det uttolkas som att full sysselsättning skall nås i hela landet.

Den regionala analysen tyder också på att den geografiska rörligheten kommer att behöva öka. Antalet flyttningar över kommungräns har minskat stadigt under perioden 1974–1982 från ca 390 000 personer till ca 290 000 personer per år. Genomsnittet för perioden är 330 000 personer. Antalet flyttande beräknas behöva öka till ca 350 000 personer per år under resten av 1980-talet. Befolkningsförskjutningarna mellan länen beräknas emellertid bli små under 1980-talet. I enskilda kommuner och orter kan stora problem uppkomma till följd av den snabba strukturomvandlingen.

Den regionala nedbrytningen av långtidsutredningens kalkyler visar en mer balanserad sysselsättningsutveckling än länsplaneringen. Exempelvis beräknas enligt långtidsutredningen både skogslänen och storstadslänen öka sin sysselsättning under 1980-talet medan länsplaneringen förutser en minskning i skogslänen. Sysselsättningsökningen väntas dock bli starkast i Stockholmsområdet även i den regionala nedbrytningen av långtidsutredningens beräkningar. Tillverkningsindustrins tillbakagång väntas där fortsätta samtidigt som den privata tjänstesektorn expanderar i snabbare takt än för riket som helhet.

Remissinstanserna

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) menar att med hänsyn till behovet av ökad geografisk rörlighet och de betydande lönsamhetsskillnaderna på individ- och samhällsnivå av flyttning är det motiverat med en höjning av flyttningsbidragen. Vidare menar AMS att en ökad inomregional rörlighet, i motsats till flyttningar mellan landsdelar, många gånger kan vara lättare att förverkliga. Den regionala koncentration av arbetstillfällen till större städer under 1980-talet, som antyds i utredningen, behöver inte alltid innebära byte av bostadsort. Om önskemålen att bo kvar i hemorten är starka kan pendling vara ett alternativ som föredras. En förbättrad kollektivtrafik och ändrade skatteregler avseende arbetsresor skulle underlätta en ökad pendling. AMS understryker vikten av att regionalpolitiska och andra åtgärder vidtas för att åstadkomma en balanserad utveckling även inom regioner och orter med en svag efterfrågan på arbetskraft.

Dessa idéer framförs också av *socialstyrelsen* och *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*. LRF framhåller betydelsen av en politik som leder till ett utnyttjande av lokala resurser för att bibehålla infrastrukturen i de delar av landet som idag är hotade till följd av vikande befolknings- och sysselsättningsunderlag.

Länsstyrelsen i Stockholms län menar att LU 84:s kalkyl över befolkningsutvecklingen i länet inte torde kunna förverkligas. Enligt länsstyrelsen bygger långtidsutredningens kalkyl på en alltför optimistisk sysselsättnings- och födelseutveckling i länet. Länsstyrelsen anser därför att om den kalkylerade sysselsättnings- och befolkningsutvecklingen i Stockholms län verkligen skall kunna komma till stånd krävs att statsmakterna ställer sig uttalat positiva till en utveckling som innebär en starkt ökad inflyttning från övriga Sverige under kommande år.

Länsstyrelsen i Norrbottens län framhåller att en utveckling enligt långtidsutredningens kalkyler måste skapa betydligt bättre förutsättningar att under 1980-talet bedriva en aktiv regionalpolitik. I ett särskilt yttrande hävdas att en aktiv regionalpolitik inte är möjlig med tanke på den hittillsvarande utvecklingen under 1980-talet. *Landstingsförbundet* menar att de kalkyler som presenteras i LU 84 visar en påtaglig risk för att de kommande årens utveckling leder till ökade regionala obalanser varpå styrelsen anser att detta bör motverkas och att regionalpolitiken i detta syfte förstärks. I en reservation hävdas att sysselsättningens utveckling i olika delar av landet inte får tas till intäkt för ökade regionalpolitiska insatser av traditionellt slag.

Svenska Byggnadsentreprenörföreningen delar liksom AMS utredningens syn att en regional strukturanpassning av sysselsättningen inom byggverksamheten är nödvändig om regionala överhettningssituationer resp hög regional arbetslöshet skall kunna undvikas. De utvecklingstendenser som skisseras i utredningen innebär en påtaglig ökning av arbetskraftsef-

terfrågan under senare delen av 1980-talet. Denna utveckling ställer enligt AMS stora krav på planering av verksamheten inom branschen med avseende på utbildning och rekrytering. Styrelsen avser därför att i samarbete med parterna på byggarbetsmarknaden kartlägga utvecklingen och lägga fram en plan i syfte att söka få till stånd en långsiktig balans på byggarbetsmarknaden.

Svenska Grossistförbundet och Sveriges Köpmannaförbund menar att om den minskade flyttningsbenägenheten håller i sig äventyras den snabba strukturomvandlingen inom industrin som är ett villkor för att utredningens balansalternativ skall uppnås. Förbunden anser att en konstruktiv plan bör upprättas för att komma till rätta med de regionala obalanserna på arbetsmarknaden. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser å andra sidan att även om den regionala analysen i LU 84 är mer ambitiös än i tidigare långtidsutredningar, så ger den ändå inte ett tillräckligt underlag för regionalpolitiska ställningstaganden.

5.5 Offentlig sektor

Långtidsutredningen

När det gäller att bedöma den offentliga konsumtionens utveckling under återstoden av 1980-talet måste en rad faktorer beaktas. För statens del kan man utgå från att den eftersträlvade reduceringen av underskottet i statsbudgeten inte medger några större utgiftsökningar för konsumtionsändamål. Det föreligger inte heller några fastställda eller aviserade utbyggnadsprogram av större omfattning. I den senaste statliga långtidsbudgeten – där statsutgifterna skrivs fram endast under beaktande av redan fattade beslut och gjorda åtaganden – beräknades den statliga konsumtionsvolymen minska med i genomsnitt 0,4% per år från budgetåret 1983/84 till 1987/88. Denna beräkning inkluderar dock inte den under senare år tillämpade reduceringen av myndighetsanslagen med 2% årligen. Dessa anslag svarar för ca hälften av de statliga konsumtionsutgifterna. Om dessa reduceringar förutsätts fortsätta fram till 1990 och om den ovan angivna årliga volymminskningen samtidigt utsträcks att gälla under hela prognosperioden skulle den statliga konsumtionen under dessa sk baskalkylantaganden minska med 1,4% per år 1983–1990.

I en baskalkyl för den kommunala konsumtionen måste också befolkningsutvecklingen beaktas då denna i stor utsträckning styr behoven i skolan och på olika vårdområden. Enligt Svenska kommunförbundet skulle den primärkommunala konsumtionen till följd av befolkningsförändringar och redan fattade politiska beslut behöva öka med 0,8% per år 1983–1990. För landstingen blir motsvarande ökningstal 1,2% per år. För hela kommunala sektorn blir den årliga ökningen 1983–1990 enligt denna baskalkyl 0,9%. Det kan nämnas att de primärkommunala flerårsplanerna tyder på en ännu lägre konsumtionsökning, endast 0,1% per år 1983–1987. För landstingen överensstämmer baskalkylen med flerårsplanerna.

Som tidigare nämnts förutsätts i det privatexpansiva alternativet 1 att den offentliga konsumtionen inte får öka mer än vad som krävs för att bibehålla den nuvarande konsumtionsstandarderna för olika befolkningsgrupper och infria gjorda åtaganden. I detta alternativ har därför den offentliga konsumtionens ökningstakter satts i stort sett i linje med baskalkylerna. Detta innebär en minskning av den statliga konsumtionen med 1 % per år och en ökning av den kommunala konsumtionen med 1 % per år 1983–1990.

I det offentligexpansiva alternativet 2 ges det däremot visst utrymme för utbyggnad utöver baskalkylerna. Den kommunala konsumtionen förutsätts i detta alternativ öka med 2 % per år och den statliga konsumtionen vara oförändrad 1983–1990.

Den förutsatta konsumtionsutvecklingen 1983–1990 har i alternativ 1 beräknats innebära en minskning av den statliga sysselsättningen med 23 000 personer och en ökning av den kommunala sysselsättningen med 150 000 personer. I alternativ 2 beräknas den kommunala sysselsättningen öka med 235 000 personer, medan den statliga sysselsättningen minskar med 1 000.

Återhållsamheten med de offentliga utgifterna har också bedömts präglad den offentliga investeringsverksamheten för vilken utvecklingen förutses bli svag.

Remissinstanserna

Statskontoret påpekar att den generellt verkande reduceringen av myndighetsanslagen i statsförvaltningen med 2 % årligen har varit ett betydelsefullt inslag i den förda budgetpolitiken. I LU förutsätts att denna politik fortsätter under resten av 1980-talet. De härvid nödvändiga verksamhetsavvägningarna sker dock inom ramen för en given myndighetsstruktur. De generellt verkande kraven på resursminskningar bör enligt statskontorets mening i ökad omfattning kompletteras med riktade styrmetoder och besparingsinriktade verksamhetsöversyner. Behovet av riktade styrmetoder hänger samman med att den generella styrmetodens bundenhet till en given myndighetsstruktur gör det svårare att från år till år uppnå en real resursminskning. Genom verksamhetsöversynen som kan spänna över flera myndigheter kan ytterligare utrymme skapas genom att omfördela resurserna. Vidare behöver myndigheterna enligt statskontorets mening starkare incitament för att vidta rationaliseringar.

Skolöverstyrelsen framför att adekvata utbildningsinsatser måste vara en förutsättning för full sysselsättning vid snabb strukturomvandling. Någon analys av konsekvenserna för utbildningsområdet har dock inte gjorts i LU 84. Enligt skolöverstyrelsen ställer den av utredningen förutsedda utvecklingen stora krav på utbildningens innehåll och organisation, avvägningen mellan ungdoms- och vuxenutbildning, dimensionering etc. Framför allt kommer en snabb strukturomvandling med stor yrkesmässig rörlig-

het under resten av 1980-talet att ställa krav på vuxenutbildningen. Även om strukturomvandlingen med ökad geografisk rörlighet sker inom ramen för relativt små förändringar på länsnivå i befolkningens storlek kan enskilda kommuner drabbas hårt. I detta sammanhang varnar skolöverstyrelsen för risken att också grundutbildningen regionaliseras. Enligt styrelsens mening måste grundutbildningen anpassas till arbetsmarknaden i riket som helhet, medan vidareutbildningen kan anpassas till den lokala eller regionala arbetsmarknadens behov.

Enligt skolöverstyrelsen erfordrar utbildningssektorn ökade resurser. Alternativet att i stället möta den omfattande strukturomvandlingen med arbetsmarknadspolitiska åtgärder ställer sig förmodligen dyrare.

Socialstyrelsen presenterar en rad räkneexempel för hälso- och sjukvården och för barnomsorgen där långtidsutredningens kalkyler för dessa områden under vissa antaganden förlängts till år 2000. I detta sammanhang påpekar styrelsen att LU:s kalkyler bygger på en i princip oförändrad vårdstruktur. Hälso- och sjukvården är emellertid inne i en betydande förändringsprocess där syftet bl a inom den psykiatriska vården och äldreomsorgen är att så långt möjligt reducera institutionsboendet till förmån för eget boende och vård i mindre behandlingsenheter. Konsekvenserna av denna förändringsprocess har emellertid inte vägts in i LU:s kalkyler.

Socialstyrelsen pekar vidare på behovet att studera växelverkan mellan den sociala sektorn och samhället i stort. LU:s ekonomiska konsekvensbeskrivningar bör kompletteras med en djupare analys av den sociala sektorn.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) anser att en så betydande minskning i den statliga verksamheten som förutsatts i LU:s alternativ 1 inte kan ske utan att betydande effektivitetsförluster uppkommer. Detta alternativ är därför enligt TCO inte önskvärt. Också den av LU antagna låga volymökningen för kommunal konsumtion är enligt TCO:s uppfattning inte förenlig med uttalade politiska mål för den offentliga verksamheten.

Svenska kommunförbundet påpekar att ökningen av behovet av kommunala tjänster mätt från dagens verksamhetsstruktur och dagens standard kommer att bli mycket begränsad under åren fram till 1990. Denna kalkyl utgör emellertid ingen prognos över den kommunala verksamhetens kommande utveckling. En snabbare kommunal tillväxt förutsätter emellertid enligt kommunförbundet förändrade finansiella förutsättningar för kommunerna.

Om kommunerna i ökande utsträckning skall kunna möta behovet av barnomsorg måste utbyggnaden bli snabbare än vad som ryms i LU:s kalkyler. Full behovstäckning fram till 1990 innebär enligt kommunförbundets beräkningar utbyggnadskrav motsvarande en total konsumtionsökning på drygt 1,5 procentenheter per år under resten av 1980-talet.

Landstingsförbundet anför att landstingens nya planer ligger något lägre

än de som låg till grund för LU:s baskalkyl och vad som teoretiskt krävs för att bibehålla oförändrad servicenivå med hänsyn till befolkningsutvecklingen. Det föreligger således risk för att den planerade uppbromsningen – om den genomförs – åtminstone på några års sikt leder till en sjunkande standard inom landstingens verksamhetsområden. Trots den utbyggnad som skett av hälso- och sjukvården finns det kvar områden med låg standard i jämförelse med den som råder i samhället i övrigt. Denna klyfta mellan sjuka och friska kommer att framstå som allt mer orimlig och oförenlig med ett i övrigt solidariskt samhälle. Det är därför enligt Landstingsförbundet nödvändigt att landstingen ges ekonomiska förutsättningar att successivt höja standarden vid äldre institutioner samt bygga ut insatserna för vård i eget boende.

Remissinstansernas synpunkter beträffande den offentliga sektorns finansiella utveckling har redovisats i avsnitt 5.1 och beträffande sysselsättningen i avsnitt 5.3.

5.6 Investeringar

Långtidsutredningen

Mot bakgrund av investeringarnas avgörande betydelse för att komma till rätta med Sveriges nuvarande strukturella problem behandlades investeringsutvecklingen under 1970- och 1980-talen i ett särskilt avsnitt i långtidsutredningens huvudrapport.

För långtidsutredningen gjordes fyra studier som särskilt behandlade investeringar. Näringslivets lönsamhet, investeringar och finansiering studerades av statens industriverk, med tonvikten särskilt lagd vid industrins utveckling. För utlandsinvesteringarna gjordes en särskild studie av Industriens utredningsinstitut. För områdena energiinvesteringar och investeringar i miljövard gjordes vidare särskilda studier av industridepartementet och statens naturvårdsverk. Allmänt gäller att de investeringsbedömningar som görs i långtidsutredningen tar sin utgångspunkt i de olika studier som utarbetas för långtidsutredningen avseende olika branscher.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser behandlar långtidsutredningens beräkningar av vilken investeringsutveckling som krävs inom olika områden under resten av 1980-talet, för att de av långtidsutredningen uppställda målen skall kunna uppnås. Dessa synpunkter redovisas under resp näringsgrenar i remissammanställningen. *Fullmäktige i riksgäldskontoret* tar dock i sitt remissvar upp långtidsutredningens behandling av investeringsutvecklingen mer allmänt utan direkt koppling till ett enskilt område, varför detta remissvar redovisas här.

Fullmäktige i riksgäldskontoret konstaterar att långtidsutredningen räknar med att årliga investeringsökningar i industrin uppgående till 9–10%

per är krävs för att generera en produktion år 1990 som i sin tur ger full sysselsättning. En investeringsökning i denna storleksordning bedöms vara möjlig vid en avkastning på materiellt kapital uppgående till 10% och en lång marknadsbestämd ränta på 8%. Den investeringsnivå som långtidsutredningen eftersträvar är, enligt fullmäktige, historiskt sett inte märkvärdig. Ett trendbrott har också skett. Under innevarande år beräknas investeringarna öka kraftigt. Det är fullmäktiges förhoppning att investeringsökningen ska bli så uthållig som långtidsutredningen förutsätter.

Fullmäktige i riksgäldskontoret konstaterar vidare att för att uppnå de mål långtidsutredningen satt upp för den svenska ekonomin år 1990 (t ex yttre balans och full sysselsättning) krävs i det privatexpansiva alternativet en total investeringskvot på 18%. Det är samma nivå som år 1983, men avsevärt lägre än under 1970-talet. Utrymme för en expansion i industrins investeringar, som är en nyckel till framgång för utredningens strategi, skapas genom att bostadsinvesteringarna och de offentliga investeringarna minskar som andel av BNP.

Huruvida en investeringskvot på denna nivå är tillräcklig för långsiktig balanserad tillväxt undandrar sig fullmäktiges bedömning. Detta problem förefaller emellertid, enligt fullmäktige, värt en mer grundlig diskussion än den långtidsutredningen genomför. Fullmäktige konstaterar att vad som förespråkas, trots allt, är en investeringskvot som är väsentligt lägre än 1960- och 1970-talets, och detta efter en längre period med fallande investeringar.

5.7 Utrikeshandel och bytesbalans

Långtidsutredningen

I långtidsutredningens kalkyler har bytesbalansen 1990 målsatts till ett överskott på 10 miljarder kr, motsvarande ca 1% av BNP. Det innebär att det år 1990 sker en ganska betydande real amortering av utlandsskulden. Motiven för att bytesbalansmålet preciserats till detta överskott är både långsiktiga och kortsiktiga. På längre sikt motiveras målet av att en övervältring via underskott i bytesbalansen och stigande ränteutgifter av dagens anpassningsbörd på kommande generationer bör undvikas. Avkastningsrelationerna mellan investeringar i Sverige och utvecklingsländer talar också för att Sverige bör vara ett kapitalexporterande land. På kortare sikt är skälen främst att ett överskott minskar riskerna för att ett privat kapitalutflöde driver upp räntan (vilket skulle dämpa investeringarna), positivt påverkar förväntningarna om den framtida ekonomiska utvecklingen inte minst vad gäller inflationen och ökar den ekonomisk-politiska handlingsfriheten.

För att nå bytesbalansmålet måste exporten öka med ca 4% per år 1983–1990 och importökningen begränsas till ca 2% per år. Verkstadsindustri, skogsindustri och kemisk industri kommer att svara för ca 70% av

hela exporttillväxten under 1980-talet. En sådan utveckling i utrikeshandeln kräver enligt långtidsutredningens beräkningar fortsatta relativpris-sänkningar med ca 1 % per år och att lönsamheten är god under resten av 1980-talet.

Den årliga exportökning som krävs är något större i alternativ 1 (4,2 %) än i alternativ 2, (3,8 %). Det beror på att den snabbare ökningen av privat konsumtion i alternativ 1 drar med sig ökad import vilken måste täckas med ökade exportintäkter.

Exportökningen under 1980-talet är i stort sett densamma som den som uppnåddes under 1970-talet. Härvid kan noteras att världshandeln utvecklades betydligt snabbare under 1970-talet än vad som förutses för 1980-talet, ca 5 % resp 2 à 3 % per år. Å andra sidan steg relativpriserna på svensk export med ca 1 % per år under 1970-talet vilket dämpade exporttillväxten medan de förutsätts falla under 1980-talet med 1 à 2 % per år.

Importökningen förväntas bli betydligt långsammare under 1980-talet än under 1970-talet, ca 1 % per år resp 2,4 % per år. Den långsammare importutvecklingen beror huvudsakligen dels på att efterfrågeutvecklingen förutses bli svagare under 1980-talet, dels på att importen stiger i pris i förhållande till svenska produkter.

Det förhållande att importen ökar långsammare än produktionen medför att importens andel av BNP beräknas sjunka från 31,7 % 1980 till knappt 30 % 1990. Importandelen 1990 blir ungefär densamma i båda alternativen trots en snabbare privat konsumtionsökning i alternativ 1. Det beror främst på att den högre efterfrågan i detta fall motverkas av en något större relativprissänkning på svenska produkter.

Remissinstanserna

Sveriges Grossistförbund och *Sveriges Köpmannaförbund* anför i sitt gemensamma yttrande att det inte kan förefalla allt för svårt att komma upp till LU:s exportmål på 4 %, men att siffran måste ses mot bakgrund av att hela världshandeln endast bedöms öka med 3 %. En fjärdedel av exportökningen måste alltså åstadkommas genom ökade marknadsandelar. Även om svensk export för närvarande seglar i medvind kan det enligt förbunden ifrågasättas om företagen skall kunna bibehålla sitt konkurrensövertag decenniet ut. De lönehöjningar som blivit en följd av årets avtal bidrar inte enligt förbunden till att förstärka konkurrensförmågan gentemot utlandet. Vad som enligt de båda förbundens mening borde ha kraftigare markerats i LU:s betänkande är vikten av att Sverige eliminerar eller begränsar de protektionistiska inslagen i handelspolitiken. Möjligheterna för svenska företag att vinna exportframgångar är i hög grad beroende av att landet får rykte om sig att föra en liberal handelspolitik.

Kommerkollegium påpekar att LU 84 mer än sina föregångare tagit hänsyn till effekten för svensk export av skillnader i tillväxttakter mellan olika länderområden. Vidare disaggregeras exporten i ett tjugotal sektorer

vilket ger goda möjligheter att beakta sektoriella olikheter i prisbildningsmönster och efterfrågeutveckling. Pågående tyngdpunktsförskjutningar i världsekonomin gör det enligt kollegiet angeläget att dessa ansatser fullföljs i framtida långtidsutredningar. Den handelspolitiska utvecklingen i Sveriges omvärld har redovisats i kollegiets bilaga till LU 84. Bedömningen återspeglas i huvudrapporten genom att kvantitativa uppskattningar av den handelspolitiska utvecklingen med avseende på såväl länderområden som varusektorer har utgjort underlag för dess beräkningar av förväntad exportutveckling. Kollegiet har tidigare varnat för växande protektionistiska tendenser i världsekonomin och för faran av att trendmässigt framskrivna samband som rådde under en mer liberal epok. Även om styrkan i dessa tendenser är svår att kvantifiera är det angeläget att de rätt beaktas i långtidsutredningar.

5.8 Inkomst- och förmögenhetsfördelning

Långtidsutredningen

Ett av de grundläggande målen för den ekonomiska politiken är en jämn fördelning av levnadsstandarden. Fördelningskonflikter uppstår ständigt men problemen accentueras i en situation där de totala ekonomiska resurserna ökar långsammare än tidigare eller minskar.

Utredningen pekar på flera faktorer som under perioden fram till 1990 tenderar att ha en positiv effekt på inkomstfördelningen. Det gäller i första hand stigande reallöner, en sjunkande inflationstakt och en minskande arbetslöshet.

Utredningen redovisar vidare resultatet från en undersökning om inkomst- och förmögenhetsfördelningen 1975–1981 som genomförts av statistiska centralbyrån.

Studerar man förändringen i disponibelinkomst per konsumtionsenhet mellan 1975–1981 finner man där vare sig man väljer att studera samtliga hushåll eller enbart hushåll i yrkesaktiv ålder att inkomstgrupperna med de lägsta inkomsterna haft en klart bättre utveckling än genomsnittet. Detta torde bli förklarade av höjda pensioner och förbättrat arbetsmarknadsstöd under perioden.

När det gäller utvecklingen mellan 1975 och 1981 är det vidare värt att notera pensionärernas gynnsamma köpkraftsutveckling. De uppvisar en årlig real köpkraftsökning på 2,5–3,5 procent. Barnfamiljerna har däremot genomgående haft en köpkraftsutveckling som ligger under genomsnittet. En förklaring till detta är den svaga reallöneutvecklingen. En annan viktig förklaring är att stora delar av stödet till barnfamiljerna inte är automatiskt inflationsskyddat på samma sätt som t ex pensionerna. Under perioden 1975–1981 minskade t ex det utbetalda stödet i bostadsbidrag till barnfamiljerna kraftigt, mätt i fast penningvärde.

Utredningen har också genom ett räkneexempel illustrerat den ganska betydande omfördelning mellan generationer som blir resultatet av stora och långvariga budgetunderskott.

Remissinstanserna

Fördelningsfrågor ur olika perspektiv tas upp av ett antal remissinstanser. *Riksförsäkringsverket* anser att fördelningen av konsumtionsutrymmet mellan generationer är ett problem som förtjänar en djupare analys. Man betonar även att fördelningspolitiken har en långsiktig betydelse för tillväxten. I långtidsutredningen behandlas inte detta men riksförsäkringsverket påpekar det angelägna i att framtida studier här genomförs.

Riksgäldskontoret framhåller den betydande överföring av resurser från framtida generationer till dagen generation som stora offentliga underskott medför. Detta illustreras i utredningen med hjälp av ett räkneexempel. Riksgäldskontoret uttalar sig för att effekter av detta slag ges en mer omfattande belysning i en framtida utredning.

Landsorganisationen i Sverige (LO) menar att utvecklingen från mitten av 1970-talet fram till 1983 lett till att såväl inkomstskillnaderna som förmögenhetskonzentrationen ökat. Den studie av inkomst- och förmögenhetsutvecklingen 1975–1981 som Statistiska centralbyrån utfört åt LU ger enligt LO en bra bild av vad som har hänt. Man anser det väsentligt att denna undersökning följs upp.

Utredningen pekar på flera faktorer – ökade reallöner, sänkt inflationstakt och återgång till full sysselsättning – som under perioden fram till 1990 talar för att fördelningen av levnadsstandarden kommer att utvecklas relativt gynnsamt. LO framhåller att höga vinster och realräntor under resten av 1980-talet samtidigt kommer att leda till en fortsatt kraftig förmögenhetsökning hos olika ägargrupper. LO betonar att den fördelningspolitiska konflikt som ligger i de höga vinsterna kommer att behöva mötas med skattepolitiska åtgärder.

5.9 Miljövård

Långtidsutredningen

För långtidsutredningen utarbetades av statens naturvårdsverk en särskild studie avseende investeringar i miljövård. Miljöskyddsinvesteringar definieras som bruttoinvesteringar i utrustning eller del av utrustning m m som är avsedda att reducera utsläpp till naturmiljön av föroreningar eller andra störningar från produktionen. Det är dock svårt att dra en gräns mellan vad som är "normala" investeringar i processutrustning o d och vad som är tekniska miljöskyddsåtgärder. Med dessa reservationer har statens naturvårdsverk uppskattat att investeringarna i miljövård uppgår till ca 1,7 miljarder kr i genomsnitt per år under 1980-talet. Detta motsvarar knappt 2% av de totala investeringarna.

Av de totala miljöskyddsinvesteringarna avser ungefär en tredjedel industrin. Därvid beräknas massa- och pappersindustrin och järn- och stålindustrin svara för nästan tre fjärdedelar av industrins samlade investeringar i tekniska miljöskyddsåtgärder. Inom massa- och pappersindustrin kan man räkna med en viss ökning i investeringarna under 1980-talets senare del. Miljöskyddsinvesteringar avseende kommunal avloppsvattenrening, idrottsanläggningar och energiförsörjning svarar för ca 15 % vardera.

Remissinstanserna

Statens naturvårdsverk är den remissinstans som särskilt har yttrat sig över långtidsutredningens behandling av området miljövärd.

Naturvårdsverket hänvisar i sitt remissyttrande till den studie som verket tagit fram för långtidsutredningen. "Investeringar i miljövärd 1980–1990", Ds Jo 1984:4. I denna studie redovisas verkets syn på hur miljövärdet kan komma att påverka den svenska ekonomin under 1980-talets senare hälft.

I sitt remissyttrande pekar naturvårdsverket bl a på att miljövärd kan betraktas som en form av investering. Med hjälp av såväl marknadsmekanism som ekonomisk politik görs kontinuerligt en avvägning mellan investering och konsumtion med ett perspektiv som sträcker sig ganska långt fram i tiden. Då borde det, enligt naturvårdsverket, vara följdriktigt att göra motsvarande avvägning mellan varukonsumtion och naturmiljö/miljövärd på lång sikt.

Naturvårdsverket anser sammanfattningsvis att de direkta kostnaderna för miljöskyddsåtgärder inte har någon betydelse för frågan om tillväxt eller stagnation eller för möjligheterna att nå övriga samhällsmål under de närmaste åren, även om kostnaderna för åtgärder mot t ex försurningen, övergödningen av haven och bilavgasutsläppen knappast blir obetydliga.

6 Näringsgrenarna

6.1 Jordbruk och fiske

Långtidsutredningen

Underlag för långtidsutredningens bedömning av utvecklingen för sektorn jordbruk och fiske har tagits fram av jordbruksdepartementet.¹ Bedömningarna i sektorstudien har utgått från att nuvarande jordbrukspolitiska mål och medel samt gränsskyddet för trädgårdsprodukter kommer att förbli i stort sett oförändrade. Beträffande fisket har förutsatts att de svenska fiskefartygen kommer att i samma omfattning som fn kunna verka inom nu för svenskt fiske tillgängliga fångstområden. Vidare förutsatts att pristilläggen till fisket blir reall oförändrade fram till 1990.

¹ Jordbruksdepartementet, Jordbruk, trädgårdsodling och fiske. Sektorsbeskrivningar och framtidsbedömningar till 1984 års långtidsutredning. Ds Jo 1983:13.

Inom sektorn jordbruk och fiske svarar det egentliga jordbruket för nästan 90 % av produktions- och förädlingsvärdet. Inom jordbruket förekommer för närvarande en betydande överproduktion. I sektorstudien har förutsatts att balans mellan produktion och konsumtion skall vara uppnådd 1990 på animalieområdet. I långtidsutredningens beräkningar för 1990 har en högre produktionsnivå än i sektorstudien förutsatts, eftersom tillräckliga åtgärder för att få ner överskottsproduktionen ännu inte har beslutats. Även i långtidsutredningens beräkningar förutsätts dock en stark dämpning av den ökningstakt i produktionen som gällt under senare delen av 1970-talet och de första åren på 1980-talet. Långtidsutredningen har kalkylerat med en ökningstakt på 0,4 % per år för resten av 1980-talet. I alternativ 2 med den allmänt sett lägre efterfråge- och produktionsutvecklingen har långtidsutredningen kalkylerat med ett i stort sett oförändrat förädlingsvärde under resten av 1980-talet.

Som en konsekvens av att långtidsutredningen räknar med en något starkare produktionsutveckling till 1990 än i sektorstudien blir även investerings- och produktivitetsutvecklingen något högre i långtidsutredningens beräkningar än i sektorstudien. Investeringarna beräknas ligga i stort sett oförändrade 1980–1990.

Sysselsättningen uttryckt i antal timmar beräknas i alternativ 1 minska med 3,1 % per år 1980–1990, vilket är samma utveckling som sektorstudien räknar med. I alternativ 2 beräknas motsvarande minskning till 3,3 %. Minskningen i antal sysselsatta blir något mindre. 1980 uppgick antalet sysselsatta i sektorn till 177 000 enligt nationalräkenskapernas beräkningsprinciper. I alternativ 1 beräknas antalet sysselsatta 1990 uppgå till 135 000 och i alternativ 2 till 132 000.

Exporten från sektorn beräknas, som en konsekvens av den i långtidsutredningen antagna produktionsutvecklingen, bli högre än vad som angivits i sektorstudien, 2,9 % per år 1980–1990 jämfört med 1,4 % i sektorstudien. Långtidsutredningens beräkningar innebär likväl en mycket stark dämpning under resten av 1980-talet. För 1983–1990 väntas således exporten öka med drygt 1 % per år. För importen förutsätts inga större förändringar under 1980-talet.

Remissinstanserna

De remissinstanser som behandlat området jordbruk och fiske är statens jordbruksnämnd, lantbruksstyrelsen och Lantbrukarnas Riksförbund.

Statens jordbruksnämnd konstaterar i sitt remissyttrande att anställda vid jordbruksnämnden medverkat vid utarbetandet av underlaget till långtidsutredningen vad avser jordbruk, trädgårdsnäring och fiske. Därvid har vissa antaganden om den ekonomiska utvecklingen fram till 1990 erhållits som arbetshypoteser från finansdepartementet. Grundläggande för sektorstudien har varit att balans mellan konsumtion och produktion av i första hand animalieprodukter uppnås 1990. Nämnden har inget att erinra mot

långtidsutredningens bedömningar av utvecklingen inom jordbruks- och fiskesektorn.

Lantbruksstyrelsen hänvisar i sitt remissyttrande dels till det av statsmakterna hösten 1983 fattade beslutet om vissa livsmedelspolitiska frågor (prop 1983/84:76, JoU 20, rskr 141), dels till livsmedelskommitténs pågående arbete. Livsmedelskommittén skall i sitt slutbetänkande i oktober 1984 lämna förslag i frågor om produktionsmålet för jordbruket.

Lantbruksstyrelsen avvaktar livsmedelskommitténs slutbetänkande och begränsar sig därför i sitt remissyttrande till att konstatera att långtidsutredningens kalkyler beträffande behovet att begränsa nuvarande överskottsproduktion inom jordbruket fram till 1990 beräknats medföra en direkt minskning med 42 000 (alt 1) resp 45 000 (alt 2) sysselsatta i sektorn jordbruk och fiske. Sysselsättningsminskningen uttryckt i antal timmar blir något högre. Det egentliga jordbruket svarar för nästan 90% av produktions- och förädlingsvärdet inom sektorn. Effekten av produktionsförändringar inom jordbruket och trädgårdsnäringen kan, enligt lantbruksstyrelsen, sammantaget få mer vittgående sysselsättningseffekter när minskande arbetstillfällen i glesbygd och inom förädlingsindustrin för jordbruksprodukter också beaktas tillsammans med långtidsutredningens beräkningar för jordbruket.

Med antagandet att nuvarande stödområden ej får vidkännas sysselsättningsminskning i jordbruket när jordbrukets överskottsproduktion begränsas, lokaliseras enligt lantbruksstyrelsen, sysselsättningsminskningen huvudsakligen till mellansverige och till jordbruksbygderna i södra och östra delarna av landet. Detta torde, enligt lantbruksstyrelsens bedömning, medföra behov av bl a sysselsättningsskapande stödåtgärder.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) behandlar i sitt remissyttrande bl a det avsnitt i långtidsutredningen som rör jordbruket.

LRF konstaterar att långtidsutredningens överväganden innefattar en viss ökning av den privata konsumtionen. Med tanke på att konsumtionen av livsmedel minskat under senare år till följd av sänkta eller helt borttagna livsmedelssubventioner och sjunkande realinkomster måste, enligt LRF, en totalt ökad konsumtion även resultera i ökad konsumtion av livsmedel. Det överskott på baslivsmedel som för närvarande finns kan därmed, enligt LRF, snabbt komma att minska. Beräkningsexemplen förutsätter dock en fortsatt produktivitetsökning inom jordbruket som främst slår ut i en minskad sysselsättning men även i form av ett ökat förädlingsvärde.

Sedan mitten av 1983 råder i princip investeringsstopp för byggnader för djurproduktion i jordbruket. Långtidsutredningens beräkningar utgår från att investeringarna i byggnader kommer att minska med knappt 3% per år under 1980-talet. LRF har i samband med prisförhandlingarna vintern 1983/84 pekat på att det föreligger betydande eftersläpningar i jordbrukets byggnadsinvesteringar trots de stora investeringar som skedde under 1970-talet. Om en fortsatt effektiv animalieproduktion skall kunna upprätthållas

krävs, enligt LRF, att en betydande investeringsaktivitet upprätthålls. Det torde, enligt LRF:s bedömning, snarast vara så att det krävs ökade investeringar för en oförändrad produktionsvolym vid den antagna produktivitetensökningen under resten av 1980-talet.

LRF konstaterar att långtidsutredningens beräkningar endast rymmer nuvarande konventionella jordbruksprodukter och att långtidsutredningen inte har försökt göra bedömningar över vilka effekter satsningarna på bioteknik får för framtiden. En rad olika projekt har startats eller förbereds för närvarande för att utnyttja biologiskt material i avancerad teknisk förädling. Utvecklingsmöjligheterna anses, enligt LRF, vara mycket stora på detta område, varvid hänvisning görs till den nyligen startade etanolfabriken. Även andra råvaror än spannmål kan komma att användas inom biotekniken. Detta kan medföra uppbyggnad av en helt ny typ av avancerad industri. Eftersom råvarorna (spannmål, torv, grönmassa) kommer från de areella näringarna kan, enligt LRF, utvecklingen inom biotekniken även få betydande regionalekonomiska effekter.

6.2 Skogsbruk

Långtidsutredningen

Skogsstyrelsen har haft det övergripande ansvaret för långtidsutredningens sektorstudie rörande skogsbruket. Inom ramen för denna har tre särskilda studier utförts. Forskningsstiftelsen Skogsarbeten har gjort en studie som lämnat underlag för bl a produktivitets- och sysselsättningsberäkningar i sektorstudien. Vidare har vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) i Umeå gjorts en studie av virkesmarknaden, vilken ingått som ett underlag för diskussionen av de faktorer som påverkar virkesutbudet. Det tredje specialarbetet utgörs av en kapacitetsundersökning av skogsindustrin, som de regionala virkesråden utfört.

Långtidsutredningens beräkningar av skogsbrukets utveckling under 1980-talet utgår från att skogsindustrins behov av virke och övrigt virkesbehov skall kunna tillgodoses av skogsbruket. Beträffande utrikeshandeln förutsätts en export och import av ungefär samma storleksordning.

Produktionsvärde och förädlingsvärde beräknas öka med i storleksordningen 2% per år 1980–1990 i alternativ 1. En sådan produktionsökning medför en svag sysselsättningsökning från 54 000 personer 1980 till 61 000 personer 1990. Investeringarna förutsätts öka svagt med 0,9% per år i alternativ 1. Därvid beräknas investeringarna i skogsvårdsåtgärder öka något snabbare, maskininvesteringarna öka i samma takt som de totala investeringarna och investeringarna i skogsvägar minska något. Produktions-, sysselsättnings- och investeringsutvecklingen i alternativ 2 förutsätts bli något svagare än i alternativ 1.

Remissinstanserna

De remissinstanser som har behandlat området skogsbruk är skogsstyrelsen, Lantbrukarnas Riksförbund och Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Skogsstyrelsen anser i sitt remissyttrande att beskrivningen av skogsbrukssektorn i långtidsutredningens huvudrapport är alltför kortfattad. Exempelvis borde den mindre skillnaden mellan sysselsättningsutvecklingen enligt skogsstyrelsens sektorstudie och långtidsutredningen ha kommenterats.

Skogsstyrelsen tar i sitt remissyttrande även upp bl a skogsskador och avverkningarnas omfattning. Beträffande skogsskador konstaterar skogsstyrelsen att sedan sektorsrapporten skrevs har diskussionen kring skogsskadorna på kontinenten och i Sverige intensifierats. De svenska skogsskadorna torde, enligt skogsstyrelsens bedömning, inte komma att påverka virkesutbudet nämnvärt fram till 1990 såvida inte nya omfattande angrepp av skadeinsekter riskerar att ske till följd av en allmän nedsättning av trädens motståndskraft. De kontinentala skogsskadorna kan, enligt skogsstyrelsen, komma att leda till ett något ökat virkesutbud. Det finns trots det, enligt skogsstyrelsen, inte något som talar för att prisnivån för rundvirke kommer att sjunka till följd av skogsskadorna på kontinenten.

Beträffande avverkningarnas omfattning konstaterar skogsstyrelsen i sitt remissyttrande att de ökade avverkningarna under senare år är ett tecken på att rundvirkesmarknaden är ganska känslig för prisförändringar eller förväntningar om sådana förändringar. En fortsatt gynnsam konjunktur för skogsindustrin med bibehållen betalningsförmåga skulle, enligt skogsstyrelsens bedömning, kunna upprätthålla den nuvarande utbudsnivån eller till och med höja den till en något högre nivå.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) noterar i sitt remissyttrande att i jämförelse med föregående långtidsutredning, skogsnäringens utveckling och roll ägnas ett mer blygsamt intresse i huvudrapporten. LRF finner ingen anledning att ifrågasätta de kalkyler för utvecklingen 1980–1990 som presenteras för skogsbruk och skogsindustri. Det måste emellertid betonas att det är fråga om räkneexempel, där ändringar av centrala förutsättningar kan ge radikalt annorlunda utfall. Osäkerheten är, enligt LRF, särskilt uttalad för skogsnäringen som är extremt utsatt för den internationella konjunkturons växlingar.

Beträffande skogsproduktionens storlek och den möjliga avverkningsnivån har, enligt LRF, senare års diskussion alltför ensidigt inriktats mot att peka ut en viss totalvolym virke. Alltför litet har sagts om vilket slags virke som skall produceras och vilka investeringar i skogsvård som krävs för att nå målet. LRF anser att målet för svenskt skogsbruk bör vara produktion av grovt virke av god kvalitet. För detta krävs bl a en kraftigt ökad andel gallringsavverkning, särskilt i storskogsbruket. Detta poängteras i skogsstyrelsens underlagsrapport. I samma rapport understryks vikten av en

förbättrad avsättning av klenvirke – särskilt löv – från dessa gallringar. Skogsstyrelsen och statens industriverk har framhållit att en ökad marknad för skogsenergi är av stor betydelse för skogsbrukets lönsamhet och därmed också för utbudet av industrivirke. Verken har därför föreslagit att samhället förenklar nuvarande snåriga prövningsregler för att stimulera skogsenergimarknaden. LRF instämmer helt i dessa synpunkter.

Enligt LRF:s mening uppmärksammas alltför sällan skogsbrukets – i synnerhet privatskogsbrukets – betydelsefulla roll för regional utveckling, sysselsättning och balans. Redan idag spelar skogsbruket i vissa delar av landet en avgörande roll för näringsliv och sysselsättning – och detta gäller inte minst i stora delar av Norrlands inland, som är särskilt sårbart från sysselsättnings synpunkt. Enligt LRF:s mening finns i skogsbruket – och i vidareförädling i en utvecklad sågverksindustri – en betydande potential för ökad sysselsättning. Privatskogsbruket har särskilt goda förutsättningar att bedriva en intensiv och kvalitetsinriktad skogsproduktion, vilket i sig kan ge positiva effekter på sysselsättningen.

LRF understryker också i sitt remissyttrande skogsbrukets roll som en del i det kombinerade lantbruksföretaget. I många bygder är skogsbruket ett absolut nödvändigt komplement till jordbruket och därmed en förutsättning för företagens överlevnad.

Länsstyrelsen i Norrbottens län tar i sitt remissyttrande långtidsutredningens beräkningar för skogsbrukets utveckling som ett exempel på långtidsutredningens metod att låta utvecklingen inom en bransch styras av ett eller flera uppställda mål. Länsstyrelsen konstaterar att långtidsutredningens beräkningar utgår från att skogsindustrins behov av virke och övrigt virkesbehov skall kunna tillgodoses av skogsbruket. Detta leder till att antalet sysselsatta inom skogsbruket ökar. Enligt länsstyrelsens uppfattning kan förutsättningarna för en sådan utveckling ifrågasättas.

6.3 Industri och energiförsörjning

Långtidsutredningen

LU:s bedömningar av utvecklingen i enskilda industribranscher har gjorts i samarbete med statens industriverk (SIND). Industriens Utredningsinstitut har för LU:s räkning gjort en särskild studie av de utlands-etablerade företagen och den svenska ekonomin.

I den svenska industrin skedde en kraftig strukturomvandling på 1970-talet. Industriproduktionens tillväxt var låg och uppgick endast till drygt en procent årligen. Från den traditionella inriktningen med basindustrier skedde en ändring mot kemisk industri och verkstadsindustri. Dessa senare branscher ökade sin andel av industrins förädlingsvärde från 41% 1970 till 49% 1980. Motsvarande andelar för slutet av 1980-talet har bedömts till 57% i alternativ 1 och 56% i alternativ 2.

Vid bedömningen av investeringsutvecklingen spelar kapacitetsutnytt-

jandet i utgångsläget stor roll. Under senare delen av 1970-talet har andelen outnyttjad kapacitet varit relativt hög; andelen var 1980 17% och för åren 1981–1982 20%. I branscher som järnmalmsgruvor och varv var denna andel betydligt högre. Efter 1982 års devalvering har produktionen liksom kapacitetsutnyttjandet ökat. Kapacitetsutnyttjandet för år 1990 har bedömts motsvara en nivå som gäller för ett normalt högkonjunkturår.

Viljan att investera vid en produktionsuppgång beror på vilken avkastning som kan förväntas på investeringarna. I modellkalkylerna har därför angetts ett krav på att avkastningen på materiellt kapital skall överstiga avkastningen på finansiella placeringar med två procentenheter.

Produktivitetens utvecklingen inom industrin har under 1970-talet legat på drygt 3% per år. Under 1980-talet antas i alternativ 1 en något snabbare förbättring av produktiviteten på knappt 4% årligen och i alternativ 2 med en större offentlig konsumtionstillväxt en lika stor produktivitetökning som under 1970-talet.

Bruttoproduktionen i industrin bedöms öka lika mycket under 1980-talet i alternativ 2 resp något snabbare i alternativ 1 än under 1970-talet. Denna produktionsökning baseras i stor utsträckning på avsättningsmöjligheterna för den svenska exporten. Bedömningen förutsätter en sänkning av de svenska exportpriserna relativt världsmarknadspriserna 1983–1990 med ca 1% per år i alternativ 1 och något mindre i alternativ 2.

Relativprissänkningarna och marknadstillväxten bedöms tillsammans ge en exportökning på 4,2% per år i alternativ 1 och 3,7% i alternativ 2. Importens ökningstakt bedöms avta drastiskt under 1980-talet. Orsaken till detta är främst antagna relativprissänkningar för svenska varor och tjänster.

Effekterna på sysselsättningen av dels en ökad produktion, dels en ökad produktivitet blir för hela 1980-talet i alternativ 1 en minskning med 40 000 personer och i alternativ 2 en minskning med 70 000 personer. Under 1980–1983 har emellertid industrissysselsättningen redan minskat med 90 000 personer. Detta innebär därför att sysselsättningen ökar med 50 000 personer i alternativ 1 och med 20 000 personer i alternativ 2.

Remissinstanserna

Samstämmigheten bland remissinstanserna över LU:s bakgrundsbeskrivning av det ekonomiska läget tycks vara i det närmaste fullständig. Även LU:s argumentering för ökad industriell expansion för att avhjälpa bytesbalansproblemen genom återhållsamma löne- och prisökningskrav tycks för flertalet remissinstanser vara en framkomlig väg. Däremot anförs avvikande synpunkter beträffande vilka andra medel som skall tillgripas liksom beträffande utvecklingen av industrins export och investeringar under 1980-talet.

Landsorganisationen i Sverige (LO) menar att strategin i LU 84 med minskade relativpriser genom återhållsamma lönekrav – grundas på en

felaktig föreställning om företagens prisbildning. LO menar att företagen bara delvis skulle utnyttja det utrymme som uppstår på grund av låga löneökningar för relativprissänkningar. I stället skulle enligt LO utrymmet användas för att öka vinsterna. Dessutom befarar LO att sänkta (relativa) kostnader jämfört med omvärlden minskar incitamenten till strukturella omställningar till produktion som kan ge en långsiktigt god reallöneutveckling. Man borde enligt LO i stället satsa på industripolitiska insatser, utbildningsinsatser, marknadsinvesteringar och FOU-satser inom företagen m.m.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), påpekar att valet av utvecklingsbara teknikområden där svensk industri har stora förutsättningar att nå en tätposition mätt med internationella mått är synnerligen viktigt. I syfte att underbygga och stödja ett sådant val bör statmakerna ta initiativ till trepartsöverläggningar mellan industri, fackföreningsrörelse och industripolitiska myndigheter. De resultat som sådana överläggningar ger bör sedan användas för att prioritera olika FOU-satser från samhällets sida.

TCO liksom LO är tveksamma till att företagen använder långsamma kostnadsökningar för arbetskraften till att sänka sina relativpriser. En bättre väg enligt TCO är att satsa på marknadsföring, forskning, produktutveckling, kvalitet m.m. för att vinna marknadsandelar gentemot internationella konkurrenter. Dessutom anser TCO att betydande bytesbalanseffekter kan nås via energipolitiken och via ett ökat virkesuttag. Statsmakerna har enligt TCO genom energipolitiken stora möjligheter att driva på en utveckling mot minskat oljeberoende, utnyttjande av inhemska energislag och nya energitekniska lösningar. Detta skulle ge effekter på handelsbalansen genom dels minskad oljeimport, dels ökad export av avancerad energiteknik.

I syfte att höja avverkningarna i skogsbruket föreslår TCO en rad åtgärder: Vidta hårdare tillämpning av skogsvårdslagen, inrikta åtgärderna med hänsyn till nuvarande ägarfördelningen samt ompröva avtals- och prissättningsformerna på virkesmarknaden.

Sveriges Industriförbund har genom skriften "Tillväxt till lågpris" framfört en omfattande och ingående kritik av LU 84. En av huvudpunkterna i kritiken gäller om de i LU 84 beräknade relativprissänkningarna under resten av 1980-talet är genomförbara. Enligt industriförbundet kan en sådan sänkning vara svår att uppnå särskilt sett i ljuset av 1970-talets industriutveckling. Därför föreslår industriförbundet en rad andra åtgärder i syfte att förbättra industrins konkurrenskraft som ändring av skattesystemet, ökade löneskillnader m.m.

En annan huvudpunkt i kritiken gäller att företagen inte både kan köpa mängder av statspapper och öka sina investeringar. Denna kritik återges i avsnittet om den finansiella utvecklingen i LU 84.

Sveriges Industriförbund ifrågasätter vidare de samband som enligt lång-

tidsutredningen skall leda fram till en försvagad takt i strukturomvandling och specialisering under 1980-talet. Man efterlyser bl a en koppling mellan teknik, produktivitets- och produktionsutveckling.

Andra viktiga invändningar reses mot den minskade spridningen av utvecklingstalen för bl a världsmarknadpriser, världshandel och produktivitet mellan olika sektorer i långtidsutredningens scenarier.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) godtar LU:s kalkyler över industrins produktionsutveckling under resten av 1980-talet. Däremot ställer SAF sig tväksam till den antagna utvecklingen av investeringskvoten i LU:s kalkyler. Den innebär enligt SAF att produktionen blir mera arbetsintensiv. För att detta skall vara förenligt med fortsatt god ekonomisk tillväxt krävs att materiellt kapital ersätts med humankapital – denna problematik diskuterades enligt SAF inte i LU. SAF menar också att tillväxten inom industrin måste bäras upp av mindre företag och nyföretagande på grund av den snabba utvecklingen av ny och småskalig teknik.

Fullmäktige i riksgäldskontoret delar LU:s bedömning att en av orsakerna till den svaga industriutvecklingen är dålig lönsamhet. Vidare betonas att LU:s precisering av lönsamhetskrav – att avkastningen på materiellt kapital i industrin skall överstiga avkastningen på finansiella placeringar med två procentenheter – är av godo särskilt sett mot bakgrund av 1970-talets industriutveckling.

Statens energiverk har yttrat sig beträffande särskilt energiavsnittet i LU 84. Inledningsvis behandlar energiverket de internationella förutsättningar avseende energianvändningen. Energiverket efterlyser en djupare analys av kopplingen mellan ekonomisk tillväxt och oljeprisutvecklingen. Enligt verkets bedömning är relationen mellan ekonomisk tillväxt och oljepriser så pass osäker att det även på denna punkt hade varit lämpligt att göra vissa känslighetsanalyser.

Beträffande energiinvesteringarna i LU 84 konstaterar energiverket att dessa ingår dels i industri-, bostads- och samfärdselinvesteringarna. Verket anser att en historisk och fortlöpande utveckling av energiinvesteringarna inom dessa tre sektorer borde belysas i syfte att koppla investeringarna till resultat i termer av energieffektiviseringar.

Slutligen lägger statens energiverk några synpunkter på de prognoser för energisektorn som ges i LU 84. Där konstateras att den slutliga energiförbrukningen i samhället förblir i stort sett oförändrad under perioden 1983–1990. Energiverket bedömer detta resultat som rimligt.

6.4 Byggnadsverksamhet och bostäder

Långtidsutredningen

För långtidsutredningen utarbetades en sektorstudie avseende byggnadsverksamhet och bostäder. Arbetet med sektorstudien skedde inom ramen för en referensgrupp med representanter för bostadsstyrelsen.

Svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF), statens industriverk (SIND), bostadsdepartementet, bostadskommittén och långtidsutredningen. Bostadsstyrelsen och SBEF hade ansvaret för den direkta utformningen av sektorstudien.

Långtidsutredningens beräkningar för 1990 innebär att byggnadsproduktionen under resten av 1980-talet förväntas komma att ligga relativt stabil. Den hittillsvarande förskjutningen från nybyggnadsinvesteringar till ROT-sektorn väntas därvid fortsätta. I alternativ 2 förutsätts byggnadsinvesteringarna inom näringslivet samt reparationerna utvecklas långsammare än i alternativ 1. De offentliga byggnadsinvesteringarna utvecklas däremot mer positivt i alternativ 2 än i alternativ 1, vilket återspeglar den allmänna förskjutningen mot offentlig verksamhet i alternativ 2.

För byggnadsinvesteringarna inom anläggningsområdet innebär långtidsutredningens beräkningar för 1980-talet att dessa minskar med ca 2% per år. Eftersom investeringsutvecklingen de första åren på 1980-talet varit positiv innebär det en större minskningstakt per år under resten av 1980-talet. De offentliga myndigheternas byggnadsinvesteringar väntas under 1980-talet ligga på en totalt sett relativt oförändrad nivå. Beträffande industrins byggnadsinvesteringar innebär långtidsutredningens beräkningar för 1980-talet att dessa beräknas öka med 2,7% per år. Med hänsyn till den kraftiga minskning som skett de första åren på 1980-talet innebär detta att det under resten av 1980-talet förutsätts en mycket stark ökning av industrins byggnadsinvesteringar (mer än 10% per år). Långtidsutredningens beräkningar beträffande det övriga näringslivets byggnadsinvesteringar innebär att dessa ökar med 2% per år under 1980-talet. Med hänsyn till den negativa utveckling som varit de första åren på 1980-talet innebär det att byggnadsinvesteringarna inom det övriga näringslivet behöver öka med nästan 10% per år under resten av 1980-talet. Byggnadsreparationerna utanför bostadssektorn beräknas enligt långtidsutredningen öka med drygt 3% per år under 1980-talet.

Beträffande byggnadsproduktionen av bostäder innebär långtidsutredningens beräkningar att denna under 1980-talet väntas ligga i stort sett oförändrad. Den strukturella förskjutningen från nybyggnadsinvesteringar till ROT-sektorn väntas dock fortsätta. Nybyggnadsinvesteringarna av permanenta bostäder väntas fortsätta att falla under 1980-talet med 3,9% per år i alternativ 1 och 6,5% per år i alternativ 2. Därvid beräknas småhusinvesteringarna 1990 motsvara 40–50% av volymen 1980 medan investeringarna avseende flerbostadshus beräknas vara i stort sett oförändrade. ROT-sektorn väntas fortsätta att öka under 1980-talet dock i något mer dämpad omfattning än under 1970-talet.

Den i långtidsutredningen förutsatta produktionsutvecklingen under 1980-talet tillsammans med den förväntade produktivitetsutvecklingen medför att sysselsättningen beräknas hålla sig i stort sett oförändrad under 1980-talet. Det utesluter dock inte att betydande arbetslöshet kan uppstå

inom vissa regioner och för vissa yrkeskategorier. En strukturanpassning krävs således av sysselsättningen inom byggnadsverksamheten.

Den utveckling för byggnadssektorn under 1980-talet som långtidsutredningen har räknat med är starkt beroende av att balans kan uppnås 1990 i den svenska ekonomin. Skulle den allmänna ekonomiska utvecklingen bli sämre så kommer även byggnadsverksamheten att försvagas.

Remissinstanserna

De remissinstanser som behandlat byggnadsområdet är Svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF), Industrins Byggmateriälgrupp och arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

SBEF anför i sitt remissyttrande beträffande byggnadsproduktionens storlek 1990 att den, med de förutsättningar som långtidsutredningen använder, verkar rimlig som helhet. Utvecklingen inom olika sektorer av byggandet kan dock, enligt *SBEF*, komma att avvika från den av långtidsutredningen beräknade, vilket beror på förändringar i byggandets förutsättningar som kan vara svåra att fånga upp i det modellsystem som används.

Prisutvecklingen inom byggandet har, sett i ett längre perspektiv, ökat väsentligt fortare än den allmänna prisnivån. Däremot har kostnadsutvecklingen legat under inflationstakten. Orsaken till skillnader mellan pris- och kostnadsutvecklingen är, enligt *SBEF*, i första hand produktförändringar. Prisutvecklingen kommer att påverka byggandet mycket kraftigt under resten av 1980-talet. En konsekvens av denna skulle kunna bli en väsentligt högre produktivitetsutveckling inom nyproduktionen än vad som antagits i långtidsutredningens kalkyler. Om en sådan kan åstadkommas beror, enligt *SBEF*, i första hand på om förändringar av byggandets organisation kan genomföras. *SBEF* bedömer det dock inte som troligt att några stora förändringar i detta avseende kommer att inträffa.

Med den tilltagande kostnaden för att bygga och budgetrestriktioner har enligt *SBEF*, också finansieringen av byggandet kommit att bli ett intressant område i samband med en bedömning av marknadsutvecklingen. Enligt *SBEF* borde alternativa finansieringslösningar utöver den konventionella budgetfinansieringen kunna vara attraktiva för stat och kommuner i framtiden.

Beträffande långtidsutredningens beräkning av bostadsinvesteringarnas utveckling under 1980-talet anser *SBEF* i sitt remissyttrande att dessa i allt väsentligt bygger på en skattning av hushållsutvecklingen och ett schablonmässigt antagande om utrangeringen av bostäder. Det är, enligt *SBEF*, alldeles klart att om efterfrågan på bostäder definieras på detta sätt är det svårt att komma ifrån att den faktiska produktionen av bostäder kommer att ligga i närheten av den beräknade utvecklingen på 30 000 – 35 000 lägenheter per år. Om rörligheten som långtidsutredningen anser kommer att öka berörs i första hand de regioner där tillgången på bostäder

redan nu är knapp, t ex Stockholmsregionen. Vidare är det inte helt självklart att efterfrågepreferenserna här överensstämmer med efterfrågepreferenserna bland nybildade hushåll.

Beträffande anläggningsområdet anser SBEF i sitt remissyttrande att det finns ett flertal investeringsområden där sysselsättningspolitiska åtgärder kan kombineras med ekonomisk lönsamhet. Det finns enligt SBEF mycket goda skäl att starkt förbättra landets transportsystem. Det är också enligt SBEF nödvändigt att bygga ut vattenkraften. En ökande industriproduktion och ökad substitution av olja kommer att absorbera väsentligt mer elkraft mot slutet av 1980-talet.

Beträffande ombyggnadernas utveckling delar inte SBEF långtidsutredningens positiva uppfattning om utvecklingen av bostadsombyggnaderna under 1980-talet. Antalet kvarstående omoderna lägenheter – vilka bildat basen för ombyggnadsinvesteringarna hittills – kommer vid mitten av 1980-talet att vara mycket lågt. Denna strukturförskjutning kommer enligt SBEF:s uppfattning att minska volymen av ombyggnadsinvesteringarna inom bostadsområdet. De delar av ombyggnadsverksamheten där en expansion, enligt SBEF:s bedömning, är både möjlig och önskvärd är hus och anläggningar inom den offentliga sektorn.

Beträffande sysselsättningen inom byggsektorn konstaterar SBEF i sitt remissyttrande att strukturförändringarna inom byggandet har karakteriserats av en successivt minskad nyproduktion, ökad ombyggnad samt ökad underhållsproduktion. I korthet har detta inneburit kraftiga påfrestningar för sysselsättningen inom den egentliga byggnadsarbetskåren medan byggnadsarbetarna inom olika typer av bygghantverksyrken snarare gynnats av utvecklingen.

Enligt långtidsutredningens kalkyler fortsätter den strukturella förändringen. Den totala arbetsvolymen beräknas därvid behöva öka till ungefär samma nivå som i början av 1980-talet. Detta förutsätter emellertid en betydande rörlighet eftersom arbetskraftsutbudet inte överensstämmer med efterfrågans regionala fördelning. Det förutsätter också att byggnadsarbetare är fullständigt utbytbara för olika arbetsuppgifter. Med den skisserade utvecklingen finns det, enligt SBEF, betydande risker att regionala överhettningssituationer i framtiden blir betydligt vanligare än de hittills varit.

Byggnadsföretagen dimensionerar, enligt SBEF, sina resurser efter den överblickbara situationen. Den utveckling av byggsysselsättningen som långtidsutredningen kalkylerat med kan försvåras av att den totala byggorganisationen med nuvarande utveckling kan vara kraftigt nedskuren. Det finns därför, enligt SBEF:s bedömning, god anledning att nu stimulera byggandet av kapacitetsbevarande skäl. Den prioritering av stimulanser till bygginvesteringar som, enligt SBEF, syns samhällsekonomiskt riktig är: a) Industri och näringsliv – för att skapa tillväxt i ekonomin. b) Energi och turism – för att förbättra bytesbalansen. c) Infrastruktur – för att överhu-

vudtaget skapa ett effektivt Sverige samt d) ROT-marknad, såväl byggnader som anläggningar – för att genom reinvesteringar åstadkomma totalt lägre energi- och driftkostnader. Det är, enligt SBEF, viktigt att stimulanser inriktas på "nya" investeringsobjekt och inte till sådana som under alla omständigheter skulle komma till stånd. Beträffande stimulanserna av byggandet bör dessa, enligt SBEF:s bedömning, i första hand genomföras i de regioner där man kan påräkna en långsiktigt stabil byggefterfrågan.

Industrins Byggmateriialgrupp anser i sitt remissyttrande att långtidsutredningens beräkningar av byggnadsinvesteringarnas utveckling under 1980-talet är alltför optimistiska. Det är Byggmateriialgruppens uppfattning att ny- och ombyggnadsinvesteringarna inte kommer att ha den positiva tillväxt under resten av 1980-talet som skisseras i långtidsutredningen. Tvärtom finns uppenbara risker att utvecklingen blir betydligt sämre. För reparations- och underhållsverksamheten redovisar långtidsutredningen en ökningstakt på ca 3,5% under 1980-talet, en tillväxt som enligt en entydig uppfattning bland Byggmateriialgruppens medlemsföretag verkar orrealistisk att nå utan efterfrågestimulerande åtgärder. Enligt Byggmateriialgruppen antyder följaktligen den spontana efterfrågeutvecklingen på byggmarknaden sammantaget en betydligt mer negativ utveckling än vad som anges i långtidsutredningens olika kalkyler.

Beträffande byggvaruindustrin anför Byggmateriialgruppen i sitt remissyttrande att de senaste årens svaga utveckling på byggmarknaden har inneburit stora problem för många företag inom material- och komponentindustrin. En låg efterfrågan under kommande år innebär fortsatt otillfredsställande kapacitetsutnyttjande och ytterligare svårigheter. Byggmateriialgruppen föreslår därför i sitt remissyttrande att regeringen medverkar till åtgärder som leder till ökade investeringar i infrastruktur och inom reparations-, underhålls- och ombyggnadssektorn samt skapar förbättrade exportmöjligheter. Beträffande investeringar i infrastruktur, dvs vägar, broar, energiutbyggnader, VA-sektorn m m, anser Byggmateriialgruppen att dessa bör aktualiseras i ett läge med outnyttjad kapacitet.

Beträffande investeringar i reparation, underhåll och ombyggnad erinrar Byggmateriialgruppen i sitt remissyttrande om att riksdagen 1978 beslutade om en tioårig energisparplan. Det är därför, enligt Byggmateriialgruppen, viktigt att det även fortsättningsvis finns stimulansåtgärder för energisparande i småhus. För att generellt öka småhussektorns efterfrågan på reparations-, underhålls- och ombyggnadsåtgärder föreslår Byggmateriialgruppen vidare att avdragsrätt införs för investeringar av detta slag.

Beträffande exportmöjligheter konstaterar Byggmateriialgruppen att för att öka konkurrenskraften för svenska företag är det angeläget att dessa får ett bättre stöd från EKN. För att underlätta för företagens satsningar utomlands är det vidare, enligt Byggmateriialgruppen, viktigt med en liberalisering av valutabestämmelserna.

Sammanfattningsvis konstaterar Byggmateriialgruppen i sitt remissyttrande

rande att det är Byggmateriälgruppens uppfattning att byggnadsverksamheten under resten av 1980-talet inte kommer att ha den positiva tillväxt som redovisas i långtidsutredningens kalkyler. Tvärtom finns uppenbara risker att utvecklingen blir betydligt svagare. För att ge bl a företag inom material- och komponentindustrin större möjligheter att behålla kapacitet och kompetens föreslår därför Byggmateriälgruppen att regeringen tar initiativ till åtgärder som syftar till att ge ökade investeringar i infrastruktur, inom reparations-, underhålls- och ombyggnadssektorn samt skapar förbättrade möjligheter för svensk byggvaruexport.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) pekar i sitt remissyttrande beträffande byggnadssektorns utveckling på att långtidsutredningen räknar med att den hittillsvarande förskjutningen från nybyggnadsproduktion till ROT-sektorn inom byggnadsverksamheten skall fortsätta. Vidare konstaterar AMS att långtidsutredningens kalkyler pekar på en minskad byggsysselsättning i skogslänen och att en regional strukturanpassning av sysselsättningen inom byggnadsverksamheten är nödvändig om en hög regional arbetslöshet skall kunna undvikas. AMS delar långtidsutredningens bedömning av dessa utvecklingstendenser. Mot bakgrund av den svaga sysselsättningsutveckling som kan förväntas inom byggbranschen under de närmaste åren, skulle den utveckling som långtidsutredningens huvudalternativ pekar på, innebära en påtagligt ökad arbetskraftsefterfrågan under senare delen av 1980-talet. En sådan utveckling ställer enligt styrelsens mening stora krav på planering av verksamheten inom branschen med avseende på utbildning och rekrytering. Styrelsen avser att i samarbete med parterna på byggarbetsmarknaden kartlägga utvecklingen och lägga fram en plan i syfte att söka få till stånd en långsiktig balans på byggarbetsmarknaden.

7 Långtidsutredningens modellsystem

Långtidsutredningen

I beräkningarna inför LU 84 har följande modeller använts: *EMMA* (ekonometrisk modell för medelfristig analys), *AMMA* (aggregerad och dynamisk version av *EMMA*) och *LAMM* (långfristig aggregerad makromodell). Modellerna är uppbyggda kring samma databas som består av sektorvisa försörjningsbalanser. De beskriver leveranser av varor och tjänster inom produktionssystemet till slutlig användning. Härigenom möjliggörs bl a analyser av sambandet mellan å ena sidan efterfrågan – i form av privat och offentlig konsumtion, investeringar, lagerförändringar och export – och å andra sidan produktionen och importen i olika produktionssektorer.

Modellerna har använts för att analysera utvecklingen under olika perioder och inom skilda delar av ekonomin. *EMMA* har använts för att analy-

sera den reala tillväxten och den strukturella förändringen under perioden 1980–1990. Modellen omfattar 24 produktionssektorer och är statisk, dvs lösningen för ett visst år beror ej av resultatet för tidigare år. EMMA löses normalt för prognosåret, så att full sysselsättning och en viss förutbestämd grad av balans i utrikeshandeln uppnås. Det sker genom att inhemsk konsumtion och nettoexport, dvs export minus import, anpassas. Antingen privat eller offentlig konsumtion kan användas för att styra mot ansatta mål.

LAMM används för att beskriva ekonomins förändring på lång sikt, dvs under en period på 10–20 år. Modellen arbetar på en mer aggregerad nivå än EMMA och kan karakteriseras som en dynamisk jämviktsmodell. Balans i utrikeshandeln skapas i LAMM genom en anpassning av löneutvecklingen och därmed den inhemska pris- och kostnadsutvecklingen. Den strukturella förändringen drivs i LAMM fram genom att varje sektor allokerar sina primära produktionsfaktorer, arbete och kapital, och sitt utbud av varor så att vinsterna maximeras. Produktionsstrukturerna på sektornivå beskrivs med hjälp av Cobb-Douglas funktioner.

De båda nämnda modellerna används främst för att analysera strukturella problem. De används i första hand för att analysera olika alternativ som präglas av balans i ekonomin. Med de stora obalanser som i dag råder finns det emellertid behov av att studera hur dessa påverkar våra tillväxtmöjligheter både på kortare sikt och i ett något längre perspektiv. Därför har en modell *AMMA* utvecklats vilken kan beskriva konjunkturförlopp även vid obalans i ekonomin. De 24 LU-sektorerna har i AMMA aggregerats till fem sektorer: jord- och skogsbruk, industri, el-, gas-, värme- och vattenverk, byggnadsverksamhet samt privata tjänster. På samma sätt som i EMMA utgår modellen från input-output-beskrivning av produktions sambanden i näringslivet. AMMA innehåller därutöver finansiella beräkningsblock för hushållen, staten, kommunerna, socialförsäkringssektorn, finansiella och icke-finansiella företag samt utlandet. Flera av modellens delar innehåller dynamiska samband, dvs resultaten för ett år beror av föregående års lösningar.

Remissinstanserna

Statens energiverk lämnar i sitt yttrande synpunkter på med vilka metoder framtida energianalyser bör bedrivas. Om de skall utföras med befintliga modeller föreslås ett antal modifieringar för att bättre kunna följa utvecklingen av tillförsel och användning av olika energislag.

På tillgångssidan redovisas energivaror i LU-sektorerna extraktiv industri, petroleum- och kolindustri, el-, gas-, värme- och vattenverk samt skogsbruk. I dessa sektorer produceras även andra varor varför tillväxten av energitillförseln blir svår att beskriva. Därför föreslår statens energiverk att dessa sektorer dissaggregeras ytterligare så att energiproduktionen renodlas.

På användningssidan föreslår statens energiverk att framför allt modellen för fördelning av privat konsumtion på varor och tjänster ändras. I EMMA har hushållens totala energianvändning brutits ut till en homogen vara. Remissinstansen föreslår i stället att konsumtionen av varugrupperna transporter och bostadstjänster först prognostiseras eftersom hushållens energiförbrukning till största del beror av dessa poster. I ett andra steg bör bedömas hur energiinnehållet i bostadstjänster och transporter förändras.

Statens energiverk påpekar vidare att svensk energistatistik bör förbättras för att underlätta analysen av energiåtgångstalens förändring. I första hand föreslås att årsstatistiken av energianvändningen får en mer ändamålsenlig indelning.

Sveriges Industriförbund menar att sektorindelningen av industrin är olämplig för att belysa industrins strukturella utveckling. En enda sektor, verkstadsindustri exkl varv, svarade t ex för 46% av exporten 1980.

APPENDIX

Förteckning över avgivna remissyttranden över 1984 års långtidsutredning SOU 1984:4.

Efter remiss har följande instanser avgett yttranden över långtidsutredningen:

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), kommerskollegium, lantbruksstyrelsen, riksförsäkringsverket (RFV), riksrevisionsverket (RRV), skogsstyrelsen, skolöverstyrelsen (SÖ) – som bifogat yttrande från länskolnämnden i Östergötlands län – socialstyrelsen, statens energiverk, statens jordbruksnämnd, statens naturvårdsverk, statskontoret, styrelsen för allmänna pensionsfonden, styrelsen för teknisk utveckling (STU), fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, länsstyrelsen i Norrbottens län, länsstyrelsen i Stockholms län, Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska Bankföreningen, Svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF), Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Sveriges Grossistförbund tillsammans med Sveriges Köpmannaförbund – Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO) – Familjeföretagen, Sveriges Industriförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO). Utan att vara remissinstans har dessutom Industrins Byggmaterialgrupp inkommit med yttrande.

Innehåll

Regeringens proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1 Inledning	2
2 De ekonomisk-politiska målen	4
3 Den internationella ekonomin	15
4 Den svenska ekonomin	17
5 Ekonomisk politik för samhällsekonomisk balans	36
6 Hemställan	43
7 Beslut	43

Bilaga

Långtidsutredningen 1984 och remissyttrandena	44
1 Utredningens uppläggning och metod	44
2 Internationell bakgrund	49
3 Produktionskapacitet	51
3.1 Arbetskraft	51
3.2 Produktivitet och total produktionskapacitet	53
4 Alternativa utvecklingsvägar för Sveriges ekonomi	55
4.1 Ekonomisk-politiska mål	55
4.2 Alternativ för real utveckling 1980–1990	58
4.3 Utvecklingen de närmaste åren och utredningens slutsatser ..	61
5 Utvecklingen inom olika områden	64
5.1 Finansiell utveckling och kreditmarknad	64
5.2 Pris- och löneutveckling	69
5.3 Arbetsmarknad	72
5.4 Regional utveckling	76
5.5 Offentlig sektor	78
5.6 Investeringar	81
5.7 Utrikeshandel och bytesbalans	82
5.8 Inkomst- och förmögenhetsfördelning	84
5.9 Miljövård	85
6 Näringsgrenarna	86
6.1 Jordbruk och fiske	86
6.2 Skogsbruk	89
6.3 Industri och energiförsörjning	91
6.4 Byggnadsverksamhet och bostäder	94
7 Långtidsutredningens modellsystem	99
Appendix: Förteckning över avgivna remissyttrandena	102

