

Regeringens proposition

1977/78: 45

om inriktningen av den ekonomiska politiken;

beslutad den 20 oktober 1977.

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

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

GÖSTA BOHMAN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas bakgrunden till de ekonomisk-politiska beslut som har fattats sedan den reviderade finansplanen 1977 lades fram. Vidare framläggs förslag om inriktningen av den ekonomiska politiken.

EKONOMIDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringsammansammanträde
1977-10-20

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Troedsson, Mundebo, Wikström, Johansson, Ullsten

Föredragande: statsrådet Bohman

Proposition om inriktningen av den ekonomiska politiken

I denna proposition redovisas bakgrunden till de ekonomisk-politiska beslut som fattats sedan den reviderade finansplanen för 1977 förelades riksdagen. Vidare redovisas regeringens syn på den allmänna uppläggningsen av den ekonomiska politiken framöver, under beaktande av det underlag som framlagts av konjunkturinstitutet i dess i dagarna utgivna höstrapport. En kort sammanfattning av rapporten med konjunkturinstitutets prognoser för 1977 och 1978 torde få fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

Regeringen kommer i vederbörlig ordning att i 1978 års finansplan presentera prognoser för den ekonomiska utvecklingen under 1978, varvid hänsyn tas till de beräknade effekterna av olika föreslagna politiska åtgärder.

1 Problem och ekonomisk politik

Sveriges ekonomiska problem

Efter regeringens tillträde i oktober 1976 har allvaret i Sveriges ekonomiska läge undan för undan klarlagts. En första förutsättning för en bred uppslutning kring de nödvändiga ekonomisk-politiska åtgärderna är en allmän insikt om de centrala orsakerna till Sveriges ekonomiska problem. Det viktiga är att ange vad som gått fel och varför. Varje problem måste sedan systematiskt angripas med de därför mest tjänliga medlen.

Den ekonomiska politiken efter 1973 års oljekris syftade till att överbrygga den internationella lågkonjunktur som orsakades av att flertalet stora länder inte genom expansiva finanspolitiska åtgärder kompenserade den åtstramning av den totala efterfrågan som oljeprishöjningen

medförde. I vissa länder bedrevs en regelrätt deflationistisk politik. Sverige följde tillsammans med ett fåtal andra länder OECD:s rekommendation att motverka den efterfrågedämpande effekten av oljeprisstegringen med en expansiv finanspolitik. De länder som följde överbrygningspolitiken råkade i ett besvärligt ekonomiskt läge med stora bytesbalansunderskott och nedskrivning av värdet på sina valutor.

Den svenska politiken grundades på förväntningar om att den internationella konjunkturbedgången skulle följas av en relativt stark uppgång i enlighet med tidigare konjunkturmönster. Uppgången 1976 blev dock inte tillräckligt stark för att dra igång investeringsaktiviteten. Under 1977 har den ekonomiska tillväxten i Västeuropa mattats av. Mycket talar för att tillväxten även 1978 blir relativt måttlig. Även de långsiktiga förväntningarna om tillväxten synes ha reviderats ned väsentligt i industrivärlden.

En väsentlig orsak till det ekonomiska läget i Sverige är den kostnads-kris för industrin som de mycket höga relativa lönekostnadsökningarna 1975 och 1976 medförde. Kostnadsökningarna i kombination med höga inflationsförväntningar ledde till starka prisökningar på svensk industris produkter i förhållande till den internationella prisnivån. Sverige förlorade marknadsandelar både på export- och hemmamarknaden, vilka inte kan återvinnas utan stora ansträngningar.

Förklaringen till den starka försämringen i Sveriges relativa kostnads-läge åren 1975 och 1976 måste delvis sökas i den ekonomiska politik som fördes 1973 och 1974. Sverige hade under åren 1971 och 1972 tagit på sig bördan av att återställa jämvikten i den yttre balansen genom en hård åtstramningspolitik. De positiva effekterna härav förlorades dock under konjunkturuppgången 1973—1974. Under 1973 underlät Sverige att följa uppskrivningen av den västtyska marken. Svenska kronan föll under loppet av 1973 med närmare 15 % gentemot D-marken. Därmed kom den starka internationella prisstegringen 1974 att slå igenom i en kraftig vinstökning i Sverige, främst i de råvarubaserade branscherna, vilket i sin tur bidrog till att bädda för de stora avtalsmässiga löneökningarna 1975 och 1976. Det starka efterfrågetrycket på arbetsmarknaden i kombination med industrins höga inflationsförväntningar drev också fram en stor löneglidning. Kraftiga höjningar av avgifter och skatter på arbetskraften drev ytterligare upp de samlade lönekostnaderna. Genom den expansiva finanspolitiken 1974 förstärktes de inflationistiska impulserna än mer.

Den samlade effekten av ovan nämnda faktorer resulterade i en lönekostnadsökning på ca 45 % under 1975 och 1976. Även om kostnadsökningar först med viss fördröjning slår igenom fullt ut i höjda priser, framtvingade dock lönekostnadsutvecklingen den nedskrivning av den svenska kronans värde som skett efter regeringsskiftet och vilken i sin tur ledde till snabba prisstegringar under 1977. Under de senaste åren

har alltså starka inflationsförväntningar som är svåra att bryta byggt in i vår ekonomi.

De svenska försöken att överbrygga lågkonjunkturen medförde att både privat och offentlig konsumtion växte betydligt snabbare än vad vi inom ramen för vår långsiktiga resurstillväxt i längden har råd med. Den expansiva politiken förutsatte att konsumtionsökningen under en kommande högkonjunktur måste hållas tillbaka kraftigt. Den tillväxttakt i konsumtionen som accepterats de senaste åren byggde dessutom på förhoppningen om en fortsatt resurs- och produktivitetstillväxt nära 1960-talets och på en bestående stark internationell ekonomisk tillväxt. I ljuset av den lägre tillväxt i Sverige och utlandet som nu förutses, framstår konsumtionstillväxten 1975 och 1976 som alltför hög. Den ekonomiska politiken har därför ställts inför den svåra uppgiften att åstadkomma en nedskärning av konsumtionen med de spänningar detta utlöser mellan olika konkurrerande krav.

”Överbrygningspolitiken” har också resulterat i betydande överlager som kommer att verka återhållande på produktion och sysselsättning under lång tid framöver. Den starka lagerökningen under åren 1974, 1975 och 1976 har under 1977 förbytts i en lagerminskning. Även under 1978 bör en lageravveckling ske. De sjunkande lagerinvesteringarna har varit och kommer att vara en viktig orsak till den sjunkande produktionen inom industrin.

Oljeprisstegringen har bidragit till en kraftig försvagning av bytesbalansen. Den motsvarar en extra belastning på bytesbalansen på ca 9 miljarder kr. Totalt uppgår importen av olja och oljeprodukter till 15 miljarder kr. 1977. Oljeprisstegringen innebar en realekonomisk förlust för det svenska folkhushållet på ca 3 % av BNP. Hushållen kan inte kompenseras för denna förlust. I viss utsträckning är det dock rimligt att Sverige bär sin del av det samlade underskottet gentemot OPEC-länderna vilket 1977 motsvarar ca 3 miljarder kr. Merparten av det ökade oljeunderskottet bör emellertid betalas genom ökad export eller minskad import. Stora insatser kommer att krävas för att minska den belastning detta utgör på Sveriges utrikesbalans.

Bytesbalansunderskottet beräknas i år uppgå till 16,5 miljarder kr., trots utebliven tillväxt i den privata konsumtionen och en kraftig nedskärning av lagerinvesteringarna. Sverige beräknas under åren 1974—1977 bygga upp ett sammanlagt bytesbalansunderskott motsvarande 12 % av BNP, vilket är mer än de flesta andra industriländer gjort under samma tid. Underskottet har måst finansieras med utländsk upplåning. Först fick den privata sektorn inkl. kommunala och statliga företag svara för upplåningen. Med de stora bytesbalansunderskott som Sverige har 1977 och måste räkna med under de närmaste åren har det blivit nödvändigt att låta staten ta på sig en växande andel av upplåningen. Även om Sverige i dag alltför har goda lånemöjligheter utgör

de växande räntorna på utlandsskulden en allvarlig belastning på svensk ekonomi under kommande år.

Utöver de svårigheter som beror på den för höga svenska kostnadsnivån föreligger allvarliga långsiktiga strukturproblem i egentlig mening, vilka sammanhänger med förändrade internationella konkurrens- och marknadsförutsättningar exempelvis inom stål-, gruv-, varvs- och textilindustrierna.

Det är naturligtvis svårt att skilja mellan vad som är ett kostnadsproblem, vad som är ett långsiktigt konkurrensproblem och vad som beror på den låga internationella efterfrågan eller en långsiktig överkapacitet inom olika områden. Vid en starkare internationell konjunkturuppgång skulle efterfrågan på våra produkter stiga och ett därav föranlett högre kapacitetsutnyttjande öka produktiviteten och förbättra vårt relativa kostnadsläge.

Uppenbart föreligger dock långsiktiga förändringar i olika branschers relativa konkurrenskraft. Många nya länder med väsentligt lägre kostnadsnivå har börjat konkurrera på nya produktområden med varor av samma kvalitet som de svenska produkterna. Detta kräver en omställning till nya produktionsområden där Sverige kan hävda sig bättre. Detta förutsätter målmedvetet arbete under många år. Grunden för de i dag framgångsrika svenska exportindustrierna har nästan genomgående lagts långt tillbaka i tiden. Sveriges teknologiska försprång har nu minskat, vilket negativt påverkat produktutvecklingen och produktivitetstakten. Trots att detta måste ha stått klart redan vid mitten av 1960-talet var de åtgärder som vidtogs under det följande decenniet inte ägnade att försvara Sveriges framskjutna position. Nyföretagandet har utvecklats svagt, den teknologiska förnyelsen har inte haft det djup och den bredd som skulle ha krävts.

Den ekonomiska politiken sedan hösten 1976

Den ekonomiska politiken inriktades under hösten 1976 och början av 1977 på ett stöd till den inhemska efterfrågan i väntan på att en allmänt emotsedd förbättring i den internationella konjunkturen skulle komma till stånd. För att skapa förutsättningar för en lugn avtalsrörelse och möjliggöra realinkomstökningar inom ramen för låga nominella löneökningar genomfördes en skatteomläggning som innebar att marginal- och totalskatterna sänktes i de inkomstskikt där den helt dominerande delen av löntagargrupperna befinner sig. I gengäld höjdes socialförsäkringsavgifterna med 1,5 % av lönesumman utöver redan tidigare beslutade höjningar på 2,5 %. Dessutom uppjusterades ett antal punktskatter. Under våren vidtogs omfattande arbetsmarknads- och industripolitiska åtgärder i syfte att upprätthålla sysselsättningen. För att dämpa lageravvecklingen infördes ett stöd som begränsade lageravvecklingstakten under första halvåret 1977.

Kreditpolitiken stramades successivt åt under 1976. Sedan hösten 1976 har tillväxten i penningmängden hållits på en låg nivå. Kreditgivningen till industrin har dock prioriterats medan kreditgivningen till hushållen stramats åt mycket hårt.

Den fortsatta kraftiga försämringen i bytesbalansen i början av 1977 gjorde det nödvändigt att begränsa den privata konsumtionsökningen. Regeringen beslöt därför i samband med justeringen av den svenska kronan med 6 % den 1 april att höja mervärdeskatten med ca 3 % fr. o. m. den 1 juni. För att kompensera barnfamiljerna höjdes barnbidraget den 1 juli med 300 kr. per år. Pensionärerna erhöll genom indexeringen av pensionerna automatisk kompensation för höjningen av mervärdeskatten. Den allmänt strama politiken balanserades dock av de stora arbetsmarknads- och industripolitiska satsningarna.

Devalveringen av den svenska kronan

Under sommaren stod det klart att Sverige inte kunde räkna med någon konjunkturuppgång under hösten 1977. Förhoppningen om en gynnsam internationell konjunkturutveckling under 1978 fick successivt revideras ned. Svensk industri kunde därför inte beräknas genom en kraftig exportledd produktionstillväxt frigöra sin potentiella produktivetsökningens reserv. Produktivitetstillväxten låg kvar på en mycket låg nivå. Utfallet av avtalsförhandlingarna i Sverige och övriga konkurrentländer för år 1977 innebar ingen relativ förbättring i Sveriges konkurrenskraft. Industrins finansiella styrka urholkades snabbt. Sverige fortsatte att i snabb takt förlora marknadsandelar både på hemma- och exportmarknaden.

Det stod fullt klart att det inte skulle vara möjligt att enbart genom interna åtgärder återställa Sveriges förlorade konkurrenskraft. Detta skulle vid fortsatt anknytning till den starka D-marken ha krävt en långsammare pris- och löneutveckling än i Förbundsrepubliken Tyskland under flera år. Detta alternativ framstod som helt orealistiskt och skulle ha lett till hög arbetslöshet. Det skulle också långsiktigt ha äventyrat utvecklingspotentialen inom stora delar av svensk industri. Regeringen ansåg det därför nödvändigt att Sverige lämnade ormsamarbetet. Devalveringen genomfördes den 29 augusti med 10 % i förhållande till ett effektivt kursindex som beräknas som ett vägt genomsnitt av de 15 viktigaste valutorna i svensk utrikeshandel (den s. k. korgen). I urvalet ingår valutorna för de länder som svarar för minst 1 % av Sveriges utrikeshandel och vars valutor noteras dagligen i Sverige.

När Sverige gick in i ormsamarbetet 1973 skedde det utan närmare officiell redovisning av vilka krav som en anknytning av den svenska kronan till D-marken måste ställa på svensk ekonomisk politik. Ett valutasamarbete av detta slag kräver emellertid att Sverige i stort sett för en med Förbundsrepubliken Tyskland parallell ekonomisk politik. Sve-

rige valde dock efter oljekrisen en helt annan ekonomisk-politisk strategi. Som jag tidigare har redovisat bidrog detta i hög grad till att den svenska pris- och kostnadsutvecklingen blev avsevärt snabbare än den västtyska.

Sveriges deltagande i det västeuropeiska monetära samarbetet motive-
rades bl. a. av att det ansågs önskvärt att Sverige upprätthöll fasta kurs-
relationer med våra viktigaste handelspartners. Eftersom ca hälften av
svensk utrikeshandel sker med utanförstående länder innebar ormsam-
arbetet ingen sådan valutastabilitet gentemot övriga valutor. Den tyska
marken flöt gentemot övriga valutor och de andra ormvalutorna följde
med. Den kraftiga uppvärderingen av den västtyska marken som sked-
de under loppet av 1976 bidrog till den allvarliga försämringen i svensk
industris konkurrenskraft. Nedjusteringen av den svenska kronan den
17 oktober 1976 och den 1 april 1977 med 3 resp. 6 % i förhållande till
D-marken innebar i stort sett endast ett upphävande av den uppvärde-
ring av den svenska kronan i förhållande till det effektiva kursindexet
som skett sedan Sverige trädde in i ormsamarbetet 1973.

Det monetära samarbetet mellan de s. k. ormländerna syftade också
till att stabilisera växelkursförändringar som kan utlösas genom omfat-
tande internationella kapitalrörelser. Detta avses ske genom ömsesidiga
åtaganden om interventioner, vilka emellertid innebär räntebärande kre-
dit på endast en à två månader mellan centralbankerna och registreras
omedelbart som en minskning i den svenska valutareserven. När en fun-
damental ojämnvikt föreligger mellan länderna utgör ormsamarbetet inte
någon nämnvärd stabiliserande faktor. Det visade sig bl. a. i den om-
fattande valutautströmning som skedde i Sverige sommaren och hösten
1976. Sammanlagt förlorades då nära 1/3 av valutareserven. Marknaden
hade då förväntat sig en uppskrivning av D-marken och att den svenska
kronan skulle skrivas ned i samband med en allmän justering av växel-
kurserna mellan ormländerna. Värdet av ormsamarbetet ligger främst i
att länder med relativt likartad pris- och kostnadsutveckling kan genom
ömsesidiga interventionsåtaganden förhindra att tillfälliga men omfat-
tande internationella kapitalrörelser leder till växelkursförändringar som
inte har sin grund i grundläggande jämviktsrubbningsar.

Anledningen till att Sverige beslöt lämna ormsamarbetet var således
främst den väsentliga skillnaden mellan den ekonomiska politiken i Sve-
rige och i Förbundsrepubliken Tyskland. Regeringen gjorde den bedöm-
ningen att det inte heller under de närmaste åren var möjligt att upp-
rätthålla en så fast kursrelation till den starka D-marken som ormsam-
arbetet förutsatte.

Även om det skulle bedöms önskvärt och möjligt att vidtaga den 10-
procentiga devalveringen inom ormen skulle detta ha försvagat tilltron
till ormsamarbetet. Om marknaden förväntade sig stora eller täta för-
ändringar i kursrelationerna mellan ormländerna, skulle ormsamarbetet

inte längre utgöra något nämnvärt stöd mot valutaspekulation. En annan konsekvens skulle sannolikt ha blivit att den svenska kronan skulle fortsatt att uppvärderas med D-marken gentemot utanförstående valutor. Det fanns all anledning att räkna med att de starka ormländerna skulle fullfölja den tidigare strama ekonomiska politiken även under 1978 med åtföljande uppvärdering av deras valutor. Kombinationen av en svag internationell ekonomisk utveckling i Västeuropa som försvårar Sveriges exportmöjligheter och en successiv uppvärdering av den svenska kronan skulle lett till en mycket svårbemästrad situation för svensk ekonomi. Riskerna för förnyad valutaspekulation mot kronan skulle ha ökat.

Sverige har under det senaste året devalverat den svenska kronan effektivt med sammanlagt 15 %. Detta innebär en väsentlig inhämtning av den förlust i konkurrenskraft som Sverige ådrog sig under åren 1975 och 1976.

Kan Sverige genom egna interna åtgärder hålla tillbaka pris- och kostnadsutvecklingen mer än vad som gäller för genomsnittet av övriga industriländer skapas förutsättningar för en framtida uppskrivning av den svenska kronan. Därigenom skulle det bli möjligt att avskärma Sverige från utifrån kommande internationella prisstegringar och att förhindra en inhemsk vinstinflation. Avsikten är att Sverige när dessa förutsättningar föreligger åter skall kunna anknyta till ett fastare västeuropeiskt valutasamarbete.

Löneskatten avvecklas

Arbetsgivar- och socialförsäkringsavgifterna höjdes med drygt 4 % per år under åren 1974—1977. Detta var en viktig orsak till den kostnadskris som svenskt näringsliv råkat in i. Till en del har höjningarna varit erforderliga för att finansiera viktiga förbättringar i den sociala tryggheten. Med hänsyn till den nivå den samlade avgiftsbelastningen på sysselsättningen i företagen nu nått avser regeringen att avveckla den allmänna arbetsgivaravgiften (löneskatten). Som ett första steg sänks uttaget med två procentenheter fr. o. m. den 1 januari 1978. Det innebär att skatten nu avvecklats helt i det inre stödområdet och i övrigt halveras.

Genom att hålla det samlade avgiftsuttaget oförändrat under de närmaste åren undanröjs en viktig lönekostnadsuppdrivande faktor. Detta skapar bättre förutsättningar för stabilisering av kostnadsutvecklingen.

Arbetsmarknads- och industripolitiska insatser

Regeringen har genom kraftfulla industri- och arbetsmarknadspolitiska insatser effektivt motverkat de tendenser till stigande arbetslöshet som förelegat under 1977. Hittills under 1977 har i genomsnitt 160 000 personer, omkring 4 % av arbetskraften, sysselsatts i olika former av åtgärder. I slutet av januari i år fattade regeringen beslut om ett syssel-

sättningspaket på 1,5 miljarder kr. Bland åtgärderna ingick tidigareläggning av statliga industribeställningar, utökning av antalet platser i beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning. Särskilda åtgärder för nytillträdande grupper på arbetsmarknaden såsom kvinnor och ungdomar vidtogs. Bidraget för intern företagsutbildning höjdes kraftigt från 8 till 25 kr./tim. under första halvåret 1977. I juni förlängdes detta bidrag till att gälla hela 1977. I början av oktober togs ett nytt steg. Regeringen har sålunda framlagt ett arbetsmarknadsprogram för vintern och våren 1978 på sammantaget ca 2 miljarder kr. Det skall ses mot bakgrund av den ogynnsamma utveckling som fortfarande kan förutses inom näringslivet.

Insatserna på det näringspolitiska området har syftat till att stödja företag som har långsiktiga överlevnadsmöjligheter och att förhindra omfattande uppsägningar av arbetskraft i företag och branscher som hamnat i akuta krissituationer. Särskilda åtgärder har vidtagits inom bl. a. stålindustrin, varven, sjöfarten, tekoindustrin och den manuella glasindustrin. Hittills fattade beslut innebär att de totala anslagen för arbets- och industripolitik under budgetåret 1977/78 uppgår till 10,6 miljarder kr. Regeringen har därutöver för avsikt att lägga fram ytterligare förslag rörande bl. a. stålindustrin.

2 Inriktningen av den ekonomiska politiken

2.1 Förutsättningar och mål för den ekonomiska politiken

De viktigaste målen för regeringens ekonomiska politik är att trygga sysselsättningen och att nedbringa inflationstakten väsentligt. Inom ramen för en generellt stram politik vad gäller privat och statlig konsumtion har regeringen beslutat göra stora satsningar på arbetsmarknadspolitiska åtgärder och på omfattande stöd till krisdrabbade branscher och enskilda företag. Vidare stimuleras aktiviteten i byggnadssektorn genom bl. a. förbättrade lånevillkor för bostadsbyggandet och insatser för energibesparande åtgärder. För att begränsa nedgången i industriinvesteringarna har regeringen också beslutat om generella frisläpp av investeringsfonderna samt andra direkt investeringsstödjande åtgärder.

Devalveringen och sänkningen av den allmänna arbetsgivaravgiften innebär också ett betydande stöd till industrins expansion och därmed till sysselsättningen. Många företag får möjlighet att minska förluster som annars hotat deras existens. För de starkare företagen betyder detta större möjligheter att konsolidera sin finansiella ställning och öka investeringarna. Skillnaden i ekonomiskt hänseende mellan olika branscher och företag är mycket stor. Den generella relativa kostnadssänkning som följt av devalveringen är inte av den storleksordningen att de mest utsatta branscherna såsom varv, stora delar av stålindustrin och tekoindu-

strin etc. därmed kan klara sig utan omfattande stödåtgärder. Här har krävts och krävs även framöver kraftfulla industripolitiska satsningar som dämpar avvecklingstakten eller möjliggör en omstrukturering till på sikt mer offensiva konkurrenskraftiga enheter.

En central uppgift för den ekonomiska politiken är att hejda den fortsatta försämringen i bytesbalansen och successivt skära ned underskottet väsentligt. Underskottet beräknas uppgå till drygt 16 miljarder kr., eller ca 4,5 % av BNP 1977. De stora bytesbalansunderskotten möjliggör inte för Sverige att hålla ett väsentligt högre efterfrågetryck än övriga Västeuropa.

Även om Sverige alltjämt har goda lånemöjligheter blir en snabbt växande utlandsskuld i längden en oacceptabel stor belastning på svensk ekonomi. Svensk industri måste öka exporten eller i ökad utsträckning ersätta importen för att Sverige skall nå balans. Fortsatta stora bytesbalansunderskott betyder att en alltför liten utrikeshandelssektor permanentas. Att bibehålla stora underskott är detsamma som att uppskjuta de nödvändiga åtgärder som krävs för att vidmakthålla och bygga ut en industrisektor som ger balans. Ju längre vi dröjer desto svårare blir det att i ett senare skede återföra nödvändiga resurser till den industriella utbyggnaden. Erfarenheten visar också att länder med stora och växande underskott har väsentligt svårare att stabilisera kostnads- och prisutvecklingen än andra.

För att pressa ner bytesbalansunderskottet måste den privata konsumtionen hållas inom mycket snäva ramar. Det är nödvändigt för staten att till väsentlig del finansiera de stora åtaganden som görs på det arbetsmarknads- och industripolitiska området. Även med den största restriktivitet vid prövningar av de statliga utgifterna kommer såsom följd av de sysselsättningsstödjande åtgärderna det statliga budgetunderskottet att bli väsentligt större 1978 än 1977. Ett betydande utrymme tas också i anspråk för utbyggnaden av den kommunala servicen. Det kommunala skatteuttaget 1978 beräknas av konjunkturinstitutet öka med 1,90 kr. i genomsnitt för landet nästa år. Hushållen kan därför inte räkna med någon ökning i de reala disponibla inkomsterna de närmaste åren. För stora grupper kan det bli fråga om en viss nedgång. Särskilt stöd kommer dock att ges till de mest utsatta grupperna. Vid bedömningen av hushållens reala standardutveckling 1978 måste också vägas in förlängningen av semestern med en vecka.

Produktionsnedgången i Sverige under 1977 och 1978 sammanhänger till mycket stor del med den negativa effekten av omsvängningen i lagerinvesteringarna. 1979 eller möjligen redan under andra halvåret 1978 kan dock en positiv omsvängning av lagerinvesteringarna förväntas ske. Industrins efterfrågan på arbetskraft torde därför förstärkas mot slutet av 1978 eller in på 1979, under förutsättning att Sverige kan försvara och förstärka sin relativa konkurrenskraft. Det är också en fullt realis-

tisk möjlighet att den västeuropeiska konjunkturen kan klart förbättras mot slutet av 1978 och under 1979, vilket skulle ytterligare förstärka industrins efterfrågan på arbetskraft.

Det totala arbetskraftsutbudet i timmar räknat kommer, främst beroende på införandet av den femte semesterveckan, att minska med ca 1,5 % 1978. Med hänsyn till den neddragning av den långsiktiga produktivitetstrenden, som av allt att döma skett i Sverige, torde hela ekonomin produktionskapacitet öka mycket långsamt 1978. Konjunkturinstitutet anser att sysselsättningsläget mellan genomsnittet 1977 och 1978 trots den beräknade låga BNP-ökningen 1978 inte skall behöva försämrars. Är denna prognos riktig skulle en viss förbättring kunna ske under loppet av 1978. Arbetsmarknadspolitiken kommer emellertid att utsättas för hårda prov under de närmaste 6 à 12 månaderna. Sysselsättningssvårigheterna bör dock med undantag för vissa orter rimligen vara av övergående natur.

De stora variationerna i kapacitetsutnyttjandet med särskilt lågt utnyttjande i flera av de exportorienterade branscherna innebär att en generell expansion av inhemsk efterfrågan inte nämnvärt kan höja sysselsättningen i dessa branscher. Att föra en så expansiv politik att den övertaliga arbetskraften absorberades fullt ut i de övriga branscherna och i den skyddade sektorn skulle generera kraftiga löneglidnings- och prisstegringsimpulser framför allt i de sektorer som i dag alltjämt arbetar med relativt högt kapacitetsutnyttjande. När sedan produktionen svänger uppåt igen i exportindustrin, skulle ett återförande av arbetskraften endast kunna ske med betydande tröghet, vilket skulle hämma den långsiktiga exporttillväxten och öka inflationstrycket. Den återvinning av förlorad internationell konkurrenskraft som devalveringarna inneburit får inte förloras genom en politik som förstärker pris- och kostnadsstegringsimpulserna. Sverige kan inte i sitt nuvarande utsatta läge med stora bytesbalansunderskott försitta några möjligheter när det gäller att stabilisera kostnads- och prisutvecklingen.

2.2 Utrikeshandel och bytesbalansmål

Efter hand har det framstått alltmera klart att det inte kommer att vara möjligt att återställa utrikesbalansen till 1980 vilket uppställdes som mål i 1975 års långtidsutredning. Det svenska näringslivets försämrade konkurrenskraft under de senaste åren i förening med en relativt hög inhemsk efterfrågenivå har lett till en väsentligt kraftigare försämring av Sveriges handels- och bytesbalans än vad som ansågs troligt för ett à två år sedan.

De relativa prishöjningarna 1975 och 1976 på svensk export motsvarades av en ungefär lika stor marknadsandelsförlust. Värdemässigt ökade därför exporten i ungefär samma takt som världshandeln i löpande priser under dessa år. Vid de samband som råder mellan prisökning och

exportvolym blir dock förlusten av exportvolymtillväxten på sikt väsentligt större än relativprisökningen. Marknadsandelsförlusterna fortsätter således även sedan höjningen av relativpriserna upphört. Detta har lett till en kraftig försämring i handelsbalansen 1977. Den svenska exporten av bearbetade varor beräknas 1977 inte öka alls medan marknadstillväxten inom OECD-området beräknas uppgå till 4,5 %.

För att hejda fortsatta marknadsandelsförluster och för att återvinna förlorade marknadsandelar var det nödvändigt att genom devalveringar av den svenska kronan skapa förutsättningar för en relativ sänkning av exportpriserna i utländsk valuta. Det finns klara indikationer på att svenska företag efter devalveringen har sänkt sina exportpriser. Det gäller t. ex. massaindustrin som kraftigt sänkt dollarpriserna på bl. a. sulfatmassa. Även från många andra företag har rapporterats prissänkningar och ökad förmåga att konkurrera om nya order.

Konjunkturinstitutet räknar med att importpriserna stiger med drygt 10 % 1977 och exportpriserna med 7 %. Hela denna 3-procentiga försämring av bytesförhållandet är dock inte en effekt av devalveringen och det ökade utbudstrycket som åtstramningen av den inhemska efterfrågan medfört. Starkt stigande priser på vissa importerade råvaror t. ex. kaffe har också medverkat till försämringen i bytesförhållandet. Varje procentenhet med vilket bytesförhållandet försämrats ökar underskottet i bytesbalansen med närmare en miljard kronor.

En devalvering som leder till en sänkning av exportpriserna i förhållande till importpriserna får till en början en negativ effekt på bytesbalansen. Bytesbalansunderskottet innevarande år beräknas av konjunkturinstitutet uppgå till 16,5 miljarder kr. På lite längre sikt blir dock effekten en lägre import och en högre export än vad som annars blivit fallet.

För 1978 beräknar konjunkturinstitutet att handeln inom OECD-området för bearbetade industrivaror växer med 6,5 %. Marknadstillväxten, beräknad som en vägd tillväxt av den beräknade importen hos Sveriges avnämländer, har antagits uppgå till 5,5 %. Den svenska exporten kan med beaktande av såväl de kvardröjande negativa effekterna av tidigare relativprishöjningar och de positiva effekterna av relativprissänkningar under 1977 och 1978 räkna med viss återvinning av marknadsandelar. Exporten av bearbetade varor torde därför öka med 7,5 %.

Totalt sett skulle den svenska exporten under 1978 öka med 6 % när hänsyn tagits till råvaruexportens utveckling samt en förutsedd kraftig nedgång i fartygsexporten. Importen beräknas öka med 1,5 %. Ungefär 4,5 procentenheters skillnad mellan export- och importtillväxt i kombination med en drygt 3-procentig försämring i bytesförhållandet betyder att förbättringen i handelsbalansen endast uppgår till något mer än 1/2 miljard kr. 1978. Genom fortsatt växande underskott i tjänste- och transfereringsbalansen — bl. a. som följd av stigande räntor på utlands-

skulden — kommer det samlade bytesbalansunderskottet 1978 enligt konjunkturinstitutet att uppgå till drygt 18 miljarder kr.

Att konjunkturinstitutet i dag räknar med ett sämre utfall av utrikeshandeln än vad regeringen angav i samband med devalveringen i augusti i år förklaras främst av en mera pessimistisk bedömning av den internationella efterfrågan.

Det är viktigt att betona den stora osäkerheten i kalkyler av detta slag. Erfarenhetsmässigt är prognoser rörande bytesbalansutvecklingen be-
häftade med stora svårigheter. Den svaga utvecklingen av den privata konsumtionen, lageravvecklingen inom handeln och industrin samt fallande investeringar kan sammanlagt leda till en lägre importökning än vad konjunkturinstitutet har förutsett.

Ökningen av turistnettot kan också bli mindre med hänsyn till den svaga utvecklingen av hushållens reala inkomster och effekten av devalveringen. Det är därför enligt min bedömning sannolikt att underskottet i bytesbalansen kan bli något mindre än vad konjunkturinstitutet förutser.

Nedgången i svensk industris hemmamarknadsandelar är i sig ett allvarligt men mindre uppmärksammat inslag i den svenska ekonomins utveckling. Importbenägenheten har allmänt sett stigit mycket starkt sedan början av 1960-talet men varit särskilt markant under senare år. Delvis är detta ett utslag av den ökade internationella specialiseringen som följt av liberaliseringen av handeln. Den höga importbenägenheten betyder att efterfrågetrycket får ett större negativt genomslag på bytesbalansen i Sverige än övriga industriländer. Exporten måste vid den nu rådande höga importbenägenheten växa utomordentligt snabbt för att Sverige på sikt skall återvinna jämvikt i bytesbalansen. Med hänsyn till de svårigheter som kan förutses att åstadkomma den långsiktiga höga exporttillväxt som krävs måste ökad uppmärksamhet riktas mot den importkonkurrerande industrins möjlighet att hävda sig.

De mindre och medelstora företagen har traditionellt varit starkare inriktade på hemmamarknaden. Regeringens politik att skapa rimliga arbetsbetingelser för de mindre företagen innebär en förstärkning av den importkonkurrerande industrin. Ett bättre tillvaratagande av de inhemska resurserna och ökad hushållning med energi och råvaror är också ett led i en begränsning av importen. Det är dock självfallet viktigt att slå fast Sveriges starka försvar för en fortsatt liberalisering av världshandeln.

2.3 Investeringsfrämjande åtgärder

Uppgiften att successivt åstadkomma ett överskott i vårt varuutbyte med utlandet måste huvudsakligen falla på den producerande industrin. Det är därför ett väsentligt samhällsintresse att industrins konkurrens-

kraft stärks och att dess kapacitet ökar så att den på sikt kan åstadkomma den nödvändiga balansförbättringen. Omstruktureringen av svensk industri från vikande till expanderande branscher och företag kommer att långsiktigt kräva stora kapitalresurser. Denna grundläggande uppfattning motiverar de åtgärder som har satts in för att stimulera industrins kapacitetsupbyggnad.

De informationer som i dag föreligger i form av enkäter o. dyl. pekar mot att industrins investeringar skulle minska kraftigt både i år och nästa år. Konjunkturinstitutet beräknar nedgången till ca 14 % i år och ca 11 % för 1978. Anledningen är främst att företagen mot bakgrund av den långsamma internationella konjunkturåterhämtningen, det svaga konkurrensläget, den stora lediga kapaciteten och den svaga finansiella ställningen inte har motiv och möjlighet att investera.

För att så långt det är möjligt stimulera näringslivets investeringsaktivitet har regeringen beslutat att helt frisläppa investeringsfonderna för konjunkturutjämning för byggnads- och maskininvesteringar i hela landet. För byggnadsinvesteringarna kommer fonderna att vara öppna fram t. o. m. den 31 mars 1979, medan sluttidpunkten för maskininvesteringarna har satts till den 31 december 1978. För att ge största möjliga stimulans ges företagen rätt till såväl ett 10-procentigt investeringsavdrag som en möjlighet att utnyttja investeringsfondsmedlen till 100 %. F. n. får företagen inget avdrag och får endast använda maximalt 75 % av fonderna för 75 % av investeringskostnaderna. Regeringen har dessutom beslutat att med vissa begränsningar förlänga giltighetstiden för det 25-procentiga investeringsavdraget och det 10-procentiga investeringsbidraget för maskininvesteringar t. o. m. utgången av år 1978. De motordrivna fordonen omfattas inte av denna förlängning. För dessa kan dock — under vissa förutsättningar — stöd utgå för leveranser som sker under det första kvartalet 1978. Regeringen är också beredd att pröva ansökningar om fondutnyttjande för exportfrämjande åtgärder i positiv anda i enlighet med de möjligheter som den nuvarande lagstiftningen ger. Det är självfallet så att dessa åtgärder kan få en mera betydande genomslagskraft först då framtidsbedömningarna för efterfrågan blivit mera positiva. Det torde dock vara möjligt att begränsa den investeringsnedgång som konjunkturinstitutet antagit för 1978. Man bör dock hålla i minnet att även vid den nu förutsedda investeringsnivån fortsätter industrins produktionskapacitet att öka.

Bostadsinvesteringarna har utvecklats svagare än beräknat hittills under 1977. Regeringen har genom främst kraftiga höjningar av lånetaket senast i september 1977 väsentligt underlättat en expansion av bostadsbyggandet. Enligt regeringens bedömning finns det skäl att räkna med en högre igångsättning under 1977 än den konjunkturinstitutet antagit för 1977 (48 000 lägenheter). Målet är en fortsatt höjning av bostadsbyggandet 1978. För att spara energi i det befintliga bostads- och lokal-

beståndet kommer regeringen under hösten att lägga fram ett omfattande stödprogram för energibesparande åtgärder.

2.4 Prispolitiken

För att förhindra att växelkursändringen i slutet av augusti skulle ge upphov till en prishöjande spiral införde regeringen ett allmänt prisstopp som gällde t. o. m. den 31 oktober 1977. Även i anslutning till växelkursjusteringen i april, inför höjningen av mervärdeskatten, gällde allmänt prisstopp under tiden den 7 april—den 31 maj 1977.

De korta prisstopp som regeringen har använt sig av under 1977 har ingått som komplement till andra stabiliseringspolitiska medel. Det har varit särskilt angeläget att förhindra att växelkursändringarna leder till omotiverade prishöjningar. Sådana prishöjningar som är en direkt följd av att importvaror blir dyrare är dock oundvikliga. De kan också ses som en avsedd konsekvens av växelkursförändringen, vilken syftade till att göra svenska varor mera konkurrenskraftiga i förhållande till utländska varor. Ett allmänt prisstopp bör tillämpas under en begränsad tidsperiod, om inte risk för ogynnsamma effekter skall uppstå. Särskilt måste hänsyn tas till de konsekvenser av ett prisstopp i form av konkurrensbegränsande producentsamarbete eller minskade incitament till investeringar, som på sikt verkar pris- och kostnadsänkande.

Sedan åtgärder vidtagits inom växelkurspolitiken för att återge näringslivet dess internationella konkurrensförmåga bör successivt prisutvecklingen bli lugnare. När det allmänna prisstoppet löper ut den 31 oktober 1977 kommer emellertid även fortsättningsvis att bedrivas en mycket intensiv prisövervakning för att förhindra omotiverade prishöjningar. Jag vill också understryka att prisstoppet på baslivsmedel är i kraft även efter den 31 oktober 1977. Regeringen har vidare givit statens pris- och kartellnämnd i uppdrag att inom ramen för en mycket intensiv prisövervakning särskilt observera och kartlägga vissa omständigheter i företagens prissättningspolitik. Det gäller dels när priserna höjs på varor som tillverkas i företag där löneutvecklingen överskrider vad som har överenskommit i avtal, dels när prishöjningar sker för att "kompensera" för volymminskningar i försäljningen. Det gäller också när det står klart att prishöjningen inte motiveras av inträffade kostnadshöjningar utan i stället är en följd av företagets förväntningar om kommande kostnadsökningar. I fall av denna karaktär bör nämnden fortlopande hålla regeringen informerad.

Det bör starkt understrykas att alla parter i samhället har ett ansvar för kostnads- och därmed prisutvecklingen. Framgången i kampen mot prisstegringarna är enligt min mening framför allt beroende av hur kostnadsstegringarna kan bemästras.

2.5 Finanspolitiken

Finanspolitiken kommer att bli mycket stram de närmaste åren. Det krävs för att den i slutet av augusti vidtagna devalveringen skall bli framgångsrik. Statens finanspolitik måste utformas med utgångspunkt i kraven på att bryta trenden mot ökande underskott i utrikesbetalningarna och på att dämpa prisstegringarna.

På den statliga budgetens utgiftssida innebär kravet på stramhet en mycket stark återhållsamhet med nya utgiftsåtaganden. Även sådana kostnadskrävande reformer som framstår som utomordentligt angelägna måste uppskjutas tills det ekonomiska utrymmet för dem kan skapas.

Två områden som har ett direkt samband med den nuvarande konjunktursvackan kräver emellertid särskilda insatser. Det gäller för det första saneringen av krisbranscher som stålindustrin, textil- och konfektionsindustrin och varven. Det gäller för det andra sysselsättningspolitiken där regeringen genom sitt nyligen presenterade arbetsmarknadspolitiska program satsat ytterligare ca 2 miljarder kr. för att möta riskerna för en växande arbetslöshet. I takt med att lönsamheten i industrin förbättras och riskerna för arbetslöshet minskar avses dessa särskilda insatser minska i omfattning. Även vid en mycket restriktiv prövning av nya utgiftsåtaganden kommer statens budgetunderskott 1978 att bli väsentligt högre än 1977 på grund av de stora insatserna på det arbetsmarknads- och industripolitiska området.

På den statliga budgetens inkomstsida medför kravet på stramhet att skatteomläggningen 1978 måste utformas så att den privata konsumtionen hålls inom de snäva ramar som hänsynen till de stora underskotten i bytesbalansen kräver. Regeringen kommer att föreslå riksdagen en omläggning av statliga skatteskalen som innebär att skatteuttaget blir 5,5 miljarder kr. lägre än det skulle ha blivit om 1977 års skatteskala inte ändrats.

Justeringen av skatteskalorna har tillkommit efter överläggningar med arbetsmarknadens parter. Beroende på den ekonomiska utvecklingen under 1978 kan ytterligare finanspolitiska åtgärder bli nödvändiga.

Regeringen kommer också att framlägga förslag under hösten om ökat stöd till barnfamiljerna.

Den offentliga konsumtionen ökar kraftigt både 1977 och 1978. Det är främst den kommunala verksamheten som är expansiv. Den kommunala konsumtionsvolymen beräknas av konjunkturinstitutet öka med 4,3 % 1976—1977 och med 4,7 % mellan 1977 och 1978. Enligt kommunalekonomiska utredningen (KEU) krävs en volymexpansion på ca 2 % per år för att upprätthålla oförändrad ambitionsnivå, klara det av riksdagen beslutade programmet för utbyggnaden av barnomsorgen och fullfölja de fastställda planerna för långtidssjukvårdens utbyggnad. Även om osäkerheten är stor vid beräkningen av den expansionstakt som krävs

för att klara de prioriterade områdena, står det helt klart att konsumtionsutvecklingen ligger över vad som långsiktigt är förenligt med det samhällsekonomiska utrymmet.

Enligt den överenskommelse som träffades mellan regeringen och kommunförbunden i juni innevarande år är det "nödvändigt att kommunerna gör en översyn av sina flerårsplaner i syfte att uppnå en till det samhällsekonomiska utrymmet bättre anpassad volymmässig ökningstakt". Regeringen beslöt vid denna överenskommelse att föreslå riksdagen att ge kommunerna ett bidrag på 720 milj. kr. för att behovet av höjningar av de kommunala skatterna skulle begränsas. Regeringen har vidare tilldelat 28 kommuner extra skatteutjämningsbidrag med ett sammanlagt belopp av 97 milj. kr. Dessutom måste beaktas den lättnad som sänkningen av de allmänna arbetsgivaravgifterna innebär för kommunerna.

De kommunala skattehöjningarna beräknas av konjunkturinstitutet bli ca 1,90 kr. per skattekrona 1978. Medelutdebiteringen skulle då bli 28,74 kr. per skattekrona. Höjningen motsvarar ca 4 miljarder kr. i från hushållen indragna skatter och innebär också att marginalskatten höjs med ca 2 procentenheter.

Bytesbalansunderskottet innebär att det totala sparandet i den svenska ekonomin är för litet. Sparandets fördelning på olika sektorer 1976—1978, såsom det redovisas i konjunkturinstitutets höstrapport, framgår av nedanstående tablå. Institutets beräkningar tyder på ett ökat underskott i bytesbalansen 1978, dvs. ett ytterligare minskat inhemskt sparande. Denna utveckling kan bara brytas om sparandet i någon inhemsk sektor kan öka utöver vad konjunkturinstitutet har förutsatt i sina kalkyler.

Finansiellt sparande 1976—1978 (Milj. kr.)

	1976	1977	1978
<i>Bytesbalans</i>	-10 550	-16 460	-18 340
Hushåll	12 050	15 130	16 450
Näringsliv, bostäder	-37 460	-40 850	-35 150
Offentlig sektor (inkl. socialförsäkringssektorn)	14 860	9 260	360
<i>Summa</i>	-10 550	-16 460	-18 340

Källa: Konjunkturinstitutet.

Det är väsentligt att det statliga utgiftsoverskottet begränsas så långt möjligt och att det inkomstöverskott som 1978 uppstår i den kommunala sektorn inte minskas genom en ytterligare expansion av de kommunala utgifterna. Som ett led i en politik för att åstadkomma ett större inhemskt sparande avser jag att föreslå regeringen att för riksdagen lägga fram förslag om ökat lönsparande.

Avslutning

Den ekonomiska politiken i vårt land har sedan 1974 varit inriktad på att överbygga den djupa internationella lågkonjunktur, som följde i oljekrisens spår. I vissa hänseenden har denna politik varit framgångsrik. Arbetslösheten har varit väsentligt lägre i Sverige än i nästan alla jämförbara länder. Överbrygningspolitiken har emellertid samtidigt skapat allvarliga problem främst därför att den bidrog till att pris- och kostnadsstegringarna i Sverige blev snabbare än i omvärlden. Samtidigt visade sig den påräknade konjunkturåterhämtningen utomlands att bli svagare än beräknat.

Våra svårigheter har främst tagit sig uttryck i växande underskott i handels- och bytesbalansen och i ett däremot svarande ökat behov av upplåning utomlands. Delvis utgör underskotten följder av den efterfrågestimulerande politik som fördes i syfte att hålla sysselsättningen uppe och varom rådde bred politisk enighet. Vår obalans i förhållande till omvärlden sammanhänger emellertid i än högre grad med den försvagning av vår exportindustris och importkonkurrerande industris internationella konkurrenskraft som ägt rum sedan 1975 till följd av att lönekostnaderna under dessa år ökade väsentligt snabbare än i jämförbara länder. Svensk industri har på grund härav gjort betydande förluster av marknadsandelar såväl på exportmarknaden som här hemma. För innevarande år beräknas bytesbalansunderskottet komma att uppgå till 16,5 miljarder kr. Därav motsvarar endast ca 3 miljarder kr. Sveriges andel av OECD-ländernas totala underskott gentemot OPEC-länderna. I stort sett halva underskottet kan enligt konjunkturinstitutets beräkningar hänföras till marknadsandelsförlusterna.

Riksdagen uttalade sig så sent som våren 1976 för det i 1975 års långtidsutredning uppsatta målet att balansen i utrikeshandeln skulle vara återställd till år 1980. Det måste i dagsläget konstateras, att ett förverkligande av detta mål icke kan åstadkommas. Det skulle utsätta folkhushållet för en alltför tung belastning och nödvändiggöra alltför stora inskränkningar i såväl privat som offentlig konsumtion. Det bör emellertid samtidigt understrykas att det kan vara förenat med stora risker att skjuta balansmålet allt för långt på framtiden. Nya starka prishöjningar på importerade råvaror kan icke uteslutas. Det land som redan i utgångsläget har ett stort underskott i sin utrikeshandel skulle därvid förvisso hamna i en utomordentligt besvärlig situation.

I dagsläget har vi också problem av långsiktig och strukturell natur. De gäller i bl. a. varven, gruv-, stål- och textilindustrin. De i egentlig mening långsiktiga strukturproblemen har förvärrats av kostnadsutvecklingen. En rad företag inom vissa branscher har drabbats av utomordentliga svårigheter. I flera fall har omedelbara stödinsatser från samhällets sida varit nödvändiga för att rädda sysselsättningen och för att hjälpa företagen över en akut kris. Åtgärder har vidtagits inom bl. a.

varv, sjöfart och teko-industri. Ytterligare insatser kommer att erfordras inom bl. a. stålindustrin.

Den totala resurstillväxten i den svenska ekonomin har i år såväl som förra året legat under genomsnittet i jämförbara länder. En orsak härtill har varit våra svårigheter att hävda oss på exportmarknaden. Vår ekonomi har inte fått samma draghjälp från utlandet som tidigare. Den volymmässiga uppgången på exportsidan som nu kan förutses förväntas bidra till en successiv ökning av totalproduktionen — förhållandevis blygsam under 1978 men sannolikt snabbare under 1979.

De senaste årens långsamma totala resurstillväxt har lett till problem bl. a. vad gäller den offentliga sektorn. Den offentliga konsumtionen har vuxit betydligt snabbare än totalproduktionen. Särskilt snabb har expansionen varit inom den kommunala sektorn. Betydande kommunala skattehöjningar har vidtagits. Även om en något snabbare ökning av totalproduktionen under kommande år leder till lättnader härvidlag är det uppenbart, att den offentliga sektorns expansion inte kan fortsätta i samma takt som under senare år. Ju mer den offentliga expansionen ökar, desto mindre blir utrymmet för privat konsumtion. Det är inte rimligt att den aktiva generationen i längden skall behöva räkna med en oförändrad eller sjunkande konsumtionsstandard.

Tre mål står i centrum för den ekonomiska politiken i nuvarande situation: att trygga sysselsättningen, att bringa ned inflationen samt att hejda en fortsatt försämring av bytesbalansen och att successivt skära ned underskottet. Regeringens politik under året har utformats med utgångspunkt i dessa mål. Mycket stora satsningar har sålunda gjorts för att värna om sysselsättningen. Åtgärderna har varit av en storleksordning som saknar tidigare motsvarighet. Beslutet att lämna den s. k. valutaormen och vidtaga nedjusteringar av den svenska kronkursen, som jag uppehållit mig vid i det föregående, har syftat till att stärka den svenska industrins internationella konkurrenskraft för att därigenom skapa förutsättningar för den nödvändiga ökningen av svensk export och begränsningen av utländsk import. Devalveringarna kommer tillsammans med vidtagna åtstrammingsåtgärder, bl. a. vårens höjning av mervärdeskatten, att ha importåterhållande verkningar.

Omfattningen av de ekonomiska problemen och åtgärderna för att komma till rätta med dessa har medfört att prisuppgången under 1977 blir väsentligt större än vad som angavs i årets finansplan och den reviderade finansplanen. De vidtagna åtgärderna har direkt åsyftat att påverka konsumtionen för att nå nödvändiga stabiliseringspolitiska mål. Prisstegringarna exkl. effekterna av de indirekta skatterna (nettoprisindex) är lägre i år än 1976. Det ger goda utsikter att under loppet av 1978 få ner inflationen till en lägre nivå än under de senaste åren.

En av förutsättningarna för att få ner inflationstakten är dock att kostnadsutvecklingen i förctagen kan dämpas. För att medverka härtill

har regeringen föreslagit att arbetsgivaravgifterna totalt sett inte höjs under de närmaste åren. Efter hörande av parterna på arbetsmarknaden läggs vidare förslag om en skatteomläggning för 1978 och om indexreglering från 1979 av den nya skatteskalen. Härigenom läggs grunden för en lugn avtalsrörelse.

En ytterligare förutsättning för att inflationsutvecklingen skall kunna brytas är att stora offentliga utgiftsökningar inte omintetgör resultatet av den återhållsamhet som nu krävs av löntagare och företagare. Även många kostnadskrävande reformer som framstår som angelägna måste därför anstå tills det samhällsekonomiska utrymmet härför skapats.

Nödvändigheten att förhindra en ytterligare försämring av vår bytesbalans innebär att det inte kommer att finnas något utrymme för ökning av privat konsumtion vare sig i år eller nästa år. För betydande grupper kan en viss standardsänkning inträffa. Detta ställer självfallet stora krav på samhällssolidariteten. Inkomstförbättringar utöver vad den ekonomiska tillväxten ger utrymme för blir meningslösa, eftersom de leder till nya prisstegringar. Kostnadsstegringar som är större än i vår omvärld ökar automatiskt behovet av åtgärder för att hålla tillbaka konsumtionen.

Den växande insikten om vårt lands problem liksom det samhällsansvar som finns på den svenska arbetsmarknaden inger förhoppningar om att vi skall kunna lösa våra svårigheter och lägga grunden till en fortsatt välstandsökning.

I bilaga redovisas konjunkturinstitutets preliminära prognos för den ekonomiska utvecklingen i Sverige under nästa år. Den förbättring som förutses under 1978 jämfört med 1977 är förhållandevis blygsam. Jag har redan berört den nedgång i inflationstakten, som förutses. Exporten beräknas öka med drygt 6 % i volym under det att importökningen stannar vid ca 1,5 %.

Även om detta inte skulle leda till någon värdemässig förbättring av bytesbalansen, innebär det ändå en klar förbättring av den volymmässiga relationen mellan export och import som vi haft under senare år. Jag vill emellertid understryka den osäkerhet, som vidlåder bedömningar av bytesbalansutvecklingen. Den internationella konjunkturutvecklingen kan bli gynnsammare än vad konjunkturinstitutet räknat med. Den genomförda devalveringen kan få ett snabbare genomslag än vad kalkylerna förutsätter. Min bedömning är att en förbättrad exportefterfrågan kan komma att ge sig till känna under hösten 1978.

Prognosen för 1978 innebär vidare att den beräknade nedgången i totalproduktionen under innevarande år — som framför allt sammanhänger med en nedgång i lagerinvesteringarna — på nytt förbyts i uppgång. Läget på arbetsmarknaden kan senare komma att förbättras varvid de sysselsättningstillfällen som skapas inom den offentliga sektorn fortsätter att spela en viktig roll.

Den allmänt nedåtgående trenden för Sveriges vidkommande torde nu vara på väg att brytas och bör nästa år successivt kunna bytas i en uppgång. Det betyder inte att våra problem kommer att vara ur världen, men det torde medföra att vi i mindre grad måste ägna vår energi åt att lösa akuta kriser och i högre grad kan avsätta våra krafter för att bygga framtiden.

3 Hemställan

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

att godkänna den inriktning av den ekonomiska politiken som jag har förordat i det föregående.

4 Beslut

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

*Bilaga***En sammanfattning av det ekonomiska läget, baserad på konjunkturinstitutets höstrapport 1977***Den internationella utvecklingen*

Den internationella konjunkturutvecklingen hittills i år har varit en besvikelse. Det är egentligen bara i Förenta staterna som man kan tala om en relativt väl underbyggd återhämtning från efterkrigstidens djupaste och mest seglivade konjunkturredgång. Visserligen har även där expansionen visat tecken på en dämpning under den senaste tiden. Å andra sidan har det samtidigt börjat komma klara signaler på en fortsatt uppgång i de fasta investeringarna. I Förenta staterna väntas tillväxten i år överstiga 5 %. I Västeuropa däremot har återhämtningen av allt att döma hamnat i en ny paus, och även i Japan har ekonomin uppvisat stora svagheter de senaste månaderna. Ett utmärkande drag har varit en nedgång i hushållens konsumtionstillväxt parallellt med en fortsatt dämpad investeringsutveckling. Den markerade dämpningen av aktiviteten har föranlett regeringarna i flera större länder att vidta stimulansåtgärder. Viktigast härvidlag är de stimulanspaket som satts in i Förbundsrepubliken Tyskland och Japan — motsvarande ca 1 procentenhet av bruttonationalprodukten i vardera landet. En viss omorientering av politiken i expansiv riktning har också skett i bl. a. Frankrike. Vidare har stimulansåtgärder aviserats i Storbritannien, för vilka utrymme nu skapats efter en grundlig restaurering av landets externa balans.

Den omorientering mot en mer expansiv ekonomisk politik som pågått i flera viktiga länder de senaste månaderna är mycket välkommen. Den skall ses mot bakgrund av att arbetslösheten i OECD-området åter börjat öka. I augusti i år var drygt 16 miljoner personer — eller nästan 5,5 % av arbetskraften — utan arbete. Visserligen är de stimulanser som hittills satts in i t. ex. de västtyska och japanska ekonomierna relativt begränsade. De kan dessutom inte väntas avsätta några märkbara resultat redan i år. Men effekter av dem bör göra sig gällande under 1978 och är viktiga injektioner för att få till stånd en mer allmän, självgenererande expansion.

En avgörande faktor för ett hävdat konjunkturförlopp är att man får en återhämtning av näringslivets fasta investeringar. Den politikomläggning som nu sker i många länder och den nedgång i inflationen som pågått de senaste två åren bör verksamt bidra till en omsvängning i positiv riktning av det allmänna förtroendeklimatet också i näringslivet. I samma riktning verkar det ökade kapacitetsutnyttjande som blir resultatet av vidtagna stimulansåtgärder. Vidare talar den omständigheten att

investeringsaktiviteten under en följd av år varit osedvanligt låg för att behov nu successivt uppkommer för en expansion.

Ett inte oväsentligt inslag i bilden är också att de restriktioner på den externa sidan som f. n. starkt begränsar många, främst mindre, länders ekonomisk-politiska rörelsefrihet avtar vid en uppgång i bytesbalansmässigt starkare länder. Bidragande till en konjunkturuppgång i Väst-europa och Japan är också den, inte minst psykologiskt, positiva effekten av en god konjunktur i Förenta staterna.

För OECD-området som helhet väntas en ökning av den totala produktionen, bruttonationalprodukten, med knappt 4 % 1977. Därvid torde tillväxttakten för Västeuropas del begränsa sig till ett par procent.

Det fortsatta konjunkturförloppet i industriländerna framstår som mycket svårbedömt. Det förefaller sannolikt att Förenta staternas ekonomi kan visa en hygglig växtkraft även under det framförliggande året. Samtidigt är det knappast troligt att en kraftig konjunkturuppgång i Väst-europa och Japan är omedelbart förestående. Det har t. o. m. varnats för att den återhämtning som sakta och tvekande pågått de senaste två åren i dessa länder kommer av sig. Med hänsyn till de negativa effekter detta skulle få för den redan nu mycket höga arbetslösheten verkar en sådan utveckling knappast trolig. Man kan i stället anta att industriländernas ekonomier inte tillåts gå in i en ny konjunkturedgång den närmaste tiden. Om de negativa tendenser som visat sig de senaste månaderna skulle stå sig eller rentav förstärkas torde ytterligare stimulansåtgärder komma att sättas in. Att dessa skulle resultera i en markerad uppgång i den västeuropeiska konjunkturen före mitten av 1978 framstår ändå som mindre sannolikt. Huvudprognosen för Västeuropa skulle därför enligt konjunkturinstitutet, kunna beskrivas så att en fortsatt förhållandevis långsam, men successivt växande, produktionsökning är att vänta.

Det ser ut som den allmänna trenden i konjunkturförloppet kommer att gå åt motsatt håll i å ena sidan Förenta staterna och å andra sidan Västeuropa och Japan. Därmed skulle man komma ur den synkronisering i konjunkturen mellan viktiga länderområden i industrivärlden som gällt såväl under högkonjunkturen 1972—1973 som under recessionen 1974—1975.

Utvecklingen i Sverige

Den svenska exportutvecklingen under första halvåret 1977 motsvarade i hög grad bilden av en klar försvagning av efterfrågetillväxten i våra avnämländer. Framför allt har råvaruexporten, som under 1976 till stor del bar upp exportökningen, inneburit en besvikelse. Nedgången i exportens marknadsandelar synes ha fortsatt både för bearbetade varor och råvaror. Enligt den preliminära statistik som nu föreligger skulle den totala exporten t. o. m. ha minskat något i volym under de första nio månaderna 1977 jämfört med motsvarande period 1976.

Samtidigt som exportökningen låtit vänta på sig, har den inhemska efterfrågan utvecklats långsammare än väntat under loppet av 1977. Det gäller främst den privata konsumtionen, industriinvesteringarna och bostadsbyggandet. Däremot har den kommunala verksamheten expanderat något snabbare än väntat.

Den svaga efterfrågeutvecklingen har inneburit ökade svårigheter för det svenska näringslivet. Inom industrin blev problemen för flera branscher ytterligare accentuerade under första hälften av 1977. Regeringen har vidtagit omfattande åtgärder i syfte att stärka den svenska industrins konkurrenskraft. Genom fortsatt stora arbetsmarknadspolitiska insatser har vidare arbetslösheten hållits nere.

Den enkätinformation om företagens export- och investeringsplaner som insamlats tyder inte på att någon vändning uppåt skulle vara nära förestående. Enligt konjunkturinstitutets konjunkturbarometer i september 1977 fortsatte försvagningen av industrikonjunktoren under tredje kvartalet. Orderingången från hemmamarknaden har fallit ytterligare och den länge väntade vändningen uppåt i exportefterfrågan har uteblivit.

Totalt sett tycks dock ändå orderingången från exportmarknaderna ha upphört att minska. Mot bakgrund av den svaga orderutvecklingen har industriproduktionen dragits ned ytterligare men inte tillräckligt för att åstadkomma en reduktion av de mycket stora färdigvarulagren. På branschnivå rapporterar emellertid bl. a. massaindustrin, järn- och stålverken samt delar av verkstadsindustrin att en lagerneddragning nu inletts för deras del. Gapet mellan industrins mycket otillräckliga orderstockar och rekordstora färdigvarulager är nu sålunda minst lika accentuerat som tidigare i år. Företagens exportorderförväntningar präglas emellertid av en viss tillförsikt men totalt sett väntas orderingången ändå minska även under fjärde kvartalet i år. Produktionsplanerna inför fjärde kvartalet och första halvåret 1978 pekar därför på en fortsatt sänkning av produktionsnivån. Under det kommande vinterhalvåret räknar industriföretagen med en ännu större försämring av sysselsättningsläget än tidigare.

Konjunkturinstitutet förutser i sin höstrapport en nedgång av bruttonationalprodukten med mer än 2 % från 1976 till 1977. Det är första gången under efterkrigstiden som BNP minskar. Det är inte bara den svaga efterfrågeutvecklingen som leder till produktionsminskningar. Starkt produktionsdämpande verkar också de stora lager som byggts upp. Bakom konjunkturinstitutets prognos finns ett antagande om en svag vändning uppåt för exporten under andra halvåret i år.

De totala fasta investeringarna väntas minska med ca 2 % mellan helåren 1976 och 1977. Därmed skulle bruttoinvesteringarna minska för tredje året i rad. Nedgången i år förklaras framför allt av kraftigt minskade investeringar inom industrin och i bostäder. Bostadsbyggandet som minskat under en följd av år har beräknats minska även 1977 eller med

ca 9,5 % i volym. Igångsättningen av lägenheter har utvecklats svagt under första halvåret 1977 och beräknas för helåret uppgå till 48 000 lägenheter. Industriinvesteringarna väntas enligt konjunkturinstitutets tolkning av augustienkäten minska kraftigt i volym — närmare 14 % — från 1976 till 1977. Ett lågt kapacitetsutnyttjande i förening med en pressad vinstsituation har sannolikt varit av avgörande betydelse för denna utveckling.

Den kommunala investeringsaktiviteten väntas däremot ha expanderat betydligt i år efter de senaste årens svaga utveckling. Uppgången som är att hänföra till primärkommunerna kan väsentligen sättas i samband med den kraftiga utbyggnaden av dag- och fritidshem. Totalt sett beräknas de kommunala investeringarna öka i volym med 10 % i år.

De senaste årens osedvanligt kraftiga lagerupbyggnad väntas upphöra i år. Enligt den senaste konjunkturbarometern förväntas de tendenser till lagerneddragningar som gjort sig gällande inom vissa industribranscher komma att omfatta allt större del av industrin. Totalt sett beräknas lagerinvesteringarna minska med 1,3 miljarder kr. från 1976 till 1977. Lageromslaget innebär ett efterfrågebortfall som motsvarar inte mindre än 2,5 % av bruttonationalprodukten.

Den privata konsumtionen ökade med endast 0,5 % i volym första halvåret 1977 jämfört med motsvarande period 1976. Jämfört med andra halvåret 1976 innebär detta säsongrensat en sjunkande konsumtion. Den svaga utvecklingen under första halvåret talar för att konsumtionsvolymen för helåret 1977 knappast kommer att bli större än under 1976. Enligt konjunkturinstitutets bedömning beräknas den totala privata konsumtionen minska med 0,3 % i volym i år. Detta förutsätter en viss förstärkning av konsumtionen mellan första och andra halvåren 1977. Med tanke på de senaste månadernas svaga försäljning i detaljhandeledet kan det inte uteslutas att nedgången i privat konsumtion kan komma att bli ännu större.

Den offentliga konsumtionen väntas öka med 3 % under 1977, varav den statliga med knappt 1 % och den kommunala med nära 4,5 %. Den starka ökningen i den kommunala aktiviteten medför att sysselsättningen ökar starkt även i år.

Med antagande om en nära nog stagnerande exportvolym från 1976 till 1977 innebär konjunkturinstitutets kalkyler att den totala efterfrågan skulle minska med 2 % 1977. Nedgången i den inhemska efterfrågan förklaras till större delen av det stora omslaget i lagerinvesteringarna.

Mot bakgrund av denna svaga utveckling av inhemsk efterfrågan beräknas importvolymen minska med ca 1,5 % 1976—1977. Som en följd av bl. a. devalveringarna i april och augusti 1977 kommer importpriserna emellertid att stiga betydligt snabbare än exportpriserna. Exkl. fartyg väntas exportpriserna öka med ca 6 % medan priserna på importen i genomsnitt ökar med över 10 %. Detta medför att handelsbalansen kom-

mer att försämrans ytterligare jämfört med 1976. För 1977 förutses sålunda ett underskott i handelsbalansen på 7 miljarder kr. Sveriges traditionellt stora överskott i sjöfartsnettot väntas till följd av att världshandelsflottan fortfarande är för stor i förhållande till fraktvolymer ligga kvar på en låg nivå 1977. Turistnettot försämrans med ytterligare ca 0,8 miljarder kr. och transfereringarna väntas ge ett underskott på 5,6 miljarder kr. Sammantaget innebär detta att bytesbalansen för 1977 skulle uppvisa ett underskott på mer än 16 miljarder kr. Detta innebär en försämring från 1976 med nära 6 miljarder kr.

En ofrånkomlig effekt av de stabiliseringspolitiska åtgärder som vidtagits är att priserna kortsiktigt har ökat mer än enligt tidigare prognoser. Detta beror särskilt på devalveringarna och höjningen av mervärdesskatten. Konjunkturinstitutet räknar med en uppgång på drygt 13 % under loppet av 1977. Mellan helåren 1976 och 1977 blir prisstegringarna i storleksordningen 11,5 %.

Konjunkturinstitutets prognoser för försörjningsbalans och bytesbalans för såväl 1977 som 1978 framgår i tabell 1 och 2.

Institutet förutser för 1978 en ökning i exportvolymen på ca 6 % (exkl. fartyg ca 9,5 %). Med hänsyn till det låga utgångsläget och de insatta exportstimulerande insatserna kan uppgången förefalla svag. Emellertid ligger bakom exportkalkylerna ett antagande om en fortsatt ganska matt internationell konjunktur. En viss förstärkning av konjunkturuppgången i Västeuropa förutses dock. Devalveringarnas positiva effekter på exporten blir mera omfattande först 1979. Konjunkturinstitutet räknar med att en omsvängning i marknadsandelsutvecklingen sker redan i början av 1978. Mellan genomsnittet för helåren 1977 och 1978 torde emellertid andelsökningarna bli relativt måttliga. Osäkerheten i exportberäkningarna för 1978 bör understrykas. Dels är det internationella konjunkturförloppet nästa år ännu mycket svårt att ange, dels finns en stor osäkerhet på kort sikt vad gäller marknadernas reaktioner på de svenska exportvarornas relativprissänkning 1977 och 1978. Förhållandevis små avvikelser vad gäller förutsättningarna för beräkningarna ger stora utslag för den totala exporten.

Den inhemska efterfrågan väntas fortsätta att utvecklas svagt under 1978. Investeringsprognoserna utgår bl. a. från sedvanliga enkätundersökningar som insamlats av statistiska centralbyrån kring månadsskiftet augusti/september 1977. De totala bruttoinvesteringarna väntas fortsätta att minska 1978. Industrins investeringar torde därvid enligt konjunkturinstitutet minska med ca 11 %, ner till en nivå motsvarande 1970 års. Den pressade finansiella situationen och det låga kapacitetsutnyttjandet i utgångsläget verkar dämpande på investeringsviljan. De åtgärder som regeringen vidtagit för att förbättra den svenska industrins konkurrensläge får positiv effekt på investeringarna först med en betydande eftersläpning.

Vad gäller bostadsbyggandet har konjunkturinstitutet antagit att den totala igångsättningen skulle komma att uppgå till 52 000 lägenheter. Hänsyn har därvid tagits till de gynnsamma effekterna från justeringarna av lånetaken under 1977 och uttalanden om att i fortsättningen knyta an lånetaken till byggprisutvecklingen.

De kommunala investeringarna väntas öka med ca 5 % 1978 mot inte mindre än 10 % 1977. Uppgången väntas nästa år ligga främst i primärkommunerna. Den fortsatt expansiva utvecklingen är sannolikt till stor del betingad av att kommunernas ekonomi väntas bli betydligt förbättrad under 1978.

Lagerinvesteringarna väntas minska avsevärt nästa år. Förändringen från 1977 till 1978 motsvarar 0,6 % av bruttonationalprodukten i år.

För den privata konsumtionen förutser institutet en fortsatt svag minskning. Avgörande för konsumtionsutvecklingen är antaganden om löner och skatter m. m. för nästa år. Rent kalkylmässigt har institutet som utgångspunkt haft ett antagande om en höjning av arbetskraftskostnaderna per arbetad timme med ca 10 % från 1977 till 1978. För skatterna har antagits att en nominell sänkning sker 1978 med belopp som följer av de förslag i frågan som lagts fram av 1972 års skatteutredning.

Konsumentpriserna väntas stiga med ca 8 % under loppet av 1978.

Den offentliga konsumtionen, särskilt den kommunala, väntas öka starkt även nästa år. Det kommer att möjliggöra fortsatta stora personalökningar i den kommunala sektorn.

Med de antaganden och prognoser på skilda områden som konjunkturinstitutet gjort skulle den inhemska efterfrågan totalt sett komma att minska något 1978. Detta är förklaringen till att importvolymen ökar relativt långsamt, ca 1,5 %, från 1977 till 1978. Genom devalveringarna har emellertid importpriserna stigit och även om ökningen av exportvolymen blir avsevärt större än ökningen av importvolymen förutser konjunkturinstitutet ett underskott i handelsbalansen på 6,5 miljarder kr. 1978, mot 7 miljarder kr. 1977. Nettot av transfereringar och tjänster fortsätter att visa ökande underskott. För bytesbalansen totalt innebär institutets beräkningar ett underskott på drygt 18 miljarder kr.

Bruttonationalprodukten väntas stiga med endast 1,0 % från 1977 till 1978 i institutets rapport. Detta skulle normalt leda till ett avsevärt mera ansträngt läge på arbetsmarknaden nästa år. Införandet av den femte semesterveckan lindrar emellertid de negativa effekterna på arbetsmarknaden av den svaga produktionsuppgången. Vidare finns nu i kraft ett omfattande system av arbetsmarknadspolitiska insatser.

Tabell 1 Försörjningsbalans för 1975—1978

	Miljarder kr. 1976	Procentuell volymförändring		
		1975— 1976	1976— 1977 prognos	1977— 1978 prognos
<i>Tillgång</i>				
BNP	323,5	1,5	-2,3	1,0
Import	84,0	7,2	-1,3	1,6
Summa tillgång	407,5	2,6	-2,1	1,1
<i>Efterfrågan</i>				
Bruttoinvestering	66,8	-1,9	-2,2	-1,6
Näringsliv	33,9	0,6	-4,0	-7,0
därav: industrin	15,7	0,6	-13,7	-11,0
Statliga myndigheter och affärsverk	7,9	0,3	-0,8	1,3
Kommuner	12,1	-1,4	10,0	5,0
Bostäder	12,9	-9,0	-9,5	2,9
Lagerinvestering	7,8	(-0,4) ¹	(-2,5) ¹	(0,6) ¹
Privat konsumtion	171,7	4,4	-0,3	-0,3
Offentlig konsumtion	83,8	2,8	3,0	4,2
Statlig	28,1	0,7	0,8	3,3
Kommunal	55,7	4,0	4,3	4,7
Tjänstenetto	-2,8
Export	80,2	5,8	0,2	6,2
Summa efterfrågan	407,5	2,6	-2,1	1,1

¹ Lagerinvesteringarnas förändring i procent av föregående års bruttonationalprodukt.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 2 Bytesbalans för 1975—1978

(Milj. kr.)

	1975	1976	1977 prognos	1978 prognos
Export, varor	72 012	80 195	84 895	96 580
Import, varor	74 000	84 000	91 970	103 055
<i>Handelsbalans</i>	-1 988	-3 805	-7 075	-6 475
Korrigeringsstatistik				
Korrigering av handelsstatistiken	-268	-106	-235	-260
Sjöfartsnetto	2 940	3 087	2 800	2 800
Resevaluta	-2 542	-3 169	-3 950	-4 550
Övriga tjänster, netto	-2 246	-2 986	-3 200	-3 600
Transfereringar, netto	-3 405	-4 375	-5 600	-7 050
Korrigeringspost	800	800	800	800
<i>Bytesbalans</i>	-6 709	-10 554	-16 460	-18 335

Källa: Konjunkturinstitutet.