

**Sysselsättning, penningvärde  
och framåtskridande**

INDUSTRIENS UTREDNING SINSTITUT



# **Sysselsättning, penningvärde och framåtskridande**

**En sammanfattning av  
stabiliseringsutredningens betänkande:  
Mål och medel i  
stabiliseringspolitiken**

**ALMQVIST & WIKSELL  
STOCKHOLM · GÖTEBORG · UPPSALA**

## Innehåll

Förord. . . . .	7
Inledning. Stabiliseringsutredningens bakgrund och direktiv . . . . .	9
Kap. 1. Den internationella bakgrunden . . . . .	13
Kap. 2. Målen för den ekonomiska politiken . . . . .	17
Kap. 3. Sambandet mellan den totala efterfrågan och målen för den ekonomiska politiken. . . . .	26
Kap. 4. Handels- och valutapolitiken. . . . .	36
Kap. 5. Penning- och kreditpolitiken. . . . .	42
Kap. 6. Finanspolitiken . . . . .	63
Kap. 7. Stabiliseringspolitik genom regleringar och kontroller . . . . .	77
Kap. 8. Arbetsmarknadspolitik . . . . .	79
Kap. 9. Lönepolitiken . . . . .	85
Kap. 10. Samordningen av den ekonomiska politiken . . . . .	97

## Förord

I augusti 1961 avgav Stabiliseringsutredningen sitt betänkande »Mål och medel i stabiliseringspolitiken» (SOU 1961: 42). I detta framföres en mängd tankegångar och ställningstaganden, som är av stor vikt för förståelsen av dagens och morgondagens samhällsekonomiska problem. Föreliggande skrift, som tillkommit på initiativ av Svenska Arbetsgivareföreningen, utgör en sammanfattning av betänkandets innehåll. Dess syfte är att sprida kunskap därom till en större läsekrets än den, som önskar tillgodogöra sig betänkandet i dess helhet. Det är utgivarnas förhoppning att denna sammanfattning skall kunna läsas med behållning av en bred allmänhet och att den skall komma till användning såsom underlag för diskussioner inom ramen för olika typer av studieverksamhet.

Denna skrift har utarbetats inom Industriens Utredningsinstitut av civilekonom Lars Wohlin. Utredningens huvudsekreterare agr. lic. Clas-Erik Odhner, verksam som ekonom i Landsorganisationen, och docent Karl-Olof Faxén, Svenska Arbetsgivarföreningen, som varit expert i utredningen har beretts tillfälle att läsa manuskriptet och gjort många värdefulla påpekanden. De har dock inget ansvar för sammanfattningens utformning.

Stockholm i november 1961

Ragnar Bentzel

## Inledning<sup>1</sup>

### Stabiliseringsutredningens bakgrund och direktiv

Först i samband med den världsomfattande ekonomiska depressionen i början på 1930-talet inleddes en aktivare konjunkturpolitik såväl i Sverige som på andra håll ute i världen. Tidigare stod statsmakterna i stort sett passiva inför konjunkturrörelserna och konjunkturpolitiken sköttes huvudsakligen av centralbankerna, som hade att följa de regler som guldmyntfoten uppställde. Politiskt drevs aktiviseringen av konjunkturpolitiken fram genom kraven på en effektivare bekämpning av 1930-talets höga arbetslöshet. En stor roll spelade också de teoretiska landvinningarna inom nationalekonomin. De nya tankegångar för den praktiska politiken som föddes därur gick ut på att staten skulle motverka konjunkturarbetslöshet genom väsentligt aktivare åtgärder än tidigare. I Sverige företrädde dessa idéer av den s. k. Stockholmskolans nationalekonomer, vilka framlade sina grundtankar i delbetänkanden i anslutning till den stora arbetslöshetsutredningen av år 1931.

Förhållandena i samhället har starkt förändrats sedan 1930-talet och därmed förutsättningarna för konjunkturpolitiken. Den offentliga verksamheten har vuxit i omfattning och allt större andel av nationalinkomsten passerar statens och kommunernas budgetar. Därav har följt ökade möjligheter att påverka och styra den ekonomiska utvecklingen. Sveriges ökade be-

<sup>1</sup> Inledningen utgör inget referat av betänkandet och här framförda synpunkter svarar civ.ekon. Lars Wohlin ensam för.

roende av utlandet har dock verkat i motsatt riktning. Utrikeshandels andel av nationalprodukten är större nu än på 1930-talet. Denna ökningstendens väntas bestå, dels därför att den tekniska utvecklingen fordrar allt större produktionsenheter, vilket i sin tur nödvändiggör en ökad specialisering länderna emellan, dels emedan Sverige av allt att döma förr eller senare kommer att inordnas i en allmän västeuropeisk marknad. Vidare begränsar Sveriges medlemskap i Internationella valutafonden, i GATT<sup>1</sup> och i OEEC<sup>2</sup> — numera OECD — landets handlingsfrihet när det gäller växelkursförändringar och tullpolitik.

Kraven på den ekonomiska politiken har ställts allt högre under efterkrigstiden. Målsättningen är inte längre enbart att dämpa konjunkturarbetslöshet utan att överhuvudtaget förhindra uppkomsten av arbetslöshet, samt även att på vissa väsentliga områden söka styra den samhällsekonomiska utvecklingen. Då efterkrigstiden i Sverige och Västeuropa präglats av en stark ekonomisk expansion med praktiskt taget full sysselsättning, endast avbruten av smärre stagnationsperioder, har det centrala problemet emellertid inte så mycket blivit att bekämpa arbetslöshet som fastmer att förhindra den fortskridande försämringen av penningvärdet, som i ett sådant läge visat sig bli ett besvärande problem, och bevara balansen i utrikeshandeln, utan att därvid släppa kravet på full sysselsättning.

För att erhålla en vetenskaplig belysning av dessa problem uppdrog finansministern 1951 åt ett antal nationalekonomer att

---

<sup>1</sup> GATT är den engelska förkortningen för General Agreement on Tariffs and Trade. Den svenska termen är allmänna tull- och handelsavtalet.

<sup>2</sup> OEEC = Organisation for European Economic Co-operation, bildades 1948 och bestod av 18 västeuropeiska länder, när den 1961 ombildades till OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), där även USA och Kanada ingår som fullvärdiga medlemmar.

göra en serie undersökningar, som syftade till att klargöra möjligheten att bevara ett fast penningvärde i ett samhälle med full sysselsättning. Penningvärdeutredningen fullföljdes dock inte i den omfattning som från början avsågs. Redan vid tillsättandet av penningvärdeutredningen hade förutsatts att den skulle följas av en ny kommitté med uppdrag att på basis av de teoretiska arbetena framlägga konkreta förslag rörande den praktiska utformningen av ekonomisk-politiska åtgärder. Denna kommitté, som tillsattes 1955, antog namnet Stabiliseringsutredningen och bestod av representanter för de politiska partierna, förvaltningen, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna samt för andra organisationer inom näringslivet.<sup>1</sup>

I direktiven till Stabiliseringsutredningen anges dess första uppgift vara att precisera innebörden av den ekonomiska politikens olika *målsättningar* såsom full sysselsättning, stabilt penningvärde, stigande levnadsstandard m. m., studera deras inbördes samband samt söka finna en rimlig avvägning dem emellan. Den andra och väsentligaste uppgiften var att diskutera och ta ställning till vilka stabiliseringspolitiska *medel* som borde användas för att uppnå de önskade målen samt närmare utforma dem.

Som en central punkt i utredningsuppdraget har slutligen också ingått att söka finna ut hur långt det är möjligt att vinna enighet kring målsättning och metoder för den ekonomiska poli-

---

<sup>1</sup> Utredningen har bestått av generaldirektör Gustav Vahlberg ordförande, förbundsordförande Harald Adamsson, drätseldirektör Fritiof Boo, riksdagsman Knut Ewerlöf, direktör Curt-Steffan Giesecke, riksdagsman Sven Gustafson, riksdagsman Stig F. Hansson, fil. dr Rudolf Meidner, förbundsordförande Åke Nilsson, generaldirektör Bertil Olsson, direktör Axel Stensgård, direktör Ragnar Sundén och direktör Lars-Erik Tbnbolm. Huvudsekreterare har varit agr. lic. Clas-Erik Odhner.

tiken på olika områden. De politiska motsättningarna har sedan gammalt varit starka på detta område. Vissa synnerligen kontroversiella frågor, i första hand frågan om utformningen av en konjunkturrörlig företagsbeskattning, har utredningen undvikit att ta ställning till. För att kunna lägga fram ett enhälligt betänkande utan reservationer från olika håll har man i första hand sökt komma fram till vissa gemensamma huvudlinjer för den ekonomiska politiken. Man har också kunnat nå enighet på flera väsentliga punkter där de politiska partierna tidigare företrätt olika uppfattningar.

Utredningens diskussion om de stabiliseringspolitiska problemen har självfallet förts utifrån de erfarenheter, som vunnits av den ekonomiska politik, som förts sedan andra världskriget. Man har också måst bygga på en ingående kunskap om hur konjunkturstörningar uppstår och sprids i den svenska ekonomin. För att inte belasta framställningen med redogörelser för den historiska bakgrunden har utredningen valt att i en särskild bilaga ge en översikt av den ekonomiska utvecklingen under efterkrigstiden. Bilagan är på cirka 100 sidor och har utarbetats av stabiliseringsutredningens sekretariat.



## KAPITEL 1

### Den internationella bakgrunden

I ett litet land som Sverige med omfattande utrikeshandel har den internationella konjunkturutvecklingen stort inflytande på ekonomin. Innan man diskuterar målen och medlen för den ekonomiska politiken har det därför varit nödvändigt att i grova drag bedöma de allmänna ekonomiska utvecklingstendenserna i världen under så lång tid som utredningen haft anledning att söka överblicka, dvs. i stort sett 1960- och 1970-talen. Vidare måste man klarlägga vilken rörelsefrihet Sverige har och kan väntas få med hänsyn till det internationella ekonomiska samarbetet. Detta kommer också in som en väsentlig faktor i kapitlet om handels- och valutapolitiken.

De politiska och ekonomiska tendenser, som under de närmaste decennierna kan väntas komma att sätta sin prägel på världsekonomin, syns vara av både expansiv och depressiv karaktär.

Som *expansiva tendenser* kan följande faktorer betraktas:

a) Inom de västerländska demokratierna har man under efterkrigstiden blivit allt mer medveten om konjunkturpolitikens möjligheter. Arbetslöshet och inkomstbortfall anses inte längre behöva förekomma i större omfattning om lämpliga åtgärder vidtas. Denna nya inställning skapar trygghet även för företagarna och medverkar därigenom till en expansivare företagspolitik.

b) Den starka politiska spänningen i världen driver fram en ekonomisk expansion, både därför att alla parter vill förstärka grundvalen för de militära ansträngningarna och för att de genom fredliga prestationer inåt och utåt vill bevisa överlägsenheten av sitt politiska system.

c) Den aktuella strävan till ekonomisk integration mellan länderna inom de politiska blocken samt ansatserna till globalt ekonomiskt samarbete kan antas komma att ha en stimulerande effekt på det allmänna ekonomiska framåtskridandet.

d) Det är sannolikt att konkurrensen mellan öst och väst om de underutvecklade länderna kommer att ställa ökade krav på de redan industrialiserade ländernas resurser. I den mån de förra kan hjälpas att komma in i en långsiktig ekonomisk expansion, kan detta bli en stabiliseringsfaktor i den internationella konjunkturutvecklingen.

e) De möjligheter till ekonomisk expansion, som den mycket snabba vetenskapliga och tekniska utvecklingen efter kriget skapat, synes växa i accelererat tempo.

*Depressiva tendenser* kan också komma att göra sig gällande:

a) I många länder har de styrande blivit mer angelägna att förhindra inflation. Särskilt i USA och Storbritannien har man varit beredd att något pruta på sysselsättningskravet och offrat möjligheten till en omedelbar produktionsökning med tanke att på lång sikt nå ekonomisk balans och en säkrare expansion utan inflationistiska störningar. Strävan att bevara en stabil prisnivå kan föra med sig relativt kraftiga variationer i produktion och sysselsättning.

b) Om ökade insatser för de underutvecklade länderna inte kommer till stånd från Västerlandets sida i tillräcklig omfattning,

föreligger risk för att de ekonomiska förbindelserna med dessa länder får en depressiv effekt på världsekonomin. För att finansiera sin industrialisering försöker många av dessa länder att forcera utbudet av råvaror, varigenom priserna på världsmarknaden pressas och deras totala valutainkomster sjunker. Industrieländernas avsättningsmöjligheter på dessa marknader krymper då också.

c) När allt mindre del av konsumtionen i industriländerna avser att täcka människornas fundamentala behov och denna i högre grad inriktas mot umbärligare varor måste efterfrågan bli instabilare. Expansionen kan också komma att mattas av, när de materiella behoven inte längre känns lika ofrånkomliga. Detta gäller dock utvecklingstendenser på mycket lång sikt.

d) Speciellt för Sverige och för andra västeuropeiska småstater utanför EEC<sup>1</sup> blir utvecklingen beroende av om en anslutning till EEC kan komma till stånd och på vilka villkor detta kan ske. Skulle en sådan helt utebli, kan diskrimineringen mot exporten av förädlade produkter till detta område väntas skapa betydande svårigheter för den fortsatta ekonomiska expansionen i Sverige. Även ett dröjsmål kan ha ogynnsamma följder för Sverige.

Efter en avvägning av ovanstående faktorer mot varandra finner utredningen att expansionstendenserna dominerar långtidsperspektivet i världsekonomin om än inte i lika hög grad som hittills under efterkrigstiden.

#### **Det internationella samarbetet**

Det vidgade internationella samarbetet på det ekonomiska området har beskurit friheten att driva en aktiv inhemsk konjunk-

<sup>1</sup> European Economic Co-operation, Europeiska Ekonomiska Gemenskapen.

turpolitik. Det finns dock ingen anledning att beklaga denna utveckling. Sverige har som exportland ett vitalt intresse av att importörländernas handels- och valutapolitiska rörelsefrihet begränsas. Utredningen anser emellertid inte att enbart en följsamhet till konjunkturutvecklingen utomlands representerar en acceptabel ambitionsgrad för stabiliseringspolitiken. Handels- och valutapolitiken bör användas i den utsträckning, som våra internationella avtal tillåter oss, när målen för den ekonomiska politiken inte kan nås med andra medel.

Om Sverige kommer att stå utanför en gemensam västeuropeisk marknad skulle den svenska exporten särskilt av färdigvaror allvarligt diskrimineras. I ett sådant läge måste Sverige dels finna nya exportmarknader och dels stärka sin konkurrenskraft på de gamla marknaderna så att diskrimineringen kan övervinnas. Detta förutsätter att man genomför en snabb industriell expansion samtidigt som kostnadsnivån hålls nere.

## KAPITEL 2

### Målen för den ekonomiska politiken

Målen för den ekonomiska politiken bör vara en stigande levnadsstandard, en hög, jämn och produktiv sysselsättning och ett stabilt penningvärde. I sin strävan att uppnå dessa tre centrala mål måste man emellertid också ta hänsyn till en serie andra önskemål, vilket begränsar valet av medel.

I första hand är det nödvändigt för Sverige att upprätthålla ett fritt och balanserat handelsutbyte med utlandet. Detta är i sin tur en förutsättning för att de tre huvudmålen skall kunna uppnås. Vidare finns ett allmänt krav på en skälig inkomstfördelning. Rörelsefriheten i den ekonomiska politiken har minskats av olika gruppers rädsla för vilken effekt medlen skulle få på inkomstfördelningen. Även om det skett en uppmjukning av inställningen härvidlag, kan man vänta att inkomstfördelningsaspekten också i fortsättningen får inflytande på valet av medel.

Också bibehållandet av det fria konsumtionsvalet har ett väsentligt värde, varför den ekonomiska politiken i görligaste mån bör undvika att skapa köer eller ransoneringar. Önskan att upprätthålla en viss försörjningsberedskap i händelse av avspärrning från andra länder måste likaså tillmätas en viss betydelse. Till sist utgör våra demokratiska traditioner, institutioner och vårt fria organisationsväsen en tillgång som måste bevaras. Som ett sådant värde betraktar utredningen löntagar- och ar-

betsgivarorganisationernas frihet att utan statsmakternas inblandning sluta avtal om löner och arbetsvillkor.

Utredningen har ansett det som sin uppgift att utreda möjligheterna och medlen att uppnå de uppställda målen. Den har dock på grund av uppdragets storlek tvingats att starkt begränsa sig och därför inte diskuterat detaljutformningen av de medel som den förordar. Inte heller har den ansett sig kunna ta upp avvägningar mellan den privata och offentliga sektorns omfattning i samhällsekonomin till närmare övervägande.

#### **Stigande levnadsstandard**

För en fortgående och snabb ökning av levnadsstandarden krävs en gynnsam produktivitetsutveckling. Med produktivitet avses här produktionsvolym per arbetstimme. För att produktiviteten i samhället skall stiga måste produktionsökningen vara större än tillväxten av den yrkesverksamma befolkningen. Då tillskottet av arbetskraft i Sverige under de närmaste decennierna enligt föreliggande prognoser endast kommer att uppgå till 0,35 procent om året i genomsnitt, kan man i praktiken sätta likhetstecken mellan produktions- och produktivitetsutveckling. Som mått på den totala produktionsvolymen i landet används bruttonationalprodukten, en måttstock som dock är behäftad med många brister.

Man kan dock inte sätta likhetstecken mellan stigande levnadsstandard och stigande produktion. Flera andra faktorer bestämmer vår levnadsstandard. En av de väsentligaste är avvägningen mellan fritid och arbete. I stället för högre produktion kan vi välja mer fritid, som är en annan form av standardhöjning. För att ytterligare precisera innebörden av målsättningen stigande levnadsstandard måste man förutsätta en viss inkomstfördelning. Strävan får inte enbart gå ut på att öka nationalproduktens stor-

lek, fördelningen måste vara sådan att alla medborgare får del av stegringen. En skälig inkomstfördelning måste av denna anledning uppsättas som ett självständigt mål.

Skälen till att en hög ekonomisk tillväxttakt måste vara ett centralt mål för den ekonomiska politiken är inte bara att en standardstegring är önskvärd på grund av en allmän och naturlig önskan hos folk att få det bättre. Det torde också på lång sikt, som närmare utvecklas i det följande, vara lättare att uppnå full sysselsättning och fast penningvärde vid hög framstegstakt än vid låg. Omvänt gynnar också full sysselsättning och fast penningvärde det ekonomiska växandet.

Det är emellertid inte bara produktionens storlek som är av intresse, utan även dess inriktning, dvs. *vad* som produceras. I allmänhet bör målet vara att producera varor och tjänster av just de typer och kvaliteter som konsumenterna efterfrågar. Inom viktiga områden såsom bostadsbyggandet och jordbruket bestäms emellertid produktionens omfattning inte av den efterfrågan, som skulle föreligga vid en marknadsmässig prisbildning, då staten här påverkar priset genom subventioner och tullar. En stor del av vår konsumtion avser vidare av samhället direkt tillhandahållna tjänster och varor, exempelvis sjukhus och skolor. Det blir de politiska värderingarna, som kommer att bestämma produktionens inriktning på dessa områden. Utredningen har ej ansett sig ha anledning att närmare diskutera denna inriktning.

#### **Framstegstakt och investeringar**

Nära sammanhängande med målsättningen en hög framstegstakt är frågan om avvägningen mellan konsumtion och investeringar. Det gäller inte bara att öka nationalproduktens storlek utan också

att avgöra hur stor del som skall gå till omedelbar behovstäckning och hur mycket som skall investeras för att möjliggöra en ökad behovstäckning i framtiden. Den ekonomiska expansionen bestäms i hög grad av investeringsverksamhetens omfattning. Staten bör därför aktivt eftersträva en sådan storlek av den totala investeringsverksamheten, att den produktionsökningstakt som sätts upp som mål kan uppnås. Numera har staten också ett väsentligt större inflytande över investeringsverksamheten än tidigare. De offentliga och de av det offentliga direkt styrda investeringarna omfattar cirka 60 procent av de totala. Genom finans- och penningpolitiska åtgärder kan staten också påverka de privata företagens vilja och möjlighet att investera.

Produktionsutvecklingen bestäms emellertid inte enbart av investeringarnas totala omfattning, även deras fördelning på sektorer och områden spelar stor roll. I princip borde de nya investeringarna sättas in där deras produktivitet blir störst. Att bestämma detta stöter emellertid på mycket stora svårigheter, särskilt inom den offentliga sektorn, emedan ingen marknadsprisättning existerar för offentliga tjänster. Utredningen har inte gått in på frågan om den långsiktiga avvägningen mellan olika investeringsändamål utan förutsatt att den kommer att diskuteras ingående av 1959 års långtidsutredning.

Med hänsyn till den växande utländska konkurrensen och till de ökade inhemska anspråk, som i framtiden kommer att ställas på såväl den privata som den offentliga sektorn, bör man enligt utredningens mening sikta på en något snabbare expansionstakt i samhällsekonomin som helhet än hittills och följaktligen på en ökad investeringsverksamhet.

Inriktas den ekonomiska politiken på att uppnå en viss investeringsnivå får detta konsekvenser för den kortsiktiga kon-



junkturpolitiken. För att samhällsekonomisk balans skall råda med jämvikt mellan den totala efterfrågan och det totala utbudet krävs att investeringarna motsvaras av ett lika stort sparande. Tidigare har finanspolitikens uppgift begränsats till att skapa utrymme för de offentliga investeringarna dvs. skaffat det erforderliga sparandet genom skatter och prioriterad upplåning. Den samhällsekonomiska balansen har man i stället sökt åstadkomma genom att de finans- och penningpolitiska åtgärderna inriktats på att variera omfattningen av de privata investeringarna alltefter konjunkturväxlingarna. Härigenom kom ingen hänsyn att tas till vilken sammanlagd investeringsnivå och framstegstakt som blev följden. Det är av största vikt att konjunkturpolitiken med den ambitiösa målsättning som här uppställts utgår ifrån den totala investeringsvolymen och inom denna ram gör den nödvändiga avvägningen mellan den offentliga och den privata sektorns investeringsändamål.

#### **Full sysselsättning**

En hög sysselsättning är betydelsefull inte bara för den totala produktionens storlek utan också av sociala skäl. En omfattande arbetslöshet med dess otrygghet och dess nedbrytande verkningar på individerna kan inte accepteras. Den arbetslöshet som förelegat under efterkrigstiden har i allmänhet inte varit större än att de personliga problem, som den skapat, kunnat lösas genom arbetsförmedling, arbetslöshetsförsäkring och andra åtgärder i begränsad skala.

Det är emellertid inte tillräckligt att som mål uppställa full sysselsättning. Det är även viktigt att undvika överskottsefterfrågan på arbetskraft. Målet bör vara jämvikt mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft totalt och inom olika näringsgrenar.

Man bör skilja på olika slag av arbetslöshet. Förutom den som betingas av konjunkturväxlingarna finns: säsongarbetslöshet, omställningsarbetslöshet samt svårigheter för äldre och handikappade att finna arbete. Dessa senare former av arbetslöshet blir allvarligare i ett samhälle med låg sysselsättningsnivå. Det finns också en betydande dold arbetslöshet t. ex. hos småföretagare inom jordbruk och hantverk, vars företag ej ger dem full utkomst samt bland gifta kvinnor, som skulle önska ett förvärvsarbete, men ej kan finna ett sådant på den ort där de är bosatta.

För att bedöma målsättningen för utvecklingen på arbetsmarknaden är det av vikt att veta hur utvecklingen påverkar produktionen och strukturomvandlingen inom näringslivet. Erfarenheten visar att en så stark efterfrågan på arbetskraft som erfordras för att alla slag av arbetsföra skall finna sysselsättning leder till löneglidning och desorganisationsföreteelser på arbetsmarknaden, vilket återverkar negativt på produktionen. Vid riklig tillgång på arbetstillfällen blir den s.k. Hopp-Jerka-företeelsen dvs. täta byten av anställning mycket vanligt hos vissa kategorier av arbetskraft, särskilt den yngre. Den höga omsättningen av arbetskraft, som detta innebär, vållar företagen stora extrakostnader. En hög rörlighetsberedskap hos arbetskraften är å andra sidan i många fall önskvärd, då den främjar en smidig omställning av näringslivet och därmed även produktiviteten. Arbetstagarnas, i synnerhet de äldres villighet att byta yrke och/eller bostadsort och lämna svaga näringsgrenar är ofta ringa. Denna trögrörlighet bör man i första hand söka minska med arbetsmarknadspolitiska åtgärder och inte genom att driva upp efterfrågan på arbetskraft alltför högt.

Målet för den ekonomiska politiken måste alltså vara att efterfrågan på arbetskraft hålls så hög, att full sysselsättning kan

upprätthållas, men att den inte blir högre än att löneglidningen kan begränsas och desorganisationsföreteelser på arbetsmarknaden undvikas.

#### **Stabilt penningvärde**

Penningvärdeförsämringens skadeverkningar har en rättslig, en ekonomisk och en psykologisk sida. Den rättsliga är att den ändrar innebörden i alla avtal med tidsdimension, som är uttryckta i nominella belopp. Den ekonomiska är att det är svårt att få ett samhälle och dess institutioner, som är uppbyggda kring penningen som viktigaste värdemätare, att fungera utan fast penningvärde. Dessutom försvagar en isolerad inhemsk prisstegring näringslivets konkurrensförmåga gentemot utlandet. Den psykologiska är att inflationen fräter på den enskildes samhällssolidaritet och känsla för lag och rätt, därför att samhällsmaskineriet därvid inte längre fungerar på ett sätt som han kan godta som rättvist.

Även en ekonomisk politik som siktar till en penningvärdeförbättring, dvs. till ett prisfall av någon väsentlig omfattning, måste beräknas medföra stora nackdelar genom att produktion och sysselsättning inte kan upprätthållas. Målet för penningvärdeutvecklingen skall därför vara en fast prisnivå såväl på kort som på lång sikt.

Ett väsentligt problem är hur långt man skall driva kravet på stabilt penningvärde och vilka risker man skall ta ifråga om sysselsättning och produktionsutveckling för att nå detta mål. Det är knappast möjligt att på längre sikt hålla fast vid kravet på en fullständigt oföränderlig konsumtionsprisnivå. För vissa typer av prisstegringar vore det inte praktiskt eller rimligt att kräva motsvarande sänkningar av andra priser för att målet

skall anses vara uppnått. För det första måste prisstegringar på grund av en höjning av de indirekta skatterna givetvis accepteras. Sådana prisstegringar, som orsakas av förändringar i export- och importprisnivån, är mycket svåra att motverka. Endast i vissa lägen, som närmare diskuteras i kapitel 4, kan man tillgripa växelkursförändringar. Det måste därför i viss mån betraktas som ofrånkomligt att denna typ av prisstegringar slår igenom i den allmänna prisnivån. Av stor principiell betydelse är hur man skall ställa sig till sådana prisstegringar, som är en följd av olikheter i produktivitsutvecklingen inom olika delar av ekonomin. Driver de stigande kostnaderna upp priset på exempelvis tjänster eller jordbruksprodukter vore det orealistiskt att söka åstadkomma prissänkningar på andra håll för att motverka en höjning av prisnivån.

#### **Målsamband och målkonflikter**

Utredningen behandlar relativt utförligt alla de samband och konflikter som kan föreligga mellan de tre huvudmålen. Den mest svårlösta målkonflikten i stabiliseringspolitiken finns mellan full sysselsättning och stabilt penningvärde. Inte i något land har man hittills under någon längre period lyckats uppnå bägge målen samtidigt. Utredningen påpekar dock att det på längre sikt också finns ett samband dem emellan. En ohejdad inflation skulle nämligen dels leda till en försämring av Sveriges internationella konkurrensförmåga och dels få inhemska skadeverkningar, vilket i längden skulle göra det svårt att upprätthålla full sysselsättning och en gynnsam produktionsutveckling.

Av central betydelse för utredningens syn på de stabiliseringspolitiska problemen är dess analys av sambandet mellan produktivitsutvecklingen å ena sidan samt sysselsättning och penning-

värde å den andra. Vid en snabb produktivitetöknning är det lättare att förena full sysselsättning och stabilt penningvärde än vid en långsam. Förklaringen härtill ligger i att löneutvecklingen i högre grad bestäms av sysselsättningsgraden än av produktivitetens tillväxt. Är efterfrågan på arbetskraft hög, pressas lönerna upp. Företagens möjligheter att absorbera en sådan ökning i lönekostnaderna utan prishöjningar är givetvis större när produktiviteten stiger snabbt. Samtidigt betyder en stor ökning i produktionen att efterfrågan kommer att motsvaras av ett växande utbud av varor och tjänster, varigenom de prisuppdrivande krafterna minskar. Av dessa skäl är det angeläget att man använder sådana ekonomisk-politiska medel, som gynnar en snabb produktivitetutveckling. Utredningens förslag att höja investeringskvoten skall också ses mot bakgrund av detta förhållande.

### KAPITEL 3

#### **Sambandet mellan den totala efterfrågan och målen för den ekonomiska politiken**

I den allmänna ekonomiska debatten har begreppet samhällsekonomisk balans kommit att beteckna ett läge där det råder full sysselsättning och stabilt penningvärde. Därvid förutsätts också att balans råder i vår utrikeshandel eller att ett eventuellt underskott/överskott motsvaras av en långfristig utländsk upplåning eller utlåning. Samhällsekonomisk balans har sålunda blivit en sammanfattande term för den ekonomisk-politiska målsättningen. Något om produktionsutvecklingen utsäger den dock inte.

Den egentliga innebörden av begreppet som det används i den nationalekonomiska teorin är, att balans råder mellan totalt utbud och total efterfrågan. Eventuell brist på balans kan uttryckas som ett efterfrågeöverskott respektive -underskott av viss storleksordning. Ett efterfrågeöverskott anger att efterfrågan på såväl varumarknaden som på arbetsmarknaden överstiger utbudet varför en tendens till pris- och lönestegringar uppstår. Att fastställa om balans råder eller hur stor avvikelser från ett antaget jämviktsläge är, stöter emellertid på betydande svårigheter.

I nationalbudgeten görs inflationsgap- och deflationsgapkalkyler. Dessa kalkyler är dock ännu mycket osäkra även om de successivt förbättrats. Man kan i stället studera utvecklingen av vissa ekonomiska storheter såsom priser, antal arbetslösa, order-

läge etc. och ta dessa som indikatorer för graden av balans i ekonomin. Stabilt penningvärde och full sysselsättning har därvid i den allmänna debatten kommit att betraktas som de bästa indikatorerna på balans.

Tillförlitligheten hos dessa indikatorer beror givetvis på om ett direkt och omedelbart samband föreligger mellan förändringar i å ena sidan det totala utbudets och den totala efterfrågans storlek och å andra sidan sysselsättning och penningvärde. Då de generellt verkande ekonomisk-politiska åtgärderna syftar till att påverka den totala efterfrågan är det av största vikt att klarlägga sambandet mellan denna och målen för den ekonomiska politiken. I kapitel III diskuterar stabiliseringsutredningen dessa samband närmare. Huvudvikten lägges därvid vid det betydelsefulla sambandet mellan den totala efterfrågan och prisutvecklingen. Det första ledet — sambandet mellan medlen och den totala efterfrågan — diskuteras i de därpå följande kapitlen om handels-, finans- och penningpolitik.

#### **Sambandet mellan efterfrågan och prisbildning**

Hur bestäms priset på en vara? En mängd faktorer spelar här in: efterfrågans storlek och priskänslighet, antalet företagare som tillverkar varan och graden av konkurrens dem emellan etc. Om man bortser från statligt dirigerad prisbildning kan man göra en schematisk uppdelning av det sätt på vilket priset bildas i två huvudtyper, mellan vilka det givetvis finns en serie mellanformer. Den första av dessa huvudtyper omfattar sådana varor som är homogena i den meningen att de ej har den enskilda producentens utformning eller varumärke. Varorna blir således fullt utbytbara oberoende av vem som tillverkar dem. Exempel på sådana varor är stapelvaror såsom spannmål, metaller etc. Priset på dessa

bestäms av förhållandet mellan utbud och efterfrågan. Den enskilde företagaren måste rätta sig efter marknadspriset. Denna grupp kallas också konkurrensprissatta varor.

Den andra huvudtypen av prisbildning avser sådana varor som är heterogena, dvs. varje producents vara kan särskiljas av konsumenterna. Dyliga varor brukar sammanfattas under begreppet märkesvaror. Varje producent söker genom reklam, förpackning, service etc. göra sin vara mer känslomässigt attraktiv än konkurrenternas, vilket minskar prisets betydelse för konsumentens val. Detta ger prisbildningen en viss grad av oberoende — autonomi — gentemot förändringar i efterfrågan, eller annorlunda uttryckt efterfrågan på varan blir härigenom mindre priskänslig. För detta slag av varor kan ett företag eller en grupp av företag inom vissa gränser själva bestämma priset, vilket i stor utsträckning sker med utgångspunkt från produktionskostnaderna. Priserna baseras då ofta på beräkningar av genomsnittliga kostnader med »skäligt» pålägg för vinst. Detta leder till en viss prisstelhet och föranleder företagen att vid förändringar av efterfrågan variera utbudet i stället för priset och att höja priset och hålla utbudet konstant när lönekostnaderna stiger. Till prisstelheten bidrar också de kostnader och de negativa reaktioner hos detaljhandeln som prisförändringar medför.

Företagens möjlighet till självständig prissättning beror till stor del på graden av prismedvetenhet hos kunderna. Konsumenternas kontroll på prisutvecklingen förutsätts i teorin verka genom att de noga väger varornas priser och kvalitet hos olika inköpskällor mot varandra. Om detta vore fallet skulle det framtvunga en effektivare priskonkurrens mellan företagen. Även om mycket talar för att prismedvetandet ökat under senare år, behövs det emellertid ytterligare utvecklas och stödjas.



För att ange betydelsen av den autonoma prissättningen måste man dels studera dess *utbredning* bland varor och tjänster i konsumentledet och dels bilda sig en uppfattning om *graden* av autonomi i prissättningen av varorna. Den autonoma prissättningen har uppenbart en mycket stor omfattning. Majoriteten av alla konsumtionsvaror som säljs via detaljhandeln är märkesvaror. Även prissättningar på tjänster t. ex. handelstjänster, dvs. handelsmarginaler är autonoma. Prisutvecklingen på konsumtionsvaror är av störst betydelse, därför att denna är den vedertagna mätaren på förändringarna i penningvärdet. Handeln med homogena konkurrensprissatta varor förekommer huvudsakligen mellan producenter och mellan de tidigare distributionsleden.

Graden av autonomi i prissättningen varierar starkt mellan olika företag; alltifrån en märkesvaruproducent som konkurrerar med ett stort antal liknande märkesvaror till den producent av en ny och eftertraktad patentvara, som nästan har en monopolställning och därför får stor frihet i sin prissättning. Av avgörande betydelse för graden av autonomi är konkurrenssituationen på marknaden. På ett stort antal varumarknader råder ofullständig konkurrens. Ett fåtal producenter svarar ofta för den dominerande delen av den totala försäljningen och de största företagen utövar många gånger ett prisledarskap. I allmänhet ligger det inte i ett företags intresse att vidtaga prissänkningar på en sådan marknad, ty sannolikheten är stor för att även konkurrenterna sänker sina priser i samma grad. I så fall vinner inte företaget så mycket i ökad försäljning att det uppväger förlusten på prissänkningen. Å andra sidan undviker den enskilde företagaren att höja priserna, såvitt han inte är övertygad om att konkurrenterna kommer att handla på samma sätt. Initiativet till en prishöjning kom-

mer ofta från ett prisledande storföretag eller från en branschorganisation, och det tas ofta när det finns en gemensam anledning, t. ex. en kostnadsökning som berör hela branschen. Av det nu sagda följer att det i en dylik situation finns en tendens hos prissättningen att bli mer trögrörlig nedåt än uppåt, vilket också stabiliseringsutredningen framhåller som en viktig slutsats av sin analys.

Även om tendenserna till autonom, samordnad prissättning är starka i den moderna samhällsekonomin, motvägs dock dessa tendenser dels av den konkurrens som förekommer inom branscherna och dels av konkurrens från tre håll. För det första medför de nya varor och serviceformer som ständigt uppstår i en framåtskridande ekonomi, att de äldre varuslagen och produktions- och serviceformerna slås ut, vilket kan bryta sönder marknadsdominansen hos gamla företag eller minska betydelsen av tidigare märkesvaror. För det andra utövar konsumentkooperationen en stark priskonkurrens. Den sista och viktigaste konkurrensfaktorn har varit och kommer med säkerhet i framtiden än mer att bli införseln av varor från utlandet.

Konkurrensbegränsningar, bristande prismetvetenhet och den ofullständiga kännedomen om de verkliga kostnaderna är således de faktorer som främst bidrar till prisernas trögrörlighet vid efterfrågeförändringar. Trögheten verkar såväl uppåt som nedåt, men med olika styrka. Den bromsar i viss omfattning prisstegringar vid ett efterfrågeöverskott, men hindrar framförallt prisfall vid ett underskott. Ovannämnda faktorer kan också leda till självständiga prisrörelser som oftast är uppåtriktade även när ekonomisk balans föreligger. Tendenserna till självständiga prisrörelser uppåt förstärks dessutom ytterligare av konjunkturväxlingarna.

### Lönernas inverkan på prisbildningen

Vi har således kunnat konstatera att produktionskostnaderna på grund av autonomi i prisbildningen spelar en självständig, av efterfrågeutvecklingen ganska oberoende roll för prisutvecklingen. Inom större delen av industrin och handeln svarar utgifterna för inköp av råvaror, halvfabrikat och färdigvaror för den största delen av kostnaderna medan lönernas andel är relativt liten. Priset på de inköpta varorna bestäms dock i sin tur av lönekostnaderna i tidigare led, varför lönerna för produktionsprocessen som helhet särskilt på lång sikt ändå blir av dominerande betydelse för kostnadsnivån och därmed för prisbildningen. En lönehöjning resulterar därför lätt i prishöjningar. Ofta sker det emellertid med en viss eftersläpning och i samband med andra förändringar såsom stigande råvarukostnader, modellbyte etc.

Vid autonom kostnadsstyrd prissättning söker företagen inom en bransch samtidigt höja sina priser vid en kostnadsökning, som beror på höjda inköpspriser eller generella avtalsmässiga löneökningar, ofta under branschorganisationens ledning. De minst effektiva företagen, som vid oförändrade priser inte skulle kunna bära kostnadsstegringen och därför skulle bli olönsamma, får därvid större möjligheter att överleva än vad som skulle vara fallet vid fri konkurrenssättning där dessa företag skulle slås ut.

Betraktar vi hela ekonomin kan vi konstatera att det föreligger betydande skillnader i produktivitsutvecklingen mellan olika företag, branscher och sektorer av näringslivet. Dessa skillnader förstärks av den fortgående strukturomvandlingen i ekonomin.

Även om de avtalsmässiga lönehöjningarna inte blir större än vad som motsvarar den genomsnittliga produktivitsökningen i samhället, kan denna lönestegring i längden inte bäras av de

branscher som har mindre produktivitetstegring än genomsnittet, utan måste leda till prishöjningar. För att balansera den prisstegring, som vid en likformig lönehöjning måste ske i dessa branscher, borde priserna sänkas inom de områden där produktivitetstegringen varit större än genomsnittligt.

Den tidigare berörda trögheten i prisbildningen och då särskilt motståndet mot prissänkningar medför emellertid att detta prisfall till stor del uteblir, och att det i stället uppstår vinstökningar inom de sektorer av näringslivet, där produktivitetstegringen varit betydande. Dessa vinstökningar kommer sedan att ligga till grund för avtalsmässiga lönestegringar eller, vid samordnad lönepolitik, för en löneglidning inom dessa delar av näringslivet. Denna löneglidning i de mest produktiva branscherna måste följas av en motsvarande lönestegring inom de mindre produktiva, ifall de skall kunna behålla sin kvalificerade arbetskraft. Även om något generellt efterfrågetryck inte råder, kan man således vid full sysselsättning få en allmän lönestegring, som närmast motsvarar produktivitetstegringen inom de mest expansiva branscherna med den snabbaste effektivitetsökningen.

#### **Inkomstbindningar**

Det finns två skäl varför branscher med svag produktivitetstveckling måste följa med i löneutvecklingen, även om lönehöjningarna överstiger vad de kan bära vid oförändrade priser. Det första skälet är nödvändigheten att behålla arbetskraften. Lönedifferenserna får därför inte bli alltför stora. Den rådande trögrörligheten på arbetsmarknaden minskar emellertid det inflytande som konkurrensen om arbetskraften har på den relativa löneutvecklingen mellan olika branscher.

Den väsentligaste orsaken är de inkomstbindningar som vuxit

sig allt starkare under de senaste decennierna. Genom avtal och politiska beslut har löne- och inkomstutvecklingen för olika grupper anknutits till industriarbetarlönernas utveckling. Drivkraften bakom dessa avtal har varit kraven på vad man uppfattat som rättvisa lönerelationer. Det tydligaste uttrycket för detta är den av riksdagen beslutade målsättningen att likställa jordbrukarnas inkomster med industriarbetarnas löner. Dessa tendenser i lönebildningen har förstärkts av fackföreningsrörelsens solidariska lönepolitik. De statsanställdas krav på att få sina löner höjda i takt med den faktiska löneutvecklingen inom den privata sektorn för att inte få en relativ försämring i sina löner är också en viktig del av inkomstbindningarna. Till detta kommer sedan alla de mer eller mindre starkt motiverade jämställdhets- och kompensationskrav som reses från olika håll i samband med avtalsförhandlingar.

Den anpassning till löneutvecklingen inom branscherna med den snabbaste produktivitetstegringen som inkomstbindningarna leder till frampressar betydande prishöjningar inom branscher med svag produktivitet utveckling. Särskilt inom servicesektorn får de likformiga inkomsthöjningarna en starkt prishöjande effekt. Då det inte är möjligt att beräkna produktivitetstegringen för tjänster exempelvis inom offentlig administration, sjukvård, försäkringsväsen etc. kommer prishöjningar på dessa att registreras såsom en uppgång i prisnivån, trots att det många gånger kan ha skett en betydande förbättring av tjänsternas kvalitet.

#### **Kostnads- och efterfrågeinflation**

Den föregående analysen har visat hur lönestegringar som inte överstiger den genomsnittliga produktivitetstegringen ändå kan generera prishöjningar utan att något efterfrågeöverskott före-

ligger. Kostnadsbetingad prisstegring kan också inträffa vid en allmän uppgång i världsmarknadspriserna. Vid dessa kostnadsökningar anpassar sig efterfrågan snabbt till det förändrade prisläget, enär de samtidigt leder till ökade inkomster hos allmänheten. Dessa prisstegringsförlopp, som sålunda primärt härör från kostnadssidan brukar betecknas som *kostnadsinflation*.

Lönehöjningar har många gånger angetts som en direkt orsak till en allmän prisuppgång. Till en del framkallas, som visats här, självständiga löne- och prishöjningar av ojämnheter i produktivtetsutvecklingen i kombination med inkomstbindningar och autonom prissättning. Huruvida en uppgång i lönenivån härutöver kan ske utan att det föreligger något efterfrågeöverskott på arbetsmarknaden och på så sätt bli orsak till en kostnadsinflation, sammanhänger med vilka faktorer som bestämmer löneglidningen och de avtalsmässiga löneökningarna. En närmare analys av detta sker i ett särskilt kapitel om lönepolitiken.

I allmänhet initieras dock ett inflationsförlopp av en efterfrågeökning från ett läge med samhällsekonomisk balans, varvid en kumulativ process lätt sätts igång med stigande investeringsverksamhet, löne- och inkomststegringar, vinstökningar och ytterligare stegrad investeringsverksamhet. Efterfrågeinflationen skiljer sig härigenom från kostnadsinflationen som inte på samma sätt leder till ett kumulativt förlopp. Den prisnivåhöjning som följer på en allmän kostnadsstegring skapar inte i och för sig ett efterfrågeöverskott. Sekundärt kan ett sådant uppstå men får sällan en sådan styrka att det får något avgörande inflytande på samhällsekonomin. Den här gjorda distinktionen mellan kostnads- och efterfrågeinflation — de två prisstegringsförloppen är dock ofta sammanvävda — är av stor vikt vid valet av medel för att motverka dem.

### **Slutsatser**

Analysen av sambandet mellan den totala efterfrågan och prisutvecklingen har visat på vilka punkter den ekonomiska politiken måste inriktas för att kunna åstadkomma en stabilisering av penningvärdet. Prisstegringar till följd av ett för högt efterfrågetryck bör motverkas genom generella finans- och penningpolitiska medel som dämpar efterfrågan.

En begränsning av kostnadsinflationen kräver däremot åtgärder som minskar trögrörligheten i prisbildningen och på arbetsmarknaden samt åtgärder för att minska skillnaderna i produktivitetsutvecklingen. Det sista kan den ekonomiska politiken inte göra så mycket åt. Man bör emellertid inte utan starka skäl ge stöd åt svaga näringsgrenar. De olika samhällsgruppernas strävan till en någorlunda likartad inkomstutveckling måste också accepteras. Man kan inte rimligen begära att vissa grupper genom en relativ eller t. o. m. absolut sänkning av sin realinkomstnivå skall förhindra en prisstegring och alltså få bära kostnaderna för stabiliseringspolitiken. Tendensen till autonom prissättning kan bäst motverkas av en politik som stimulerar konkurrens och främjar konsumenternas prismedvetenhet. Ett viktigt medel i en sådan politik är en effektiv organisation för prisövervakning och bekämpning av skadlig konkurrensbegränsning samt en förstärkning av konsumentupplysningen.

## KAPITEL 4

### Handels- och valutapolitiken

Den svenska ekonomin är starkt beroende av utlandet. Av vår bruttonationalprodukt går ungefär en femtedel till export. Konjunktursvängningarna i utlandet påverkar oss huvudsakligen genom variationerna i den utländska efterfrågan på våra produkter samt genom prisutvecklingen på export- och importvarorna. En väsentlig uppgift för stabiliseringspolitiken blir då att motverka, balansera eller avskärma effekten av de internationella konjunkturvariationerna, för vilka utvecklingen i Västeuropa och USA främst är bestämmande.

Den balansrubbande effekten av från utlandet kommande pris- och efterfrågeförändringar bör till en del kunna motverkas genom ekonomisk-politiska medel som stimulerar eller dämpar den inhemska efterfrågan. Vid en nedgång i den svenska exporten kan det bli fråga om sådana åtgärder som stöd åt lagerproduktion inom exportindustrin, likviditetsökande finans- och penningpolitik som stimulerar investeringsverksamheten, utvidgning av den offentliga verksamheten etc. En sådan expansionspolitik innebär emellertid att man håller uppe importefterfrågan på en hög nivå, vilket lätt leder till stora importöverskott med en avtappning av valutareserven som följd. Möjligheten att hålla tillbaka importen genom tullar samt import- och valutaregleringar är begränsad på grund av att vi bundit vår frihet på detta område genom vårt medlemskap i GATT (allmänna tull- och handels-



avtalet) och EFTA (det europeiska frihandelsområdet). Inte heller växelkursförändringar kan tillgripas annat än vid en »fundamental jämviktsrubbnings» inom samhällsekonomin enligt de regler som gäller för medlemsländerna i IMF (internationella valutafonden).

Det är ännu svårare att med interna stabiliseringspolitiska medel förhindra att en allmän förändring i export- och importpriserna slår igenom i den inhemska prisnivån. Erfarenhetsmässigt sprider sig internationella prisstegringar mycket snabbt horisontellt och vertikalt i vår ekonomi. En uppgång exempelvis i importpriserna leder till att de inhemska företagen, som tillverkar produkter vilka konkurrerar med importvarorna, också kan höja sina priser. Men prisstegringarna begränsar sig inte till importvarusektorn, ty de ökade inköpskostnaderna för importvaror återverkar på nästan hela näringslivet och tvingar fram en allmän höjning av prisnivån. På liknande sätt verkar en exportprisstegring. Det enda sättet att förebygga verkan av starka prisstegringsimpulser utifrån är en växelkursförändring. I den mån en sådan inte kan tillgripas tvingas man acceptera denna typ av prisstegringar, vilket också framhölls i diskussionen om målsättningen stabilt penningvärde.

Våra möjligheter att driva en självständig stabiliseringspolitik är således relativt små och bestäms av vår valutareservs storlek samt av vår handels- och valutapolitiska bundenhet. Vid starkare utländska konjunkturimpulser blir vi därför tvungna att följa den internationella konjunktturen. Det är följaktligen av vikt att Sverige aktivt stöder arbetet på att få till stånd internationella överenskommelser om gemensam konjunkturpolitik.

### **Handelspolitikens medel**

Det föregående visar att den interna ekonomiska politiken endast kan motverka och mildra smärre utländska konjunktursvängningar. Är störningarna mer omfattande och svåra måste man däremot möta dem med de handels- och valutapolitiska medel som står till buds.

Förändringar av valutareserven

Export- och lagringsstödjande åtgärder

Växelkursförändringar

Tullar, subventioner, regleringar m. m.

### **Valutareservens storlek**

Till skillnad från det schematiska mönster man i allmänhet utgår ifrån vid diskussion av dylika problem har valutareserven i Sverige stigit under konjunkturavmattningarna och fallit under konjunkturuppgångarna. Detta synes i huvudsak bero på tendensen till en förhållandevis stor lageruppbyggnad under en högkonjunkturs tidigare skede och på att efterfrågan på importvaror därför stiger snabbare än utlandets efterfrågan på svenska varor under högkonjunkturer, medan förhållandet varit det omvända under konjunkturedgångarna beroende på att lageravvecklingen medfört ett större fall i importen än exporten.

Trots denna gynnsamma konjunkturvariation i valutareserven måste dess storlek ökas, om Sverige skall kunna driva en mer självständig stabiliseringspolitik än den som förts under 1950-talet. Vad detta skulle innebära rent kvantitativt är emellertid svårt att precisera. Enligt utredningen synes en valutautströmning genom importöverskott på 2-3 miljarder kronor vara det mesta man har anledning att räkna med även vid mycket allvarliga på-

frestningar. Därtill kommer den minskning av reserven som kan bli en följd av friare internationella kapitalrörelser. För att hindra att desperata åtgärder framtvings får valutareserven inte heller vara helt tömd efter dylika påfrestningar.

I den mån Sverige vid behov kan erhålla kortfristiga krediter från andra länder och från internationella organisationer minskas också kraven på valutareservens storlek. Det är främst stöd-krediter från internationella valutafonden som vi med säkerhet kan påräkna. Varje medlem har där en dragningsrätt upp till en viss gräns, som den kan utnyttja efter tillstånd från fondstyrelsen. Vid ett mer omfattande utnyttjande av sådana krediter ställs dock krav beträffande utformningen av det ifrågavarande landets ekonomiska politik. Sverige bör inte tveka att ta sådana krediter i anspråk, då detta just är huvudsyftet med IMF:s verksamhet.

#### **Växelkursförändringar**

Vid en starkare nedgång i exportefterfrågan kan man i princip välja mellan en växelkursjustering eller import- och valuta-reglering, medan vid mer allmänna prisstegringar i utlandet det enda tillgängliga medlet för att undvika en inhemsk prisuppgång parallellt med den utländska är en förändring av växelkurserna.

Sverige har genom medlemskap i internationella valutafonden i viss mån avstått från möjligheterna att föra en självständig valutapolitik. Enligt fondens stadga skall medlem »icke föreslå någon förändring av sin valutas parivärde annat än för att rätta till en fundamental jämviktsrubbnings».<sup>1</sup> En ändring får ske först efter samråd med fonden. Fondens möjlighet att resa invändning mot en föreslagen förändring beror på hur mycket denna och

<sup>1</sup> Hur omfattande en »fundamental jämviktsrubbnings» skall vara för att accepteras av fonden har inte preciserats och ej heller fastslagits i praxis.

eventuella tidigare höjningar eller sänkningar sammanlagt uppgår till.

Att Sverige accepterat en sådan internationell bindning av sin rörlighet förklaras av att vi som ett litet land med betydande utrikeshandel har starkt intresse av stabila handelspolitiska förhållanden och av att depreciering i konkurrensyfte förhindras. Sverige bör dock inte helt avstå från växelkursändringar utan bör utnyttja den rörelsefrihet som IMF-stadgan ger oss när samhällsekonomisk balans inte kan uppnås med andra medel.

Oavsett de formella bindningarna är det även med hänsyn till den osäkerhet och de övriga olägenheter som täta växelkursförändringar skapar för näringslivet motiverat att upprätthålla fasta växelkurser. I vissa lägen måste dock växelkursjusteringar kunna accepteras, om man överhuvudtaget vill behålla möjligheten att skydda sig mot starka internationella konjunkturpåfrestningar. I sådana fall är det nödvändigt att detta sker redan innan huvudparten av de internationella prisrörelserna slagit igenom på den inhemska marknaden och därmed gjort åtgärder meningslösa. Vidare måste den interna politiken inriktas på att motverka växelkursförändringens sekundära verkningar; bland annat bör den prishöjning på importvarorna som en nedskrivning av valutan medför, förhindras att slå igenom i prisnivån och att ge upphov till kompensationssträvanden. I annat fall är man snart tillbaka till den bristande balansen i utgångsläget.

#### **Import- och valutaregleringar, tullar, avgifter och subventioner**

Efter en genomgång av övriga handelspolitiska medel: import- och valutareglering, tullar, avgifter och subventioner på export

och import, konstaterar utredningen att de knappast är aktuella att användas som medel för att avskärma yttre konjunkturstörningar annat än i vissa speciella fall. Vad beträffar kontrollen av kapitaltransaktionerna med utlandet finner utredningen att den stabiliseringspolitiska vinsten av att kunna begränsa kapitalinströmningen vid en kreditåtstramning är mindre än fördelen av det tillskott till valutareserven denna kapitalinströmning ger och förordar därför friare kapitalrörelser.

## KAPITEL 5

### Penning- och kreditpolitiken

#### Hur påverkas den totala efterfrågan av de penningpolitiska åtgärderna?

De penningpolitiska åtgärdernas verkningar på den totala efterfrågan, går främst över kreditinstituten. Deras möjligheter att finansiera investeringar och andra kreditkrävande utgifter i samhällsekonomin beror på deras för utlåning disponibla tillgångar eller vad som här benämnes deras kreditkapacitet. Denna bestäms dels av inlåningens omfattning och dels av nödvändigheten att hålla en viss relation mellan likvida tillgångar och inlåning. Antag exempelvis att affärsbankernas inlåning uppgår till 15 miljarder kronor och att de i genomsnitt måste ha 30 procent av sin inlåning i likvida medel, men att deras faktiska likviditet är 40 procent. De har då möjlighet att omedelbart öka sin utlåning med 1,5 miljarder kronor (10 procent av 15 miljarder). Betraktar man en något längre period är deras kreditkapacitet flerdubbelt större, ty huvuddelen av de medel som kommer ut till allmänheten<sup>1</sup> genom en ökad utlåning flyter tillbaka in i bankerna och bildar där underlag för ny utlåning. Allteftersom en sådan process fortsätter sjunker emellertid likviditeten i bankerna och de måste börja strama åt sin utlåning.

<sup>1</sup> Med allmänheten avses här alla enskilda personer, företag och institutioner utanför staten, riksbanken och affärsbankerna.

Bankerna är enligt lag skyldiga att hålla en viss del av inlåningen i likvida medel. Allt efter inlåningens struktur strävar också varje bank att hålla en viss företagsekonomiskt motiverad likviditetsprocent. Som ett medel i penningpolitiken kan riksbanken dessutom ålägga dem att hålla en likviditetskvot som är väsentligt större än vad dylika hänsyn motiverar.

Som likvida tillgångar räknar man förutom kassa, dvs. sedlar och riksbanksgiro, också innehav av korta statspapper. Affärsbankerna är de enda kreditinstitut som har checkräkning i riksbanken med möjligheter att erhålla korta lån, med vilka de vid behov kan förstärka sin likviditet. Riksbanken kan bestämma villkoren för dessa lån och påverkar därigenom affärsbankernas likviditet. En viktig del av riksbankens inflytande på kreditmarknaden går således via affärsbankerna.

De penningpolitiska åtgärderna påverkar efterfrågan förutom via kreditinstituten även genom att förändra allmänhetens likviditetsbenägenhet. Är denna hög eftersträvar allmänheten att hålla sina medel lätt disponibla huvudsakligen innestående på checkräkning eller postgiro. Detta är detsamma som att viljan att binda medel i form av köp av obligationer, deponering på bankernas långa inlåningsräkningar eller liknande placeringar blir låg. Likviditetsbenägenheten är alltså avgörande för hur allmänheten placerar sina tillgångar och genom att påverka denna kan penningpolitiken inverka på den totala efterfrågans omfattning.

Likviditetsbegreppet har här snarast en psykologisk innebörd. Det avser förhållandet mellan de betalningsmedel som de ekonomiska subjekten förfogar över eller har möjlighet att på kort sikt anskaffa och den mängd likvida medel som de skulle vilja ha för att vara beredda på oförutsedda utgifter eller för att kunna tillvarata uppdykande möjligheter till goda placeringar eller af-

färstransaktioner. De ekonomiska subjektens likviditetsbenägenheter bestäms således av hur mycket likvida medel de strävar att skaffa sig utöver vad de behöver för att möta förfallna skulder och andra utgifter för hushållet eller rörelsen som kan väntas bli aktuella under den närmaste framtiden. De förutsedda utgifterna måste betraktas som givna och låter sig knappast påverkas av penningpolitiska medel. Förväntan om det framtida behovet av pengar beror i hög grad på hur man bedömer ränteech prisutveckling och överhuvudtaget det allmänna konjunkturläget. Likviditetsbenägenheten — eller kortare likviditet — är därför i hög grad bestämd av framtidsförväntningar och genom att påverka dessa kan penningpolitiken medverka till att styra efterfrågeutvecklingen.

#### **Penningpolitikens verkningssätt**

Penningpolitiken syftar, som ovan visats, främst till att påverka möjligheterna och villkoren för att låna pengar. Den får därför sin mest betydelsefulla effekt på sådana typer av utgifter, som finansierats helt eller delvis med kredit, dvs. i första hand investeringar, men även på inköp av varaktiga konsumtionsvaror. Investeringsbenägenheten bestäms främst av vilka förväntningar företagen har om möjligheterna att få produktionen såld till fördelaktiga priser. Finansieringskostnaderna spelar däremot en relativt underordnad roll, såvida det inte är fråga om långfristiga investeringar där räntekostnaderna kan få en stor betydelse. En kreditåtstramning, som gör det svårt att överhuvudtaget erhålla lån, får till skillnad från en räntehöjning en starkt återhållande effekt på investeringsverksamheten.

Detta förhållande gör att låga räntor och god tillgång på kredit får en svag inverkan på investeringsviljan under en konjunktur-



nedgång när försäljningsutsikterna är sämre. Däremot har penningpolitiken väsentligt större möjligheter att bromsa en konjunkturuppgång genom att hålla tillbaka investeringsverksamheten.

Penningpolitikens viktigaste uppgift är enligt ovanstående att motverka att efterfrågan överstiger tillgången, dvs. att en efterfrågeinflation uppstår. Möjligheterna att motverka en kostnadsinflation är däremot tämligen begränsade, då den inte har sitt ursprung i något primärt efterfrågeöverskott.

De penningpolitiska åtgärdernas effekt på investeringsefterfrågan begränsas emellertid vid nuvarande institutionella förhållanden av tre viktiga faktorer. För det första är de offentliga eller de av det offentliga direkt styrda investeringarna, vilka numera svarar för betydligt mera än hälften av samhällets totala kapitalbildning, föga känsliga för penningpolitiska åtgärder. För det andra gör den utbredda självfinansieringen inom företagen dessa betydligt mindre känsliga för penningpolitiska åtgärder än de tidigare var. Slutligen har penningpolitikens verkningsgrad även minskats genom den bristande rörligheten på kapitalmarknaden, vilken bland annat sammanhänger med prioriteringspolitikens utformning.

#### **Penningpolitikens tillämpning**

Vid tillämpningen av de ekonomiskt-politiska medlen kan man skilja mellan tre faser; analys av tendenserna i den ekonomiska utvecklingen, beslut om åtgärder för att påverka den samt framträdandet av effekten av de insatta åtgärderna. En styrka hos penningpolitiken som konjunkturpolitiskt instrument är dess stora administrativa flexibilitet, vilket medför att intervallet mellan analys och beslut kan göras mycket kort. De penning-

politiska åtgärderna verkar däremot endast successivt på den totala efterfrågan. Till en del beror detta på den elasticitet som finns i kreditsystemet. När en kreditåtstramning sätter in är allmänhetens likviditet ofta betydande och möjligheten att aktivisera de likvida medlen exempelvis genom lån företagen emellan är stor. Vidare påverkar de penningpolitiska åtgärderna i första hand endast investeringsplanerna men inte alls, eller i mycket ringa omfattning redan påbörjade investeringar.

#### **De penningpolitiska medlen**

De penningpolitiska medlen kan uppdelas i två huvudgrupper: generella medel och regleringsåtgärder. Till de förra hör räntepolitik, marknadsoperationer och i viss mån också bestämmelser om kassareserv och likviditetskvoter; till de senare hör olika former av kreditkontroll berörande kreditinstituten, obligationsemissioner och avbetalningshandeln, vidare räntereglering, kreditkvoter, placeringsregler i prioriteringssyfte för försäkringsbolag och andra institutioner m. m. Närmast kommer att visas dessa medels funktionssätt och hur de kan påverka den reala efterfrågeutvecklingen i samhället.

#### **Marknadsoperationer och räntepolitik**

En ändring av riksbankens diskonto påverkar på grund av de institutionella bindningarna räntesatserna över hela kreditmarknaden. Övriga räntor är nämligen, beroende på räntestrukturens trögrörlighet, mer eller mindre fast knutna till diskontot. En höjning eller sänkning av hela räntestrukturen påverkar kreditmarknaden på fyra tämligen olikartade vägar:

a) Dels har den en *likviditetseffekt*. En höjning av obligationsräntan innebär att kursen på obligationer faller. Om obligationsinnehavarna — som till dominerande del är försäkringsbolag och banker — uppfattar räntehöjningen som tillfällig, undviker de att sälja eftersom de då gör en realiserad kursförlust. Därigenom sker en fastlåsning av obligationsinnehaven och detta verkar återhållande på kreditutbudet. Räntesänkning har motsatt verkan och tenderar att öka penningmängden om den väntas bli kortvarig. Ränteförändringar påverkar på så sätt utbudet av kredit. Avgörande för likviditetseffektens styrka är därför vilka förväntningar allmänheten har om den framtida räntan.

b) Dels kan den påverka *sparandets omfattning* och därmed — under vissa speciella förutsättningar — utbudet av kredit.

c) Dels har den en *kostnads- och finansieringseffekt* genom att den förändrar lönsamheten av planerade investeringar, särskilt långsiktiga sådana, och påverkar företagens för investeringar disponibla resurser genom att öka eller minska räntekostnaden för gamla lån och avkastningen av utlånade tillgångar såvida de löper med obunden ränta. Den påverkar därigenom efterfrågan på kredit.

d) Dels slutligen har den en *inverkan på betalningsbalansen* genom att den påverkar utrikeshandelns finansiering och korta kapitalrörelser i samband med denna.

Räntevariationernas effekt på sparandet, betalningsbalansen och kostnaderna beröres något i följande avsnitt.

Det primära syftet med marknadsoperationer är att genom försäljning eller köp av obligationer påverka likviditeten och därmed bankernas kreditkapacitet. Deras sekundära uppgift är att förstärka riksbankens inflytande på räntenivån. (När riksbanken

t. ex. säljer obligationer faller kursen på dessa och den effektiva räntan stiger.) Även om marknadsoperationerna är stora kan förändringarna i räntan bli mycket små, vilket sammanhänger med att även förhållandevis stora variationer i kurserna betyder en ganska liten förändring i den effektiva räntan på långa papper. Riksbanken kan alltså åstadkomma en likviditetsåstramning utan någon omedelbar ränteeffekt om ingen diskontoförändring företas. Till en början sker utlåningen därvid till oförändrade räntor. Bankerna följer i allmänhet diskontoförändringarna och inte förändringarna i obligationsräntan. Efter en tid medför nedgången i bankernas likviditet emellertid att dessa måste skärpa sin kreditprövning. Om disproportionen mellan kreditefterfrågan och de för utlåning disponibla medlen blir stor, tenderar i första hand räntorna på marknaden utanför bankerna att pressas uppåt, eftersom kreditefterfrågan ökar där, när bankerna intar en restriktiv hållning. Så småningom tvingas även bankerna att anpassa sina utlåningsräntor.

I allmänhet vidtar emellertid riksbanken diskontoförändringar i samband med marknadsoperationer, när man önskar en allmän förändring i räntenivån. Dessa båda medel måste stödja varandra i fall den eftersträvade effekten skall uppnås. En förändring i diskontot har snarast en psykologisk innebörd. Den tjänar som en varningssignal från riksbankens sida att läget på kreditmarknaden ändrats och markerar att konjunkturutvecklingen nödvändiggör en ändring i penningpolitiken.

En försäljning av obligationer från riksbanken eller staten får olika effekt allteftersom det är allmänheten eller bankerna som köper. I det första fallet leder det till en minskning av bankernas innehav av kassamedel genom att köparna tar ut sina banktillgodohavanden för att kunna betala obligationerna. Den minskade

likviditeten tvingar bankerna till en mer restriktiv utlåningspolitik. I det senare fallet reduceras bankernas kassamedel visserligen lika mycket, men då de själva kan bestämma när obligationerna åter skall bytas mot kassamedel, får den inte samma restriktiva inflytande på deras utlåningspolitik. Korta statspapper kan ur bankernas synpunkt betraktas som likvida medel. I den mån det är fråga om sådana förblir bankernas likviditetsställning nära nog oförändrad.

Tillgången och efterfrågan på kredit bestäms i hög grad av allmänhetens förväntningar om konjunkturutvecklingen. Dessa tar sig uttryck i förskjutningar i marknadsräntor och obligationskurser. När riksbanken vidtar åtgärder måste den ta hänsyn till dessa marknadstendenser. Men den måste samtidigt gå längre med sina åtgärder och påverka förväntningarna och likviditetsbenägenheten i kreditinstituten och hos allmänheten. Riksbankens sätt att handha de penningpolitiska medlen måste vara en blandning av marknadsföljsamhet och marknadsstyrning.

#### **Räntestrukturen**

Kreditmarknaden är ingen enhetlig företeelse utan består av ett flertal delmarknader med varierande räntesatser. Förskjutningar mellan olika räntor — särskilt vad gäller räntesatserna på korta och långa lån — har stort inflytande på vilken likviditetseffekt ränteförändringar får.

Penningpolitiken bör inriktas på att påverka relationen mellan den korta och långa räntan. Den förra bör variera med större amplitud än den senare. Under en högkonjunktur, då efterfrågan på kredit stiger, bör man låta de korta räntorna stiga betydligt starkare än de långa och under en lågkonjunktur sjunka betydligt mer än dem. En hög korttidsränta, som klart överstiger vad man

på kreditmarknaden uppfattar som normalt, kan få en stark likviditetsåtkommande effekt och kan stimulera företagen att uppskjuta planerade kortsiktiga investeringar för en tid. Fördelen är också att man undviker att genom höjda långtidsräntor störa utvecklingen av sådana kapitalkrävande investeringar som t. ex. bostadsbyggandet.

En sådan rörlighet mellan långa och korta räntan skulle kunna åstadkommas genom riksbankens marknadsoperationer och genom att staten i sin upplåningspolitik ser till att obligationernas och skattkamarväxlarnas löptid blir väl avvägd. Svårigheterna att variera den korta räntan oberoende av den långa är dock betydande, vilket sammanhänger med institutionella förhållanden på den svenska kreditmarknaden.

#### **Bestämmelser om kassareserv och likviditetskvoter**

Ett viktigt medel som kompletterar marknadsoperationerna när det gäller att påverka bankernas kreditkapacitet är bestämmelser, som tvingar bankerna att hålla en viss kassa- och likviditetsreserv i förhållande till sin inlåning. I ett visst läge kan riksbanken genom att höja kraven på reserverna »frysa fast» en del av banksystemets likvida medel och förhindra att de blir underlag för en kreditökning. Med hjälp av rörliga likviditetskvoter kan riksbanken väsentligt snabbare och med en mjukare inverkan på räntenivån genom marknadsoperationer neutralisera en hög likviditet i bankerna.

Utredningen anser det lämpligt att rörliga likviditetskvoter ingår i den penningpolitiska arsenalen. Højningar av dessa måste emellertid användas med försiktighet och helst endast utnyttjas som en chockåtgärd, avsedd att snabbt dämpa kraftiga inflationspåfrestningar. Det finns en tendens att höja likviditetskvoterna

men att sedan inte sänka dem. Detta sammanhänger med att de höjs i en högkonjunktur för att bromsa investeringsutvecklingar, men att de i en lågkonjunktur då den statliga upplåningen ger upphov till överlikviditet, gärna bibehålles för att problemen i en kommande konjunkturuppgång inte skall bli alltför svårbevästrade.

#### **Den statliga upplåningspolitiken**

Som ett ekonomisk-politiskt medel på gränsen mellan penning- och finanspolitik måste man betrakta den statliga upplåningspolitiken. Utformningen av statens upplåning påverkar i mycket hög grad såväl räntestrukturen som likviditeten på kreditmarknaden. Den har i många avseenden samma effekt som riksbankens marknadsoperationer och måste därför samordnas med och stödja den övriga penningpolitiken.

Ett väsentligt problem i den statliga upplåningspolitiken är statsskuldens förändringar och framför allt fördelning på olika löptider. Dess absoluta storlek spelar däremot mindre roll. Då den statliga upplåningen vuxit mycket starkt, har staten fått svårigheter att placera en tillräckligt stor del av statsskulden på den långa marknaden och den har därför i stället lånat upp kortfristigt, vilket skapat förutsättningar för en kreditexpansion i bankerna. Ett viktigt mål är därför att öka fonderingen av den utelöpande statsskulden, dvs. omvandlingen av en del av den korta upplåningen till långfristiga obligationer.

Vidare framhåller utredningen vikten av att upplåningspolitiken avpassas till konjunkturväxlingarna. Under en konjunkturuppgång bör den korta upplåningen begränsas så mycket som möjligt. I stället bör upplåningen ske på den långa marknaden.

Vid en stark nedgång i konjunkturen bör däremot den statliga utgiftsexpansionen finansieras genom kort upplåning, som ökar likviditeten i banksystemet.

#### **Villkoren för avbetalningskrediter**

Då konsumtionskrediterna, vilka huvudsakligen avser varaktiga konsumtionsvaror, tenderar att förstärka de ekonomiska fluktuationerna är det angeläget ur stabiliseringspolitisk synpunkt att söka påverka dessa. Detta har i Sverige främst skett genom reglering av villkoren för avbetalningshandeln. Konsumentkapitalvarorna tar en relativt allt större andel av inkomsterna i anspråk och omkring 40 procent av dem köpes numera på kredit. Förändringar i avbetalningsvillkoren bör därför vara ett medel i penningpolitiken. För att påverkan skall bli effektiv är det lämpligast att variera kontantinsatsens storlek och kredittidens längd.

#### **Penningpolitiken och sparandet**

Det planerade sparandet spelar en central roll såväl för konjunkturvariationerna som för den långsiktiga utvecklingen av investeringsverksamheten och därmed för framstegstakten. På längre sikt är det nödvändigt att få fram ett tillräckligt stort sparande för att vid bibehållen samhällsekonomisk balans bereda utrymme för investeringar av önskad omfattning.

Beträffande den långsiktiga utvecklingen av hushållssparandet gör sig två motsatta tendenser gällande. Å ena sidan leder den fortgående inkomstökningen naturligt till ett ökat sparande, medan den ekonomiska trygghet, som den moderna socialpolitiken medför, å andra sidan minskar människornas behov av personligt »trygghetssparande», dvs. sparandet för att möta ett



oförutsett inkomstbortfall eller oförutsedda utgifter. Samtidigt motverkar beskattningen ett kapitalsamlade med sikte på förmögenhetsbildning.

Utredningen försöker bedöma styrkan i dessa mot varandra verkande tendenser. Den lutar därvid åt uppfattningen, att det frivilliga sparandet på lång sikt dock kommer att öka under förutsättning att stabiliseringspolitiken blir framgångsrik och spararnas förväntningar följaktligen inriktas på stigande inkomster och ett fast penningvärde. Samhället bör heller inte underlåta att vidtaga de sparstimulerande åtgärder som är möjliga. Att under en begränsad tidrymd åstadkomma en så stark ökning av hushållens frivilliga sparande att den tillåter den eftersträlvade utvidgningen av den totala investeringsverksamheten synes dock knappast möjligt.

#### **Räntepolitiken och betalningsbalansen**

De korta kapitalrörelserna med utlandet kan få ett stort inflytande på stabiliseringspolitikens utformning. Håller Sverige högre ränta än övriga länder för att bromsa en efterfrågeinflation kan det leda till en kraftig inströmning av kort kapital endera genom förskjutningar i varukrediterna eller genom direkta lån, vilket kan medföra en svårbemästrad likviditetspåspädning. Sänks ränteläget i Sverige i konjunkturstimulerande syfte kan det leda till en snabb tillbakadragning av det utländska kapitalet, vilket kan åstadkomma en allvarlig avtappning av valutareserven.

Det är främst dessa olägenheter som har motiverat att bankerna inte får förränta utländska tillgodohavanden och att utlänningar inte får köpa svenska obligationer och aktier. Enligt utredningens mening är det dock osannolikt att de korta kapitalrörelserna skulle få den omfattningen att de finge allvarliga konsekvenser

för stabiliseringspolitiken. Den anser därför en omprövning av den nuvarande valutaregleringen påkallad. En sådan utveckling mot friare kapitalrörelser bör också innebära större möjligheter för svenska medborgare att investera utomlands.

Effekten på betalningsbalansen vid fria kapitalrörelser skulle dock begränsa möjligheterna att använda ränteförändringar som stabiliseringspolitiskt medel. För att få ett visst svängrum för ränteförändringar måste man skapa en ökad rörlighet mellan den korta och långa räntan, så att den senare inte behöver följa med när man varierar den förra för att försvara betalningsbalansen eller vill förhindra en likviditetsansvällning.

#### **Penningpolitikens verkan inom olika sektorer av samhällsekonomin**

Hittills har de penningpolitiska medlens effekt på kreditutbudet, på sparandet och på betalningsbalansen diskuterats mer allmänt. För att skapa riktlinjer för en stabiliseringspolitik är det nödvändigt att mer konkret analysera de penningpolitiska medlens och speciellt ränteförändringarnas verkningar på investeringsverksamheten inom olika sektorer av samhällsekonomin. Dessa verkningar kan variera alltefter finansieringssättet och investeringarnas långsiktighet.

*Det offentliga* svarar för eller har direkt inflytande över större delen av de långsiktiga investeringarna i samhället. Den allmänna politiken har sedan länge varit inriktad på att tillhandahålla sådana tjänster, som dessa investeringar avkastar, förhållandevis billigt. Myndigheterna har vid prissättningen eller vid kalkylerandet av kostnaderna därvid utgått ifrån en relativt låg långtidsränta. Detta förhållande har lett till en stark ansvällning

av efterfrågan på denna typ av tjänster, t. ex. bostäder och kraftverk. Den sparandeökning, vilken skulle varit nödvändig för att tillåta en produktion, som svarade mot efterfrågan utan överanspänning av samhällsekonomin, har därvid inte presterats. Om man skall få till stånd en bättre balans mellan individernas sparande och deras efterfrågan på denna typ av samhällets tjänster med mindre risk för inflationsdrivande statlig upplåning ifrågasätter utredningen om det inte är nödvändigt att höja priset på dessa tjänster. Detta innebär att man måste vara beredd att låta långtidsräntan stiga till en nivå som ligger över den man tidigare varit benägen att betrakta som »normal». Detta skulle också underlätta skapandet av en fri kapitalmarknad.

Utredningen anser det vidare angeläget att göra räntekänsligheten hos de statliga investeringarna större. Ett led i detta vore att man inom hela det statliga verksamhetsområdet använde en enhetligare och aktuellare kalkylränta. De statliga aktiebolagens investeringsverksamhet skulle också kunna göras mer beroende av lånemöjligheterna genom att de i större utsträckning hänvisades till att finansiera sina investeringar på kapitalmarknaden, i varje fall när utrymmet på denna kan vidgas.

*Bostadsproduktionen* har under efterkrigstiden genom regleringar varit avskärmad från penningpolitikens verkningar. Utredningen finner dock att alltför allvarliga invändningar inte kan resas mot en viss kontrollerad variation av bostadsbyggandet i konjunkturutjämnande syfte, i den mån arbetsmarknadspolitiken kan medverka till en smidig överföring av arbetskraft från bostadsbyggandet till annan byggnadsverksamhet. Målet bör därvid vara måttliga svängningar kring en i och för sig hög nivå. Kreditprioriteringen kan ersättas med statliga kreditgarantier. Effekten på hyrorna av den höjning av räntekostnaderna, som

kan bli följden av en dylik omläggning, kan i önskad utsträckning elimineras genom räntesubventioner.

Utredningen diskuterar *industriinvesteringarnas* känslighet för penningpolitiska åtgärder och konstaterar att den är relativt ringa utom möjligen för de mycket långsiktiga. Lagerinvesteringarna, som intar en central plats i konjunkturförloppet kan i stort sett inte heller påverkas med penningpolitiska medel. Inom ramen för måttliga ränteförändringar är det snarast den faktiska tillgången på finansieringsmedel, som blir avgörande för företagens investeringsbeslut. I stort sett har industrin som helhet betraktad finansierat sina investeringar under 1950-talet med egna avskrivnings- och vinstmedel. Detta har minskat industrins — särskilt de välkonsoliderade företagens — känslighet för en kreditåtstramning.

En konsekvens av den höga självfinansieringsgraden, som delvis varit förorsakad av svårigheterna att erhålla lån från kreditinstitut eller genom emission av obligationer, har varit ett minskat incitament till priskonkurrens. Många företag med möjlighet till autonom prissättning kan nämligen antas ha avstått från prissänkningar i konkurrenssyfte, därför att de då inte skulle ha kunnat erhålla de investeringsmedel, som behövts för den utbyggnad av produktionsapparaten, med vilken de kunde möta den stegrade efterfrågan, som skulle bli vinsten av de lägre priserna.

#### **Långsiktsproblem på kapitalmarknaden**

Om penningpolitiken skall kunna bli ett effektivare instrument i stabiliseringspolitiken än den varit hittills, är det nödvändigt att man genomför sådana förändringar, att villkoren för investeringarnas finansiering i större utsträckning blir beroende av för-

hållandena på kreditmarknaden. Härför krävs i första hand att den nuvarande prioriteringspolitiken avvecklas. Lösningen av detta problem sammanhänger nära med möjligheterna att skapa större utrymme på kapitalmarknaden för den eftersträlvade investeringsverksamheten. En viktig fråga är också hur man skall få till stånd en större enhetlighet på kapitalmarknaden. Slutligen skulle räntepolitikens effektivitet kunna ökas om räntestrukturen blev rörligare.

#### ***Prioriteringspolitiken***

Motiveringen till att vissa kreditbehov ges förtursrätt är att motsvarande investeringar eller andra utgifter anses så viktiga, att riksdagen direkt fattar beslut om dem. Ifall vi hade en fri och enhetlig kapitalmarknad skulle det krävas en relativt hög ränta för att balans mellan efterfrågan och utbud på kredit skulle kunna åstadkommas med marknadsoperationer och normala reservbestämmelser. En så hög räntenivå har man inte kunnat acceptera därför att det skulle leda till att kostnaderna för de tjänster, som produceras genom långsiktiga investeringar i bostäder, kraftverk m. m. skulle bli alltför höga och till att vinsterna inom dessa sektorer skulle bli mycket stora, enär de redan gjorda investeringarna har finansierats med lån till väsentligt lägre ränta än denna »marknadsränta».

Staten har därför genom utlåningstak och höjda likviditetskvoter förmått kreditinstituten till restriktivitet utöver det normala för att på så sätt bereda utrymme för statens upplåning och för bostadsbyggandets kreditbehov. Samma syfte har bestämmelserna och rekommendationerna till bland annat sparbanker och försäkringsbolag om inriktningen av deras utlåning haft. Ett viktigt medel och samtidigt en av de mest kännbara

inskränkningarna i kapitalmarknadens normala funktion har varit emissionskontrollen.

En effektiv prioritering förutsätter en långt driven restriktivitet i kreditgivningen inom den oprioriterade sektorn. En sådan kreditransonering kan emellertid få ogynnsamma verkningar på den samhällsekonomiska strukturen. I och för sig vore det tänkbart att marknaden vore så organiserad att de mest räntabla investeringarna inom den oprioriterade sektorn fick kredit. I så fall skulle man i stort sett få samma urval av möjliggjorda investeringar som om marknaden vore i jämvikt, fast inom en snävare ram. Nu tycks det dock inte förhålla sig så; bankerna utgår nämligen vid den skärpta kreditprövningen från företagets solvens och möjligheter till snabb amortering och endast i mindre grad från de enskilda investeringarnas räntabilitet, vilket gynnat större finansiellt stabila företag. Även när det gäller krediter vid sidan av kreditinstituten — främst krediter mellan företagen — har det visat sig att de större företagen haft lättare att få lån än de mindre. Detta har också inneburit att räntekostnaderna för krediterna kommit att variera starkt mellan olika företag och blivit beroende av hur och var upplåningen kunnat ske. Räntabiliteten hos de investeringar som kunnat genomföras inom den oprioriterade sektorn har därför varit mycket växlande och inte haft något omedelbart samband med möjligheten att erhålla kredit eller med den kostnad som företagen haft för krediten.

Även skattereglernas utformning har medfört en koncentration av investeringarna till större väletablerade företag. Deras möjlighet till självfinansiering har varit större på grund av att de haft lättare att utnyttja avskrivningsreglerna och erhålla resultatutjämning.

En avveckling av prioriteringspolitiken, däri inbegripet emissionskontrollen, skulle kunna leda till vissa omedelbara svårigheter för statens och bostadsbyggandets finansiering och till en ökning i de kommunala och privata investeringarna. En fri emissionsrätt skulle visserligen i stor utsträckning endast innebära att företagen placerade om sina korta lån till långa obligationslån, men uppenbart har avstängningen från obligationsmarknaden också hållit tillbaka långsiktiga investeringsprojekt.

Eftersom obligationsupplåning är betydligt förmånligare än annan upplåning, är den i stort sett ränteokänslig. Likaväl som en viss kreditprövning utövas inom kreditinstituten mot bakgrund av reservbestämmelser och marknadsoperationer, måste därför någon form av prövning av nyemissioner med hänsyn till marknadsutrymmet äga rum. Så länge fullsyssetsättningspolitiken upprätthålles blir det med nuvarande beskattningssystem, inom ramen för rimliga räntesatser, alltför fördelaktigt att ta upp obligationslån, även om penningvärdet stabiliseras, för att denna möjlighet skall kunna lämnas helt öppen. En emissionskontroll måste därför även fortsättningsvis utövas, men utredningen förutsätter att kapitalmarknaden successivt vidgas, särskilt genom fondbildningen för ATP, så att låntagarna kan släppas fram i växande utsträckning. Prövningen av marknadsutrymmet bör därefter kunna återföras från riksbanken till de emitterande affärsbankerna.

***Större utrymme måste skapas för den eftersträvade investeringsverksamheten***

Det föregående har visat att det grundläggande problemet som gett upphov till prioriteringspolitiken är bristen på balans mellan utbud och efterfrågan på kapitalmarknaden. Denna balansbrist

kan avhjälpas endera genom att man begränsar investeringsverksamheten eller genom att man ökar det totala sparandet. Diskussionen om målsättningen för produktionsutvecklingen ledde fram till uppfattningen att investeringsverksamheten snarast borde ökas. Lösningen på det aktuella balansproblemet måste därför vara att i stället öka det totala sparandet. Det är nödvändigt att skapa ett tillräckligt investeringsutrymme om man skall kunna vidmakthålla samhällsekonomisk balans.

Möjligheten att öka hushållssparandet har tidigare diskuterats. Därvid framgick det att det frivilliga sparandet knappast skulle kunna ökas i någon avgörande omfattning. Inte heller företags-sparandet kan antas komma att expandera särskilt starkt, ty man måste räkna med en nedpressning av företagens vinster som följd av att konkurrensen kommer att bli hårdare i en stabiliserad ekonomi med friare utrikeshandel. Slutsatsen blir därför att det offentliga måste svara för större delen av den erforderliga sparandeökningen antingen det nu sker genom minskade offentliga utgifter eller ökade inkomster. Detta innebär att balansen mellan statsbudgetens utgifter och inkomster bör vara sådan att summan av det offentliga och privata sparandet svarar mot den investeringsvolym man önskar uppnå. En av finanspolitikens huvuduppgifter måste vara att sätta in budgetbalansen i den totala samhällsekonomiska kalkylen, för att åstadkomma denna avvägning mellan sparande och investering.

#### ***Kapitalmarknadens enhetlighet***

På en väl fungerande kapitalmarknad bör det under en period framkomna sparandet så långt som möjligt tillföras en gemensam marknad, där tillgång ställs mot efterfrågan och där skillnaderna i räntesatser blott är motiverade av tillgång och efterfrågan på



olika typer av lån samt variationer av kreditrisk, lånetidens längd etc. Om man skapar förutsättningar för företagen att täcka sitt kreditbehov på kapitalmarknaden, som ersättning för den nedgång i självfinansieringen som kan förutses, skulle deras känslighet för ränteförändringar och kreditprövning öka, så att marknadsoperationer och räntepolitik finge väsentligt större effektivitet. Därigenom skulle också företagens incitament att ta upp lån vid sidan av den öppna kreditmarknaden minskas.

Det minskade tvånget till självfinansiering skulle också ha den fördelen att konkurrensen stimulerades och därmed ledde till sänkta priser enligt det resonemang som fördes på sid. 56. En höjning av företagsbeskattningen syftande till att öka utrymmet på kapitalmarknaden borde under sådana förutsättningar inte behöva leda till prisstegringar, eftersom de medel för investeringarnas finansiering som företagen tidigare måste ta från sina vinster därefter skulle finnas tillgängliga på kreditmarknaden.

Skapandet av en sådan normalt fungerande kapitalmarknad skulle sannolikt också få en gynnsam effekt på produktivitsutvecklingen. När en större del av kreditbehoven underkastas prövning på den öppna marknaden kan man nämligen vänta sig att kraven på investeringarnas räntabilitet skärps.

#### *Ökad rörlighet mellan långa och korta räntan önskvärd*

Enligt utredningens uppfattning vore större variationsmöjligheter i räntestrukturen önskvärda. Mycket talar för att penningpolitikens effektivitet därigenom skulle ökas. Även om kreditmarknadsregleringen upphävdes skulle dock den institutionellt betingade sammanknytningen av de långa obligationsräntorna med bankernas korta inlåningsräntor i stort sett kvarstå. Stelheten i räntestrukturen borde emellertid kunna minskas om lån-

tagare och långgivare bleve villigare att snabbt växla mellan olika alternativ för krediter och placeringar.

Ifall spänningen mellan de korta och långa räntorna kunde ökas, skulle placering i obligationer bli mer lockande för företagen än att hålla likvida medel på bankernas inlåningsräkningar, där de lätt kan komma att bilda underlag för en kreditexpansion. Ett steg i denna riktning togs under våren 1960, då avståndet mellan inlåningsräntan och diskontot vidgades med  $1/4$  %, varvid också den långa obligationsräntan kom att stiga i motsvarande grad mer än inlåningsräntan.

Genom att de av staten emitterade lånen får sådana villkor och löptider att de anpassas för de olika placeringsbehov, som finns på marknaden, kan staten bidra till att öka rörligheten i räntestrukturen. Under senare år har en smidigare emissions-teknik utvecklats. År 1960 placerades en stor del av statens långa upplåning direkt hos företagen, varigenom den stora likviditeten i bankerna snabbt kunde sugas upp. I samma mån som den korta räntan kan bli mer rörlig i förhållande till den långa underlättas också fonderingen av den statliga upplåningen. Grundvallen för en normalt fungerande kreditmarknad är emellertid att den ekonomiska politiken förmår skapa en förväntan hos allmänheten om ett någorlunda stabilt penningvärde.

## KAPITEL 6

### Finanspolitiken

Med finanspolitik avses alla de förändringar i statens inkomster och utgifter som vidtages i syfte att påverka den ekonomiska utvecklingen. Naturligtvis är syftet med statens ekonomiska transaktioner inte i första hand konjunkturpolitiskt. De går främst ut på att åvägabringa statlig verksamhet av olika slag. Då statsverksamheten genom dess nuvarande stora omfattning har fått ett betydande inflytande på hela samhällsekonomin, har finanspolitiken emellertid blivit en allt viktigare del av den ekonomiska politiken.

Finanspolitikens huvuduppgift som stabiliseringspolitiskt medel är liksom penningpolitikens att påverka den totala efterfrågan i samhället. Den har därvid en dubbel uppgift:

a) Den skall dels genom indragning av inkomster på lång sikt upprätthålla en efterfrågenivå, som är förenlig med samhällsekonomisk balans. Hur stor denna indragning behöver vara i förhållande till det reala utrymme, som den beslutade offentliga verksamheten kräver, beror på balansen mellan eftersträvad investeringsverksamhet och frivilligt sparande inom övriga samhällssektorer. Det är emellertid av central betydelse att slå fast, att inte ens denna långsiktiga avvägning av skatternas storlek kan göras endast med hänsyn till den offentliga verksamhetens omfattning utan även måste ske mot bakgrund av långsiktiga översväganden om de totala investeringarnas önskvärda och det

privata sparandets sannolika omfattning. En sådan avvägning är bland annat nödvändig för att skapa utrymme för en normalt fungerande kapitalmarknad, där övriga sektors investeringar kan finansieras i erforderlig omfattning.

b) Vidare skall finanspolitiken med hjälp av penningpolitiken och andra ekonomisk-politiska medel motverka de kortsiktiga konjunkturbetingade svängningarna i efterfrågenivån. Staten måste i detta syfte göra kortfristiga avvikelser i sina utgifts- och inkomstbeslut från en långsiktigt planerad utveckling av den statliga verksamheten. Det är därvid viktigt att de förändringar i statens inkomster och utgifter, som är långsiktigt motiverade, förlägges till ur konjunktursynpunkt lämpliga tidpunkter. Vidare får den långsiktiga skattenivån inte vara högre än att ytterligare höjningar politiskt kan accepteras om konjunkturen nödvändiggör en åtstramning. Skattesänkningar måste därför komma till stånd i konjunkturedgången så att utrymmet för höjningar återställs.

#### **Finanspolitikens verkningssätt**

Förändringar av olika typer av skatter och statsutgifter får mer eller mindre starkt inflytande på prisnivån och sysselsättningen. I allmänhet gäller därvid att man får den starkaste efterfrågedämpningen genom en reduktion av statsutgifterna och den starkaste efterfrågeökningen genom en expansion av desamma. En ökning av statsutgifterna är ett effektivare medel att höja efterfrågan än att t. ex. sänka företagsbeskattningen, eftersom det är osäkert om företagens ökade behållning används till en expansion av deras investeringsefterfrågan. Å andra sidan leder en minskning av statens efterfrågan på arbetskraft till ett omedelbart inkomst- och efterfrågebortfall.

Effekten på efterfrågan av en höjning eller sänkning av statens inkomster är mer komplicerad och inte lika direkt. Såväl hushåll som företag har nämligen möjlighet att under kortare eller längre tid reducera eller öka sitt sparande i stället för att minska respektive höja sina utgifter när skatterna höjs eller sänks.

Staten kan också finansiera sina utgifter genom upplåning på kapitalmarknaden eller i riksbanken. Avvägningen mellan skatte- och lånefinansiering har stor betydelse för vilken effekt statens politik får på konjunkturen. Utformningen av statens upplåning berördes något i det penningpolitiska kapitlet.

#### **Finanspolitikens praktiska tillämpning**

Liksom när det gäller de penningpolitiska åtgärderna är de finanspolitiska medlens verkningshastighet en väsentlig fråga. Tidsutdräkten mellan analysen av konjunkturläget och ikraftträdandet av de finanspolitiska åtgärderna är under nuvarande förhållanden i allmänhet relativt lång. En budget antas bara en gång om året och måste i Sverige läggas fram ett halvt år innan den träder i kraft. Förberedelsen för budgeten går ytterligare ett halvt år tillbaka i tiden. Eftersom man med de ekonomiska prognoserna inte kan blicka mer än ett halvt till ett år framåt i tiden, måste osäkerheten om konjunkturutvecklingen under det framförvarande budgetåret vara stor när budgeten presenteras.

Under senare år har man därför i ökad utsträckning föreslagit konjunkturpolitiskt motiverade åtgärder i den kompletteringsproposition, som presenteras riksdagen i slutet av april. Enligt utredningen vore det en vinning om de konjunkturpolitiska avgörandena helt kunde koncentreras till behandlingen av denna proposition. Detta förutsätter emellertid att man inte redan är

alltför bunden av de beslut, som fattats i den tidigare budgetbehandlingen. Även om det blir möjligt att uppnå större smidighet än hittills i det administrativa maskineriet måste det jämfört med de penningpolitiska åtgärderna alltid komma att ta väsentligt längre tid innan förändringar i budgeten kan träda i funktion.

En annan svårighet vid tillämpningen av finanspolitiken är det psykologiska motstånd, som existerar mot att fatta nödvändiga beslut om finanspolitiska åtgärder. Politikerna förefaller ännu inte ha accepterat synen på finanspolitiken som ett konjunkturpolitiskt medel i alla dess konsekvenser. De betraktar inte statens ökade inkomster vid en åtstramning som konjunkturutmättningsmedel, som måste användas till att minska den eljest behövligen upplåningen på kapitalmarknaden, utan ser dem som tillgängliga resurser. Det är nödvändigt att ändra inställningen härvidlag. Ett viktigt medel är därvid att ställa snabba och tillförlitliga prognoser till politikernas förfogande.

#### **Skattepolitiken och sparandet**

För stabiliseringspolitiken är det givetvis väsentligt hur förändringar av skattetryck och skatteformer påverkar sparbenägenheten. Den kortsiktiga effekten är här av störst intresse. Den konjunkturpolitiska verkan av en skattehöjning kan ju avsevärt försvagas om sparbenägenheten samtidigt minskas starkt. Det samma gäller ifall sparbenägenheten ökas vid en skattesänkning.

De empiriska kunskaperna om sambandet mellan skatt och sparande är praktiskt taget obefintliga. Man bör dock av allmänna resonemang kunna dra den slutsatsen att sparandet visserligen är känsligt för förändringar i skattetrycket, men att dess variationer vid i övrigt oförändrade förhållanden i de flesta fall

till sina absoluta belopp på kort sikt är avsevärt mycket mindre än variationerna i beskattningen. Detta innebär att även om en skattesänkning leder till ökat sparande, så blir detta väsentligt mindre än själva skattebortfallet, och tvärtom vid en skattehöjning. Möjligheterna att med finanspolitiska medel åstadkomma snabba och starka förändringar i sparbenägenheten, så att sparandet skulle kunna bli en aktiv faktor i konjunkturpolitiken synes vara begränsade. Däremot kan man kanske med sparstimulerande åtgärder på längre sikt öka det totala sparandet och bereda bättre utrymme för andra konjunkturstyrande åtgärder.

#### **Allmänna principer för finanspolitikens tillämpning**

Utredningens principiella syn på finanspolitiken kan sammanfattas i följande punkter.

1. Skattepolitiken bör, för att få tillfredsställande effekt som konjunkturpolitiskt instrument, använda sådana former som möjliggör snabba förändringar av skattetrycket. Detta gäller oavsett om den vidtagna köpkraftsindragningen eller påspädningen bedöms som stor eller liten. Kompensationskraven kan härvidlag resa speciella problem. Eftersom kompensation till inkomsttagarna för en skattehöjning, som syftar till att dra in köpkraft, gör denna indragning tämligen meningslös, bör sådana skatteformer om möjligt undvikas, som av stora grupper betraktas som orättvisa och därför leder till genomslagskraftiga kompensationskrav.

2. I en högkonjunktur bör finanspolitiken inriktas på att dels binda eller suga upp en del av likviditetsökningen<sup>1</sup> inom före-

<sup>1</sup> Utredningen lägger här en något annan betydelse i begreppet likviditet än i diskussionen om penningpolitiken. Med likviditet avses här företagets

tagssektorn för att bromsa en överdriven investeringsbenägenhet i såväl fasta anläggningar som lager, dels att bromsa konsumtionsefterfrågan för att skapa utrymme för en volymmässig exportökning. Vid en konjunkturavmattning måste finanspolitiken å andra sidan koncentreras på att genom skattesänkningar vidmakthålla konsumtionsefterfrågan. Investeringssefterfrågan bör samtidigt stödjas genom minskad företagsbeskattning och andra investeringsstimulerande åtgärder.

En ökning av likviditeten och inkomsterna leder emellertid till ökad efterfrågan på importerade varor, vilket kan medföra jämviktsrubbnings i utrikeshandeln. Problem i samband med detta har behandlats i kapitlet om handels- och valutapolitiken.

3. En kostnadsinflation kan inte bekämpas med skattehöjningar eller kreditstramning, eftersom den inte primärt betingas av något efterfrågeöverskott och alltså inte kan motverkas genom en sänkning av efterfrågenivån.

4. Med den tröghet i anpassningen, som kännetecknar finanspolitiken, är det nödvändigt att de finanspolitiska åtgärderna inriktas mot de punkter i ekonomin där de bör verka. Finanspolitiska medel riktade mot olika sektorer och olika funktioner inom samhällsekonomin måste därför stå till förfogande. Beträffande de finanspolitiska åtgärdernas styrka och förläggning i tiden gäller att de vid en konjunkturuppgång bör sättas in mot en likviditetsökning på ett ganska tidigt stadium, för att i görligaste mån motverka att den ger upphov till en efterfrågeexpansion som

---

förväntade bruttoinkomster eller snarare bruttoinkomsterna efter avdrag för de löpande utgifterna dvs. företagets bruttovinster. En skattehöjning exempelvis reducerar företagets löpande inkomster. Skattepolitiken syftar således till att påverka likviditeten genom en direkt förändring av den förväntade storleken på företagets tillgångar, medan penningpolitiken snarast påverkar redan existerande tillgångars likviditet.



erfarenhetsmässigt lätt medför tilltagande pris- och lönestegringar. Likviditetsbegränsningen bör dock ske successivt, då man inte känner uppsvingets styrka och varaktighet. När den ekonomiska aktiviteten sjunker är det också betydelsefullt att åtgärderna sätts in snabbt. Snabbheten är nödvändig därför att man vill påverka företagens planering innan de konkreta åtgärderna kommer till stånd.

5. Indirekta skatter är ur rent teknisk och administrativ synpunkt lämpligare än direkta. Några bestämda uttalanden om de olika skatternas effekt på sparandet kan knappast göras. Ur inkomstfördelningssynpunkt har avvägningen dem emellan förlorat mycket av sin forna betydelse. En viss förskjutning i beskattningen mot de förstnämnda är därför ur stabiliseringspolitisk synpunkt önskvärd.

6. Även om skattepolitikens allmänna effekt på likviditet och efterfrågan är det primära ur stabiliseringspolitisk synpunkt, så måste dess speciella effekter på sparandet, företagsstrukturen och produktivitetens utvecklingen alltid noga beaktas.

### **Skattepolitiken**

För att finanspolitiken skall vara effektiv erfordras en konjunkturvariabel beskattning, som riktar sig dels mot likviditeten i företagssektorn, dels mot konsumtionen. Utredningen prövar därför tänkbara skatteformers lämplighet som konjunkturpolitiskt medel.

### ***Konsumtionsbeskattning***

Vid utformningen av de indirekta skatterna kan tyngdpunkten antingen läggas på punktskatter eller på en generell omsättnings-skatt. Ett vidgat system av punktbeskattning skulle sannolikt ställa

sig tekniskt enklare än en allmän konsumtionsskatt. Punktskatter har dock den nackdelen att de snedvrider konsumtionen och produktionen. En generell skatt fyller också bättre uppgiften att begränsa eller åter öka hushållens köpkraft alltefter konjunkturläget. Utredningen förordar därför att en konjunkturrörlig allmän konsumtionsskatt används som medel i stabiliseringspolitiken.

En olägenhet med konsumtionsskatt är dess effekt på prisnivån. En höjning leder i allmänhet till prisstegringar, medan en sänkning på grund av trögheten i prisbildningen inte säkert för med sig ett motsvarande prisfall. Sänkningen blir emellertid aktuell först i en konjunkturedgång, varför man kan räkna med en skärpning i konkurrensen, som i någon mån motväger trög-rörligheten i priserna.

Den viktigaste nackdelen med en konjunkturvarierad konsumtionsskatt är att den kommer in på ett alltför sent stadium i förloppet för att hindra pris- och lönestegringen från början. Det kan nämligen inte vara rimligt att minska konsumenternas inkomster innan de erhållit de inkomststegringar, som man avser att förhindra. När dessa väl en gång slagit igenom, vill det å andra sidan tillräckligt rigörösa bestämmelser för att framtvunga en återgång. Konsumtionsskatten kan därför knappast hindra en initialhöjning av priserna, men däremot kan den bryta ett kumulativt prisstegringsförlopp och dessutom kan den hålla tillbaka konsumtionsvolymen och därigenom bereda utrymme för en exportökning.

Ensam blir en konsumtionsskatt följaktligen otillräcklig, men i kombination med andra åtgärder synes den ha en viktig roll att fylla. Några större tekniska svårigheter att konjunkturvariera konsumtionsbeskattningen föreligger inte.

### *Direkt beskattning av fysiska personer*

Det förefaller svårt, på grund av det politiska motstånd det skulle möta, att från nuvarande utgångsläge använda direkta skatter för att dra in inflationsdrivande inkomstökningar — utöver vad som är en automatisk effekt av skatteprogressionen. Däremot torde sänkningar kunna rekommenderas i syfte att öka hushållens disponibla inkomster vid en konjunkturförsvagning. En sänkning av inkomstskatten har den fördelen framför konsumtions-skatten att den ej direkt berör prisnivån. När väsentliga sänkningar av skatten en gång genomförts bör en senare höjning kunna politiskt accepteras, om det klart angavs att sänkningen var konjunkturrellt betingad.

Tekniska svårigheter att förändra skatteuttaget under löpande beskattningsår föreligger utan tvivel, men dessa synes dock inte vara större än att en sådan åtgärd borde övervägas, ifall det skulle ge ett väsentligt bidrag till stabiliseringspolitiken. Inte desto mindre förefaller det som om den direkta beskattningen främst av politiska skäl måste bli ganska svårhanterlig som konjunkturstyrande medel.

### *Företagsbeskattning*

Principerna för företagsbeskattningens utformning bör vara: för det *första* att man når en med hänsyn till sparbenägenheten rimlig avvägning på lång sikt av skattebördan mellan företag och hushåll; för det *andra* att de företag, som eftersträvar en stabilisering av sin investeringsverksamhet eller t. o. m. en ökning under avmattningsperioderna, härigenom får en skattemässig fördel på längre sikt framför andra företag; för det *tredje* en snabb uppsugning av överskottslikviditet, när denna blir så stor

att företagen inte anser sig ha fördel av att frivilligt uppskjuta sina planerade investeringar.

#### *Nettovinstbeskattningen*

Den nuvarande nettovinstbeskattningen har en viss konjunktur-effekt, såtillvida att skatteuttagen från företagen automatiskt varierar med vinstutvecklingen. Möjligheterna att förstärka denna effekt genom att variera beskattningen och därigenom påverka företagets likviditet och investeringsbenägenhet alltefter konjunkturväxlingarna är små. Ett avgörande hinder härför, vid sidan av de tekniska svårigheterna, är att effekten av en förändring genom möjligheterna till vinstutjämning kan fördröjas högst avsevärt. Utredningen anser därför att nettovinstbeskattningen inte bör betraktas som ett konjunkturpolitiskt medel. Skattesatserna bör i stället fastställas uteslutande med hänsyn till långsiktiga överväganden.

#### *Bruttoskatter eller faktorskatter*

Företagsbeskattningen kan också utformas som en skatt på alla eller en del av företagets utgifter. Man brukar skilja på tre typer av utgiftsskatter: skatt på företagets totala utgifter, s. k. kaskadskatt, skatt på företagets förädlingsvärde samt skatt på vissa produktionsfaktorer, t. ex. löner, energi. Som ett konjunkturpolitiskt instrument är en utgiftsskatt betydligt mer användbar än nettovinstbeskattningen, eftersom den utgår som en procentsats på företagets löpande utgifter och därför kan ändras med *omedelbar* verkan på företagets likviditet. En höjning av nettovinstbeskattningen får däremot effekt först lång tid efteråt. En övergång från nettovinstbeskattning till någon form av bruttoskatt har dock så många andra aspekter än de rent stabiliserings-

politiska att det skulle krävas en särskild undersökning för att klarlägga dessa. Utredningen anser att en sådan faller utanför deras uppdrag, och hänvisar dessutom till den kommitté inom den sittande allmänna skatteutredningen, som har till uppgift att behandla de principiella frågorna kring olika former av företagsbeskattning.

#### **Företagsbeskattningens struktureffekt**

Företagsbeskattningens olika former kan inte enbart bedömas utifrån deras lämplighet som konjunkturstyrande medel utan de måste också bedömas med hänsyn till den inverkan de har på näringslivets struktur och produktivitet. Utgår man ifrån principen att företagen skall betala skatt i proportion till sin verksamhet (mätt såsom deras utgifter eller kostnader) innebär nettovinstbeskattningen att de svaga företagen, som inte redovisar vinst, gynnas på bekostnad av de vinstredovisande, vilka i allmänhet också är de som har den högsta rationaliseringstakten och är de snabbast expanderande. Visserligen kan mycket snabbt expanderande företag också komma ifrån beskattning genom att deras växande avskrivningsunderlag gör det möjligt för dem att plöja ner sina vinster. Avskrivningsmöjligheterna är dock inte obegränsade. En bruttoskatt vid oförändrat skattetryck skulle därför betyda en omfördelning av skattebördan till förmån för de expansiva, vinstgivande företagen och därigenom skulle den få en gynnsam effekt på produktivitetens utvecklingen inom näringslivet.

En bruttoskatt har emellertid den väsentliga nackdelen, om den utformas som en kaskadskatt, att den kan snedvrída företagsstrukturen. En vara som går genom flera tillverkningspro-

cesser inom skilda företag får en väsentligt högre skattebelastning än om tillverkningen är förlagd till ett enda företag. Härigenom kan produktivetsmässigt omotiverad integration mellan företagen stimuleras. Även faktorskatter kan verka snedvridande och produktivetsförsämrande genom att de kan locka till samhälls-ekonomiskt felaktig substitution med obeskattade produktionsfaktorer.

#### **Investeringsutjämnande åtgärder**

De investeringsutjämnande åtgärderna syftar till att åstadkomma en förskjutning i tiden av investeringsverksamheten genom att göra det mera fördelaktigt att investera under en lågkonjunktur och mindre fördelaktigt att investera under en högkonjunktur.

Avsättningar till *investeringsfonder* ger företagen relativt stora skattemässiga fördelar. Enligt bestämmelserna måste 46 procent av de fonderade medlen inbetalas på icke räntebärande konto i riksbanken. Hela fondavsättningen får dras av från den beskattningsbara vinsten det år avsättningen görs. Investeringsfonderna får i princip disponeras för avskrivning på investeringar som utförts efter medgivande från arbetsmarknadsstyrelsen. Sådana tillstånd lämnas under avmattningsperioder då en ökad sysselsättning bedöms som önskvärd. Utöver vad som medges enligt ordinarie avskrivningsregler får en första avskrivning ske med hela det av fondmedlen ianspråktaga beloppet. Ett företag som exempelvis med sina investeringsfonder kan finansiera uppförandet av en fabriksbyggnad får omedelbart avskriva hela byggnaden, vilket annars vanligen får ske under en period av 40–65 år. Härigenom erhålles en betydande skattekredit. Dessutom har företagen rätt att göra ett extra avdrag på 10 procent

av det ianspråktagna beloppet från sin beskattningsbara vinst det år fondmedlen tas i anspråk. Med denna konstruktion erhålles dels en uppskjutningseffekt och dels en likviditetseffekt genom den skatteminskning företagen får när medlen tas i anspråk. I syfte att även uppnå en likviditetsåstramande effekt vid avsättningstillfället antogs vid 1960 och 1961 års riksdagar vissa tilläggsbestämmelser, som erbjöd extra skattemässiga fördelar om hela fondavsättningen inbetalades till riksbanken (i stället för 46 procent).

De senaste årens erfarenheter har visat att friställandet av investeringsfonderna utgör ett verksamt medel att på ett ur sysselsättningsynpunkt gynnsamt sätt stabilisera företagens investeringar under avmattningsperioder. En selektiv tillståndsgivning beträffande rätten att utnyttja fonderna bör inte komma i fråga.

En *investeringsavgift* får i viss mån likartade verkningar som konjunkturvariationer av den korta räntan, dock i praktiken med den skillnaden att det rör sig om en direkt belastning av investeringarna av en helt annan storleksordning. En investeringsavgift bör därför användas vid sådana tillspetsade situationer, då ränteförändringar bedömes inte kunna göras så omfattande att de kan få en tillräcklig återhållande effekt på investeringsbenägenheten. I Sverige tillämpades investeringsavgift åren 1952-53 och 1955-57 av storleksordningen 10-12 procent. Den har därvid visat sig ha en inte oväsentlig effekt på investeringsbenägenheten. Det är dock viktigt att den tas bort när ett mer balanserat läge inträder, annars kommer den att utgöra en permanent belastning på investeringsverksamheten.

Variationer i industrins *lagerhållning* bidrar starkt till att generera konjunktursvängningar. Det är därför av stor vikt att finna medel att påverka lagerinvesteringarna. Helst borde de

variera anticykliskt, så att företagen i lågkonjunktur byggde upp sina lager med sikte på högkonjunktens pris och efterfrågeökning. Utredningen framkastar tanken på en konjunkturmässig variation av lagervärderingsreglerna och gynnsammare villkor för avsättning till lagerinvesteringar inom ramen för investeringsfonderna men finner att detta inte är någon riktigt tillfredsställande lösning på problemet. Den anser därför, med tanke på lagervariationernas stora betydelse, att frågan behöver ytterligare utredas.

#### **Variationsmöjligheterna för de offentliga investeringarna**

Det vore ur stabiliseringssynpunkt värdefullt om man kunde åstadkomma en mer systematisk variation av de offentliga investeringarna än vad som hittills varit fallet. Med den omfattning, som den offentliga verksamheten nu har, verkar redan en stabilisering av densamma dämpande på konjunktursvängningarna. Det väsentligaste problemet vid en sådan variering ligger givetvis i att företagens och allmänhetens anspråk på tjänster från den offentliga sektorn växer vid högkonjunktur på samma sätt som inom det privata näringslivet. Den statliga sektorn rymmer dock många långsiktiga icke konjunkturbestämda investeringar. Med en omsorgsfull planering, som bland annat innefattar en rullande reserv av investeringar bör man kunna komma till rätta med dessa problem. Genom en konjunkturvariation av bidragen till kommunernas investeringar kan även dessa stimuleras att medverka i stabiliseringspolitiken. Skall slutligen även statens inköp av maskiner och materiel användas som finanspolitiskt medel, krävs att myndigheterna vid en lågkonjunktur lägger upp lager så att deras anspråk på industrin under en högkonjunktur kan begränsas.



## KAPITEL 7

### **Stabiliseringspolitik genom regleringar och kontroller**

Den ekonomiska politiken kan verka både genom generella medel avsedda att uppmuntra till ett ur samhällets synpunkt önskvärt handlande och genom ekonomiska regleringar, som begränsar företagens och individernas rörelsefrihet. Sverige har haft och har delvis fortfarande många olika slag av regleringar. Många tillkom under andra världskriget och även närmast därefter. Byggnadsregleringen som hade till uppgift att hålla tillbaka efterfrågan på investeringar i byggnader avskaffades 1959. Systemet med igångsättningstillstånd kvarstår dock inom vissa delar av landet för att möjliggöra en utjämning av säsongvariationer i sysselsättningen för byggnadsarbetare. Enligt utredningen bör byggnadsreglering normalt inte komma till användning i konjunkturpolitiken.

Hyses- och jordbruksregleringarna har numera endast i ringa utsträckning ett stabiliseringspolitiskt syfte, utan motiveras huvudsakligen med sociala skäl och med att man vill uppnå en viss inkomstfördelning. Utredningen har därför inte ansett sig ha anledning att närmare diskutera och ta ställning till dessa två regleringar.

#### **Prisreglering och konkurrensfrämjande åtgärder**

Det är som vi tidigare sett den autonoma prissättningen som i samspel med produktivitetens utvecklingens ojämnheter och inkomst-

bindningarna som orsakar kostnadsinflation. I princip kan man reducera möjligheterna till autonom prissättning antingen genom statlig priskontroll eller genom åtgärder, som främjar näringsfrihet och konsumentupplysning. Utredningen avvisar bestämt prisreglering som ekonomisk-politiskt medel, för såvitt det inte är fråga om extraordinära förhållanden, t. ex. avspärrning. I stället betonas att en målmedveten och kraftfull bekämpning av skadliga konkurrensbegränsningar samt en intensiv och konkret konsumentupplysning, som verkligen skapar en utbredd prismedvetenhet, är de viktigaste medlen för att komma till rätta med de problem, som den autonoma prisbildningen ger upphov till. Detta förutsätter att de organ, som handhar denna för pristabiliseringen väsentliga verksamhet får tillräckliga resurser.

De konkurrensfrämjande åtgärderna måste inriktas på alla de faktorer som möjliggör en autonom prissättning. Det är därför nödvändigt att även sådana konkurrensbegränsningar, som inte baseras på regelrätta avtal, tas upp till prövning t. ex. prisledarskap, branschorganisationernas prislister etc. Förhandlingar med företag eller branscher i prisfrågor får inte heller inskränkas till de fall då prishöjningar ägt rum eller kan befaras. För att prisstabilitet totalt sett skall kunna uppnås måste det vara lika viktigt att prissänkningar kommer till stånd inom branscher där produktivitetsstegringar varit större än genomsnittligt.

Om konsumentupplysningen skall kunna skapa en så utbredd prismedvetenhet bland det stora flertalet konsumenter att den verkligen kan bli effektiv som kontroll på prisbildningen måste den erhålla en vidsträckt spridning och vara så konkret och lättfattlig att den utan svårighet kan omtolkas till en för konsumenten värdefull inköpsplan. Detta kan emellertid aldrig ske utan att inköpskällor och varumärken namnges.

## KAPITEL 8

### Arbetsmarknadspolitiken

#### Mål

Arbetsmarknadspolitiken har under efterkrigstiden blivit ett allt viktigare ekonomisk-politiskt medel för att lösa den fulla sysselsättningens balansproblem på arbetsmarknaden. Om full sysselsättning upprätthålles genom att efterfrågan på varor och tjänster hålls mycket hög, uppstår inom många områden en överefterfrågan på arbetskraft, vilken inte kan tillgodoses. Detta leder lätt till desorganisationsföreteelser och lönehöjningar utöver produktivitetstegringen genom avtal och löneglidning, vilket i sin tur förorsakar inflation.

För att skapa full sysselsättning utan inflation måste man därför gå en annan väg, och därvid spelar arbetsmarknadspolitiken en viktig roll. Samhället bör föra en stram ekonomisk politik som förhindrar överefterfrågan i samhällsekonomin. Men det är utomordentligt svårt att därvid åstadkomma ett »lagom» av sysselsättning inom alla branscher och orter. En punktarbetslöshet kan lätt uppstå samtidigt med att det råder överefterfrågan på andra håll. Arbetsmarknadspolitiken måste då energiskt ingripa med selektiva åtgärder såsom omflyttning, omskolning, yrkesutbildning etc. på de ställen där balans inte uppnås. Den konjunkturdämpande politiken kräver alltså som ett komplement en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Det bör här understrykas att arbetsmarknadspolitik inte som hittills enbart skall användas i samband med konjunktured-

gångar utan också har en viktig uppgift att fylla, när det råder brist på arbetskraft under högkonjunktur. Den måste i ett sådant läge medverka till att efterfrågan på arbetskraft tillgodoses genom överflyttning från områden och branscher med sämre sysselsättningsmöjligheter till de områden där efterfrågan är starkare.

Arbetsmarknadspolitikens betydelse som konjunkturstabiliserande faktor ligger följaktligen i att målen för den ekonomiska politiken — speciellt full sysselsättning — kan nås med mindre insats av generella, konjunkturstimulerande åtgärder, vilka senare i sig själva har en tendens att vålla nya störningar.

#### **Arbetsmarknadspolitikens medel**

##### *a. Organisation*

De åtgärder som kan komma i fråga i olika arbetsmarknadslägen måste huvudsakligen administreras av arbetsmarknadsmyndigheter. Den lokala arbetsförmedlingen och länsarbetsnämnderna får därvid en central roll. Grundvalen för åtgärder är givetvis en noggrann information om arbetsmarknadsläget. En sådan skaffar sig arbetsmarknadsorganen på flera olika vägar, dels genom förhandsinformation om produktionsinskränkningar, driftnedläggelse och väntade avskedanden, dels genom vakansrapportering och platsackvisitation samt genom statistik över sysselsättning, arbetslösa, lediga platser och alla övriga viktiga förhållanden på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsstatistiken är dock alltför mycket ofullständig.

##### *b. Rörlighetsbefrämjande åtgärder*

En ändamålsenlig anpassning av tillgången på arbetskraft till efterfrågan möter många hinder. Det viktigaste är bristande yr-

kesutbildning, otillräcklig kännedom om möjligheterna att få arbete på annan ort och i annat yrke samt stark bundenhet vid den nuvarande bosättningsorten. En viss rörlighet kan också uppstå genom att företagare numera gör stora ansträngningar för att få behålla sin utbildade personal.

Det är emellertid nödvändigt att i ett samhälle med snabbt förändrade produktionsförhållanden och en dynamisk teknisk utveckling ställa anspråken på arbetskraftens rörlighet högt. En aktiv arbetsmarknadspolitik som syftar till hög *rörlighetsberedskap* är därför i ett fullsysselsättningssamhälle ett av den ekonomiska politikens viktigaste medel. Det kan dock i vissa fall vara mera rationellt att stimulera företagsamheten inom aktuella områden och yrken än att flytta och omskola arbetskraften.

En yrkesmässig rörlighet är viktig. Om utsikterna inom ett yrke på längre sikt genom strukturförändringar blir sämre, bör olika former av omskolning sättas in. Ungdomens allmänna yrkesutbildning bör vara så brett upplagd att betydande variationsmöjligheter finns. Man torde i framtiden i samband med ett snabbt framåtskridande få räkna med smidigare yrkesmässig anpassning av arbetskraften genom utbildning av icke tidigare yrkesutbildade, omskolning av utbildade till annat yrke samt fortbildning i det egna yrket. Därför bör samhället och näringslivet ständigt ha en stor utbildnings- och omskolningskapacitet av olika slag. Den nuvarande kapaciteten täcker inte på långt när arbetsmarknadens anpassningsbehov.

Medel för att öka rörligheten är, förutom arbetsförmedlings- och utbildningsverksamhet, ekonomiska bidrag i form av ersättning för rese- och flyttningkostnader, familjebidrag och start- hjälp samt i vissa fall anskaffande av s. k. temporära bostäder. Ett samhälle som ställer stora krav på rörlighetsberedskap måste

vara berett att premiera denna rörlighet på ett sådant sätt att det framstår som en samhällsnyttig insats. Utredningen förordar därför att det ekonomiska stödet till dem som byter yrke ökas kraftigt. Ersättningen bör inte begränsas till löntagare utan bör också utgå till småföretagare, som önskar övergå till fast anställning, därför att deras företag inte bär sig.

Bostadsbrist på de platser där arbete finns och bundenhet vid egen bostad på den gamla bostadsorten har varit några av de främsta hindren för arbetskraftens rörlighet. Det första problemet söker man generellt lösa genom att vid fördelningen av lånerna gynna bostadsbyggandet på de expansiva orterna. Givetvis bör man eftersträva en samordning av utbyggnad av industri- och bostadsbyggandet. När detta inte är möjligt måste man söka anskaffa tillfälliga bostäder. Den andra frågan om bidrag till egnahemsägare och bostadsrättsinnehavare, som måste flytta till annan ort, vilken för närvarande är under utredning måste också lösas.

#### *c. Sysselsättningskapande åtgärder*

Att öka rörligheten är inte arbetsmarknadspolitikens enda medel. Det kan också bli fråga om mera kollektivt inriktade åtgärder för att upprätthålla eller öka investeringar och konsumtion och därigenom tillgången på arbetstillfällen. Exempel på detta är igångsättande av offentliga arbeten, utläggande av statliga beställningar, möjligheterna att påverka kommunernas investeringar och beställningar samt de privata investeringarna och näringslivets lokalisering.

#### *d. Åtgärder för att öka tillgången på arbetskraft*

Om ekonomin i landet råkar ut för stark överefterfrågan, torde de rent arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inte kunna bota ett

sådant tillstånd. Det finns visserligen reserver av arbetskraft inom vissa orter eller näringsgrenar, det finns partiellt arbetsföra och äldre personer, som har svårt att få arbete under normala konjunkturer, det finns ortsbundna gifta kvinnor, som endast kan ta vissa arbeten etc. Dessa grupper får emellertid inte bara bli en reserv, som står till arbetsmarknadens förfogande under vissa perioder när den behövs, och sedan stöts ut. Tvärtom måste det vara en av arbetsmarknadspolitikens viktigaste uppgifter att i längden minska denna reserv och genom olika individuella åtgärder se till att under normala förhållanden svårplacerade personer erhåller arbete. Full sysselsättning som ekonomisk-politisk målsättning bör gälla alla.

Den enda mera betydande arbetskraftstillgång som torde finnas i ett läge som det nyss skildrade är utländsk arbetskraft. Sverige har haft stor nytta av de tillskott av utländsk arbetskraft vi fått under efterkrigsåren. Möjligheter till fortsatt invandring bör hållas öppna. Emellertid stiger samtidigt med invandringen också konsumtionsefterfrågan. Inte minst under den första tiden, då utlänningarna måste förses med bostäder och en mängd varaktiga konsumtionsvaror, medför invandringen ökade anspråk på tillgängliga resurser. En brist på balans mellan den totala tillgången och den totala efterfrågan kan således inte på kort sikt hävas genom invandring, men denna kan dock hjälpa till att häva arbetskraftsbristen inom vissa trånga sektorer.

#### **Slutsatser**

Arbetsmarknadspolitikerna skall vara en korrektionsfaktor, som fyller ut sådana ojämnheter på arbetsmarknaden som uppstår vid användandet av de generella finans- och penningpolitiska medlen. Den får därför ej låsas i stela regler.

De viktigaste kraven på arbetsmarknadspolitik är *snabbhet* i insättandet av åtgärder, så att de blir effektiva innan de ogynnsamma verkningarna av arbetslöshet på ett område sprider sig till andra områden, en rik *differentiering* av åtgärder och medel samt möjlighet att sätta in motåtgärder relativt *kraftigt* även vid måttliga ändringar i konjunkturen, främst då det gäller att i en nedåtgående konjunktur vrida utvecklingen i annan riktning.



## KAPITEL 9

### Lönepolitiken

#### Lönebildningen som en självständig faktor i konjunktur- utvecklingen

I en teoretisk analys brukar lönen uppfattas som priset på arbetskraft. Lönen tänkes bestämd av den i varje konjunkturläge rådande balansen mellan tillgång och efterfrågan på arbetsmarknaden. Framväxten av starka organisationer och utvecklingen under 1950-talet mot en centralisering och samordning av förhandlingarna har emellertid givit organisationerna möjligheter att avvika från den rent marknadsmässiga lönebildningen. Därmed har förutsättningar skapats för att påverka den allmänna lönenivån i annan utsträckning än vad som vore möjligt exempelvis vid förhandlingar inom varje företag eller vid en rent fri lönebildning på en oorganiserad arbetsmarknad. Därigenom har lönebildningen blivit en självständig faktor i konjunkturförloppet.

De betydande skillnader i produktivitsutveckling, som råder mellan olika branscher och näringsgrenar samt arbetskraftens begränsade rörlighet ger upphov till en rad stabiliseringspolitiska problem. Inom branscher med stark expansion och produktivitsstegring kommer den höga efterfrågan på arbetskraft och de goda vinsterna att driva upp lönerna. På grund av de starka inkomstbindningarna i samhället, vilka bland annat tar sig uttryck i branschvisa och yrkesmässiga jämställdhetskrav, kommer lö-

nerna sedan att pressas upp inom branscher med svag produktivitetsstegring, vilket leder till prisstegringar.

Fackföreningsrörelsens »solidariska lönepolitik» utgör en väsentlig del av inkomstbindningarna. Strävan är inte att nå en absolut löneutjämning utan vad man syftar till är en rationell lönestruktur, där lönen står i ett rimligt förhållande till arbetets art, kvalifikationskraven, arbetsvillkoren m. m.

Alternativet till den solidariska lönepolitiken vore att man lät lönerna i högre grad anpassas till bärkraften inom olika branscher och företag. På kort sikt skulle de konjunkturpolitiska problemen därigenom bli enklare. Lönehöjningar för en speciell grupp kan utgöra ett effektivt medel att stimulera arbetskraft att söka sig dit, där den för ögonblicket bäst behövs. En sådan utveckling skulle emellertid snabbt leda till så stora lönedifferenser att låglönebranscherna antingen, beroende på arbetsmarknadsläget, finge svårt att rekrytera erforderlig arbetskraft eller utvecklades till sociala slumområden.

Den faktiska lönebildningen blir ett resultat av spänningen mellan löntagarorganisationernas strävanden och bärkraftsprincipen. Som tidigare visats leder detta lätt till prishöjningar inom branscher, som inte kan bära en lönestegring i takt med den genomsnittliga produktivitetstillväxten i samhället. Huvudproblemet för lönepolitiken är därför att finna vägar att minska denna spänning.

#### **Erfarenheterna av lönepolitiken och löneutvecklingen under efterkrigstiden**

Efterkrigstiden har karakteriserats av ett mycket högt sysselsättningsläge med endast smärre avmattningsperioder. Löntagarorganisationerna har därför vid upprepade tillfällen i avtalsför-

handlingar kunnat genomdriva lönehöjningar som ensamt eller tillsammans med löneglidningen överstigit produktivitetökningen och därigenom lett till ytterligare pris- och lönestegringar. De avtalsmässiga lönehöjningarna har dock inte generellt gått utöver produktivitetökningen så länge sysselsättningsläget varit någorlunda balanserat.

Även om man kan tala om en självgenererande pris- och lönespiral är det ändå uppenbart att löneutvecklingen är starkt betingad av konjunkturväxlingarna. Drivkraften bakom de stigande lönerna — både inom avtalen och vid sidan av dessa — har varit övrefterfrågan på arbetskraft och de från utlandet kommande prisstegringarna. Högkonjunkturperioderna har kännetecknats av väsentligt större uppgång i penninglönenivån än de perioder då den ekonomiska aktiviteten varit förhållandevis svag. Både löntagarnas krav och arbetsgivarnas villighet att gå med på dessa har i hög grad varit avhängiga av konjunkturläget.

#### **Arbetsmarknadsorganisationerna och stabiliseringspolitiken**

För att kunna ange hur den ekonomiska politiken skall kunna verksamt bidra till en lugn löneutveckling, dvs. till lönehöjningar som inte omöjliggör uppnåendet av de ekonomisk-politiska målsättningarna, måste man först ha en uppfattning om den lämpliga ansvarsfördelningen mellan staten och organisationerna och klarlägga vilka insatser arbetsmarknadsparterna själva kan göra för att främja de gemensamma målen.

#### **Avtalspolitiken**

Arbetsmarknadsorganisationerna har i princip deklarerat att de är inställda på att medverka i stabiliseringspolitiken. Rekom-

mendationer från löntagarnas huvudorganisationer till delorganisationerna angående storleksordningen på lönekraven påverkas emellertid av konjunkturläget både på så sätt att de ger uttryck för medlemmarnas önskemål, vilka är betingade av vinst- och sysselsättningsläget, och av arbetsgivarnas förmodade motståndskraft. Det är inte möjligt för de centrala ledningarna att driva en återhållsam linje, som går alltför starkt emot medlemmarnas intressen, om solidariteten och sammanhållningen skall bevaras. Utredningen utgår därvid ifrån att delorganisationernas legala och stadgemässiga självständighet gentemot huvudorganisationerna kommer att bibehållas i sin nuvarande form. Erfarenheten visar att rekommendationer, som starkt avvikit från de reella möjligheterna att utnyttja arbetsmarknadsläget, inte har följts av delorganisationerna. I flera fall har dock de centrala löntagarorganisationerna kunnat samla sina medlemmar kring en lönestopps- eller återhållsamhetspolitik.

Skall arbetsmarknadsorganisationerna medverka i stabiliseringspolitiken måste därför statens ekonomiska politik vara så stram att även delorganisationerna och deras medlemmar finner en rekommenderad återhållsamhetspolitik påtagligt önskvärd.

#### **Utvecklingen mot centraliserade förhandlingar**

Under efterkrigstiden har tendenserna till jämförelser olika arbetstagargrupper emellan blivit mycket mer utpräglad. Vid avtalsförhandlingarna spelar jämförelser med löneläget och löneutvecklingen inom andra grupper stor roll som argument. Resultatet av redan träffade uppgörelser har också avgörande betydelse. I synnerhet har verkstadsindustrins avtalsuppgörelse fått karaktär av ett prejudikat.

På grund av den prejudicerande effekt, som en tidig förbunds-uppgörelse fått, har man eftersträvat — särskilt från arbetsgivar-sidan — en centralisering av förhandlingarna. Man har därvid ansett att huvudorganisationerna borde medverka vid den första uppgörelsen i syfte att kunna utöva inflytande på denna. Lön-tagargruppernas intresse för en centraliserad avtalsrörelse bottenar delvis i att varje enskild grupp då slipper befara att den kommer i ett sämre läge än andra grupper genom att göra upp före dessa.

Vid centrala förhandlingar som avser en stor del av arbetsmarknaden vinner sådana argument i styrka som bygger på bedömningar av utrymmet för inkomstförbättringar. Till grund för uppskattningen av löneutrymmet ligger tillgängliga prognoser för den ekonomiska utvecklingen under det kommande året.

Centrala förhandlingar kan också ha nackdelar ur stabiliseringsynpunkt. Genom att man endast i ringa utsträckning kan ta hänsyn till förskjutningar i olika gruppers relativa löneläge, försvåras nämligen en anpassning till arbetsmarknadssituationen inom olika sektorer av näringslivet. Den alltför stora enhetlighet, som därför lätt blir följd, kan bidra till ökad löneglidning. Denna nackdel kan dock upphävas, om man gör särskilda arbetsmarknadsmässigt motiverade differentieringar så att man stimulerade till en snabbare överflyttning till expanderande områden än som kan åstadkommas med enbart arbetsmarknadspolitiska medel. På senare tid har man kunnat notera en sådan strävan efter särskilda lönejusteringar inom de centrala förhandlingarnas ram.

#### **Löneglidning**

Att löneglidningen har svarat för en mycket stor del av den totala penninglönehöjningen under 1950-talet, beror dels på en hög

efterfrågan på arbetskraft och dels på löneinstitutionella faktorer. Någon strikt gränsdragning mellan dessa två orsaker är inte möjlig.

Den viktigaste institutionella faktorn är övergång från tidlön till ackordslön. Löneglidningen tenderar att bli störst vid ackordsarbete. Ett viktigt skäl till detta är att den fortgående stegvisa rationaliseringen ökar förtjänstmöjligheterna utan att företagen anser sig ha någon direkt anledning till revision av ackorden. Till en del sammanhänger det också med att en ökad arbetsinsats redovisas som löneglidning.

#### **Löneglidning — ett problem för stabiliseringspolitiken**

Löneglidning skapar svårigheter för en prisstabilisering främst genom de starka jämställdhetskrav, som den ger upphov till inom de branscher där den varit ringa eller från grupper med fasta lönesystem. En olägenhet med dessa krav är att de kommer först när löneglidningen statistiskt kunnat konstateras. Då löneglidningen varierar med konjunkturläget och alltså är störst i högkonjunkturer, kan den leda till lönehöjningar långt senare då konjunkturavmattning råder. Detta är en av förklaringarna till att priserna fortsätter att stiga efter det att efterfrågeöverskottet i ekonomin försvunnit.

Även om det därför är en angelägen uppgift att starkt begränsa löneglidningen, finns det dock vissa skäl för att en del av löneutvecklingen försiggår ute på de enskilda arbetsplatserna. En geografisk anpassning av löneutvecklingen är exempelvis nödvändig för att företag på mindre eftersökta orter och områden skall få sitt arbetskraftsbehov tillgodosett. Sådana hänsyn är svåra att ta i de allmänna löneavtalen. Vidare skulle ett strängt

krav på omräkning av ackorden vid varje rationaliseringsåtgärd skapa svårigheter på arbetsplatsen och minska arbetarnas incitament till produktionsökning.

#### **Löneglidningens roll i avtalspolitiken**

Utredningen diskuterar möjligheterna att komma till rätta med de problem som löneglidningen ger upphov till. Den avvisar därvid tanken att arbetsmarknadsparterna vid löneförhandlingarna skulle explicit ta hänsyn till den sannolika löneglidningen under den kommande avtalsperioden. Skulle nämligen arbetsgiversidan hävda att detta borde ske, skulle arbetarparten kräva en garanti för att den ifrågasatta totala förtjänststegringen verkligen uppnåddes. Vidare skulle en sådan argumentering sannolikt leda till ökade krav från de arbetstagargrupper, som har anledning räkna med att löneglidningen, till följd av det för dem tillämpade avtalssystemet, kommer att bli lägre än för andra grupper.

I stället åberopas löneglidningsfaktorn indirekt vid förhandlingarna genom att man jämför den totala löneutvecklingen under den tilländalupna perioden med utvecklingen av produktiviteten inom landet och med kostnadsutvecklingen i andra länder. Löneglidningens omfattning under en föregående period påverkar också lönekraven, eftersom den ger löntagarna en uppfattning om hur starkt företagarnas motstånd är i rådande konjunkturläge.

I viss mån har man vid de avtalsmässiga lönehöjningarna tagit hänsyn till löneglidningens storlek genom att lönejusteringarna blivit större för de tidsavlönade än för de ackordsarbetande.

Löneglidningen har således mer eller mindre underförstått beaktats vid avtalsförhandlingarna. Skulle organisationerna mer

direkt hålla tillbaka de avtalsmässiga höjningarna i stabiliseringspolitiskt syfte, skulle löneglidningen på grund av konkurrensen om arbetskraften sannolikt bli i motsvarande mån större, om den ekonomiska politiken förblev oförändrad.

#### **Arbetsmarknadsorganisationernas möjligheter att begränsa löneglidningen**

Den del av löneglidningen, som orsakas av överefterfrågan på arbetskraft, är närmast ett problem för samhällets ekonomiska politik. I någon mån kan emellertid organisationerna i avtalsuppgörelsen söka uppnå marknadsmässigt hållbara lönerelationer och därmed reducera löneglidningen. Den del av löneglidningen, som sammanhänger med löneinstitutionella förhållanden, har däremot arbetsmarknadsorganisationerna möjlighet att påverka. Då skillnaderna i löneglidningsbenägenhet hos olika lönesystem snedvrider lönerelationerna på ett irrationellt sätt, vilket ger upphov till jämställdhetskrav, bör organisationerna inrikta sig på att upprätta sådana lönesystem, att löneglidningen inskränkes till vad som kan anses ofrånkomligt av tekniska orsaker och till sådan som beror på arbetsintensiteten. Man bör därför anpassa avtalens uppbyggnad efter detta syfte. Förbättrade metoder för ackordens fastställande kan bidra till en stabil lönesättning och koncentrera lönehöjningarna dels till själva avtalsuppgörelsen och dels till ökningen i de enskilda individernas prestationer.

#### **Arbetsmarknadsparterna bör skapa normer för lönestrukturen**

I princip är arbetsmarknadsparterna eniga om att den allmänna lönenivån bör utvecklas så att den är förenlig med stabiliseringspolitikens mål. Även beträffande lönestrukturen, som hänger in-



timt samman med lönenivåns utveckling, föreligger en viss principiell enighet. Lönerna bör differentieras och lönesystemen utformas så att de stimulerar den personliga arbetsinsatsen och stimulerar överflyttning till de mest produktiva företagen. Denna enighet förhindrar inte att parterna kan ha olika mening om vilken inkomstfördelning som skall eftersträvas. Samtidigt som man erkänner en viss allmän långsiktighetsnorm kan man sålunda eftersträva en engångsförskjutning av fördelningen mellan lön och vinst inom företagen. En växelverkan mellan löne- och pris-höjningar i syfte att öka löntagandelen respektive vinstandelen kan lätt resultera i att den långsiktiga normen överskrides. Risker för en sådan utveckling minskar dock om samhällsekonomisk balans kan upprätthållas.

Den principiellt gemensamma ehuru i praktisk politik ofta skiljaktiga målsättningen tenderar mot vad som kan kallas arbetsvärderingssynpunkten. Med detta avses här en lönesättning som är avpassad efter arbetets art och olikheterna i prestation, så att den motsvarar en långsiktigt hållbar jämviktslön inom och mellan företag och näringsgrenar. Om det förelåg auktoritativa, allmänt erkända normer för bedömningen av olika lönedifferensers berättigande, skulle det vara lättare för enskilda grupper att genomföra sådana lönehöjningar, som båda parter egentligen önskar, utan att de behövde föranleda jämställdhetskrav.

Det vore därför önskvärt om arbetsmarknadsorganisationerna kunde uppställa och vinna allmänt erkännande för sådana normer som baseras på arbetsvärderingssynpunkter i den här använda vidsträckt bemärkelsen. Lyckades man genomföra en sådan lönestruktur skulle detta vara en grundläggande insats från organisationernas sida för att främja en lugn löneutveckling. Enskilda grupper kan givetvis vara missnöjda med sin placering

på den relativa löneskalan. Men mera allmänt accepterade normer skulle ändå innebära en avspänning. Någon preciserad arbetsvärdering inom hela näringslivet är inte nödvändig. Men i stället för att fasthålla vid tidigare existerande lönerelationer eller sträva efter en utjämning av alla löneolikheter oavsett deras motivering eller följa kortfristiga variationer i företagets och branschernas bärkraft, bör man från organisationernas sida låta arbetsvärderingssynpunkterna få en mera framträdande plats i lönepolitiken.

Ett krav på arbetsvärderingssystemet är att det på lång sikt bör skapa jämvikt i arbetskraftstillgången på olika delmarknader. Om ett arbetsområde under lång tid visar sig ha svårt att få sitt behov av arbetskraft tillgodosett, måste detta anses tyda på att lönesättningen är felaktig ur arbetsvärderingssynpunkt. För att finna i här angivna mening »objektiva» normer för lönestrukturens uppbyggnad bör man enas om statistiska och andra metoder för bedömning av tillgång- och efterfrågeutveckling på lång sikt inom skilda områden. Tillfälliga arbetskraftunderskott bör emellertid i första hand mötas med andra åtgärder än lönedifferentieringar.

Sammanfattningsvis rekommenderar utredningen arbetsmarknadsparterna att utveckla gemensamma normer för bedömning av lönerelationernas rimlighet utan att därför binda sig vid en stel och för alla tider fastlagd detaljerad arbetsvärdering. Normerna kan bestå i en elementär exemplifiering av arbetets art och kraven på arbetskraften i ett begränsat antal olika sysselsättningar, vilka anges som typfall för olika inplaceringar på den relativa löneskalan. Ifråga om storleken av de lönedifferenser, som bör ifrågakomma, bör erfarenheterna från arbetsmarknaden kunna ge vägledning. Det slutliga, långsiktiga kriteriet för att lönedifferentieringen är rationell är jämvikt mellan utbud och efterfrågan på varje delmarknad.

### Den ekonomiska politiken som medel att främja en lugn löneutveckling

Slutsatsen av den tidigare diskussionen blir att statens ekonomiska politik bör inriktas på att indirekt påverka löneutvecklingen dels genom en i relation till varje särskilt konjunkturläge stram finans- och penningpolitik för att undvika ett mer allmänt efterfrågeöverskott på arbetsmarknaden, dels genom en i varje situation effektiv och väl utbyggd arbetsmarknadspolitik.

Enligt utredningen vore det önskvärt att den restriktiva politiken kunde begränsa löneglidningen till en eller ett par procent per år i stället för de tre à fem, som varit regel inom industrin under efterkrigstiden. En ekonomisk politik, som är tillräckligt stram för att förhindra att den starka produktivetsutvecklingen inom vissa delar av näringslivet på förut angivet sätt drar med sig prishöjningar på andra håll medför lätt en risk för arbetslöshet och stagnerande produktion. Detta problem kan endast lösas genom en intensifiering av åtgärderna för att stimulera överflyttning av arbetskraft till de expansiva företagen men givetvis också för omhändertagande av friställd arbetskraft. Det kan vara samhällsekonomiskt fördelaktigt att acceptera betydande kostnader för en sådan arbetsmarknadspolitik i syfte att undgå prisstegringar eller arbetslöshet samt för att vidmakthålla framstegstakten.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna måste kombineras med en konkurrensfrämjande politik, som tvingar fram prissänkningar inom områden med en produktivetsstegring som ligger över genomsnittet. Dessutom bör produktivetsstegringen stimuleras inom eftersläpande områden. Då det ändå alltid kommer att föreligga stora variationer i produktivetsutvecklingen och då det torde vara svårt att få till stånd kompensering prissänkningar

särskilt inom exportindustrierna, blir utredningens slutsats att prisstabiliseringsproblemet ändå i viss mån synes vara olösligt.

Avslutningsvis diskuterar utredningen under vilka förutsättningar statliga rekommendationer beträffande lönepolitiken kan vara ändamålsenliga. Den anser att staten bör undvika siffermässigt preciserade kalkyler över utrymmet för lönehöjningar. Då det är fråga om så starka och snabba rubbningar i ekonomin att de ordinära ekonomisk-politiska medlen inte skulle hinna verka eller man skulle tvingas göra dem alltför genomgripande, kan det vara motiverat att statsmakterna tar initiativ till generella stabiliseringsuppställningar, s. k. rundabordsavtal. I ett sådant avtal skulle berörda organisationer delta och staten skulle i samband därmed göra utfästelser om den närmaste framtidens ekonomiska politik.

## KAPITEL 10

### Samordningen av den ekonomiska politiken

Hittills har de skilda stabiliseringspolitiska medlen behandlats vart och ett för sig och sambanden dem emellan har endast undantagsvis berörts. Erfarenheterna från efterkrigstiden visar dock att en framgångsrik stabiliseringspolitik inte kan drivas enbart med något eller några av dessa medel, medan de övriga används för andra syften och därmed kanske t. o. m. utformas så att de motverkar stabiliseringssträvandena. Det är dock mycket vanskligt att på grundval av erfarenheterna från den tidigare utvecklingen försöka ge några generella eller preciserade anvisningar om hur en konjunkturpolitisk samordning bör gå till, när varje konjunkturförlopp är i så hög grad särpräglat. Utredningen har därför måst inskränka sig till att först ange några allmänna utgångspunkter för stabiliseringspolitiken, därefter diskutera några centrala principer för samordningen och slutligen ge några exempel på hur dessa kan tillämpas vid några typer av konjunkturförlopp.

#### **Utgångspunkter för en samordnad stabiliseringspolitik**

En av utgångspunkterna för en diskussion av stabiliseringspolitiken är vårt stora och växande beroende av den internationella utvecklingen. Sveriges möjligheter att utnyttja de stabiliseringspolitiska medlen för att avskärma landet från yttre konjunkturimpulser begränsas dels genom avtalen om internationellt eko-

nomiskt samarbete och dels av nödvändigheten att ta hänsyn till medlens effekt på handelsutbytet och valutareserven. Även penning- och kreditmarknaden i Sverige har så nära samband med utlandets, att exempelvis en inhemsk penningpolitik, som går i motsatt riktning mot de internationella tendenserna, endast får begränsad verkan. Det starka beroendet av utlandet medför i själva verket, att hänsynen till verkningarna på betalningsbalansen måste bli en utgångspunkt för den interna ekonomiska politiken, snarare än att dess utfall tillåts bli en effekt av denna.

På grund av marknadsprisbildningens ofullkomlighet och trögheten i de ekonomiska subjektens reaktioner, vilket bland annat visar sig i arbetskraftens och kapitalets bristande rörlighet, kan den eftersträvade samhällsekonomiska balansen snarare beskrivas som en tröghetsplatå, där det kan ske relativt stora förändringar i den totala efterfrågan utan att man för den skull kan registrera det som inflations- eller deflationstryck. Trögheten i reaktionerna försvårar stabiliseringssträvandena därför att den fördröjer och försvagar verkan av de konjunkturpolitiska medlen, men underlättar dem samtidigt därför att den dämpar utslaget i samhälls-ekonomi av såväl inhemska som utländska konjunkturimpulser.

Om samhällsekonomisk balans skall kunna vidmakthållas på lång sikt, måste det ske en omfördelning via prisutvecklingen av produktivitetsvinster från näringar med stark produktivitetsstegring till sådana med svag. Detta kan lätt leda till intressekonflikter mellan olika samhällsgrupper, vilket driver fram en höjning av inkomsterna för eftersläpande grupper, utan att någon motsvarande uppbromsning av inkomststegringen för de ledande grupperna sker. Denna omfördelning av produktivitetsvinster rymmer en stor del av stabiliseringspolitikens långsiktiga problematik.

Den ständigt pågående strukturomvandlingen i vår ekonomi har i och för sig stabiliseringspolitiska konsekvenser. Viktiga faktorer är härvid den fortgående koncentration av produktionen och den successiva utbyggnaden av branschorganisationerna; en utveckling som drivs fram av de stordriftsfördelar som den nya produktions- och administrationstekniken ger. Företagskoncentrationen har betydelse för konjunkturpolitiken genom de förändringar av prisbildningsförhållandena som den medför. Den har också stor betydelse för möjligheterna att få till stånd samförståndslösningar genom att förhandlingsparterna blir färre och inflytelserikare inom sina respektive områden.

I botten på det konjunkturpolitiska problemet ligger avvägningen mellan investeringsverksamhetens omfattning i samhället å ena sidan och konsumtionens inklusive den utländska efterfrågan å den andra. Investeringarna påverkar konsumtionsefterfrågan genom att de är bestämmande för hushållens inkomster. Konsumtions- och exportutvecklingen är i sin tur bestämmande för investeringsviljan i samhället. Samtidigt får konsumtionsefterfrågan inte vara större än att den tillsammans med investeringarna ryms inom ramen för den totala nationalprodukten eller med andra ord det planerade sparandet i samhället måste vara lika stort som investeringsviljan. Det är förändringarna i dessa storheter och sambanden dem emellan som orsakar konjunktursvängningarna.

#### **Några principer för samordning av de ekonomisk-politiska medlen**

##### *Avvägningen mellan generella och selektiva åtgärder*

Stabiliseringspolitiken syftar främst till en generell påverkan av den totala efterfrågan. I ett läge som i det närmaste kan karakte-

riseras såsom samhällsekonomiskt balanserat finns det både starkt expanderande näringsgrenar och andra grenar med sysselsättningssvårigheter. Produktionsfaktorernas trögrörlighet förhindrar en snabb utjämning mellan sådana områden. Därför måste de generella medlen kompletteras med en aktiv arbetsmarknadspolitik, som främjar rörligheten. Syftet måste vara att jämna ut efterfrågeöverskott och efterfrågeunderskott på arbetsmarknadens olika delar. Prisernas följsamhet till efterfråge- och kostnadsminskningar är också otillräcklig. Det räcker inte med generella efterfrågedämpande åtgärder för att stimulera till pris-sänkningar utan dessa måste kompletteras med en näringsfrihetsfrämjande politik. Arbetsmarknadspolitikerna möjliggör upprätthållandet av full sysselsättning vid en lägre efterfrågenivå än som eljest vore förenligt med den stabiliseringspolitiska målsättningen och verkar därigenom dämpande på pris- och lönestegringstendenserna.

De selektiva åtgärderna kan ofta utgöra störande ingrepp i företagens långsiktiga planer. För att företagen skall få möjlighet att ta hänsyn till eventualiteten av sådana ingrepp i sin planering, vilket är en förutsättning för att de skall kunna medverka i strävandena att uppnå de stabiliseringspolitiska målen, bör medlen av denna typ inte vara fler än att de någorlunda lätt kan överblickas och de bör tillämpas konsekvent under såväl avmattningsperioder som högkonjunkturer. Statsmakternas politik bör vara sådan, att fullt förtroende för deras avsikter skapas och vidmakthålles.

#### *Eftersläpning och tidsplanering*

Skilda ekonomisk-politiska medel påverkar den totala efterfrågan med olika lång eftersläpning. Man kan därvid göra en



distinktion mellan två slag av eftersläpning, å ena sidan den tid som förflyter från det behovet av en åtgärd uppkommer till det att beslutet fattas och kan börja verkställas, s. k. beslutseftersläpning och dels den tid det tar innan åtgärden når full verkan på varu- och arbetsmarknaden, s. k. effekteftersläpning.

Det är utomordentligt viktigt med snabba beslut om medlen skall få avsedd effekt och hinna verka innan konjunkturen slagit om. Medel med lång effekteftersläpning bör tillgripas på ett tidigt stadium. Då tidiga beslut måste fattas på relativt vaga konjunkturindikationer får de inte ha alltför genomgripande verkningar långt fram i tiden och det måste också vara möjligt att snabbt ändra dem i annan riktning eller återta dem.

De penningpolitiska medlen uppfyller i stort sett dessa krav. Beslutseftersläpningen är ringa och medlen kan fortlöpande anpassas till lägets förändringar. I allmänhet inträder effekten på investeringsverksamheten av de penningpolitiska åtgärderna relativt långsamt, men den psykologiska verkan av en kraftfull penningpolitik kan komma omedelbart. Investeringsfonderna är ett relativt snabbt verkande medel särskilt i en lågkonjunktur, då friställandet av fonderna omedelbart kan aktualisera latent investeringsplaner.

Förändringar i företags- eller konsumtionsbeskattningen har längre beslutseftersläpning än penningpolitiska åtgärder. De kan inte heller företas lika ofta och är svårare att variera. Skatteförändringar bör därför sättas in på ett senare stadium, när styrkan i konjunkturuomslaget kan förutses bättre. Effekten av en investeringsavgift framträder relativt långsamt, eftersom den sällan påverkar påbörjade investeringsprojekt.

Sammanfattningsvis gäller att en noggrann avvägning mellan olika medel och en exakt precisering av i vilken tidsföljd och

med vilken styrka åtgärderna skall sättas in knappast är möjlig, då det finns alltför många obekanta faktorer i varje konjunktursituation. Detta får dock inte tas till intäkt för att underlåta att handla. Åtgärderna som sådana medför också en värdefull kontakt med det aktuella läget genom den reaktion de framkallar. Ifall en fast grund till en effektiv stabilisering lagts genom en kombination av vissa genomgripande, generella åtgärder, kan finputsningen komma efteråt, eventuellt genom selektiv konjunkturpolitik.

#### ***Kombinationspolitik***

Den psykologiska effekten av de stabiliseringspolitiska åtgärderna är stundom av stor betydelse. Om staten genomför flera olika åtgärder samtidigt i en s. k. »package deal» (kombinationspolitik) och dessutom klart deklarerar sin uppfattning om läget och syftet med åtgärderna, kan denna effekt avsevärt förstärkas. Kombinationspolitiken bör alltid knytas till en diskontoförändring, men kan för övrigt innehålla t. ex. en höjning av likviditetskvoter, förändrade villkor för avbetalningshandeln, investeringsavgifter etc. Fördelen med en kombinationspolitik får man väga mot nackdelen av att förlora den flexibilitet i insättandet av de skilda medlen, som en successiv metod erbjuder.

#### ***Stabiliseringspolitik genom avtal***

I stället för att påverka affärsbankernas, försäkringsbolagens, industrins och andra gruppers handlande genom allmänna stabiliseringspolitiska medel eller genom direkta legala åtgärder, kan staten söka få de ekonomiska subjekten att medverka i stabiliseringspolitiken genom avtal. Sådana avtal har hittills kommit till användning för vissa slag av kreditmarknadsåtgärder, för

reglering av avbetalningsvillkor samt för en frivillig investeringsbegränsning inom näringslivet.

Det kanske väsentligaste värdet med denna typ av avtal är att de snabbt och smidigt kan utformas efter föreliggande förhållanden i alla deras detaljer, medan en lagstiftning i många fall blir så allmän att den lätt kan kringgås och bli ineffektiv eller måste handhas av en byråkratisk apparat, där de administrativa avgörandena får alltför stort utrymme.

Parternas vilja att sluta avtal av denna karaktär bestäms givetvis av deras önskan att undvika direkta ingripanden från staten, men också av hur stor hänsyn de anser sig ha anledning att ta till allmänintresset. Utredningen anser det vara av vikt att staten försöker uppnå ett förtroendefullt samarbete och undvika lagstiftningshot. Därigenom kan organisationerna vänjas vid att lösa ekonomisk-politiska frågor förhandlingsvägen och förutsättningar skapas för att vidareutveckla denna metod.

#### **Samordningen av de stabiliseringspolitiska medlen**

Utredningen diskuterar avslutningsvis samordningen av de stabiliseringspolitiska åtgärderna under fyra typfall av konjunkturstörningar: konjunkturpåverkan genom förändring i exportvolymen, exportvolymökning åtföljd av väsentliga prisstegringar i utrikeshandeln, variationer i den offentliga verksamheten och autonom löneinflation. Framställningen begränsas här till det första och sista av dessa typfall, vilka behandlas utförligast av utredningen.

#### ***Konjunkturpåverkan genom förändringar i exportvolymen***

Variationer i exportvolymen med eller utan prisstegringar är den dominerande generatoren av konjunktursvängningar i den

svenska ekonomin. Här sammanfattas några av punkterna i utredningens diskussion av samordningen av penning- och finanspolitik samt övriga åtgärder under en exportkonjunkturcykel.

Den första åtgärden vid en *nedgång i utlandsefterfrågan* bör vara att underlätta för exportföretagen att genom produktion på lager samt en ökning i reparations- och underhållsarbeten möjliggöra en oförändrad sysselsättning. Man kan därigenom undvika en omDispositionering av produktionsresurserna, som alltid till en början medför kostnader och minskad produktivitet. Lagerproduktion är dock förenad med stora ekonomiska risker, varför den endast synes kunna ske i begränsad omfattning.

En nedgång i exportförsäljningen torde trots en eventuell lagerproduktion leda till minskad investeringsbenägenhet såväl inom exportföretagen som inom angränsande branscher. Det behövs därför en generell stimulans av investeringsefterfrågan med finans- och penningpolitiska medel. Erfarenheterna har visat att möjligheterna att häva en konjunkturavmattning enbart genom en lätt penningpolitik är små. God tillgång på kredit och låga räntor är inte tillräckligt för att stimulera investeringarna, när försäljningsutsikterna är mörka. Penningpolitiken måste därför i första hand kompletteras med en offentlig utgiftsexpansion och frisläppande av investeringsfonder.

I vissa lägen kan ett stöd åt konsumtionsefterfrågan vara det bästa sättet att stimulera investeringsviljan. Erfarenheterna från efterkrigstiden visar att konsumtionen har en betydande motståndskraft mot konjunkturavmattningar. I allmänhet bör ändringar i konsumtionsbeskattningen övervägas först när avmattningen tenderar att påverka även den privata konsumtionen.

En stimulering av konsumtionen siktar till att hålla uppe eller öka sysselsättningen inom de konsumtionsvaruproducerande

företagen och därigenom få dessa att sysselsätta friställda arbetare från export- och kapitalvaruföretagen eller arbetslösa inom byggnadsbranschen. Det är emellertid av många skäl angeläget att begränsa denna omställning. Därför bör man i första hand lösa sysselsättningsproblemen genom en stabilisering av investeringarna. En ökning av de offentliga investeringarna och av bostadsproduktionen synes vara det bästa sättet att uppnå detta, ty därigenom kan behovet av denna typ av investeringar avverkas, så att det i en kommande högkonjunktur inte lika hårt pressar det begränsade investeringsutrymmet.

Skulle avmattningen bli varaktig eller komma att fördjupas måste arbetsmarknadspolitiska åtgärder tillgripas för att underlätta en omflyttning av arbetskraft från export- och kapitalvarusektorerna till offentlig investeringsverksamhet och bostadsbyggande. Uppstår allvarliga sysselsättningssvårigheter måste slutligen beredskapsarbeten sättas igång. Stödåtgärder för omlokalisering av företag eller för en mer varaktig omställning av produktionen inom dessa kan däremot knappast bli aktuell som en följd av konjunkturvariationer.

En expansiv konjunkturpolitik av det här skisserade slaget måste vid ett bortfall av exportefterfrågan utsätta valutareserven för påfrestningar. Under efterkrigstiden har detta dock inte varit något problem, eftersom valutareserven snarast ökat under avmattningsperioderna (jmf sid. 38). Vid en djup och varaktig depression, vid en intensifiering av stabiliseringspolitiken eller vid en förskjutning i andra länders efterfrågan som drabbar den typ av varor som Sverige exporterar, kan valutareserven dock visa sig otillräcklig. Den bör i sådant fall kompletteras med lån från i första hand IMF. Skulle konjunkturutvecklingen bli

sådan att valutaproblemet trots detta inte kan klaras bör man söka lösa situationen genom internationell samverkan.

För att förhindra att *uppsving i exporten* utvecklar sig till ett kumulativt förlopp som senare kan bli svårt att hejda, bör konsumtions- och investeringsdämpande åtgärder sättas in så att deras verkningar beräknas inträda, när ekonomin åter närmar sig balans. En viktig fråga är därvid ifall den första åtstramningen skall sättas in mot investeringarna eller konsumtionen. Svaret blir beroende av hur investeringarna utvecklades under den föregående avmattningen. Ifall näringslivets investeringar då fallit starkt, kan det vara klokt att tillåta en återhämtning och inrikta de första åtgärderna mot konsumtionen; i motsatt fall kan en dämpning av investeringsbenägenheten vara lämpligare redan på ett tidigt stadium.

Åtstramningen av penningpolitiken kan ske successivt under hela konjunkturuppgången. Genom räntehöjning och marknadsoperationer kan likviditeten i banker och hos allmänheten sänkas. En konvertering av avmattningsperiodens korta statsupplåning till den långa marknaden får samma likviditetsminskande effekt. Visar sig läget så tillspetsat att verkan av kreditåtstramningen, som av andra skäl kanske inte kan göras alltför kraftig, och avsättningen till investeringsfonderna inte vara tillfyllest, bör en investeringsavgift kunna införas.

Allteftersom tendenser till övertryck i ekonomin framträder, bör de mer kraftigt verkande finanspolitiska åtgärderna tillgripas, vilka riktar sig såväl mot investeringar som konsumtion. Penningpolitiken, vars största värde ligger i möjligheten till tidiga ingrepp, förslår ofta inte ensam. De penning- och finanspolitiska medlen är effektivast i samverkan. En restriktiv finanspolitik som syftar till att reducera företagens likviditet får endast begränsad verkan,

om den inte samtidigt stödes av en penningpolitik med samma inriktning. Kan företagen ta upp lån i stor omfattning till oförändrade räntor bildas ingen effektiv broms på investeringsexpansionen inom den enskilda sektorn.

Den kraftiga ökningen av företagens försäljning under en expansionsperiod utgör en stimulans för dem att investera i stor omfattning. Någon form av konjunkturvariabel beskattning som snabbt kunde neutralisera likviditetsöverskottet direkt vid »källan» vore därför behövlig. Utredningen har emellertid av olika skäl inte kunnat ta ställning till en sådan skatts utformning.

#### *Autonom löneinflation*

En autonom löneinflation innebär att löne- och kostnadsnivån höjes utan samband med den aktuella balansen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. De bestämmande faktorerna för löneinflationen diskuterades i föregående kapitel.

Om löneinflationen blir betydande kan den leda till en allvarlig försämring av den svenska industrins konkurrenskraft i förhållande till den utländska och härigenom till sysselsättningssvårigheter. En arbetslöshet av denna art kan knappast motverkas av en expansiv finans- och penningpolitik. En ökning i den inhemska efterfrågan skulle nämligen betyda en ytterligare försvagning av balansen i utrikeshandeln, utöver den som följer av det försämrade konkurrensläget. I den mån arbetslösheten blir av sådan omfattning och varaktighet att det uppkomna läget kan betecknas som en »fundamental jämviktsrubbing», bör det vara möjligt att tillgripa en växelkursförändring, för att korrigera verkningarna av den autonoma löneinflationen (jmf sid. 39).

För att undvika en autonom löneinflation måste man föra en sådan ekonomisk politik att full sysselsättning kan upprätthållas

utan att efterfrågan blir så stark att den frestar till lönepolitiska överdrifter eller leder till löneglidning. Detta bör kunna uppnås genom en stram finans- och penningpolitik kombinerad med en aktiv arbetsmarknadspolitik och näringsfrihetsfrämjande åtgärder. Det är viktigt att åtstramningen blir så effektiv att företagarna får klart för sig att de inte kommer att få möjligheter att ta ut kostnadsstegringar genom prishöjningar. Målkonflikter mellan full sysselsättning och fast penningvärde kan emellertid vid autonom löneinflation bli så svårlöslig, att man tvingas att ge efter på någon av målsättningarna.

#### **Den samhällsekonomiska prognosverksamheten**

En nödvändig förutsättning för en så ambitiös målsättning för stabiliseringspolitiken, som den som utredningen genomgående förordar är säkrare prognoser över den ekonomiska utvecklingen. Som underlag för tillförlitliga konjunkturprognoser behövs en omfattande och snabb inhemsk statistik av hög kvalitet samt bedömningar av den aktuella utvecklingen på utlandsmarknaderna. Med hänsyn till den begränsade sikt i konjunkturutvecklingen, som ändå alltid måste råda, bör prognosverksamheten läggas upp som en rullande kvartalsvis eller halvårsvis konjunkturprognos.

En viktig fråga gäller gränsdragningen mellan de organ som utarbetar den historiska konjunkturberättelsen och konjunkturprognosen å ena sidan och det ekonomisk-politiska handlingsprogrammet å den andra. Den grundläggande principen bör vara att konjunkturbedömningen och konjunkturprognoserna i deras helhet skall utföras av en fristående forskningsinstitution, medan det ekonomisk-politiska programmet skall utarbetas av finansdepartementets stabsorgan.



Utredningens förslag är därför att konjunkturinstitutet helt övertar arbetet med nationalbudgeten, som nu i huvudsak sammanställs inom finansdepartementet. Prognoserna bör därvid grundas på förutsättningen om en oförändrad ekonomisk politik. Den ekonomiska avdelningen inom departementet får sedan analysera olika ekonomisk-politiska åtgärders effekt i en utvidgad finansplan mot bakgrund av denna prognos.



## Utredningar\*

Löneökningars verkningar. L. Nabseth (1961). 344 s.	35:—
Svensk verkstadsindustri. G. Albinsson (1961). 205 s.	25:—
Industriföretagets produktionseffektivitet. E. Ruist (1960). 108 s.	20:—
Industriproblem 1960. G. Ahrsjö m. fl. (1960). 196 s. Utgången.	15:—
Studier i bilismens ekonomi. J. Wallander (1958). 364 s.	35:—
Den textila konsumtionen. J. Ekström (1958). 289 s. Utgången.	—:—
Den privata konsumtionen i Sverige 1931-1965. R. Bentzel m. fl. (1957). 475 s.	38:—
Strukturomvandlingen i jordbruket. O. Gulbrandsen (1957). 252 s.	24: 50
Sveriges industri och europamarknaden. I. Svernilson och I. Petzäll (1957). Multilith. 71 s. Utgången.	6: 50
Bilägaren och bilen (1956). 112 s.	9: 50

\* En fullständig förteckning kan erhållas på begäran.



ALMQVIST & WIKSELL  
STOCKHOLM . GÖTEBORG . UPPSALA  
i distribution

Pris 6: —