

**

EKONOMI UNDER DEBATT

**

*RED:**LARS JONUNG*

STABILISERINGS- POLITIK



*LARS CALMFORS
MARTIN FELDSTEIN
LARS HÖRNGREN
LARS JONUNG
ASSAR LINDBECK
ERIK LUNDBERG
JOHAN LYBECK*

*JOHAN LÖNNROTH
MATS PERSSON
TORSTEN PERSSON
CLAES-HENRIC SIVEN
HANS TSON SÖDERSTRÖM
STAFFAN VIOTTI
ANDERS VREDIN*

SN
FÖRLAG

STABILISERINGS- POLITIK

RED:
LARS JONUNG

SNS FÖRLAG

SNS FÖRLAG
Sköldungagatan 2
114 27 Stockholm
Telefon 08-23 25 20

SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

(SNS — Center for Business and Policy Studies)

SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, media, universitet och högskolor.

SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, uppdragsarvoden och bokförsäljning.

SNS är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper, men har nära kontakt med universitet och högskolor samt motsvarande forskningsorganisationer i andra länder.

SNS grundades 1948 som en oberoende sammanslutning av personer i näringslivet med intresse för samhällsfrågor. Organisationen har för närvarande 4 000 individuella medlemmar i 37 lokalgrupper (varav 6 i utlandet) samt ca 135 företagsabonnenter, däribland svenska börsbolag och banker, utlandsägda och kooperativa företag samt statliga företag och myndigheter.

Lars Jonung
Ekonomi Under Debatt: Stabiliseringspolitik
1:a upplagan
1:a tryckningen

© 1989 Nationalekonomiska Föreningen och SNS Förlag
Omslag: Rickard Frölich
Norstedts Tryckeri, Stockholm 1989

ISBN 91-7150-354-4

Innehåll

Inledning Lars Jonung 5

Kritiken mot keynesianismen

Den nya skepticisismen Hans Tson Söderström 11

Reträtten från keynesianismen Martin Feldstein 14

För enkelt, Feldstein Erik Lundberg 24

Feldstein om keynesianismen Mats Persson 28

Håller traditionell keynesianism? Assar Lindbeck 34

En stabil stabiliseringspolitik Lars Jonung 38

Inflationen och den monetära utvecklingen Claes-Henric Siven 50

Budgetunderskotten

Budgetunderskotten och den ekonomiska politiken Staffan Viotti 61

Budgetunderskott på 100 miljarder — något att oro sig för?

Torsten Persson 64

Devalveringspolitiken

Devalveringar — ett inslag i de nordiska ländernas stabiliseringspolitik

Johan Lybeck 73

Hur utvärdera en devalvering Lars Hörngren och Anders Vredin 85

Stabiliseringspolitikens spelregler

Stabiliseringspolitik med starka löntagarorganisationer Lars Calmfors 95

Bör riksdagens finansmakt begränsas? Johan Lybeck 104

Mekanismer för en bättre samhällsekonomi Assar Lindbeck 113

Varför har ekonomerna bytt åsikter?

Ekonomernas rationella åsiktsbyten 1968—1988 Johan Lönnroth 125

Författarpresentation 135

Mer om konjunkturpolitik i Ekonomisk Debatt 1973—1988 136

Inledning

Har den svenska stabiliseringspolitiken varit framgångsrik, dvs har finans- och penningpolitiken upprätthållit hög sysselsättning och låg inflation? Hur bör konjunkturpolitiken utformas i framtiden? Dessa frågor har diskuterats intensivt av svenska ekonomer under 1970- och 1980-talen. Synen på hur stabiliseringspolitiken bör bedrivas har nämligen förändrats radikalt under intryck av nya erfarenheter och forskningsrön. Syftet med denna bok är att belysa den aktuella debatten kring svensk stabiliseringspolitik.

Under 1950- och 1960-talen var keynesianismen den dominerande teorin för stabiliseringspolitikens utformning. Den bygger på uppfattningen att staten kan och bör möta störningar som uppkommer i den privata sektorn av samhällsekonomin genom en "aktiv" stabiliseringspolitik med tonvikt på olika finanspolitiska åtgärder. Huvudmålet är att upprätthålla den fulla sysselsättningen. Det kapitalistiska systemet förutsätts bli kvar i ett tillstånd av depression och låg tillväxt om inte staten ingriper med en efterfrågestimulerande ekonomisk politik. Marknadsekonomin betraktas som ett instabilt system. Den ger upphov till störningar och saknar egenskaper som automatiskt eller tillräckligt snabbt leder den till samhällsekonomisk balans. Utvecklingen under 1930-talets världsdepression används ofta som stöd för denna ståndpunkt.

Den traditionella keynesianismen har ifrågasatts i växande utsträckning sedan slutet av 1960-talet. Många bedömare anser att denna teoribyggnad har misslyckats som praktisk stabiliseringspolitik. Dess kortsiktiga inriktning på att bekämpa arbetslösheten med en efterfrågestimulerande politik har i själva verket skapat hög inflation och växande arbetslöshet på lång sikt. Utvecklingen under de senaste årtiondena tas som intäkt för denna uppfattning.

En rad forskningsrön anförs som argu-

NOT:

¹ För närmare genomgång av argument för normbaserad stabiliseringspolitik se kapitel 1 i L. Jonung, *Inflation och ekonomisk politik i Sverige*, Dialogos, Lund 1989.

ment mot keynesiansk konjunkturpolitik. 1930-talets depression betraktas inte som ett tecken på kapitalismens inneboende instabilitet utan som ett resultat av en extremt hård penningpolitisk åtstramning. Denna tolkning är främst förknippad med den sk nya monetarismen.

Nya teorier om förväntningsbildningen ifrågasätter keynesianernas optimistiska inställning till regeringsaktivism, dvs till möjligheterna att styra samhällsekonomin genom återkommande stabiliseringspolitiska ingrepp. Dessa teorier hävdar att när väl allmänhet, företag och organisationer anpassat sig till regeringens ekonomiska politik, så försvagas effekterna av politiken. Vissa studier av sambandet mellan politikers beteende och konjunkturpolitikens uppläggning visar att en keynesiansk politik riskerar att leda till en alltför expansiv konjunkturpolitik eftersom en ökning av efterfrågan som regel är lättare att genomföra än en åtstramning, i synnerhet om starka intresseorganisationer motsätter sig en åtstramningspolitik. Vissa forskare anser dessutom att keynesianerna har föga stöd i lärofaderns, Keynes, teorier och rekommendationer.

Ett alternativt konjunkturpolitiskt synsätt har vuxit fram där stabiliseringspolitiken utformas i termer av en norm som prisstabilitet, konstant tillväxt i penningmängden, budgetbalans eller fast växelkurs. Tanken bakom en sådan norm är att den skall skapa den ram som antages utgöra en nödvändig förutsättning för att ett decentraliserat marknadssystem skall ge ekonomisk tillväxt och full sysselsättning.

De ekonomer som föreslår en normbaserad ekonomisk politik, rekommenderar som regel också olika reformer för att förbättra marknadens funktionssätt ("avreglering", översyn av beslutsformer i den offentliga sektorn, åtgärder mot negativa effekter av fackföreningsmonopol mm). I Sverige har i första hand SNS Konjunkturråd i sina rapporter för 1985, 1986 och 1988 argumenterat för normbaserad stabiliseringspolitik.

En norm innebär inte att stabiliseringspolitiken skjuts åt sidan. Den innebär i stället en annan typ av stabiliseringspolitik och

en annan ekonomisk-politisk miljö än den traditionellt keynesianska.¹

Det finns inget samlande namn för den stabiliseringspolitik som här ovan beskrivits som alternativ till traditionell keynesianism. Den nya synen bygger på olika teorier och empiriska resultat som har sitt ursprung i bl a monetarismen, teorin för rationella förväntningar, public choice-teorin men också i en utveckling av keynesianismen.

Bidragen i denna volym är hämtade från Nationalekonomiska föreningens tidskrift *Ekonomisk Debatt*. Som nämnts inledningsvis är syftet med antologin att beskriva den svenska debatten kring stabiliseringspolitiken och därmed också komplettera främst amerikanska kursböcker i national-ekonomi som helt domineras av utländska erfarenheter. Artiklarna ur antologin publicerades ursprungligen under perioden 1976-1988.

Artiklarna har grupperats kring fem områden som varit aktuella i debatten: (1) kritiken mot keynesianismen, (2) problem kring budgetunderskotten, (3) devalveringspolitiken, (4) stabiliseringspolitikens spelregler och (5) ekonomernas åsiktsbyte.

Kritiken mot keynesianismen

Hans Tson Söderström anslår tonen i antologin i det inledande bidraget med rubriken "den nya skepticismen". Hans budskap är det följande. Ekonomer ansåg länge att politikerna hade ekonomisk-politiska medel vilka använda i rätt utsträckning och vid rätt tidpunkt, kunde undanröja en rad sk marknadsmisslyckanden. Dessa medel tycktes lova att förbättra marknadens effektivitet, att skapa en rättvis inkomstfördelning och att stabilisera samhällsekonomin.

Förhoppningarna har emellertid inte infriats. Idag finns en omfattande vetenskaplig dokumentation kring olika former av sk politikermislyckanden. Staten i dagens blandekonomier uppträder inte med det allseende och det allvetande som många modeller, däribland de keynesianska förutsätter. Det visade sig i verkligheten vara betydligt svårare att nå den perfekt fungerande ekonomin genom ingripanden från den of-

fenliga sektorns sida än vad ekonomer föreställt sig. Den gamla "interventionsoptimismen" har ersatts av "den nya skepticismen".

Söderström påpekar att det inte är fråga om någon renässans för "knarrig gammalkonservatism". Ekonomer har lärt sig av nya erfarenheter och har därför övergivit modeller som varit missvisande. De har utvecklat bättre teorier och metoder. Detta är ett led i vad som bör vara en vetenskaps naturliga utveckling. De resultat som den ekonomiska forskningen ger såväl när det gäller konjunkturpolitiken som andra områden bör mötas med ett seriöst intresse utan några politiskt betingade fördömanden eller lovord.

Keynesianismen är stadd på reträtt i USA eftersom den har gett upphov till en misslyckad stabiliseringspolitik under efterkrigstiden. Detta är Martin Feldsteins centrala budskap. Feldstein intar en framskjuten position som forskare vid Harvard och har även ett förflutet som rådgivare till Ronald Reagan.

Feldsteins utgångspunkt är att de keynesianska teorierna, grundade på en tolkning av 1930-talets kris, ger missvisande rekommendationer beträffande 1980-talets ekonomiska problem. Han diskuterar tre centrala områden, arbetslösheten, kapitalbildningen och regeringsaktivismen, där keynesianismens felaktiga synsätt bör ersättas med alternativa idéer.

Enligt Keynes råd från 1930-talet skall arbetslösheten bekämpas med en efterfrågestimulerande politik. Feldstein menar att den expansiva amerikanska penning- och finanspolitiken under 1960- och 1970-talen inte begränsade arbetslösheten utan snarare ökade den. Arbetslösheten beror på felaktiga incitament och på regleringar av arbetsmarknaden. Först när dessa eliminerats kan man vänta sig en varaktig uppgång i samsällsättningen.

Keynesiansk politik bygger på uppfattningen att regeringen bör stabilisera samhällsekonomin och även lösa andra sociala problem än arbetslösheten genom en "aktiv" och "ambitiös" utgiftspolitik. Denna "tro" på regeringsaktivism, vilken också kombineras med en negativ inställning till marknadssystemet, har enligt Feldstein bi-

dragit till alltför stora offentliga utgifter och omfattande regleringar.

Erik Lundberg, som under mer än 50 år intog en framskjuten position i den svenska konjunkturpolitiska debatten, kommenterar Feldsteins artikel ur ett svenskt perspektiv. Lundbergs uppfattning sammanfattas av rubriken: "För enkelt, Feldstein". Här presenteras ett försvar för keynesianismen, åtminstone i en svensk tappning.

Enligt Lundberg var keynesianismen synnerligen framgångsrik under 1950- och 1960-talen i många länder i och med att sysselsättningen hölls på en hög nivå. Vidare anser Lundberg att keynesianismen är positivt inställd till en hög tillväxt. Men han medger också att Feldsteins kritik delvis är berättigad, framför allt när det gäller 1970-talets ekonomiska förlopp. På en punkt är dock Lundberg klart keynesiansk. Marknaden, dvs det kapitalistiska systemet, har inte förmågan att av sig själv skapa full sysselsättning. Här vänder han sig med skärpa mot Feldsteins uppfattning att marknadsekonomin av egen kraft kan uppnå samhällsekonomisk balans.

Mats Persson, representant för en yngre generation av svenska nationalekonomer, intar en mer positiv inställning till Feldstein än Erik Lundberg. Enligt Persson måste slutsatsen bli att den keynesianska politiken har misslyckats med att begränsa arbetslösheten och dämpa inflationen såväl i Sverige som i utlandet. Vidare kan man misstänka att den kortsiktiga keynesianska stabiliseringspolitiken bidragit till att öka den offentliga sektorns storlek på lång sikt.

Persson vill inte tala om en allmän keynesiansk reträtt i Sverige utan menar att svenska ekonomer blivit mer skeptiska och pessimistiska i förhållande till keynesiansk konjunkturpolitik. Han illustrerar sitt resonemang med citat ur olika rapporter från SNS Konjunkturråd. SNS-rådets rekommendationer om en expansiv politik i mitten av 70-talet övergick i början av 80-talet till en kritik mot den alltför expansiva budgetpolitiken under 70-talet, som rådet tidigare förespråkade. Omsvängningen var snabb. Persson hävdar dock att den varit betingad av nya fakta och teorier rörande stabiliseringspolitiken. Detta är också hans argument mot dem som kritiserar ekonomer för ombytlig-

het. Nya erfarenheter måste få oss att ompröva gamla ståndpunkter.

Assar Lindbeck ställer frågan: Håller traditionell keynesianism? Hans svar, vilket kan läsas som en ytterligare kommentar till Feldsteins amerikanska analys, framhäver sex svagheter hos keynesianismen. För det första var denna teori utvecklad för slutna ekonomier under intryck av 1930-talets protektionistiska erfarenheter. I en värld av internationellt ekonomiskt beroende såsom dagens blir denna teori otillräcklig. För det andra har keynesianismen underskattat relativprisernas roll. För det tredje har utbudsidan negligerats på bekostnad av efterfrågesidan. 1970-talets sk utbudschocker, främst de kraftiga oljeprishöjningarna 1973 och 1979, har tvingat fram ett sökande efter alternativa modeller.

Vidare har keynesiansk teori bortsett från förväntningsbildningens betydelse. Existensen av förväntningar om politikernas beteende kan nämligen försvåra användningen av ekonomisk-politiska medel. En femte svaghet är att den keynesianska teoriramen inte har omfattat en nöjaktig inflationsanalys. Slutligen betonar Assar Lindbeck att keynesianismen är förknippad med en naiv syn på hur politiker ansvariga för den ekonomiska politiken beter sig. De är mer intresserade av att bli omvalda. Därmed tenderar de att bedriva en valtaktiskt betingad politik snarare än att utforma en långsiktig stabiliseringspolitik.

Avslutningsvis efterlyser Lindbeck nya strategier för den ekonomiska politiken. En sådan strategi, nämligen prisstabilisering som norm för den ekonomiska politiken, förespråkas av Lars Jonung. Han anser att nya forskningsresultat och nya förhållanden ger goda argument för en normbaserad stabiliseringspolitik i stället för den keynesianskt inspirerade politik som bedrivits i Sverige.

Eftersom empiriska studier visar att det inte finns en stabil långsiktig Phillipskurva bortfaller enligt Jonung ett viktigt argument för keynesiansk politik. Teorin för rationella förväntningar, ofta betraktad som det stora teoretiska genombrottet inom makroekonomin under de senaste 20 åren, ger ett klart stöd åt en stabiliseringspolitik byggd på någon typ av norm. En keynesiansk politik arbetar vidare med betydande eftersläpningar

och därmed med osäkerhet om effekterna av politiken. Den inbjuder också till valtaktiskt betingade åtgärder varför den riskerar att i realiteten bli destabiliserande.

Enligt Jonung underlättas införandet av en norm om detta kombineras med en rad institutionella förändringar. Riksbanken och penningpolitiken måste inta den centrala rollen inom stabiliseringspolitiken. Finanspolitiken måste underordnas huvudmålet en stabil prisnivå. Löneavtalen och arbetsmarknadspolitiken måste anpassas till den övergripande normen.

Som en konsekvens av keynesianismens reträtt har kvantitetsteorin blivit mer uppmärksam. Den klassiska kvantitetsteorin betonar ett direkt samband mellan penningmängd och prisnivå. I korthet säger teorin att en ökning i penningmängden orsakar inflation. Den moderna formen av kvantitetsteorin, den sk nya monetarismen, framhäver också ett liknande fast mindre mekaniskt samband.

Claes-Henric Siven presenterar den monetaristiska inflationsförklaringen och testar den med data från Sverige för perioden 1967-1983. Han finner att på lång sikt finns det ett nära samband mellan penningmängden och prisnivån. På kort sikt är sambandet inte lika tydligt. Han drar slutsatsen att monetära faktorer bör få större uppmärksamhet vid konstruktionen av inflationsprognoser.

Budgetunderskotten

Som ett resultat av den expansiva finanspolitiken och den djupa lågkonjunkturen under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet växte det svenska budgetunderskottet dramatiskt. Ekonomerna såg framför sig en sk skuldfälla, dvs en situation där ytterligare skuldfinansiering blir omöjlig. Staffan Vioti föreslår en rejäl nedskärning av de offentliga utgifterna kombinerad med temporära skattehöjningar för att undvika att skuldfällan slår igen.

När väl detta är genomfört bör man angripa problemet med den offentliga sektorns storlek och finansiering.

Den nästan ödesmättade stämningen i

Viotis artikel har mildrats av den faktiska utvecklingen. Den kraftiga internationella högkonjunkturen under åren 1984-1988 har bidragit till att det statliga budgetunderskottet blivit mer lätthanterligt. Om och när konjunkturen vänder kan emellertid budgetunderskottet på nytt skjuta i höjden.

Torsten Persson analyserar de långsiktiga effekterna av budgetunderskott. Hans utgångspunkt är att underskotten i början av 1980-talet var strukturellt betingade av en nedgång i sparandet i den svenska ekonomin. Denna utveckling innebär bl a en omfördelning av konsumtionsmöjligheterna från framtida till nuvarande generationer. Han efterlyser debatt om denna fördelningseffekt av permanenta budgetunderskott.

Devalveringspolitiken

Devalveringar har blivit ett nytt inslag i Sveriges ekonomiska politik. Den svenska valutatan har devalverats inte mindre än fem gånger under perioden 1976-1982. Övriga nordiska länder har också använt sig av nedskrivningar av sina valutor. Johan Lybeck utvärderar denna politik. Hans slutsatser är inte särskilt positiva. Devalveringseffekterna är som regel av övergående natur. Inom cirka 4-6 år är priserna helt anpassade till devalveringen. Möjligtvis kan devalveringar lyckas bättre om de kombineras med direkta ingrepp i löne- och prisbildningen.

Lybecks resonemang väckte ett gensvar hos Lars Hörngren och Anders Vredin. De hävdar att de svenska devalveringarna 1981 och 1982 syftade till att påverka bl a industristrukturen, dvs att skapa en expansion för industrisektorn och inte enbart förstärka industrins konkurrenskraft. En framgångsrik devalvering innebär en ökning av den konkurrensutsatta sektorn, den sk K-sektorn, en aspekt som de anser Lybeck negligerat. De pekar också på en rad andra problem med Lybecks analys.

Hörngren och Vredins artikel pekar på en rad svåra frågor som måste besvaras innan vi kan komma fram till en nöjaktig analys av devalveringspolitikens effekter. Ännu mer än sex år efter devalveringen 1982 av den svenska kronan med 16 procent finns inget

entydigt domslut över den svenska devalveringspolitiken.

Stabiliseringspolitikens spelregler

Institutionella förhållanden (ekonomins spelregler) har tilldelats en växande roll i den stabiliseringspolitiska forskningen. Under denna rubrik återfinns bidrag av Lars Calmfors, Johan Lybeck och Assar Lindbeck.

Lars Calmfors granskar stabiliseringspolitikens möjligheter i en ekonomi som den svenska med starka och centraliserade löntagarorganisationer. Han betraktar lönebildningen som ett spel mellan löntagarorganisationerna och regeringen. Med hjälp av en enkel analysram granskar han sedan tre ekonomisk-politiska alternativ för att komma ur en ojämnaviktssituation med för hög reallön: devalvering, icke-ackommodationspolitik och skattebaserad inkomstpolitik. Clamfors slutsatser utmynnar i en försiktig rekommendation att element från de tre alternativen kan tillsammans ingå i en framgångsrik ekonomisk-politisk strategi.

Ekonomer har hävdat att den makroekonomiska utvecklingen bestäms i stor utsträckning av rådande spelregler och lagstiftning. Följaktligen skulle ändrade spelregler kunna skapa betingelser för ett mer gynnsamt samhällsekoniskt förlopp. Johan Lybeck tar upp detta tema till närmare diskussion i en granskning av riksdagens finansmakt. Hans fråga är denna: Vilka ändringar i beslutsformerna för riksdagen skulle kunna begränsa tillväxten av den offentliga sektorn i Sverige?

Först granskar han regelsystemet i Finland, Storbritannien, Tyskland, Frankrike och USA. Hans slutsats är att krav på budgetbalans och tak för de offentliga utgifterna inte är passande metoder. Han rekommenderar en förstärkning av finansutskottets ställning samt föreslår att större uppmärksamhet ges åt folkomröstningsinstitutet i Schweiz och kravet på kvalificerade majoriteter i ekonomiska frågor i Finland.

Mekanismer för att förbättra den svenska ekonomin diskuteras sedan av Assar Lindbeck. Han varnar för ett alltför kortsiktigt synsätt. Även om Sverige skulle vara på väg

ut ur 70-talets stagnation, får detta inte tolkas som att vi har löst våra problem. Han anlägger ett längre tidsperspektiv och för fram följande tes: grundläggande ekonomiska och politiska mekanismer måste reformeras för att undvika en upprepning av 70-talets förlopp.

Det är tre mekanismer som Lindbeck tar upp till granskning, nämligen lönebildningen, de offentliga budgetunderskotten och spelreglerna för hushåll och företag. Frågor rörande konjunkturpolitisk stabilitet kopplas här till en bredare analys av den institutionella ramen inom vilken företag, löntagare, hushåll, politiska partier och myndigheter uppträder.

Lindbeck anser att de spelregler som bestämmer hushållens och företagens verksamhet, beslut och planering har utvecklats i en ogynnsam riktning. Sambandet mellan produktiv insats och belöning har försvagats av olika politiska ingripanden. Osäkerhet om tillämpningen av och ständiga ändringar i gällande regler och lagar försvårar en rationell planering. Förhandlingar med myndigheter tar växande resurser i anspråk. Spelreglerna bör göras stabilare och klarare för att återställa väl fungerande marknader för att återfå flexibilitet, effektivitet, vitalitet och kreativitet inom det ekonomiska livet".

Ekonomernas åsiktsbyte

Nationalekonomernas syn på stabiliseringspolitikens möjligheter har ändrats markant under 1970- och 1980-talen. För 20 år sedan var ekonomerna optimistiska beträffande den keynesianska politiken. Rätt tillämpad skulle den kunna upprätthålla full sysselsättning, hög tillväxt och låg inflation med hjälp av främst en ambitiös finanspolitik. Nu 20 år senare är keynesianismen stadd på reträtt. Borta är optimismen. Utbudspolitik och avreglering har lanserats som svaren på 1990-talets problem. Politiker och ekonomer har svängt markant i sina ställningstaganden.

Detta åsiktsbyte under perioden 1968-1988 diskuteras av Johan Lönnroth. Han beskriver den stegvisa omsvängningen från keynesianism till monetarism och "nylibera-

lism” och ger en marxistiskt färgad förklaring till processen. Han pekar på ett starkt inflytande från amerikansk forskning och debatt och på svårigheterna för avvikare att överleva i det svenska akademiska systemet.

Det är min uppfattning att Lönnroth pekar på några orsaker till åsiktsbytet men att han missar den viktigaste förklaringen, nämligen att nationalekonomerna byter uppfattning när nya teorier och nya empiriska resultat etableras. Utvecklingen inom det makroekonomiska forskningsområdet har varit dynamisk under de senaste 20 åren. Den som inte påverkas av forskningsresultaten riskerar att hamna på efterkälken, även om man ser på dessa med sund skepsis. Jämför här med Hans Tson Söderströms och Mats Perssons resonemang.

Inget annat område har diskuterats så flitigt i *Ekonomisk Debatt* som konjunkturpolitik — och debatten fortsätter i tidskriftens spalter. En förteckning över konjunkturpolitiska artiklar, vilka inte medtagits här, återfinns i slutet av boken.

Många har gett mig generös hjälp med synpunkter på urvalet av artiklar. Jag vill rikta ett varmt tack till dem.

Lund — Stockholm december 1988

Lars Jonung

¹ För närmare genomgång av argument för normbase-rad stabiliseringspolitik se kapitel 1 i L. Jonung, *Inflation och ekonomisk politik i Sverige*, Dialogos, Lund 1989.

Den nya skepticismen

Krav på samhällsingrepp i marknadsekonomin har en lång historia inom nationalekonomin. Knappt hade insikten om marknadsekonominns välsignelsebringande egenskaper börjat växa fram, förrän välfärdsteoretikerna fann en mängd avvikelser i verkligheten från den rena konkurrensmodellen, vilka motiverade det ena eller andra ingreppet från samhällets sida. De "klassiska" fallen av s k marknadsmisslyckanden kan sorteras in under tre huvudrubriker.

För det första effektivitetsmisslyckanden. Vid förekomst av väsentliga stordriftsfördelar (naturliga monopol), externa effekter (som buller- och miljöstörningar) eller kollektiva varor (som radiosändningar och försvar) misslyckas marknadssystemet att använda samhällets resurser på ett för medborgarnas välfärd önskvärt sätt. Lösningen har vanligtvis ansetts vara att samhället prisreglerar eller tar över de naturliga monopolen och försörjningen med kollektiva nyttigheter, varvid uppkommande finansiella förluster fördelas på medborgarna skattevägen enligt vissa regler. Externa effekter anses inte vanligen motivera samhälleligt övertagande, men däremot en samhällelig styrning av verksamheten genom lämpligt avvägda skatter och subventioner.

För det andra fördelningsmisslyckanden. Det är allmänt erkänt att marknadsprocessen inte automatiskt leder till en fördelning av samhällets resurser som kan betecknas som rättvis enligt någon rimlig definition. Receptet har varit klart: samhället måste gå in och omfördela inkomsterna så att rättvisa skapas.

Slutligen stabilitetsmisslyckanden. Det revolutionerande i Keynes budskap var att moderna marknadsekonomier kunde hamna på en aktivitetsnivå där samhällets resurser var långt ifrån fullt utnyttjade, utan att några inneboende jämviktsskapande krafter tenderade att föra ekonomin tillbaka till full sysselsättning. Det var därför nödvändigt för samhället att bedriva en aktiv konjunkturpolitik för att motverka de inneboende cykliska svängningarna i den privata ekonomin.

Med de verktyg som ekonomerna tillhandahöll på dessa områden föreföll vägen ligga öppen till en perfekt fungerande ekonomi. Genom statliga ingrepp där marknaden misslyckades skulle man kunna uppnå ett högt och effektivt utnyttjande av samhällets resurser med en rättvis fördelning av produktionsresultatet bland samhällets medborgare. Men den rosiga interventionsoptismen har senare fått bereda plats för en grå och krass skepticism. Ekonomer har blivit allt mindre villiga att oförbehållsamt rekommendera samhällsingrepp av olika slag. Istället har kommit förslag om inskränkningar i politikernas handlingsfrihet på det ekonomiska fältet. Det har föreslagits allehanda automatiskt verkande system för att undanröja behovet av diskretionära politiska ingrepp. På många håll har denna nya tendens kommit att uppfattas som utslag av knarrig gammelsenskonserverism: de samhällsbevarande krafterna värjer sig med alla medel mot politikernas radikala reformer. På andra håll har tendensen givits en mer personlig tolkning: elitistiska eko-

nomer betraktar ekonomin som en alldeles för allvarlig angelägenhet för att handhas av politiker. Ordet "politikerförakt" har förekommit i sammanhanget.

Men ingen av dessa tolkningar är riktig. Den nya skepticismen är underbyggd av en pågående vetenskaplig utveckling och förtjänar att tas på allvar. Vad som hänt är att ekonomerna upphört med att förlita sig på en fiktiv upplöst despot, som slaviskt följer deras detaljerade anvisningar om hur det ofullkomliga ekonomiska systemets alla misslyckanden skall lösas. Istället har man börjat *jämföra* marknadsprocessen och den politiska processen som två olika vägar att lösa samma problem. Man ställer frågan: ger den politiska processen en effektivare allokering, en mer rättvis fördelning, en mer stabil ekonomisk aktivitet? Att den politiska processen ger ett *annorlunda* utfall är nog klart, men för en välfärdsanalytiker gäller inte vad som ibland framställs som en truism i svensk politisk debatt: att ett utfall är bra *därför att* det ernåtts genom den politiska processen. De två processernas resultat måste jämföras med lika villkor.

Producenten framställs i marknadsanalysen som ytterst styrd av konsumentens smak och sitt eget vinstbegär. På samma sätt uppfattas nu politikern i analysen av den politiska processen som ytterst styrd av väljarnas önskemål och sin egen strävan efter politiskt mandat. (Här finns alltså inget utrymme för något förakt för politikern som person.) Väljaren i sin tur framställs vanligtvis lika rationellt och egennyttigt kalkylerande som konsumenten i marknadsanalysen.

Utan anspråk på att göra rättvisa åt den omfattande teorin om kollektivt beslutsfattande kan man nog hävda att slutsatserna beträffande den politiska processens förutsättningar att klara marknadsmisslyckandena ofta blir nedslående. Vid tillämpning av den enkla majoritetsregeln kommer externaliteter, finansiella underskott och andra skattebördor att överlastas på väljarminoriteter, inkomster kommer att omfördelas från politiskt svaga till politiskt starka, den ekonomiska aktiviteten kommer att manipuleras för att te sig mest gynnsam inför allmänna val.

Nu är det naturligtvis så att både den politiska processen och väljarbeteendet är mer komplexa än vad de framställs i enkla modeller för kollektivt beslutsfattande. Individen är sannolikt mer altruistisk i väljarbåset än i snabbköpet. Men detta hindrar inte att de enkla modellerna ändå visat en nära nog förbluffande förklaringskraft i många sammanhang. Se på den politiska dragkampen om exempelvis trafikpolitiken eller beskattningen av olika boendeformer! Se på våra väldiga inkomstfördelningar, som lämnar en mängd politiska minoriteter långt under genomsnittsnivån! Se på västvärldens politiskt betingade svängningar i sysselsättning och inflation under de senaste årtiondena! I dessa fall ligger verkligheten betydligt närmare grovt tillryxade kollektiva beslutsmodeller än fint utsnidade välfärdsteoretiska och stabiliseringspolitiska rekommendationer.

Härav alltså den nya skepticism som alltmer kommit att ersätta den tidigare interventionsoptimismen. Den förtjänar som sagt att tas på allvar oavsett politisk hemvist. Det är nödvändigt att acceptera att frågan om statsmaktens roll i en marknadsekonomi inte i första hand är en politisk trosfråga. Den låter sig analyseras och värderas med vetenskapliga metoder, och det poli-

tiska elementet kommer in först när det gäller att granska de premisser som ligger bakom de vetenskapliga analysmetoderna och värdeskalorna. Ju förr denna insikt nås, desto tidigare föreligger förutsättningarna för en ny — och mer välgrundad — optimism om vägen till ett bättre ekonomiskt system.

Reträtten från keynesianismen*

Keynesiansk ekonomisk politik har inte kunnat lösa efterkrigstidens problem i den amerikanska ekonomin, utan tvärtom bidragit till hög inflation och arbetslöshet. Det finns en växande insikt om detta förhållande; en omfattande reträtt från keynesianskt tänkande som grund för den ekonomiska politiken har inletts. Detta är Martin Feldsteins centrala budskap i denna artikel som kommenteras av Erik Lundberg och Mats Persson.

En revolutionerande förändring av det ekonomisk-teoretiska tänkandet är på väg — en reträtt från de keynesianska idéer som dominerat den ekonomiska politiken under de senaste 35 åren. Under de decennier som ligger framför oss, kommer denna omvälvning av det ekonomiska tänkandet troligen att få långtgående verkningar på ekonomin i stort, liksom på vårt dagliga liv.

John Maynard Keynes skrev en gång att praktiker i affärsliv och förvaltning i sina handlingar och uppfattningar ofta styrs av akademiska ekonomer som varit verksamma långt tidigare, eller, som Keynes uttryckte det "av någon avliden skribent". Under de senaste 35 åren har Keynes själv spelat rollen av inflytelserik "avliden skribent". Betydelsen av Keynes tänkande kan inte betonas för starkt och knappast överdrivas. Keynes idéer bar långt bortom det specifika innehållet i hans vetenskapliga skrifter och hans inflytande nådde långt utanför fackekonomernas krets. Under decennierna efter Keynes död har hans lärjungar gjort de flesta av oss till keynesianer. Bland ekonomiska rådgivare, tjänstemän och politiker, i

läroböcker och dagstidningar blev Keynes tankar kärnan i den etablerade nationalekonomin. Till och med de som förkastade Keynes uppfattning om önskvärdheten av jämlik fördelning har accepterat ett grundläggande keynesianskt makroekonomiskt tänkesätt.

Vissa ekonomer, t ex Milton Friedman, Friedrich von Hayek och deras lärjungar, förkastade visserligen de keynesianska slutsatserna. Men dessa ekonomer tillhörde trots allt en liten grupp utan betydelse för utformningen av den ekonomiska politiken. Keynesiansk ekonomisk teori blev den etablerade ansatsen vid ekonomisk-politiska analyser. Det var därför notabelt, men ingen överraskning, när dåvarande president Nixon gav uttryck för denna enighet med orden: "nu är vi alla keynesianer".

Lyckligtvis har denna enighet nu börjat försvinna. För att förstå varför, bör man påminna sig att Keynes idéer utvecklades i Storbritannien under 1920- och 1930-talen. Då han avslutade sitt stora verk, *The General Theory of Inte-*

* Återges med tillstånd av författaren och *The Public Interest*.

rest, Income and Employment, var det år 1935 och den brittiska ekonomin hade upplevt en ovanligt hög arbetslöshet under 15 år. Den då etablerade uppfattningen att alla ekonomiska obalanser var kortlivade och självreglerande framstod som uppenbart felaktig. I stället för den traditionella teorin utvecklade Keynes en teori som han fann bättre lämpad för analys av sin tids problem. Även om akademiska ekonomer kommer att fortsätta debatten om huruvida Keynes idéer och rekommendationer var de rätta för 1930-talets problem, har det blivit uppenbart att de inte var tillämpliga på den amerikanska ekonomin under 1960- och 1970-talen. Samtidigt nådde de sin största popularitet och sitt största inflytande just under denna tid.

När president Nixon uttalade sig som keynesian hade reträtten från keynesianskt ekonomiskt tänkande faktiskt redan börjat vid universiteten. Erfarenheterna från 1960- och 1970-talen hade i växande grad klargjort för yngre ekonomer att den keynesianska ansatsen inte lämpade sig för analys av den amerikanska ekonomins problem. Sedan dess har reträtten från keynesianismen tagit fart. På universiteten, i Washington D C och bland journalister håller grundläggande uppfattningar om ekonomisk politik på att förändras. Delvis speglas det nya tänkesättet i det som kallas "utbudsekonomi". Trots att denna idémässiga förändring just påbörjats, är det redan tydligt att det ekonomisk-politiska tänkandet under 1980-talet och därefter, kommer att skilja sig starkt från de idéer som dominerat under de senaste 35 åren.

I denna uppsats skall jag diskutera tre av den keynesianska nationalekonomins centrala idéer. Var och en av dessa har sin grund i erfarenheter av depressionen på 1930-talet och då de tillämpades under 1960- och 1970-talets mycket annorlunda förhållanden, blev följ-

derna skadliga.

Jag skall kommentera dessa följder och antyda de alternativa idéer som jag tror skall ersätta de etablerade keynesianska synsätten. De tre ämnen som jag skall behandla är arbetslöshet, kapitalbildning och regeringsaktivism. Varje ämne förtjänar förstås mycket mer uppmärksamhet än vad som kan ges i en kort uppsats där alla tre skall diskuteras. Icke desto mindre anser jag att dessa tre ämnen bör behandlas i ett sammanhang, så att deras inbördes samband i den keynesianska tankebyggnaden kan belysas, liksom för att visa varför återtagandet från keynesianismen leder till förändringar på alla dessa tre områden.

Inledningsvis vill jag dock poängtera en sak: Trots min kritik av keynesianismen tvivlar jag inte på de viktiga intellektuella bidrag till den ekonomiska analysen som Keynes gjort. Hans idéer bidrog till att förstärka den ekonomiska teorin. De har haft ett djupt inflytande på utvecklingen av ekonomisk forskning och den därpå följande idéutvecklingen. Föremålet för denna uppsats är dock inte Keynes bidrag till den ekonomiska teorin, utan snarare effekten av hans grundläggande idéer på den ekonomiska politikens utveckling under de senaste årtiondena.

Fel diagnos på arbetslöshetens orsaker

Keynes syn på arbetslöshet kan sammanfattas som: "Arbetslöshet beror på otillräcklig efterfrågan på arbetskraft". Vi är alla så vana vid att tänka på det keynesianska sättet att detta nära nog låter som en tautologi. Ändå är det faktiskt långt ifrån en tautologi och tillämpat på den amerikanska ekonomin under det gångna decenniet är det helt enkelt fel.

Keynes uppfattning att arbetslöshet

beror på otillräcklig efterfrågan är otvivelaktigt en följd av hans erfarenheter under depressionen. På 1930-talet steg arbetslösheten i Storbritannien till över 30 procent och många av de arbetslösa gick utan varaktigt arbete i minst ett år.

Keynes teori om arbetslöshet syftade till att förklara hur så höga arbetslöshetstal kunde vara bestående och hur de skulle kunna sänkas med hjälp av efterfrågestimulerande ekonomisk politik. Tyvärr blev den teori som Keynes utvecklade så djupt rotad i det ekonomiska tänkandet, vilket ofta händer med intellektuellt kraftfulla tankebyggnader, att ekonomer fortsatte att tänka i de keynesianska banorna långt efter det att de ekonomiska förhållandena radikalt förändrats. Även läroböcker, journalister och politiker utgick från dessa idéer vid analyser av den amerikanska ekonomin under 1960- och 1970-talen. De föreställde sig de arbetslösa som en grupp väntande arbetare som förblir arbetslös tills ekonomins samlade utgifter ökar. På grundval av denna diagnos förordade de expansionistisk penning- och finanspolitik — dvs budgetunderskott och ökad penningmängd — i syfte att stimulera företagets och hushållens utgifter.

Även ett ytligt betraktande av fakta visar att den keynesianska analysen inte stämmer med de verkliga förhållandena i den amerikanska ekonomin. För att vara konkret skall jag beskriva förhållandena 1979, ett år då arbetslösheten var 6 procent och alltså högre än genomsnittet under efterkrigstiden, men som ändå inte var ett recessionsår. Även om varje år har något unikt kännetecken, kan en liknande bild tecknas av de flesta åren under efterkrigsperioden. Och det är en bild som starkt kontrasterar mot föreställningen om en permanent grupp arbetslösa som måste förbli utan jobb tills den samlade efterfrågan på varor och tjänster ökar.

Över hälften av de som blev arbetslö-

sa 1979 var utan arbete i mindre än fyra veckor. Över hälften av de arbetslösa var yngre än 25 år. Hälften av dessa var tonåringar, av vilka många sökte deltidarbete medan de ännu gick i skolan. Mer än hälften av dem som i den offentliga statistiken betraktades som arbetslösa hade inte förlorat sitt arbete, utan var ungdomar som sökte arbete för första gången eller var sådana som hade återvänt till arbetsmarknaden efter en period under vilken de varken arbetat eller sökt arbete. Dessutom hade nästan hälften av de som benämndes "arbetslösa" egentligen inte förlorat arbetet, utan var tillfälligt friställda och väntade på att bli återkallade. Inom tillverkningsindustrin blev över tre fjärdedelar av de friställda återanställda. Kort sagt, de arbetslösa är ofta ungdomar, de har vanligtvis inte förlorat sitt föregående arbete och de har korta perioder utan sysselsättning.

Bland gifta män var arbetslösheten knappt 2,7 procent och omfattade många som väntade på återkallelse till arbetet. För dessa erfarna och i allmänhet specialutbildade arbetare var arbetsmarknaden faktiskt mycket god och lönerna ökade snabbt. Inom arbetsmarknadens motsatta extremgrupp fanns utbildad arbetskraft — många av dem var ungdomar med låg utbildning — som upplevde långa perioder utan arbete och som därför svarade för en stor del av den totala arbetslösheten. Men arbetslösheten inom denna grupp ligger kvar på en hög nivå även vid mycket stor efterfrågan på arbetskraft, vilket beror på brist på utbildning och motivation. För dem handlar det inte om brist på jobb, utan att de jobb som finns inte är tillräckligt attraktiva — i alla fall relativt de alternativ som finns.

Generellt gäller att större delen av arbetslösheten i den amerikanska ekonomin under de senaste två decennierna inte orsakades av otillräcklig efterfrågan, utan av felaktiga incitament och

artificiella hinder. Dessa faktorer bakom arbetslösheten är i sig en följd av regeringens ekonomiska politik. Det var faktiskt den malplacerade keynesianska synen på arbetslöshetens orsaker som ledde till dessa olämpliga åtgärder. Om arbetslösheten hade orsakats av brist på efterfrågan, som keynesianerna trodde, skulle höga understöd till de arbetslösa ha minskat deras ekonomiska svårigheter utan negativa effekter på incitamenten för arbete och rörlighet. Med den typ av arbetsmarknad som upplevts under de senaste två årtiondena, har den höga ersättningen till arbetslösa i stället ökat arbetslösheten; de arbetslösa har i realiteten uppmuntrats att fördröja sin återgång till arbete, samtidigt som arbetsgivare och arbetare har givits incitament att organisera produktionen på ett sätt som bidrar till permitteringar och arbetslöshet. Vidare ledde den keynesianska uppfattningen, dvs att orsaken till att företagen avskräcks från att anställa fler arbetare är låg efterfrågan snarare än för hög reallön, till ytterligare en konsekvens: Man började tro att lagstadgade minimilöner skulle kunna höja reallönerna utan att reducera sysselsättningen. Faktum är att minimilönerna har ökat arbetslösheten bland de som har låg utbildning och liten erfarenhet och hindrat dem från att få arbeten där de skulle kunna få värdefulla erfarenheter.

Den keynesianska synen på arbetslöshet har inte bara försvårat arbetslöshetsproblemet utan också bidragit till den ökande inflationstakten. Då ekonomer och politiker felaktigt tolkade arbetslösheten som en följd av otillräcklig efterfrågan, föreslog de en expansionistisk penning- och finanspolitik. Den sedan mitten av 1960-talet stigande inflationstakten har till större delen orsakats av ett överskott på efterfrågan framkallat av denna felaktiga penning- och finanspolitik. Bristen på insikt om

den verkliga orsaken till efterkrigstidens arbetslöshet i den amerikanska ekonomin har alltså varit den primära faktorn bakom den arbetslöshet och inflation som karakteriserat de senaste 15 åren.

Lyckligtvis finns nu en växande övertygelse om att vår permanent höga arbetslöshetsnivå inte kan reduceras med expansiv ekonomisk politik. En viktig, men sällan betonad, aspekt av den s k "utbudsekonomin" är insikten om att arbetslöshet enbart kan minskas genom åtgärder som korregerar snedvridningar och felaktiga incitament på arbetsmarknaden. I ett betydelsefullt avsteg från sin traditionellt keynesianska hållning, anslöt sig Joint Economic Committee of Congress i sin årsrapport 1980 till denna syn på arbetslöshetens orsaker. Det finns alla skäl att tro att vi under 1980-talet kommer att få uppleva både en mer realistisk värdering av arbetslösheten som grund för utformning av penning- och finanspolitik och ett allvarligt försök att reformera den arbetsmarknadspolitik som bidragit till den höga arbetslösheten.

Keynesianernas fruktan för sparande

Keynesianismens kanske mest direkta effekt har varit fördröjningen av kapitalbildningsprocessen. Keynes skrifter visade inte bara en brist på intresse för de potentiella fördelarna av kapitalbildning, utan också en öppen fruktan för ett sparandeöverskott. Båda dessa uppfattningar speglade depressionsårens tydliga inverkan på hans tänkande. Det är lätt att förstå varför. Den stora depressionen på 1930-talet medförde inte bara hög arbetslöshet utan också lågt utnyttjande av existerande anläggningar och produktionsutrustning. På grund av detta låga kapacitetsutnyttjande kunde ökad efterfrågan leda till högre produktionsvolym utan att

nyinvesteringar var nödvändiga. Vidare kunde kapitalbildningen, såvitt inte efterfrågan stimulerades, leda till ökad kapacitet utan att produktionen ökade. Eftersom kapitalbildning varken syntes vara nödvändig eller tillräcklig för att öka produktionen under krisåren, bortsåg Keynes i sin teoretiska analys helt från kapitalbildningens betydelse för ökningen av den potentiella produktionen. Följden blev att de som tog intryck av Keynes och utvecklade hans teori kom att betona kapitalbildningen mycket mindre än bibehållandet av den samlade efterfrågans nivå.

Medan kapitalbildningen behandlades som ovidkommande, betraktades ökat sparande som definitivt skadligt. Som jag antydde tidigare var Keynes centrala budskap att arbetslösheten under depressionsåren berodde på en brist på effektiv efterfrågan. Denna låga efterfrågenivå speglade hushållens önskan att spara mer än vad företagen önskade investera. Kort sagt menade Keynes att krisens upphov var ett för högt sparande. Dessutom ledde Keynes analys till slutsatsen att om hushåll och företag önskade spara mer, skulle detta inte framkalla mer investeringar utan bara dra ner efterfrågan och därmed orsaka en ytterligare minskning av nationalinkomst och sysselsättning.

I grunden var inte uppfattningen om att ett sparandeöverskott kunde leda till arbetslöshet Keynes egen idé. Flera ekonomiska skribenter och vissa ekonomer, speciellt de inom den socialistiska traditionen, hade framfört liknande tankegångar i över 100 år. Den dominerande gruppen ekonomer hade emellertid betraktat dessa idéer som ohållbara. Men det var Keynes ställning som framträdande fackekonom och den intellektuella dragningskraften i hans teoretiska system som lyckades omvända en generation ekonomer och få dem att betrakta 1930-talets depression som bevis för att den traditionella

teorin var otillräcklig och därmed göra dem angelägna att ersätta den med något nytt.

Den keynesianska rädslan för sparande blev fast förankrad i tänkandet hos många unga ekonomer i Washington DC och London under och efter andra världskriget. Keynes lärjungar var oroliga för att den ekonomiska återhämtning som, på grund av de ökade militära utgifterna, hade ägt rum under kriget, skulle komma av sig när kriget tog slut och då åstadkomma en ny lågkonjunktur om inte den privata konsumtionen ökade för att ersätta de minskade militära utgifterna. Denna fruktan för otillräckliga konsumtionsutgifter, dvs ett sparandeöverskott i den privata sektorn, formade den ekonomiska politiken under perioden strax efter kriget och påverkade de institutioner som har inflytande på det ekonomiska livet.

Speciellt gav den keynesianska rädslan för sparande upphov till ett flertal olika "antisparåtgärder", dvs åtgärder som syftade till att uppmuntra hushållens konsumtion och upplåning och att motverka deras sparande. På så sätt var USA och Storbritannien mycket olika de andra industriländerna i Europa och Japan. I dessa länder var Keynes intellektuella och akademiska inflytande mycket svagare. Dessutom tycktes risken för en ny lågkonjunktur förorsakad av otillräckliga utgifter vara ett mindre allvarligt problem än det skriande behovet att bygga om och ersätta det realkapital som i stor utsträckning förstördes under kriget. Resultatet blev att dessa länder utvecklade en ekonomisk politik som uppmuntrade sparande medan England och USA genomförde åtgärder som sökte hindra sparande.

Tyvärr har dessa åtgärder varit framgångsrika i att hålla nere sparandet. USA och Storbritannien har haft de lägsta sparkvoterna i den industrialiserade världen under de senaste två decennier-

na. Och eftersom det totala sparandet inom ett land effektivt begränsar den totala mängd investeringar som kan genomföras, har dessa låga sparnivåer orsakat motsvarande låga investeringsnivåer.

Trots att det finns ett växande medvetande om att USA har en låg sparande- och investeringsnivå har få förstått hur lågt den ligger och hur mycket den har sjunkit under de senaste åren. Denna brist på förståelse av problemets omfattning har, åtminstone tills nyligen, lett till en obefogad tillfredsställelse med kapitalbildningen. Grunden för detta är att sparandet i USA under de senaste 20 åren har motsvarat omkring 15 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Eftersom det som sparas investeras, innebär detta en investeringskvot på omkring 15 procent av BNP. Detta verkar vid första anblicken som en rimlig allokering av nationalinkomsten. En investeringskvot på ca 15 procent är tre fjärdedelar av genomsnittet för de stora industriländerna inom OECD och därmed kanske inte för låg för en sådan rik och relativt utvecklad ekonomi som USA:s. Om en familj skulle spara 15 procent av sin inkomst, vore detta säkerligen en rimlig förberedelse för framtiden.

Men sådana siffror och resonemang är helt vilseledande. Även om 15 procent av BNP har använts till investeringar under de senaste 20 åren, har tre femtedelar av dessa investeringar behövts enbart för att ersätta förbrukat realkapital. Bara 6 procent av BNP har använts för att öka kapitalbeståndet. Denna nivå är mindre än hälften av genomsnittet bland de andra industriländerna i OECD. Hälften av nettoinvesteringarna i den amerikanska ekonomin har gått till bostäder och lager, vilket innebär att 3 procent finns kvar för uppbyggnad av kapitalbeståndet i näringslivet.

Under de senaste två decennierna har dessa investeringar medfört en tillväxt av kapitalbeståndet med 3,8 procent per år. Under samma period har antalet arbetare vuxit med 2 procent per år. Kapitalutrustningen per arbetare växte alltså bara med 1,8 procent per år. I de övriga stora industriländerna har kapitalutrustningen per arbetare vuxit mer än dubbelt så snabbt, vilket har kommit till uttryck i deras högre produktivitetstillväxt.

Den låga sparande- och investeringsnivån i USA har under de senaste fem åren blivit ännu lägre. Under senare hälften av 1970-talet sjönk således den del av nationalinkomsten som användes till kapitalbildning till två tredjedelar av genomsnittet under de föregående 15 åren. Sålunda sjönk kapitalbeståndets tillväxttakt till mindre än 3 procent per år. Och eftersom arbetskraftens tillväxt steg till över 2,5 procent per år, kom kapitalutrustningen per arbetare faktiskt att ligga på en konstant nivå. Följaktligen upphörde kapitalbildningen att bidra till produktivitetstillväxten under dessa år.

Denna dystra bild av kapitalbildningen i USA grundas på officiell statistik. Eftersom de använda metoderna vid värderingen av kapitalutrustningen inte tar hänsyn till den speciella effekten av OPEC:s oljeprishöjningar, undervärderas kapitalbildningsproblemet storlek i denna statistik. Den plötsliga stegringen i oljepriserna gjorde att en stor del av kapitalbeståndet blev ekonomiskt föråldrat långt innan det blev fysiskt förslitet. På detta sätt förstörde OPEC en stor del av kapitalbeståndet. Eftersom de officiella siffrorna inte tar hänsyn till detta, innebär de en övervärdering av kapitaltillväxten under tiden efter 1973. En mer realistisk värdering skulle troligen visa en nedgång i kapitalutrustning per arbetare under de senaste fem åren.

Tillväxt och investeringsimperativet

Vår låga kapitalbildningsnivå betyder att vi som nation försummar tillfället att uppnå en hög kapitalavkastningsnivå, liksom att höja den framtida levnadsstandarden. Ingående statistiska beräkningar visar att avkastningen på nytt realkapital (före skatt men efter justering för inflation och fysisk förslitning) är omkring 11 procent. Om vi således avstår från en dollars konsumtion idag, kan vi öka vår konsumtion med 11 cent under varje framtida år. Alternativt kan man säga att en kapitalavkastning på 11 procent innebär att en sparad dollar idag ger ett konsumtionsvärde motsvarande två dollar (i nuvarande priser) om sex eller sju år. (Även om denna höga nivå på kapitalavkastningen gäller för oss som nation, gör förstås beskattningen att vi som enskilda sparare i genomsnitt inte tjänar så mycket. Men jag skall återkomma till skatter och skillnaden mellan kapitalavkastning före och efter skatt.)

Denna höga avkastning på investeringar i realkapital är den verkliga anledningen till att USA borde spara och investera mer. Den höga avkastningsnivån betyder att investeringar ger ett stort utbyte i form av ökad produktivitet, högre nationalinkomst och således en högre levnadsstandard. Det finns så mycket politisk retorik kring kapitalbildningen att man lätt glömmer att det är denna ökade produktion som är skälet till att investeringarna bör öka. I motsats till vad som ofta sägs, skulle ökade investeringar inte skapa fler arbeten och dra ner arbetslösheten. Även om mer kapital skulle öka produktiviteten på existerande arbetsplatser och därigenom göra dem bättre betalda, är det enda sättet att permanent sänka arbetslösheten att förändra de incitament och snedvridningar på arbetsmarknaden som jag tidigare talade om. Vidare

kommer inte ökade investeringar att eliminera inflationen eller ens starkt reducera den. Även om en större kapitalmängd per arbetare skulle öka produktiviteten och därför minska inflationstrycket (åtminstone om den högre produktiviteten inte leder till högre löner), kan endast en förändring av den penning- och finanspolitik som förorsakat efterfrågeöverskott och uppmuntrat inflationsförväntningar permanent sänka inflationstakten. Men trots att en ökad kapitalbildning inte skulle bota alla våra ekonomiska problem, skulle den öka tillväxttakten och ge en hög avkastning.

Varför har vi då en låg sparande- och investeringsnivå? Vilka keynesianska ekonomisk-politiska åtgärder har fått oss att försumma tillfället att dra nytta av den höga avkastningen på kapital? På grundval av min egen forskning kring dessa problem är min slutsats att vår låga sparkvot inte beror på någon enskild ekonomisk-politisk åtgärd, utan snarare på en hel rad politiska beslut som påverkar varje dimension av vårt ekonomiska liv; skattelagar som bestraffar sparande; socialförsäkringar som gör sparande nära nog onödigt för större delen av befolkningen; kreditmarknadsregler som uppmuntrar stora lån och konsumentkrediter medan småsparares avkastningsmöjligheter försämrats; varaktiga budgetunderskott som absorberar privat sparande och därigenom minskar den mängd resurser som står till förfogande för investeringar. Var och en av dessa fyra typer av ekonomisk-politiska beslut kan återföras till den keynesianska fruktan för sparande och den resulterande önskan hos politiker och ekonomiska rådgivare att stimulera hushållsutgifter och den totala efterfrågan. Dessutom har den höga inflationstakten under det gångna decenniet, vilken i sig är ett resultat av keynesiansk ekonomisk politik, förstärkt skattesystemets, kreditpolitikens och socialförsäkringssystemets negati-

va effekter på sparandet.

Jag tror dessutom att effekten av detta spektrum av ekonomisk-politiska åtgärder har varit starkare än summan av de enskilda beslutens effekter. Genom en kombination av åtgärder och uttalanden har myndigheterna skapat en negativ inställning till sparande bland den nya generationen amerikaner. Medan de tyska och franska regeringarna genom uttalanden och materiella incitament klargjorde för respektive befolkning att mer sparande kunde skapa bättre arbeten och högre levnadsstandard, fick den keynesianska fruktan för sparande den amerikanska regeringen att försöka övertyga allmänheten om att minskat sparande och ökade utgifter på amerikanska varor var nyckeln till arbete och välfärd.

Lyckligtvis har fackekonomernas uppfattning om kapitalbildningen nu förändrats. Man är inte längre rädd för att ett ökat sparande skulle sänka efterfrågan och öka arbetslösheten. I stället finns det nu en insikt om att en högre sparkvot är nödvändig för att investeringarna skall öka och att ökade investeringar kan ge ett betydelsefullt bidrag till ökad produktivitet och höjd levnadsstandard. Bland kongressmedlemmar och regeringsrepresentanter, såväl som bland ekonomer och affärsmän finns nu också ett aktivt intresse för att ändra den ekonomiska politik som hållit sparkvoten på en så låg nivå. Beteckningen "utbudsekonomi" fungerar som en praktisk hävstång för dessa idéer i populärpressen och i Washington D C. Under 1980-talet kommer vi troligen att få uppleva väsentliga förändringar av den ekonomiska politik som nu håller tillbaka det privata sparandet. Jag tänker då på förändringar bland annat inom skattepolitiken, socialförsäkringarna och reglerna på kreditmarknaden.

Jag tror att parallellt med dessa förändringar kommer man också att överge föreställningen om att en expansiv

penningpolitik med låga räntor är nödvändig för att stimulera investeringarna. Denna metod, som man använt under de senaste 20 åren, har uppenbarligen misslyckats med att öka investeringarna och har lett till den inflation som vi nu lider av. Genom att åstadkomma inflation, har denna penningpolitik i stället avskräckt sparande och omallokerat investeringar till bostadssektorn och därmed dubbelt minskat investeringarna i industriellt realkapital.

Det traditionella målet om en lätt kreditmarknad med låga räntor bör, och kommer troligen att, överges till förmån för en kombination av stram kreditmarknad, höga realräntor och ett skattesystem som förstärker incitamenten till investeringar i maskiner och anläggningar.

Tron på regeringsaktivism

Den tredje och mest generella aspekten av keynesiansk ekonomisk politik är tron på regeringsaktivism, dvs tron att regeringen bör använda diskretionär finanspolitik för att avskaffa arbetslöshet och att den bör genomföra utgiftsprogram i syfte att avskaffa alla sociala problem. För att förstå ursprunget till dessa uppfattningar, som representerar ett stort avsteg från för-keynesianskt ekonomiskt tänkande, måste vi än en gång ta erfarenheterna under depressionsåren i beaktande.

Ända sedan Adam Smith ansåg ekonomerna att ekonomin fungerar bäst när den störs minst. De insåg att pris-systemet är ett effektivt sätt att få den mycket invecklade och decentraliserade produktionen av varor och tjänster att reflektera konsumenternas och arbetarnas preferenser och produktionens kostnader. Även om ekonomerna var medvetna om det fria marknadssystemets nackdelar, brukade de dra slutsatsen att den osynliga handen erbjöd den

bästa metoden att fördela knappa resurser.

Depressionen förändrade allt detta. Ett decennium med hög arbetslöshet och utan ekonomisk tillväxt förstörde tron på marknadssystemet hos flertalet ekonomer. I stället kom en tro på aktiv stabiliseringspolitik och sedan ett mer generellt förtroende för regeringens förmåga att lösa sociala problem.

Eftersom Keynes kom till slutsatsen att depressionens orsak var en otillräcklig total efterfrågan, föreskrev han en ökning av offentliga utgifter som ett direkt sätt att stimulera efterfrågan och därmed produktion och sysselsättning. Han menade att de arbetslösa arbetare som anställdes för att producera det som regeringen köpte, skulle använda större delen av sin inkomst för att köpa konsumtionsvaror och därmed ytterligare stimulera den totala efterfrågan. Denna process skulle fortsätta av sig själv så att den totala ökningen av efterfrågan blev flera gånger större än ökningen av de offentliga utgifterna. Från denna enkla idé om en väg ut ur depressionen via stimulans av efterfrågan, utvecklade Keynes lärjungar en detaljerad teori om finanspolitik i syfte att stabilisera produktionsnivån och att eliminera konjunkturrelserna.

Det är betecknande att keynesiansk stabiliseringspolitik är inriktad på offentliga utgifter snarare än penningpolitiska åtgärder eller skatteincitament. Keynesianismens betoning av finanspolitik förändrade således kraftigt regeringens roll i den ekonomiska politiken. Offentliga utgifter skulle inte längre begränsas till nödvändiga kollektiva tjänster som försvar och domstolsväsen. I stället kunde offentliga utgifter användas för att stabilisera sysselsättning och produktion. Från denna utgångspunkt var det lätt att gå vidare och hävda att regeringen också skulle använda sin makt för att ingripa på enskilda marknader för att därmed komma

till rätta med sociala problem — dvs tillhandahålla pensioner, hälsovård, bostäder m m.

Den osäkra framtiden

Konsekvenserna av dessa nya uppfattningar är välkända. Tron på regeringsaktivism ledde både till överdrivet ambitiös stabiliseringspolitik och överdrivna offentliga utgifter under president Lyndon Johnsons program The Great Society. Både den nuvarande alltför stora offentliga sektorn och regleringarnas tillväxt kan återföras till den keynesianska tron på regeringens möjligheter att styra ekonomin. Lyckligtvis har erfarenheterna av de senaste tolv åren fått ett antal ekonomer att förkasta den optimistiska keynesianska synen på statliga interventioner i ekonomin. I stället finns det en växande respekt för marknadsekonomins möjligheter och en ny tveksamhet till regeringens möjligheter att lösa alla sociala problem.

Arvet från keynesianismen — feldiagnostisering av arbetslöshetens orsaker, fruktan för sparande och den oförsvarliga tron på statlig styrning av ekonomin — påverkade de grundläggande idéerna hos en hel generation utformare av den ekonomiska politiken. Det förändrade också fundamentala ekonomiska institutioner som skattelagar, socialförsäkringar och det finansiella systemet. Dessa grundläggande aspekter av det ekonomiska livet kan endast förändras långsamt. Men den ekonomiska vetenskapen har utan tvivel börjat omvärdera och ompröva de keynesianska föreställningar som varit så dominerande under de senaste 35 åren. Det finns en återgång till äldre och mer fundamentala ekonomiska sanningar och ett försök att anpassa dessa idéer till ändrade betingelser i form av teknologi och välstånd. I denna process växer det fram en ny syn på arbetslöshet, på spa-

rande och regeringens roll i ekonomin. Det finns förstås en risk att den demokratiska politiska processen — med val vartannat år — möjligen inte är så framsynt att en lämplig ekonomisk politik kommer att föras. Betoningen av nutiden, och försummelse av framtiden, leder till penning- och finanspolitik som sänker arbetslösheten på kort sikt, men som ökar inflationstakt och arbetslöshet på lång sikt. Oförmåga att se framåt och vänta på belöningen gör det omöjligt att bedriva en ekonomisk politik som uppmuntrar sparande. Och krav på omedelbara lösningar av svåra

problem leder till överdrivna interventioner i ekonomin utan hänsyn till de negativa konsekvenser som uppstår på lång sikt. I ekonomisk politik, liksom på många andra områden, är kortsynthet reformernas fiende.

Trots denna risk är det troligt att de senaste tolv årens erfarenheter har utbildat inte bara ekonomer, utan också allmänhet och politiker. Jag tror att dessa erfarenheter kommer att leda till en ny syn på ekonomin och att denna nya syn kommer att bana väg för en bättre politik de kommande decennierna.

Översättning: *Barbara Brownstone*

För enkelt, Feldstein!

Feldstein överdriver och förenklar. Jämfört med mellankrigsperioden har 1960- och 1970-talens keynesianska ekonomiska politik i rader av industriländer varit mycket framgångsrik. Keynesianismen kommer även fortsättningsvis att vara en grund för den ekonomiska politiken; Feldstein önsketänker då han talar om en reträtt från keynesianismen.

Feldstein är en framstående ekonom som gjort fina insatser både inom ekonomisk teori och empirisk forskning. Han intar en enastående position både som chef för det anrika National Bureau of Economic Research och nu för tillfället som ledare av presidentens Council of Economic Advisers. Feldstein är liberalt konservativ men inte reaktionär, en stark förordare av ett fritt marknadssystems förmåga att klara väsentliga ekonomiska problem och störningar och djupt misstänksam mot all ingripande statlig politik. Och det är inte endast fråga om tro och predikan. Feldstein har i en rad arbeten underbyggt sina slutsatser med djuplodande teoretisk och empirisk analys.

Den uppsats som här skall diskuteras är emellertid av annat slag. Den är klar, har ett energiskt framfört budskap men är förvånansvärt ensidig och nyanslös. Texten är full av förmodanden beträffande allt ont som keynesiansk politik fört med sig. Man saknar varje försök till förståelse av meningen med och värdet av det keynesianska synsättet som grund för ekonomisk politik.

Feldstein gör en distinktion mellan keynesiansk analys och keynesiansk ekonomisk politik. Han har vissa positiva omdömen om bidrag till makroteorin som grund för ekonomisk forskning. Men detta nämns bara i förbigående och utan motivering. För mig ter det sig paradoxalt att ifrågasärande typ

av analys av totala effektiva efterfrågan och dess effekter på arbetslöshet och inflation kan vara värdefull som bidrag till vår förståelse av den ekonomiska verkligheten men att däremot ekonomisk-politiska slutsatser och rekommendationer, som härrör ur dessa teorier, kan bli så absolut felaktiga. Feldstein går aldrig in på detta i och för sig intressanta problem.

Keynesiansk analys anpassades till nya betingelser

Det är möjligt enligt Feldstein — men inte mer än så — att Keynes teori i *General Theory* var adekvat för att förklara stagnation och bestående hög arbetslöshet under 30-talet. Men sedan tillämpades denna keynesianska teori och politik efter världskrigets slut under helt andra betingelser. I viss mån är väl alla överens om detta. Men det var ju ändå så att keynesiansk analys och motsvarande politikkonklusioner med betydande framgång anpassades till dessa nya betingelser.

Det verkar som om Feldstein anser att keynesiansk metodik alltid bara syftar till förklaring och lösning av arbetslöshetsproblem. Men Keynes själv tog ju fatt på *inflationens problematik* under andra världskriget, lanserade analysen av efterfrågeöverskott och inflationsgap (i *How to pay for the war*, 1940). I dessa kalkyler — som under min ledning utvecklades till "hög konst" inom

Konjunkturinstitutet åren 1946–48 — var det just utbudssidan med raden av flaskhalsar som var föremål för intresse och för politikåtgärder. Det var i hög grad fråga om ett keynesianskt synsätt: för hög total effektiv efterfrågan — eller för litet ex ante sparande i förhållande till gällande investeringsplaner — gav upphov till inflationstryck och underskott i bytesbalansen. Och den stabiliseringspolitik som rekommenderades gick ut på *restriktiv* finanspolitik i olika former.

Visst har Feldstein rätt i att de storartade felprognoserna om en kommande stor efterkrigsdepression i USA byggde på keynesianskt synsätt och motsvarande metodik. Men felprognosen berodde egentligen inte på någon keynesiansk bias, dvs någon hänvisning till "det kapitalistiska marknadssystemets oförmåga att generera tillräcklig volym på effektiv efterfrågan". Metodologiskt sett kunde prognosmakarna lika väl ha frammanat en vision om övertryck och inflationstendens. I ett av konjunkturinstitutets alternativ för efterkrigskonjunkturen frammanades denna bild. Men alternativet ansågs mindre sannolikt än depressionsfallet. Misstaget låg i en fundamental underskattning av de eftersatta behoven för investeringar och konsumtion och hur snabbt dessa kunde mobiliseras till effektiv efterfrågan. Prognoserna byggde i hög grad på mekaniska analogier med den djupa depressionen efter första världskriget.

Ensidigt fördömande

Feldsteins fördömelser av keynesiansk stabiliseringspolitik under 50- och 60-talen finner jag alltför ensidig och enkel. Det är ju ändå egentligen en fantastisk prestation detta att raden av industriländer lyckades hålla uppe totala efterfrågan och i genomsnitt fick hög sysselsättning — med små recessioner — under ett kvarts sekel. Kontrasten till mellankrigsperioden är ju dramatisk. Denna politikinriktning byggde till syvende og sist på ett keynesianskt synsätt beträffande mål och medel för den löpande stabiliseringspolitiken. Däremot

är jag ense med Feldstein om att inriktningen på lågräntepolitik och alltför elastisk monetär expansion kan och bör uppfattas som en keynesiansk bias, som på lång sikt visade sig farlig.

Jag har också svårt att acceptera Feldsteins synpunkter på "Keynesianers generellt fientliga" inställning till sparande och kapitalbildning. 30-talets problemställning var givetvis ett specialfall. Men under efterkrigstiden blev ju hög tillväxt och därför erforderlig hög investeringskvot centrala mål och direkt förenliga med keynesianskt synsätt och stabiliseringspolitik. Tillväxtpotential och adekvat efterfrågetillväxt blev ett återkommande tema. I tillväxtmodellerna blev hög och stabil effektiv efterfrågan en nödvändig betingelse för en erforderlig investeringskvot.

Det är sålunda inte sant att "Keynesianer" försummade utbudssidan. Tidigt — den empiriska verkligheten talade sitt tydliga språk — blev problemet om utbudssidans elasticitet föremål för prövning. I närheten av full sysselsättning blev raden av flaskhalsar ett uppmärksammat problem. Det var särskilt bristen på arbetskraft — lokalt och yrkesmässigt — som verkade bromsande och inflationsdrivande. Man kan säga att hela problemställningen omkring Phillipskurvan markerade ett försök att ge uttryck för utbudssidans reaktions-sätt. Phillipsrelationen var ju också ett utflöde av keynesianskt tänkande.

Det är inte heller rimligt att, som Feldstein gör så kategoriskt, fördöma "fine tuning" i den under 50- och 60-talen förda stabiliseringspolitiken. Vid sidan om missar fanns det perioder av framgång (som i Sverige 1956–64). Men vi är alla ense om att ambitionsnivån tenderade att bli för hög i förhållande till förmågan att leverera goda konjunkturprognoser och behärska de tre "lagsen" i stabiliseringspolitiken.

Berättigad oro

Allt detta sagt till kritik av Feldsteins alltför enkla teser. Men det finns också en hel del av berättigad oro och betänklighet i Feldsteins exposé. Det är sålun-

da utan tvivel så att keynesianer tenderade att försumma villkoren för effektivt fungerande marknader med effektiv prisbildning som nödvändig förutsättning för att ett högt efterfrågetryck (motsvarande full sysselsättning) skulle ge bra resultat. 1970-talet har gett övertygande exempel på hur felsatta växelkurser, för höga lönekostnader m m förstört villkoren för en expansiv ekonomisk politik.

Framför allt har just själva framgången med en expansiv keynesiansk politik under 50- och 60-talen successivt undergrävt de gynnsamma betingelserna för fortsatt framgång. Vi har hela problematiken kring en ackommoderande stabiliseringspolitik som Feldstein dock inte explicit tar upp. De små recessionerna fungerade till en tid som andhämtningspauser i inflationstendensen som syntes förhindra kumulativa och accelererande prisstegringsförlopp. Men tendensen till löneinflation förstärktes successivt när just en ackommoderande politik gav fritt rum för uppdrivna lönehöjningskrav. Oljeprisexplosionerna förstärkte inflationstrenden och inflationsförväntningar. Medan man tidigare talade om inflation som följd av en alltför expansiv politik med för hög sysselsättning har debatten nu vänt på kausalteten. Hög inflationstakt orsakar stigande arbetslöshet, bl a via den restriktiva inflationspolitik som framtingas. Detta har ju t o m blivit en ledande tanke hos den nya svenska regeringen!

Statligt ingripande — central fråga

Huvudinvändningen mot keynesianismen hänför sig — som också framgår av Feldsteins artikel — till djupare *politiska och ideologiska frågor*. Visst vill flertalet keynesianer hysa förtroende till ett relativt fritt marknadssystems effektiva funktionsförmåga under rimliga förutsättningar. Men för dem är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning att totala effektiva efterfrågan varken är för låg eller för hög. Marknadssystemet fungerade illa under stora delar av 30-talet och också under år av

övertryck, som i Sverige 1946—48 och 1973—74. Men till skillnad från Feldstein och hans "anhang" tror "vi" inte på att ett fritt marknadssystem av sig själv löser sysselsättningsproblemen — i varje fall inte utan enorma samhällskostnader som var fallet 1920—22 i Sverige likaväl som 1980—83 i USA och England. Keynes själv var ytterst osäker beträffande investeringarnas stabilitet inom ramen för ett marknadssystem. Han talade ju om finansierings-systemets labilitet, om fundamental osäkerhet i avkastningsförväntningar, om "animal spirits". Statliga ingripanden och styrning blir nödvändiga enligt Keynes. Och här gäller fortfarande stor osäkerhet bland keynesianer.

En central fråga gäller om en aktiv (keynesiansk) inställning till löpande ekonomisk politik måste betyda ständigt växande statligt ingripande och ökande offentlig sektor. Detta synes vara Feldsteins mening — och det var också Eli F Heckschers varning under 30-talsdebatten. Enligt min mening behöver det inte vara så — men det finns utan tvivel starka tendenser i denna riktning. Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna är ett utflöde av keynesianskt tänkande — och den har blivit lika nödvändig i hög- som lågkonjunktur. Man kan också som Feldstein hävda att skatte- och annan utjämningspolitik härrör ur ett keynesianskt inflytande — bl a via en "socialistisk" avsikt att hålla tillbaka tendensen till för högt sparande. Jag är övertygad om att den politiska viljan till inkomstutjämning i huvudsak är oberoende av sådan influens. Tvärtom har vi keynesianer i Sverige sett problematiken som ett *dilemmafall*: det autonoma målet om inkomstutjämning, inklusive låga vinster, står i konflikt med mål om hög tillväxt och hög sysselsättningsgrad.

Högt efterfrågetryck — nödvändigt villkor

Feldstein hävdar med bestämdhet att vi definitivt är på väg bort från den keynesianska idévärlden, att den har övergetts av upplysta yngre ekonomer. Jag

är säker på att detta är ett önsketänkande och att Feldstein har fel i denna prognos. Klart är endast att överförenklade former av keynesianism, likaväl som av monetarism, är på väg ut eller har försvunnit. Idag talar vi ibland om global keynesianism — just mot bakgrunden av erfarenheten att ett enskilt land under rådande växelkursregim inte förmår driva en autonom expansionpolitik. Liksom på 30-talet utgör kombinationen av stagnation och orimligt hög arbetslöshet och lågt utnyttjande av världens produktionspotential huvudproblemet. Det är ett både cyniskt och snedvridet synsätt bakom Feldsteins formulering, att föreställningen om att hög arbetslöshet skulle bero på otillräcklig efterfrågan "är helt enkelt fel". Ingen realistisk ekonom förnekar att

för höga lönekostnader, snedvridna lönerelationer och av skatter fördärvad "incitamentsstruktur" medför allvarlig strukturarbetslöshet — och *i möjlig mån* bör rättas till. Men ett tillräckligt högt efterfrågetryck i ledande industriländer och globalt är ändå ett absolut nödvändigt villkor för att stagnationstendenser skall brytas. Neokeysnesianer pläderar för olika former av inkomstpolitik — som ju med framgång prövats i några länder — som led i en expansiv ekonomisk politik. Denna metod att dämpa inflationstendenser och förhindra nya inflationsförväntningar behöver inte vara mera naiv än Feldsteins tro på marknadssystemets effektiva sanering och därefter följande funktionsduglighet.

Feldstein om keynesianismen

Trots sin ensidighet pekar Feldstein på ett viktigt förhållande: den keynesianskt inspirerade stabiliseringspolitiken har misslyckats med att långsiktigt minska arbetslösheten och den har inte heller lyckats hålla inflationen i schack. Feldsteins teser bör inte avfärdas, utan seriöst övervägas som grund för en ny politik mot arbetslösheten.

Man kan naturligtvis tycka att Martin Feldstein — som är en av Ronald Reagans ledande ekonomiska rådgivare — är en cynisk och konservativ person, och man kan avfärda hans artikel som demagogisk och ensidig. Men i så fall missar man något väsentligt som artikeln i all sin våltaliga ensidighet är ett uttryck för: den traditionella stabiliseringspolitiken *har* misslyckats med att långsiktigt minska arbetslösheten, och under slutet av 60-talet och hela 70-talet har den dessutom misslyckats med att minska arbetslösheten även *på kort sikt*. Vidare har politiken misslyckats med att hålla inflationen i schack. Det är alltså inte så att vi har fått en minskad arbetslöshet till priset av en högre inflation, utan vi har fått *både* högre arbetslöshet och högre inflation.

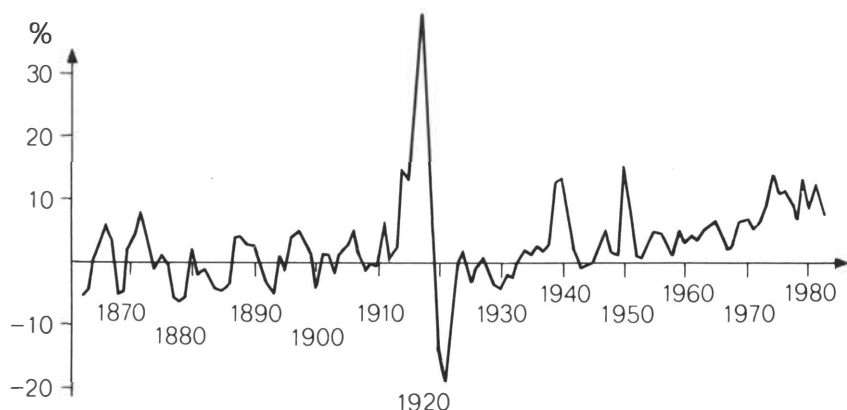
Det kan vara instruktivt att titta på inflationens utveckling i ett långt tidsperspektiv. I *figur 1* visas den årliga svenska inflationstakten från 1861 till 1982. Vi ser att under de första 70–80 åren utvecklas inflationstakten på ett tämligen likartat sätt (med undantag av åren kring Första Världskriget) med tydliga konjunkturcykler på 4–5 år och en genomsnittlig inflationstakt på högst en eller ett par procent. Efter Andra Världskriget äger en markant förändring rum; konjunktursvängningarna blir mindre, och mer oregelbundna, samtidigt som inflationstakten

trendmässigt ökar upp till 10–12-procentsnivån. Det är den moderna, "keynesianska" stabiliseringspolitiken som då börjar tillämpas i stor skala runt om i världen. I och för sig brukar det ibland hävdas att den höga inflationstakten under 1970-talet beror på oljeprishöjningarna 1973 och 1979–80 och om man tittar på diagrammet i *figur 1* ser man faktiskt att inflationstakten gjorde ett par smärre hopp de åren. Men i det långa tidsperspektivet är det tydligt att teorin om oljepriserna som inflationens orsak saknar förankring i den empiriska verkligheten.

Vad som hände under efterkrigstiden, och som illustreras av inflationsdiagrammet, var förmodligen delvis en vetenskaplig förändring; den teoribyggnad som vi vanligen kallar den keynesianska slog igenom på bred front. Men delvis var det också fråga om en förändring i samhällsklimatet, en förändring som kanske har att göra med själva demokratis mekanismer, med massmedias funktionssätt och liknande subtila faktorer. Man började allmänt anse att statsmakterna *kunde* och *borde* ta ansvaret för den fulla samsällsättningen.

Detta synsätt skapade naturligtvis en lysande arbetsmarknad för national-ekonomer; 50- och 60-talen var teknokraternas, prognosmakarnas och modellbyggarnas gyllene tid. Följden blev

Figur 1. Årliga förändringar i implicit BNP-deflator, Sverige 1861–1982.



Källor: Johansson [1967] och SCB, Nationalräkenskaper.

en alltmer ambitiös stabiliseringspolitik som dels hade till syfte att långsiktigt minska arbetslösheten, dels hade det mer blygsamma och kortsiktiga syftet att utjämna konjunkturcykler. Även de direkta kostnaderna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökade kraftigt under praktiskt taget hela efterkrigstiden. I *figur 2* visas statens utgifter för arbetsmarknadsverket 1948–1980. Vi urskiljer ett intressant mönster; utgifterna tenderar att öka kraftigt under lågkonjunkturerna (1952–53, 1957–58, 1962–63, 1966–68, 1971–73, 1977–78) som ju är rimligt. När högkonjunkturerna sedan sätter in visar det sig dock att utgifterna inte alltid minskar i motsvarande mån; i stället tenderar de att plana ut på den högre nivån och resurserna låses alltså fast i AMS verksamhet.

De stabiliseringspolitiska erfarenheter man gjorde i Sverige under efterkrigstiden var till en början mycket goda. Under 50-talet och den första hälften av 60-talet (2–3 konjunkturcykler) lyckades man sätta in åtstramningsåtgärder i god tid för att förhindra överhettningar, respektive sätta in stimulansåtgärder i god tid för att bromsa upp konjunkturedgångar. Sedan mitten av 60-talet har det dock varit slut

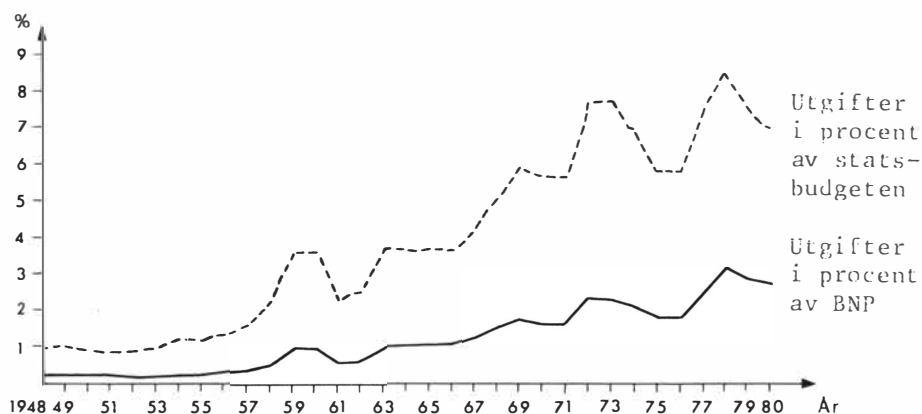
med fröjden;¹ fel åtgärder har satts in vid fel tidpunkter, eller de har satts in vid "rätt" tidpunkt men det har visat sig att deras verkan har fördröjts så att den fulla effekten kommit först när det varit för sent. Och vad som är än mer allvarligt: De riktigt långsiktiga effekterna av kortsiktiga stabiliseringspolitiska åtgärder, vad gäller t ex kapitalbildningen, näringslivets struktur m m, är till stor del helt okända och kommer kanske inte att visa sig förrän om många år.²

Man kan naturligtvis ha olika åsikter om vad som ligger bakom dessa misstag och felaktigt insatta åtgärder. De ansvariga skulle förmodligen peka på de tillfällena då politiken otvivelaktigt lyckades och förklara misslyckandena med en rad oförutsedda och olyckliga tillfälligheter. Martin Feldstein och hans lärofader Milton Friedman skulle i stället säga att sådana tillfälligheter, de må vara lyckliga eller olyckliga, alltid uppstår och att det egentligen är helt slumpmässigt om stabiliseringspolitiken lyckas

¹ En utförlig redogörelse för efterkrigstidens stabiliseringspolitik finns hos Myhrman och Söderström [1982].

² Först på senare år har vi t ex börjat ana effekterna av den ackommoderingspolitik som fördes på 60-talet. Se exempelvis Wissén [1983].

Figur 2. Totalutgifter för arbetsmarknadsverket 1948–1980.



Källa: Johannesson [1981].

eller misslyckas; drömmen om den någorlunda kontrollerbara ekonomin är en illusion och det ekonomiska systemet kan inte styras på något enkelt sätt. De ekonomisk-politiska instrumenten fungerar med långa och osäkra tidsfördröjningar och det är risk att man i sin stabiliseringspolitiska ambition att göra saker och ting bättre bara gör dem sämre i stället.

De flesta aktiva svenska ekonomer anser nog idag att erfarenheterna från 60- och 70-talen stöder detta senare synsätt. Visserligen finns det många skiftande åsikter — man kan inte tala om någon anti-keynesiansk revolution eller någon drastisk keynesiansk reträtt — men den allmänna inställningen till en ambitiös stabiliseringspolitik och till möjligheterna att påtagligt minska arbetslösheten genom en allmänt expansiv politik är avgjort mer pessimistisk idag än den var för 5–10 år sedan. Möjligen är det en generationsfråga snarare än en fråga om politisk ideologi och radikalism; de som fick sin nationalekonomiska utbildning före, säg, 1970 blev nog mer präglade av den lyckosamma politiken under 50- och 60-talen, medan de som fick sin utbildning efter 1970 har blivit mer präglade av den misslyckade politiken under de se-

naste 15–20 åren. Men några klara skiljelinjer mellan "monetarister" och "keynesianer" har vi inte, på några få undantag när, i Sverige idag.

Därmed inte sagt att det saknas meningsskiljaktigheter i konkreta ekonomisk-politiska frågor eller att synen på den ekonomiska politiken bara har ändrats gradvis under 1970-talet. Låt oss ta ett konkret exempel, nämligen synen på den s k kostnadskrisen åren 1975–76. Det är belysande att se vilken syn man hade på stabiliseringspolitiken *då*, och sedan jämföra den med hur vi ser på kostnadskrisen *idag*. 1974 skrev SNS Konjunkturråd, som kanske kan ses som representativt för den dåvarande nationalekonomiska professionen, i sin rapport³ att det krävdes en starkt expansionistisk politik för att Sverige skulle komma ur den konjunktursvacka vi hamnat i efter oljekrisen. Man ansåg att arbetslösheten måste hållas nere genom stimulans av den inhemska efterfrågan, och man föreslog därför en expansiv penningpolitik, ett särskilt lagerstöd, en ökning av kommunala och statliga utgifter (!) och en momssänkning med fyra procentenheter. Nästa

³ E. Lundberg, N. Lundgren, L. Matthiessen och G. Ohlin [1974].

år, i 1975 års konjunkturrapport,⁴ är synsättet detsamma; man konstaterar att den påbörjade "överbrygningspolitiken" är bra för Sveriges ekonomi, man förordar en expansiv penningpolitik (med bl a en stor utlandsupplåning) och ett förlängt och utvidgat lagerstöd för att hålla sysselsättningen uppe.⁵ I 1976 års konjunkturrapport⁶ noterar man att den väntade internationella konjunkturuppgången inte har blivit av och man hävdar därför att Sverige måste försöka minska arbetslösheten på egen hand, med en kraftfull stimulanspolitik. Man skriver (sid 91) att "hän-syn till bytesbalans och statsbudget får inte förhindra en expansiv politik under 1977", att "Bytesbalansjämvikt 1980 är inget heligt mål" (sid 93) och att en "stimulans av den privata konsumtionen tar inte resurser från export och investeringar" (sid 94). Man föreslår därför en momssänkning med 6 procentenheter (!), investeringsbidrag och en expansiv penningpolitik.

Dessa rekommendationer ter sig i efterhand ganska förbluffande och stämmer knappast överens med vad man idag i regel anser hade varit den bästa politiken för åren i mitten av sjuttiotalet.⁷ Nu tar de flesta nationalekonomer avstånd från de expansiva åtgärder som vidtogs under perioden och man ställer sig över huvud taget skeptisk till en sk ackommoderande politik (dvs till en politik där staten alltid garanterar full sysselsättning, oavsett vilka löneavtal som träffas på arbetsmarknaden). Vidare har de långsiktiga effekterna på kapitalbildning och industristruktur på ett helt annat sätt än för 5–10 år sedan kommit i förgrunden.

Ovanstående exempel visar att även om det inte skett någon genomgripande teoretisk nyorientering inom svensk nationalekonomi — de mer radikala makroteoretiska nyheterna från U.S.A., som tex den sk teorin om rationella förväntningar,⁸ har ännu inte slagit igenom på allvar i vårt land — så har ändå i vissa fall omsvängningen vad gäller synen på praktiska ekonomisk-politiska problem varit ganska kraftig. Somliga kanske tycker att en sådan omsväng-

ning undergräver ekonomernas trovärdighet och ser den därför som ett slags argument mot de nya tankarna: "Om man hade en viss åsikt 1977 borde man väl ha kvar samma åsikt 1983."⁹ Ett sådant synsätt visar på ett konservativt sinne-lag som är främmande för allt seriöst vetenskapligt arbete. Om man vill försöka förstå den verklighet vi idag lever i måste man ju hela tiden sätta sig in i nya empiriska fakta och nya teoretiska landvinningar — även om detta innebär att man kanske tvingas ta avstånd från tankar som var etablerad sanning och konventionell visdom 1977.

Låt mig till sist säga något mer konkret om innehållet i Feldsteins artikel. Hans åsikter om skatte- och pensions-systemets negativa inverkan på sparande och kapitalbildning kan kanske vid första ögonkastet förefalla väl drastiska och illa underbyggda. Så är emellertid inte fallet; Feldstein själv tillhör de ledande forskarna inom detta område, och hans resultat har presenterats mer utförligt och mer välunderbyggt i andra sammanhang.¹⁰ Hans åsikter om arbetslösheten, däremot, förtjänar en kommentar.

När man läser den första delen av Feldsteins artikel får man intrycket att han menar att arbetslösheten inte är något allvarligt socialt problem. Jag kan i alla fall inte tolka hans uttalanden om att de arbetslösa till största delen är korttidsarbetslösa, ungdomar m m på

⁴ V. Bergström, E. Lundberg, G. Ohlin och L. Werin [1975].

⁵ I sanningens namn ska också nämnas att man föreslår en devalvering och ett stöd för industrins investeringar.

⁶ V. Bergström, E. Lundberg, N. Lundgren och J. Myhrman [1976].

⁷ Se tex Calmfors [1979] och Lundberg [1983].

⁸ För en kortfattad presentation av denna teori, se Maddock och Carter [1982] och Braunerhjelm och Gerlach [1982]. En bra diskussion av de teoretiska motsättningsarna finns hos Tobin [1980] och Lucas [1981].

⁹ Se tex TCO-ekonomen Sven Hegelund i *SIF-tidningen* nr 5, 1983.

¹⁰ De har dock inte alltid fått stå oemotsagda. Se till exempel litteraturreferenserna och redogörelsen för debatten i den stora översiktsartikeln av Furstenberg och Malkiel [1977].

något annat sätt. Feldstein påpekar att hälften av de personer som blev arbetslösa 1979 inte längre var arbetslösa efter 4 veckor. Men det är ju bara ena sidan av sanningen. Man kan lika gärna titta på de långtidsarbetslösa, och då visar det sig att av de personer som blev arbetslösa 1979 var över 15 procent fortfarande arbetslösa efter ett halvår.¹¹ Och om vi tittar på siffrorna för ungdomar är läget ännu dystrare: av de personer i åldern 16–24 år som blev arbetslösa 1979 var en tredjedel fortfarande arbetslösa efter ett halvår. Dessa siffror antyder ett klart allvarigare socialt problem än det Feldstein tycks vilja känna vid. Dessutom förefaller det som om det stora problemet på den svenska arbetsmarknaden inte är att *antalet* personer som blir arbetslösa ökar, utan snarare att den genomsnittliga *arbetslöshetsperioden* för varje arbetslös person har ökat kraftigt under de senaste decennierna.¹² Detta är en klar indikation på att vi i högre och högre grad har fått en uppdelning av arbetskraften i ett A-lag och ett B-lag, med alla de fördelningsmässiga konsekvenser en sådan uppdelning för med sig.

Vilka är nu de ekonomisk-politiska slutsatser vi kan dra av våra siffror? Om vi, till skillnad från Feldstein, ser arbetslösheten som ett allvarligt socialt problem, och om vi är oroliga för att de sociala följderna av ungdomsarbetslösheten kan vara speciellt farliga — ja, då kanske vi hamnar på samma slutsats som Feldstein i alla fall. I och för sig är de studier som har gjorts av orsakerna till ungdomsarbetslösheten fyllda av osäkerhet och reservationer, men de forskare som har arbetat med problemet brukar i alla fall peka på två faktorer som kan ha spelat in: de nya trygghetslagarna, som gör företagen mer obenägna att anställa oprövad arbetskraft, och den höjning av ungdomslö-

nerna relativt andra grupper som har ägt rum.¹³ Och om det nu är så att arbetslösheten inte kan reduceras på sikt genom en allmänt expansiv politik, vilket efterkrigstidens stabiliseringspolitiska erfarenheter givit vid handen, återstår bara att försöka komma till rätta med ungdomsarbetslösheten genom att justera lönerelationerna och lätta på trygghetslagstiftningen.

Det är inte säkert att detta hjälper; de förändringar som erfordras kanske är så stora att de upplevs som politiskt omöjliga och som ett hot mot den "socialistiska lönepolitiken". Men problemet är så allvarligt att man måste göra någonting åt det. De fackliga och politiska ledare som vägrar pröva nya medel för att lösa svåra samhälleliga problem, och i stället håller fast vid en förlegad doktrin om en allmän stimulanspolitik, visar en anmärkningsvärd brist på förståelse för vad som kan hända med de arbetslösa ungdomarna på några års sikt. Ja, det är inte utan att de verkar lika cyniska och lika konservativa som vissa amerikanska ekonomiprofessorer.

Referenser

- Bergström, V., Lundberg, E., Ohlin, G. och Weirin, L., [1975], *Dags för tillväxt? Konjunkturrådets rapport 1975*—76, SNS, Stockholm.
- Bergström, V., Lundberg, E., Lundgren, N. och Myhrman, J., [1976], *Klarar Sverige kostnadskrisen? Konjunkturrådets rapport 1976*—1977, SNS, Stockholm.
- Björklund, A., [1981 a], "Kan vi acceptera naturlig arbetslöshet?" *Ekonomisk Debatt*, årg 9, nr 7.
- Björklund, A., [1981 b], *Studies in the Dynamics of Unemployment*. EFI, Stockholm.
- Braunerhjelm, P. och Gerlach, S., [1982], "Rationella förväntningar och penningpolitik". *Ekonomisk Debatt*, årg 10, nr 8.
- Calmfors, L., [1979], "Lärdomar av kostnadskrisen". *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 8.
- v. Furstenberg, G. M. och Malkiel, B. G., [1977], "The Government and Capital Formation: A Survey of Recent Issues". *Journal of Economic Literature*, Vol XV, No 3.
- Johannesson, J., [1981], "On the Composition of Swedish Labor Market Policy". EFA, Arbetsmarknadsverket (stencil).
- Johansson, Ö., [1967], *The Gross Domestic Product of Sweden and Its Composition, 1861—1955*. Stockholm.

¹¹ Siffrorna avser Sverige; motsvarande siffror för USA har jag inte kunnat hitta. Källa: Björklund [1981 a].

¹² Björklund [1981 b].

¹³ Se t ex Wadensjö [1978] och Leighton och Gustafsson [1983].

- Leighton, L. och Gustafsson, S., [1983], "Differential Patterns of Unemployment in Sweden". Arbetslivscentrum (stencil).
- Lucas, R. E., [1981], "Tobin and Monetarism: A Review Article", *Journal of Economic Literature*. Vol XIX, No 2.
- Lundberg, E., Lundgren, N., Matthiessen, L. och Ohlin, G., [1974], *Kris eller konjunkturuppgång?* Konjunkturrådets rapport 1974—75, SNS, Stockholm.
- Lundberg, E., [1983], *Ekonomiska kriser förr och nu*. SNS, Stockholm.
- Maddock, R. och Carter, M., [1982], "A Child's Guide to Rational Expectations". *Journal of Economic Literature*, Vol XX, no 1.
- Myhrman, J. och Söderström, H. T., [1982], "Svensk stabiliseringspolitik. Erfarenheter och nya villkor", i Södersten (red.), *Svensk Ekonomi*, Rabén & Sjögren, Stockholm.
- SCB, Nationalräkenskaper.
- Tobin, J., [1980], *Asset Accumulation and Economic Activity. Yrjö Jahnsson Lectures*. Basil Blackwell, Oxford.
- Wadensjö, E., [1978], "Ungdomsarbetslösheten". *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 4.
- Wissén, P., [1983], "Sveriges industrikris: Ett långsiktigt problem". *Ekonomisk Debatt*, årg 11, nr 3.

Håller traditionell keynesianism?

Syftet med denna artikel är att diskutera relationen mellan traditionell keynesiansk teori som grund för ekonomisk politik och de nya stabiliseringspolitiska strategier som diskuterats i de senaste årens internationella ekonomisk-politiska debatt. Utgångspunkten är en kort översikt av några grundläggande svagheter och svårigheter med keynesiansk makroteori som underlag för ekonomisk-politiska rekommendationer. Slutsatsen är att keynesiansk teori *inte* spelat ut sin roll, men att betydande modifikationer av den ursprungliga teorin är nödvändiga; i stor utsträckning har de för övrigt också kommit till stånd.

Det keynesianska arvet

Försämringen i de västliga ekonomiernas makroekonomiska utveckling under senaste decenniet tolkas ofta som ett tecken på svagheter i keynesiansk ekonomisk teori och därmed sammanhängande misslyckanden för keynesiansk ekonomisk politik. Men innan vi går in på dessa påstådda svagheter och misslyckanden, bör det understrykas att stora delar av den "keynesianska revolutionens" arv fortfarande ligger kvar som en i stort sett oomstridd grund för all makroekonomisk analys. Det gäller framför allt betoningen av stelheten på kort sikt i priser och löner och därmed sammanhängande effekter på produktion och sysselsättning av variationer i totala efterfrågan. Dessa variationer i produktion och sysselsättning är naturligtvis huvudargumentet för keynesiansk politik, i form av statligt tillskapade variationer i efterfrågan på varor och tjänster. Ett annat viktigt arv från den keynesianska revolutionen är naturligtvis ambitionen att överhuvudtaget se statsbudget och

penningpolitik i ett makroekonomiskt sammanhang, även om numera inflationstakt och relativa priser, såsom växelkurser och reallöner, kommit att inta en mer framskjuten plats i analysen än i traditionell keynesiansk teori.

Men vad är det då för svagheter i konventionell keynesiansk analys som kommit till ytan under det senaste decenniet? Kanske kan man identifiera *sex* sådana svagheter. En sådan uppräknings ger samtidigt en klassificering av olika orsaker till misslyckanden inom stabiliseringspolitiken i olika länder under senare år.

Ekonomiernas öppenhet

Den första svagheten sammanhänger med en tendens i traditionell keynesiansk teori att underskatta betydelsen av de nationella ekonomiernas öppenhet mot utlandet. Trots att Keynes — både före och efter sin *General Theory* — var en i högsta grad internationell ekonom, kom hans makroteori att i huvudsak återspegla ekonomiska samband i slutna ekonomier. I viss mån beror detta nog på att trettioalet var en protektionistisk och autarkisk period, med mera slutna nationella ekonomier än under både tjugotalet och tiden efter andra världskriget. Under sjuttioalets lopp blev det emellertid alltmera klart i vilken utsträckning makroekonomiska stabilitetsproblem sammanhänger med de nationella ekonomiernas öppenhet — inte endast via pris- och kvantitetsimpulser från utlandet, utan också via de begränsningar i den inhemska stabiliseringspolitikens effektivitet som sammanhänger med varumarknadernas, kapitalmarknadernas och i vissa fall också arbetsmarknadernas alltmer internationella karaktär.

Relativprisernas betydelse

En andra, och med ekonomins öppenhet nära sammanhängande svaghet är att både politiker och ekonomer underskattade den kortsiktiga makroekonomiska utvecklingens beroende av relativpriser — såsom växelkurser, reallöner, prisförhållandet mellan utrikeshandelsvaror och hemmamarknadsvaror, etc. Därmed uppkom också en underskattning av produktionskostnadernas, den internationella konkurrenskraftens och vinstnivåns betydelse för den kortsiktiga makroekonomiska utvecklingen. Alleftersom vikten av dessa faktorer blivit mera allmänt förstådd, har ekonomisk-politisk rådgivning alltmer inriktat sig på ekonomisk-politiska instrument som påverkar just relativpriser av detta slag.

Utbudssidan

En tredje svaghet med traditionell keynesianism sammanhänger med försummelsen av ekonomins utbudssida; detta har sin förklaring i att den keynesianska modellen ursprungligen utvecklades för analys av samhällsekonomier med stor outnyttjad kapacitet när det gäller både arbetskraft och realkapital. Många års erfarenheter av makroekonomisk politik under efterkrigstiden har emellertid alltmer klargjort betydelsen av en rad utfudsfaktorer, såsom utfudselasticiteterna på faktor- och varumarknaderna (som faktiskt fanns med i Keynes *General Theory*) och produktionsfaktorernas rörlighet mellan regioner och sektorer. Den starka expansionen av regionalt anknutna offentliga anläggningar och tjänster (skolor, sjukvård, socialvård) etc, har dessutom gjort att geografisk omflyttning av privat använda produktionsfaktorer skapar problem med geografiska obalanser när det gäller offentliga tjänster.

Sjuttioalets "utfudschocker" — exempelvis de dramatiska prishöjningarna för råvaror och energi och i flera länder också lönekostnaderna — har ytterligare

accentuerat utfudssidans betydelse. Det har också blivit alltmera klart att inflationsspiralerna får en del av sin kraft från konflikter mellan olika intressegrupper, inte minst olika löntagargrupper, om inkomstfördelning och lönerelationer i samhällsekonomin. Dessa grupper tycks också, åtminstone i vissa länder, ha blivit allt starkare och mera aggressiva. Alla dessa komplikationer på ekonomins utfudssida ökar i hög grad stabiliseringspolitikens svårigheter, särskilt i ekonomier med ett relativt högt kapacitetsutnyttjande.

Förväntningarnas roll

En fjärde brist i den tidiga keynesianismen var att man underskattade betydelsen av förväntningar om framtida ekonomiska förhållanden (även om Keynes själv kraftigt betonade vinstförväntningarnas betydelse för investeringsbeslut). Så blev exempelvis prisförväntningar inte integrerade i central makroanalys förrän i slutet av sextioalet och början av sjuttioalet, i samband med omformuleringen av Philips-kurvan. Vi vet nu alla att när pris- och löneförväntningar påverkar den faktiska pris- och löneutvecklingen på ett grundläggande sätt, så hamnar vi i en betydligt mera komplicerad värld än som förutsattes existera i den tidigare keynesianska makroteorin.

En ännu mer grundläggande insikt beträffande förväntningarnas roll håller för övrigt just nu på att växa fram. Det framstår allt tydligare att de privata subjektens beteendemönster förändras över tiden som ett resultat av den bedrivna stabiliseringspolitiken. Ekonometriskt beräknade beteendefunktioner tenderar därmed att förlora sin tidigare stabilitet. Detta är grundläggande, eftersom en viss sådan stabilitet är en förutsättning för att den ekonomiska politikens effekter på samhällsekonomin ska kunna förutses. Ett viktigt exempel är att fackföreningar och andra löneförhandlare eller prissättare anpassar sitt beteende efter vad de lärt sig

om statsmakernas ekonomiska politik, t ex om politikerna försöker förhindra arbetslöshet genom att via en expansion av efterfrågan undanröja faktorprishöjningarnas negativa konsekvenser (vad som brukar kallas "ackommodation" av kostnadshöjningar).

Som bekant har framväxten av förväntningar av detta slag skapat en konflikt mellan å ena sidan "äldre" keynesianer, som förordar en mycket aktiv kortsiktig kontracyklisk politik ("fine tuning"), och å andra sidan dem som mer betonar behovet av stabilitet i den ekonomiska politiken. Ett viktigt moment i en sådan stabilitet är då en *annonsering* i förväg från regeringens sida av en stabil utveckling av den ekonomiska politiken — exempelvis i form av en stabil expansion av nominell efterfrågan, penningmängd och/eller växelkurs. För att begränsa inflation och förhindra arbetslöshet *på lång sikt* (via minskad internationell konkurrenskraft eller restriktiv ekonomisk politik *i framtiden*) blir en "annonsering" från statsmakernas sida att *inte* "ackommodera" kraftiga faktorprishöjningar därför, antas det, ett viktigt led i en "stabil" ekonomisk politik med sikte på att klara sysselsättningen på lång sikt.

Inflationsproblemet

Detta resonemang leder till ett femte problem som man inte räknade med i tidig keynesiansk makroanalys: svårigheten att "ta ned" en inflationstakt som redan är hög, utan att tvingas ge upp andra mål i den ekonomiska politiken. Under femtio- och sextiotalen hade "keynesianer" naturligtvis inte någon större anledning att ställa denna fråga. Men mot bakgrund av de senaste årens höga inflationstakt har det uppstått en utpräglad konflikt mellan å ena sidan dem som förordar en försiktig och långsam sänkning av inflationstakten ("gradualism") och å andra sidan dem som förordar en kort period av drastiskt restriktiva ekonomisk-politiska åtgärder

(en s k "big-bang"-strategi). Mot bakgrund av svårigheterna att få ned en redan hög inflation har vi också fått en konflikt mellan dem som förordar olika former av inkomstpolitik och dem som menar att inkomstpolitik antingen inte fungerar (mer än tillfälligt) eller allvarligt nedsätter marknadsekonominns funktionsduglighet — eller båda delarna.

De politiska mekanismerna

En sjätte, och kanske mera fundamental svaghet med traditionell keynesianism är att den delvis visat sig vara baserad på en mycket naiv teori om det *politiska* systemets sätt att fungera. Keynes och hans efterföljare föreställde sig ofta att "framstående akademiska ekonomer" (såsom Keynes själv!), eller lika framstående ekonomiska experter i administrationen, inte bara förstår och kan förutse den makroekonomiska utvecklingen. De antogs dessutom kunna övertyga ansvariga politiker om vad som behöver göras för att stabilisera samhällsekonomin. Under det senaste decenniet har vi alltmer lärt oss att inte endast det ekonomiska systemet, utan också den politiska processen är komplicerad, och att den ofta leder till beslut som inte har mycket att göra med de råd som de ekonomiska-politiska experterna har gett.

Allt detta sammanhänger delvis med att politiker, av naturliga skäl, har betydligt fler mål beträffande samhället än som rymms inom den ekonomiska politikens domäner. En mera grundläggande orsak till att rådgivarnas intentioner så sällan följs är kanske att en regering dessutom måste fästa avgörande vikt både vid möjligheten att klara sig i den politiska konkurrensen och att stå på god fot med starka, organiserade intressegrupper i samhället. Att *på kort sikt* stabilisera regeringsinnehavet blir därmed ofta mera angeläget för en regering än att *på något längre sikt* stabilisera samhällsekonomin — och dessa båda mål sammanfaller långtifrån alltid.

Behovet av nya strategier

Dessa nya erfarenheter om hur våra ekonomier och vårt politiska system fungerar har skapat ett behov av *nya strategier* inom stabiliseringspolitiken. Mina två första punkter — beträffande ekonomins öppenhet och betydelsen av vissa strategiska relativpriser — aktualiserar behovet att delvis arbeta med *nya medel* i den ekonomiska politiken: medel som påverkar reallöner, relativlöner och relativa priser mellan hemmamarknadsvärden och varor som går i utrikeshandel. Men framförallt leder dessa två punkter till en skarp distinktion mellan åtgärder som påverkar *inhemsk efterfrågan* och åtgärder som påverkar *global efterfrågan på inhemsk produktion*. Det är naturligtvis den sistnämnda typen av efterfrågan, och inte den förstnämnda, som är av vikt för inhemsk produktion och sysselsättning. Den tredje ovannämnda bristen i keynesiansk analys är naturligtvis en orsak till de alltmer uttalade förslagen om "utbudspolitik", dvs åtgärder

som påverkar marknadernas flexibilitet som ett komplement till efterfrågepolitik.

De tre sist nämnda bristerna hos keynesiansk politik har däremot ofta tagits som intäkt för att ekonomer bör vara försiktiga med att rekommendera kortsiktig kontracyklisk politik med sikte på att parera "mindre" störningar. De ekonomer som fäster stor vikt vid dessa brister betonar i stället vikten av *en stabil, långsiktigt inriktad politik* som skapar förtroende för stabiliteten hos gällande "ekonomiska spelregler" — även om en sådan politik definitivt inte kan eliminera all kortsiktig makroekonomisk instabilitet. Här ligger kanske i dag den skarpaste konflikten bland olika grupper av ekonomer om stabiliseringspolitikens möjligheter. Enligt min bedömning grundas denna konflikt inte i första hand på olika teorier om hur marknadssystemet fungerar utan på starkt skilda föreställningar om *den politiska processens natur*.

En stabil stabiliseringspolitik*

Nya forskningsresultat och erfarenheter har ifrågasatt den typ av konjunkturpolitik, som bedrivits i Sverige under efterkrigstiden. Det finns idag starka argument för en helt annan form av stabiliseringspolitik, där prisnivåns och penningmängdens utveckling utgör riktlinjerna för penningpolitiken, och där finanspolitiken och avtalsförhandlingarna underordnas ett bestämt mål rörande prisnivån. En sådan politik skulle dessutom reducera konjunktursvängningarna, ge en högre och jämnare sysselsättning och kapacitetsutnyttjande samt en snabbare ekonomisk tillväxt.

I samband med devalveringen av kronan i augusti 1977 införde regeringen en för svenska förhållanden valutapolitisk innovation: den svenska kronans kurs skall hållas fast till ett vägt genomsnitt för de utländska valutor, som ingår i en skorg av valutor, där ekonomidepartementet har valt dels vägningsschemat, dels korgens innehåll. Oppositionen har däremot argumenterat för en fast svensk valutakurs inom ramen för ett samarbete inom den sk valutaormen. Den senaste tidens diskussion kring riktlinjerna för den svenska valuta- och penningpolitiken har kretsat kring detta val mellan "ormen" och "korgen".

Denna artikel skall behandla en annan norm för den svenska penningpolitiken, nämligen en prisstabiliseringsnorm, vilken måste betraktas som ett intressant alternativ till de normer, som valutaormen och korgen innebär. Diskussionen om detta alternativ bygger dels på en penningpolitisk tradition, som utvecklades i

Sverige i början av seklet av Knut Wicksell och David Davidson, dels på de senaste tio årens amerikanska debatt om den lämpliga uppläggnings av stabiliseringspolitiken. Det visar sig att det finns mycket som är gemensamt för de gamla svenska penningekonomernas slutsatser och den moderna forskningens rekommendationer. Den praktiska utformningen av den svenska stabiliseringspolitiken under 1970-talet avslöjar dock inget inflytande från något av dessa håll.

En prisstabiliseringsnorm syftar till att ge en konstant och förutbestämd tillväxt i prisnivån genom att riksbanken håller en jämn tillväxt av penningmängden. En sådan norm innebär att penningpolitiken får den centrala rollen inom stabiliseringspolitiken. Det blir riksbankens uppgift att styra prisnivåns utveckling. Fi-

* Jag har fått värdefulla synpunkter på denna artikel av Assar Lindbeck, Inga Persson-Tanimura, Björn Thalberg och Eskil Wadensjö.

nanspolitiken måste då underordnas penningpolitiken på ett sådant sätt att finansieringen av budgetpolitiken inte omöjliggör en stabilisering av prisnivån. Diskussionen här kommer följaktligen att i stor utsträckning röra sig om penningpolitikens uppläggning.

Svensk stabiliseringspolitik under efterkrigstiden

En prisstabiliseringsnorm representerar en radikal brytning med efterkrigstidens svenska stabiliseringspolitik. De ekonomisk-politiska myndigheterna i Sverige har valt att driva en diskretionär konjunkturpolitik, dvs man har vidtagit åtgärder när man funnit tillfället "lämpligt". I princip har man sökt stimulera den ekonomiska aktiviteten under lågkonjunkturer och dämpa den vid högkonjunkturer. Man kan inte utesluta möjligheten att även andra faktorer, som närheten till allmänna val, har bestämt lämpligheten av ett åtgärds paket. Detta är således en politik, som representerar motsatsen till den konjunkturpolitiska automatik, som en prisstabiliseringsnorm ger. Huvudmålet för efterkrigstidens politik har varit att skapa full sysselsättning för arbetskraften vid givna fasta växelkurser.¹ Prisnivåns utveckling — bestämd av den fasta växelkursen — har som regel negligerats. Detta var i och för sig förståeligt under åren efter andra världskriget och större delen av 1950-talet, när inflationstakten var förhållandevis låg.

Den svenska stabiliseringspolitiken kan lämpligen klassificeras som "keynesiansk", där finanspolitiken fått en central position. Den har byggt bl a på uppfattningen att det ekonomiska systemet i sig skapar allvarliga störningar i form av konjunktursvängningar. Staten skall därför ingripa med en "aktiv" diskretionär stabiliseringspolitik. Denna inställning har motiverat tillkomsten av en rad nya instrument inom finanspolitiken, penningpolitiken och arbetsmarknadspo-

litiken, som ofta haft ett betydande inslag av selektivitet och detaljstyrning.

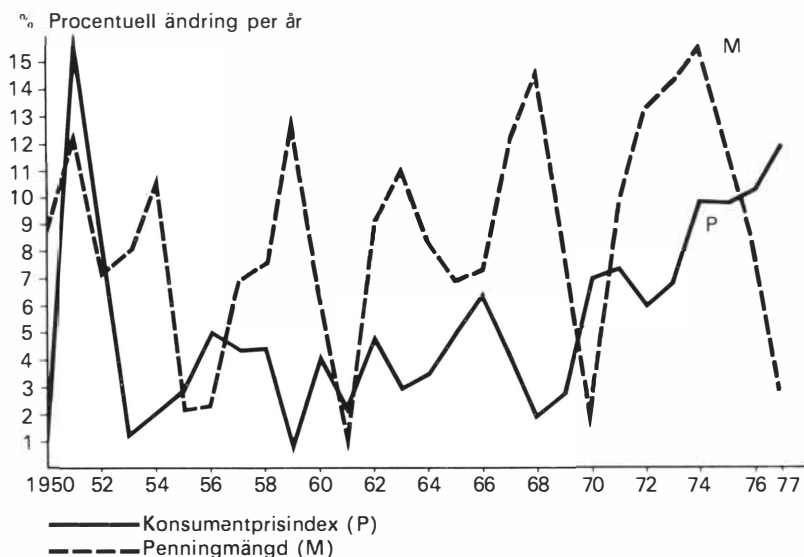
Den diskretionära stabiliseringspolitiken har gett upphov till kraftiga fluktuationer i penningmängdens tillväxttakt. Se *diagram 1*. Tillväxttakten har på årsbasis varierat mellan 0 och 16 procent. Svängningarna i inflationstakten har också varit betydande. De har legat mellan 0 och 16 procent. De kraftigaste prisstegringarna har inträffat i samband med perioder med hög tillväxt i penningmängden, nämligen under Korea-åren och under 1970-talet. Det framgår vidare av diagrammet att det inte finns någon perfekt samvariation mellan inflations-takten och penningmängdens tillväxttakt. Det finns klara tidsförskjutningar mellan dessa bägge serier. Inflationstakten uppvisar ett procykiskt mönster och fluktuationerna i penningmängden ett kontra-cykiskt mönster under större delen av perioden 1950—1977. Genom riksbanks-politikens uppläggning har som regel penningmängdens tillväxttakt haft en topp före inflationstakten. Penningmängdens tillväxttakt har emellertid varit trendmässigt stigande under efterkrigstiden. Denna tillväxt har varit en nödvändig förutsättning för den trendmässiga ökningen av inflationstakten i Sverige.

Ormens och korgens stabiliserings-politiska konsekvenser

Den svenska valutans anknytning 1973 till den s k valutaormen innebar i korthet

¹ Stora ansträngningar har varit inriktade på att hålla uppe den statistiskt registrerade sysselsättningen av arbetskraften genom olika åtgärder såsom omskolning, beredskapsarbeten och förtidspensionering. För närvarande är kapacitetsutnyttjandet av den svenska produktionsapparaten rekordlåg, samtidigt som sysselsättningen av arbetskraften är hög och jämn vid internationella jämförelser. Sysselsättningsbegreppet bör kompletteras med begreppet kapacitetsutnyttjande för att ge en balanserad bild av den ekonomiska situationen. En mer lättillgänglig redovisning av det faktiska kapacitetsutnyttjandet skulle kunna bidra till en öppnare diskussion om stabiliseringspolitiken.

Diagram 1. Ändring i procent per år i konsumentprisindex (P), och i penningmängden (M), 1950—1977.



Kommentar: Inflationstakten är beräknad från konsumentprisindextal för korttidsjämförelser. Penningmängden består av allmänhetens innehav av riksbankssedlar och inlåning i affärsbankerna. Uppgifterna för 1977 är skattade.

att kronan bands till den västtyska D-marken med en fast växelkurs. Sverige hamnade således inom det västtyska valutaområdet. Som en konsekvens av detta kunde den svenska penningpolitiken, såsom den återspeglades i penningmängdens och prisnivåns tillväxt, inte avvika nämnvärt från motsvarande förlopp i Västtyskland, om den fasta D-markkursen skulle upprätthållas. Den svenska ekonomiska politiken och de svenska löneförhandlingarna borde därför ha samordnats med den västtyska utvecklingen. Någon sådan insikt avslöjade dock inte SAF—LO och de ansvariga för den ekonomiska politiken under åren 1974—76 att döma av de kraftiga pris- och lönehöjningar samt den ekonomiska politik, som förekom under denna period i förhållande till Västtyskland. Följden blev att Sverige tvingades att lämna valutaorten och devalvera kronan i förhållande till D-marken under 1977.

Det finns inget utrymme för en självständig penningpolitik på längre sikt inom ramen för det fasta växelkurssystem som ormen utgör. Den svenska inflationen kommer att vara bestämd av den västtyska. Ett medlemskap i valutaorten innebär således, att de ansvariga för den ekonomiska politiken i Sverige ger upp sin självständighet och överlåter åt Bundesbank att bestämma den svenska inflationstakten. Företrädare för denna politik hävdar att ett medlemskap i ormen ger en disciplin, som begränsar den svenska inflationen. Denna ståndpunkt vilar på uppfattningen, att den västtyska centralbanksledningen väljer en inflationstakt, som är bättre för Sverige än den som svenskarna själva skulle valt med något annat system. Det är i regel underförstått att ett medlemskap ger en lägre inflationstakt än vad som annars skulle varit fallet.

Korgen, som den konstruerades i au-

gusti 1977, är i princip en form av fast växelkurs, där den svenska inflationen på några års sikt bestäms av den ekonomiska politiken i de länder vars valutor ingår i korgen. Därmed finns det inget utrymme för en självständig svensk prisutveckling. Korgen kan följaktligen analyseras på samma sätt som ormen — båda normer innebär en fast växelkurs för den svenska valutan. Korgen ger dock en större handlingsfrihet än ormen, bland annat därför att korgens konstruktion, och därmed riktlinjen för den svenska valutakursen, kan ändras självständigt av ekonomidepartementet och riksbanken utan några kontakter med utländska centralbanker eller internationella organisationer. Korgen innebär således ett steg mot en självständigare svensk växelkurspolitik.

Nya forskningsresultat och erfarenheter

Under de senaste decennierna har det framkommit en rad forskningsresultat i form av både teoretiska och empiriska undersökningar, som allvarligt har ifrågasatt argumenten för en "aktiv" eller diskretionär stabiliseringspolitik. Vidare har man pekat på en rad institutionella förändringar som försvårar eller komplicerar användningen av en "aktiv" stabiliseringspolitik. Denna utveckling diskuteras här nedan under följande rubriker: 1) genombrottet för den moderna kvantitetsteorins analys av ändringar i nationalinkomsten och prisnivå, 2) kritiken mot Phillips-kurvan, 3) de nya teorierna om rationell förväntningsbildning, 4) osäkerheten och tidseftersläpningarna hos den traditionella stabiliseringspolitiken, 5) institutionella förändringar. Uppdelningen är gjord av pedagogiska skäl, men det bör påpekas att många av dessa problem är nära sammanhängande.

Den moderna kvantitetsteorin

Under 1960-talet och 1970-talet har den moderna kvantitetsteorin svarat för något av en revolution inom det stabiliseringspolitiska tänkandet. En rad undersökningar av i huvudsak empirisk karaktär har dragit slutsatsen att fluktuationer i penningmängden har utövat ett centralt inflytande på nationalinkomstens och prisnivåns utveckling. Bland annat har Friedman-Schwartz [1963] visat att 1930-talets amerikanska depression, som länge anfördes som ett exempel på pen-

"Under de senaste decennierna har det framkommit en rad forskningsresultat i form av både teoretiska och empiriska undersökningar, som allvarligt har ifrågasatt argumenten för en "aktiv" eller diskretionär stabiliseringspolitik."

ningpolitikens otillräcklighet, till en betydande del var orsakad av det amerikanska centralbankväsendets politik. Dessa resultat och den livliga debatt som följt har gett penningmängden och därmed penningpolitiken en central plats i det makroekonomiska tänkandet.²

Granskar man den svenska prisnivåns utveckling under de senaste 250 åren — dvs för en så lång tid som det finns tillgänglig data — kan man konstatera att varje period av inflation, både på kort sikt och på lång sikt, har varit associerad med en expansion i penningmängden, se Jonung [1976]. Denna samvariation är starkare för den långsiktiga utvecklingen än för den kortsiktiga. Det går således att konstatera att ändringar i penningmängden har varit ett nödvändigt villkor för inflationen i Sverige.

Den kraftiga inflationen, som de flesta

² I Sverige har diskussionen om 1930-talet inte varit så polariserad som i USA. Svenska ekonomer har betonat både penning- och finanspolitikens roll.

industriländer har upplevt under 1970-talet, har bidragit till att kvantitetsteorin har accepterats i växande utsträckning, eftersom inflationen har varit svår att förklara med andra förklaringsvariabler än monetära. Vid det här laget kan man säga att ekonomer är relativt ense om, att det finns ett nära samband mellan prisnivå och penningmängden på lång sikt. Frågan gäller snarare vilken roll, som penningmängden skall tilldelas i förklaringen av inflationen på kort sikt.³

De kraftiga svängningarna i de internationella växelkurserna under senare år har medfört en renässans för kvantitetsteorins tillämpning för undersökningen av rörelser i växelkurserna. Enligt denna teori bestäms ett lands växelkurs på lång sikt av den inhemska monetära expansionen i förhållande till den utländska. Ett land som är knutet med fast växelkurs till ett valutaområde kan inte öka sin penningmängd och därmed sin prisnivå snabbare än genomsnittet inom valutaområdet, utan att den fasta växelkursen på längre sikt måste överges. Denna analys har fått ett gott empiriskt stöd av den faktiska utvecklingen. Den svenska kostnadskrisen utgör en illustration av effekterna av en snabbare prisutveckling i Sverige än i de andra länder, som var knutna till valutaormen. Det svenska utträdet ur valutaormen och devalueringen av kronan blev den oundvikliga konsekvensen av en alltför snabb inhemsk pris- och löneutveckling.

Den moderna kvantitetsteorin har i första hand utvecklats genom empiriska undersökningar av historiska förlopp och av 1970-talets inflation och växelkursförändringar. Analysen utgår ifrån att efterfrågan på och utbudet av pengar är de centrala variablerna. Man hävdar att centralbanken kan bestämma penningutbudets storlek och allmänheten efterfrågan på pengar. Vidare anser man att efterfrågan är relativt stabil i förhållande till utbudet. Slutsatsen av denna syn blir,

att fluktuationer i penningutbudet tilldelas en viktig roll i förklaringen av sekulära och cykliska förändringar i nationalinkomsten och i prisnivå. Följaktligen vore mycket vunnet om en konstant tillväxt i penningmängden kunde uppnås. Därmed skulle penningpolitiken bli en källa till samhällsekonomisk stabilitet och inte — som ofta varit fallet — bidra till instabilitet.

Phillipskurvan och prisförväntningarna

I slutet av 1950-talet presenterades en undersökning som visade på ett stabilt negativt samband mellan förändringar i den nominella lönen och arbetslöshetens storlek. Detta samband, den s k Phillips-kurvan, blev snabbt accepterad och kom att ligga till grund för en omfattande ekonomisk-politisk diskussion rörande avvägningen mellan inflation/lönestegringar och arbetslöshet. Kurvan tolkades som att det fanns ett bytesförhållande mellan arbetslöshet och lönestegringar, där det var möjligt att reducera arbetslösheten genom att bedriva en expansiv stabiliseringspolitik och således höja inflationstakten. Politikernas uppgift blev då att bestämma vilken punkt på Phillips-kurvan, dvs vilken kombination av arbetslöshet och inflation, som var att föredra. Phillips-kurvan dominerade under 1960-talet synen på sambandet mellan arbetsmarknadspolitiken och stabiliseringspolitiken.

De senaste tio årens forskning har på både empiriska och teoretiska grunder allvarligt ifrågasatt Phillips-kurvans stabilitet. Kritiken påstår att teorin för Phillips-kurvan bortser från de förväntningar som arbetsmarknadens parter håller beträffande den framtida inflationstakten.

³ Jämför med följande citat från Hansen [1976, s 339]: "It is a noncontroversial issue that in the long run the price level is closely geared to the money supply, it is natural to talk about the price level target as a monetary norm".

Löntagarna kommer efter en längre tid av inflation att förvänta sig att inflationen fortsätter även i framtiden. Därför kommer de vid ett givet sysselsättningsläge att kräva högre löneökningar än vid en lägre förväntad inflationstakt. Enligt detta resonemang är Phillips-kurvan inte stabil, eftersom den utesluter en central förklaringsvariabel, nämligen inflationsförväntningarna.

Konsekvenserna för den ekonomiska politiken av detta resonemang blir dystra. På kort sikt är det möjligt att reducera arbetslösheten genom en expansiv och därmed inflationsbefrämjande politik, men detta sker till priset av en långsiktigt stigande trend i prisnivån. När löntagarna reviderat sina prisförväntningar uppåt, så behövs ytterligare en höjning i inflationstakten för att kortsiktigt uppnå en reduktion i arbetslösheten. Man får således ett bytesförhållande mellan arbetslöshet och en accelererande inflationstakt.

Undersökningar, som gjorts av sambandet mellan arbetslöshet och löneändringar i Sverige, visar att det inte finns någon stabil Phillips-kurva för den svenska arbetsmarknaden. Denna slutsats når Jonung—Wadensjö [1978] som undersöker åren 1922—1971. Om man däremot inkluderar prisförväntningarna som en förklaringsvariabel i den svenska pris-lönebildningen, så erhåller man en bättre förklaring, se Jonung—Wadensjö [1977]. Andra studier av pris-lönebildningen i Sverige, som täcker kortare tidsperioder, ifrågasätter också förekomsten av en stabil Phillips-kurva. Det finns således starka skäl att avvisa en ekonomisk politik, som söker använda en högre inflationstakt för att bekämpa arbetslösheten.⁴ På kort sikt kan vissa positiva effekter uppnås i form av lägre arbetslöshet men på lång sikt tenderar dessa att försvinna. Därmed stärks också argumentet för att göra en stabil prisnivå till målet för stabiliseringspolitiken.

Rationella förväntningar

De forskare, som kritiserat Phillips-kurvan, har som regel ansett att det åtminstone finns ett kortsiktigt negativt samband mellan arbetslöshet och inflation. Enligt teorin om rationella förväntningar, som utvecklats under senare år, finns det inte ens ett sådant samband på kort sikt. Det är därför inte möjligt att minska arbetslösheten genom en expansiv politik i form av en ökning i penningmängden. Man når denna slutsats genom att antaga, att allmänheten bygger sina förväntningar om den framtida inflationstakten på all information, som finns tillgänglig vid prognostidpunkten. Förväntningarna är "rationella" i den bemärkelsen, att man inräknar kunskap om bland annat reaktionsmönstret hos de ansvariga för den ekonomiska politiken. Vid fullständig rationalitet gör allmänheten, något förenklat, en perfekt prognos rörande den framtida inflationstakten. Denna blir således identisk med den förväntade prisstegringen. Varje åtgärd, som centralbanken vidtar, är på förhand förväntad och har redan återspeglats i en revision av den förväntade inflationstakten och därmed i den faktiska inflationen. Penningpolitiska ändringar får enligt detta resonemang även på kort sikt *enbart* effekter på prisnivån och inte på reala storheter som sysselsättningen och industriproduktionen.

Resonemanget bygger på att de ansvariga för den ekonomiska politiken handlar enligt någon s.k. "feed-back"-regel, dvs de reagerar för tidigare inträffade ändringar i arbetslösheten, valutaserven och inflationen på ett systematiskt och därmed förutsägbart sätt. Är den ekonomiska politiken systematisk i sin uppläggning, så kan man följaktligen också prognostisera den och anpassa sig

⁴ Se tex Myhrmans [1977] genomgång, där han visar på en rad problem med den ortodoxa uppläggnings av den svenska stabiliseringspolitiken med anknytning till Phillips-kurvan.

till den på förhand. Argumentet kan beläggas med ett exempel från aktiemarknaden. Låt oss antaga att man förväntar sig en devalvering i framtiden, men att något officiellt besked inte har lämnats. När så devalveringen kommer, har börskurserna redan registrerat den förväntade ändringen. Priset på aktierna ändras inte om devalveringen var fullständigt förväntad.

Teorin för rationella förväntningar,

"På kort sikt är det möjligt att reducera arbetslösheten genom en expansiv och därmed inflationsbefrämjande politik, med detta sker till priset av en långsiktigt stigande trend i prinsnivån."

som har tilldragit sig stort intresse, utgör en allvarlig utmaning för varje form av systematiskt konjunkturspolitisk stabiliseringspolitik. De enda åtgärder, som de penningpolitiska myndigheterna kan vidtaga för att påverka arbetslösheten, måste vara slumpartade och därmed icke förväntade — riksbanken måste således uppvisa ett helt slumpmässigt uppträdande. Enligt anhängarna till hypotesen om rationella förväntningar bör penningpolitiken därför följa en regel som anger en viss konstant tillväxttakt i något monetärt aggregat som penningmängden eller bankreserverna. Några av de främsta förespråkarna för rationella förväntningar har sagt: "Det finns inte längre någon allvarlig debatt om penningpolitiken skall utformas enligt någon regel eller diskretionärt . . . det är allmänt erkänt att penningpolitiken skall följa en regel." Sargent—Wallace [1976, s 169]. Frågan blir vilken typ av regel som skall väljas. Här förordar de en stabil tillväxt i något monetärt aggregat.

Det är svårt att i dag säga i vilken utsträckning som teorin om rationella förväntningar kommer att inkluderas i framtidens makroteori. Det finns åtskil-

liga kritiska invändningar mot den. Den tyngst vägande gäller antagandet om fullständig prisorörighet. Detta kan vara realistiskt för vissa typer av marknader men är tvivelaktigt för andra, framförallt för arbetsmarknaden där lönesättningen är fixerad i olika former av kontrakt, vilka inte revideras omedelbart som resultatet av ändrade prisförväntningar. Det står dock klart att teorin om rationella förväntningar innebär ett viktigt bidrag till teorin om prisförväntningsbildningen.⁵

Tidseftersläpningar

Det är sedan länge allmänt erkänt att stabiliseringspolitiken, i form både av finans- och penningpolitik, arbetar med långa och svårbestämda tidsförskjutningar, s k lags, vilka kan omfatta en tidsrymd på 1—7 år.⁶ Detta är ett allvarligt problem för användningen av en diskretionär stabiliseringspolitik. Vidare är storleken och varaktigheten av effekterna av en enstaka konjunkturpolitisk åtgärd svåra att beräkna. En åtgärd som vidtages under en högkonjunktur för att begränsa den ekonomiska aktiviteten kan få sin största effekt under en efterföljande lågkonjunktur. Därigenom riskerar en diskretionär stabiliseringspolitik att bli destabiliserande.

Man måste också uppmärksamma, att det tar tid för de ansvariga för den ekonomiska politiken dels att upptäcka att en ändring i konjunkturpolitiken är påkallad, dels att fatta beslut om vilka åtgärder som bör vidtagas. Trögrörligheten i den politiska beslutsprocessen i kombination med tidseftersläpningen från det, att en åtgärd vidtages till dess att den får effekt, samt osäkerheten om effektens storlek och varaktighet, utgör starka argument för en automatik i konjunktur-

⁵ Se t ex Gordon [1976] för en kritik av teorin för rationella förväntningar.

⁶ Gordon [1976] rapporterar t ex tidseftersläpningar på upp till sju år. Det är uppenbart att en kortsiktig konjunkturpolitik försvåras av förekomsten av så långa tidseftersläpningar.

politiken.⁷ Den politiska processen med regelbundet återkommande valperioder inbjuder dessutom regering och opposition till att lägga valtaktiska synpunkter på konjunkturpolitiken, vilket riskerar att vara ett destabiliserande element, se Lindbeck [1975].

Institutionella förändringar

Det har skett en del institutionella förändringar som utgör stöd för rekommendationen att ersätta den traditionella stabiliseringspolitiska strategin med en prisstabiliseringsnorm.

Under 1970-talet har efterkrigstidens valutasystem baserat på fasta växelkurser stegvis brutit samman. Huvudorsaken till detta har varit skiljaktigheter beträffande penningpolitiken mellan länder som USA, Västtyskland och England. De centrala internationella valutorna, dollarn, pundet, D-marken och yenen, har sedan några år tillbaka mer eller mindre rörliga växelkurser gentemot varandra. Detta system har visat sig fungera betydligt bättre än vad pessimistiska bedömare en gång förutsåg. Dessutom skulle troligtvis oljekrisens effekter blivit allvarligare, om inte de fasta växelkurserna hade ersatts med rörligare kurser före krisen.

Eftersom de fasta växelkurserna försvunnit utan någon uppenbar skada för världshandeln, har en fast växelkurs som huvudmålet för penningpolitiken blivit mindre aktuell. Istället har den inhemska prinsnivån och penningmängden kommit i centrum. En rad centralbanker, bland annat i USA, Västtyskland, England, Schweiz och Kanada, har uttryckt intresse för att basera sin politik på kvantitativa mål för penningmängdens tillväxt. Ekonomer har också, som en följd av uppkomsten av ett internationellt valutasystem byggt på rörliga växelkurser, börjat analysera frågor rörande övergången till olika penningpolitiska normer, där penningmängdens tillväxt hålles kon-

stant. Se tex Hansen [1975] och diskussionen i den sk McCracken-rapporten från OECD, där åtta ekonomer från en rad industriländer rekommenderar en stabil tillväxt i penningmängden som ett led i den ekonomiska politiken.

Under 1970-talet har det, bland annat som ett resultat av de sk Åmanlagarna, blivit svårare för företag att permittera och friställa arbetskraft av konjunkturmässiga skäl. Arbetskraften utgör nu mer än tidigare en fast kostnad för företagen. Denna utveckling medför att de måste inrikta sig på en långsiktig planering i större utsträckning än förut. En sådan planering försvåras av de störningar, som en diskretionär konjunkturpolitik kan ge upphov till. Planeringen underlättas däremot om penningpolitiken följer en prisstabiliseringsnorm.

Det går således att peka på en lång rad resultat och förhållanden som skäl för att ersätta den diskretionära stabiliseringspolitiken med ett prisstabiliseringsprogram. Det står klart att inflationen inte kan användas för att hålla uppe sysselsättningen på längre sikt. Den höga inflationstakten har i kombination med skattesystemet och politiskt bestämda nominella räntesatser skapat godtyckliga inkomstomfördelningar och politiska spänningar. Den ekonomiska forskningen har radikalt ifrågasatt den teoribildning som dominerat svenskt stabiliseringspolitiskt tänkande. Sammanbrottet för det internationella valutasystemet har försvagat stödet för den fasta växelkursen som norm.

⁷ Den stabiliseringspolitiska litteraturen brukar skilja mellan tre typer av tidseftersläpningar: 1) "recognition lag", den tid det tar för att upptäcka att en åtgärd behöver vidtagas, 2) "action lag", den tid som går åt för att besluta och genomföra en ändring i den ekonomiska politiken och 3) "impact lag", tiden från det att en ekonomisk-politisk åtgärd vidtagits till dess att den haft sin fullständiga effekt.

Prisstabilisering som normen för den svenska penningpolitiken

Prisstabilisering som normen för penningpolitiken har en imponerande tradition inom Sverige, både inom den nationalekonomiska forskningen och inom den praktiska stabiliseringspolitiken.⁸ Knut Wicksell argumenterade strax före sekelskiftet för en stabil prinsnivå och angav också en teori för hur centralbanken skulle uppträda för att styra prinsnivån. Denna teori, teorin för den s k kumulativa processen, angav att centralbanken skulle höja diskontot när prinsnivån tenderade att stiga och sänka diskontot när prinsnivån tenderade att sjunka. Centralbanken kunde genom denna räntepolitik kontrollera penningmängden på ett sådant sätt att prinsnivån stabiliserades.

Wicksells norm blev livligt debatterad av svenska ekonomer under de tre första årtiondena av detta sekel. David Davidson föreslog att penningpolitiken borde stabilisera faktorinkomsterna, dvs lönenivån istället för prinsnivån. Davidsons norm medför att prinsnivån skall falla eftersom produktivitetens utvecklingen vid en konstant nominell lönenivå ger en sjunkande prinsnivå.

När Sverige lämnade guldmyntfoten 1931 blev Wicksells norm antagen som riktlinje för riksbankens politik.⁹ Riksbanken konstruerade ett konsumentprisindex som användes vid utformningen av penningpolitiken. Den svenska prinsnivån hölls också på en relativt stabil nivå under 1930-talet. Denna politik i kombination med 1931 års devalvering utgör den avgörande förklaringen till att Sverige drabbades relativt lindrigt av 1930-talets depression, åtminstone i förhållande till andra länder, som drev en deflationistisk politik. Det är allmänt erkänt av ekonomer att den finanspolitik, som förknippas med Wigforss namn, endast hade en marginell effekt på den svenska konjunkturpolitiska utvecklingen.¹⁰

Andra världskrigets utbrott kom att markera ett slut för det Wicksellska experimentet. Efter kriget blev Davidsons norm under en kortare tid riktlinje för riksbankens politik. Den inflationsutveckling som följde under 1946—47 samt återgången till fasta växelkurser innebar att Wicksells och Davidsons normer försvann från den penningpolitiska debatten. Erik Lindahl förblev dock en förespråkare för prisstabiliseringen.

Prisstabiliseringsmålet har däremot på 1960- och 1970-talen blivit ett inslag i den konjunkturpolitiska diskussionen i USA. Den amerikanska forskningen har i stor utsträckning kretsat kring en fast norm för penningmängdens utveckling. Argumentet har varit att det finns ett förhållandevis stabilt samband mellan penningmängdens och prinsnivåns utveckling: en konstant tillväxttakt i penningmängden skulle ge upphov till en relativt konstant tillväxt i prinsnivån. Prisstabiliseringsmålet kan därför uttryckas i termer av penningmängdens förändring. Normer för penningpolitiken formulerade i någon av dessa bägge storheter, prinsnivån eller penningmängden, kan således betraktas som i det närmaste identiska.

Om den svenska penningpolitiken idag skulle följa en prisstabiliseringsnorm, så finns det flera typer av normer att välja mellan. Prinsnivån kan till exempel hållas

⁸ Se till exempel Bentzel [1956] och Jonung [1977].

⁹ En monetär-genealogisk notis. Riksbanken har i fredstid frångått en fast växelkurs gentemot en utländsk valuta två gånger under 1900-talet. Bägge gångerna har en medlem av släkten Cassel spelat en central roll. I augusti 1977 utformade statssekreteraren i ekonomidepartementet, Lars Wohlin, den nya valutapolitiska normen som korgen innebär. I september 1931 var det av allt att döma hans morfar, professor Gustav Cassel, som skrev in den Wicksellska prisstabiliseringsnormen i det penningpolitiska program som ersatte guldstandarden. På denna punkt se Jonung [1977].

¹⁰ För en beskrivning av 1930-talets penningpolitiska utveckling och en jämförelse mellan penningpolitikens och den s k krispolitikens effekter se Jonung [1977].

konstant, dvs inflationstakten blir noll, eller prisnivån kan förändras med visst procenttal per år. Det finns goda skäl att välja som norm en inflationstakt, som ligger inom ett intervall mellan 0 och 2 procent per år. Smärre variationer i inflationstakten och säsongsmässiga svängningar är då tillåtna inom detta band. När sedan riksbanken skaffat sig mer erfarenhet kan bandet eventuellt minskas i omfång.

Det blir då riksbankens uppgift att sköta penningpolitiken på ett sådant sätt att prisnivån stabiliseras inom detta intervall. En sådan inriktning av den svenska penningpolitiken förutsätter att riksbanken självständigt kan styra den svenska penningmängden.¹¹ Detta kräver bland annat att den svenska växelkursen är rörlig så att riksbanken kan använda växelkursändringar som ett medel att avskärma den inhemska ekonomin från icke-önskad impulser från utlandet. I övrigt skulle penningpolitiken kunna bygga på generella instrument. Många av de selektiva reglerna, som tillkommit under efterkrigstiden för att underlätta snabba och tvära omläggningar i penningpolitiken, skulle med fördel kunna avvecklas. Penningpolitiken bör också arbeta med en rörligare och mer marknadsbestämd räntebildning, om prisstabilisering blir målet för riksbankens verksamhet.

Särskilda konjunkturfonder vore värdefulla att inrätta i riksbanken för de exportföretag, som möter stora svängningar i den utländska efterfrågan på sina produkter. Effekterna av en internationell högkonjunktur för till exempel skogsprodukter kan då neutraliseras genom avsättningar till konjunkturfonderna. Dessa fonder blir sedan tillgängliga, när skogsbranschen upplever en internationell lågkonjunktur. Syftet med en sådan riksbankspolitik, som skisserats här, är att ge den jämna tillväxt i penningmängden, som är en förutsättning för prisstabilitet.

Konstruktionen av det index som blir riktmärket för riksbanken är av stor vikt. Ett konsumtionsprisindex, som inte omfattar skatter och subventioner, dvs ett nettoprisindex, bör lämpligen väljas. Detta index bör också publiceras med korta mellanrum. Under 1930-talet beräknade riksbanken sitt konsumtionsprisindex varje vecka, för övrigt med en precision på två decimaler.¹² Tillgången till ett sådant veckaindex skulle underlätta en prisstabiliseringspolitik.

Konsekvenserna av en prisstabiliseringsnorm

Vilka blir det stabiliseringspolitiska följderna av en prisstabiliseringsnorm, som håller inflationen inom ett band mellan 0—2 procent per år? Det är min uppfattning att en sådan norm skulle minska konjunktursvängningarna i den svenska ekonomin jämfört med utvecklingen under efterkrigstiden och att sysselsättningen och graden av kapacitetsutnyttjande i genomsnitt skulle vara högre än med en diskretionär stabiliseringspolitik. Ett jämnt och högt kapacitetsutnyttjande skulle dessutom bidra till den ekonomiska tillväxten. Ett accepterande av prisstabiliseringsnormen måste också få följder på andra områden, såsom riksbankens ställning, budgetpolitiken, arbetsmarknadspolitiken och avtalsförhandlingarna.

Riksbankens ställning

För att framgångsrikt kunna stabilisera prisnivåns utveckling måste riksbanken

¹¹ Valet av penningmängdsdefinition är ett problem i sig. Mycket talar för att ett penningmängdsbegrepp, som inräknar den totala inlåningen i affärsbankerna, bör väljas.

¹² Erik Lindahl var en av de ivrigaste förespråkarna för prisstabiliseringspolitiken under 1930-talet. Det berättas att han var redo att föreslå en omläggning av riksbankspolitiken om den andra decimalen i konsumtionsprisindexet förändrades, se Jonung [1977]. En sådan precision hos penningpolitiken är det knappast rimligt att kräva.

ha möjlighet att självständigt styra penningmängdens tillväxt. Det är därför nödvändigt att den svenska valutan är helt fri och inte är bunden till någon eller några andra valutor. Växelkursen måste anpassas till målet beträffande den inhemska prisnivån. Eftersom fluktuationer i efterfrågan på svenska exportvaror är en av huvudorsakerna till de svenska konjunkturfluktuationerna, blir det riksbankens uppgift att dämpa dessa utifrån givna impulser genom sin penningpolitik.

Vidare krävs det att den stabiliseringspolitiska utvecklingen inom Sverige inte skapar störningar, som omöjliggör ett prisstabiliseringsprogram. För att en prisstabiliseringspolitik skall lyckas idag, måste den därför ha ett starkt stöd av regeringen och riksdagen och dessutom av LO—SAF, eftersom budgetpolitiken och avtalsförhandlingarna måste anpassas och underordnas penningpolitiken och målet beträffande prisnivån. Det finns förvisso fortfarande ett utrymme för finanspolitik, men utrymmet är begränsat av kravet att budgetpolitiken inte får medföra sådana ändringar i penningmängdens tillväxt, som sätter prisstabiliseringsmålet i fara. Eventuella budgetunderskott får finansieras genom lån från riksbanken (dvs "via sedelpressarna") endast i den utsträckning, som detta är förenligt med prisstabilitet.

Avtalspolitiken

Löneförhandlingarna måste vidare ligga inom ramen för målet rörande prisnivån. Avtalsrörelsen underlättas av ett prisstabiliseringsprogram i den bemärkelsen att den framtida utvecklingen av prisnivån är känd — därmed behöver man inte tvista om förväntningarna om den framtida inflationen. Förhandlingarna kan direkt röra reallönen, vilket innebär att man diskuterar produktivitetsutvecklingen och faktorandelarna i samhälls-ekonomi. Det finns dock en stor risk att arbetsmarknadens parter kommer att nå

avtal, som ger inflationsdrivande lönehöjningar, på så vis att de avtalade nominella lönehöjningarna kräver en penningmängdsexpansion för att inte arbetslösheten skall stiga. Den fasta växelkursen gentemot D-marken visade sig vara en otillräcklig restriktion för att hindra en alltför snabb kostnadsutveckling i Sverige gentemot Västtyskland. Prisstabiliseringsnormen ställs också inför problemet att lägga en restriktion på avtalsuppgörelserna.

Det krävs en ändring i attityder och kunskap hos stora grupper för att ett prisstabiliseringsprogram skall lyckas. Eli Heckscher funderade kring möjligheten att skriva in prisstabiliseringsnormen i grundlagen och lagen för riksbanken, på samma sätt som guldstandarden ingick i den svenska grundlagen en gång i tiden, i syfte att binda stabiliseringspolitiken vid ett fast mål [Jonung 1978]. En sådan åtgärd är knappast tillrädig idag. Däremot måste avtalsfriheten mellan SAF—LO begränsas av prisstabiliseringsmålet. Om man anser att stabiliseringspolitiken, dvs att inflationstakten och kapacitetsutnyttjandet, i möjligaste mån skall bestämmas av riksdagen och regeringen, bör en restriktion på avtalsrörelsen beträffande prisnivåns utveckling inte möta några större invändningar.

Arbetsmarknadspolitik

En prisstabiliseringspolitik skulle begränsa konjunkturarbetslösheten och hålla sysselsättningen och kapacitetsutnyttjandet på en stabilare nivå än tidigare. Prisstabiliseringsnormen skulle tillåta en starkare inriktning av arbetsmarknadspolitik på strukturella problem såsom överflyttning av arbetskraft från krympande sektorer till expanderande sektorer och omskolning, eftersom problemet med konjunkturarbetslösheten minskar i betydelse. Arbetsmarknadspolitik skulle därmed bli en ren tillämpning av "mikroekonomi" och samman-

blandningen med stabiliseringspolitiken minimeras.

Ett unikt läge

Diskussionen här har gällt utvecklingen sedan en prisstabiliseringsnorm har införts. Det finns betydande problem förknippade med själva övergången från den nuvarande ekonomiska politiken till ett prisstabiliseringsprogram. Inflations-takten i den svenska ekonomin kommer under 1978 troligtvis att ligga omkring 10 procent. Inflationen kan inte på kort tid bringas ned till en nivå kring 0—2 procent utan svårigheter. En övergång bör ske gradvis och i samarbete med arbetsmarknadens parter. Inom en tidsrymd av 3—4 år skulle det vara möjligt att successivt införa en prisstabiliseringspolitik. Ett av de största problemen med en sådan övergång är att fördelarna med prisstabiliseringspolitiken inte registreras förrän relativt långt fram i tiden, medan de politiska och ekonomiska kostnaderna och svårigheterna är mer uppenbara på kort sikt.¹³

Den svenska stabiliseringspolitiken befinner sig emellertid idag i ett unikt läge. Sverige har lämnat valutaormen och har goda möjligheter att för första gången på 30 år utforma en helt självständig konjunkturpolitik. Det finns inga bindningar för den svenska penningpolitiken mer än dem som vi själva pålagt oss genom korgens konstruktion. Penning- och finanspolitiken, som den bedrivits under 1970-talet, har i stort sett varit ett misslyckande: de förlorade åren 1971—1972 var ett offer för ett fast växelkurssystem, som bröt samman i början av 1970-talet, övervinståren och kostnadskrisen utgör idag illustrationer till en felslagen växelkurspolitik. Den ekonomiska forskningen har slagit undan den teoretiska grunden för den traditionella konjunkturpolitiken. Det finns starka motiv för en ny typ av svensk stabiliseringspolitik i form av en prisstabiliseringsnorm. Sverige har tidi-

gare visat sig vara en föregångare på detta område. Det finns nu möjlighet att göra en pionjärinsats genom att vidareutveckla de rekommendationer som de klassiska svenska nationalekonomerna en gång framförde.

Referenser

- Bentzel, R, [1956], "Produktivtetsproblem i den penning- och lönepolitiska diskussionen i vårt land", *Ekonomisk Tidskrift*, årg 58
- Gordon, R J, [1976], "Recent Developments in the Theory of Inflation and Unemployment", *Journal of Monetary Economics*, årg 2, nr 2
- Hansen, B, [1975], "Monetary Norms in an Open Economy", *Economic Record*, årg 52, september
- Jonung, L, [1976], "Money and Prices in Sweden, 1732—1972", *Scandinavian Journal of Economics*, årg 78, nr 1
- [1977], "Knut Wicksells prisstabiliseringsnorm och penningpolitiken på 1930-talet", i Herin—Werin, *Ekonomisk debatt och Ekonomisk politik*, Stockholm
- [1978], "Cassel, Davidson and Heckscher on Swedish Monetary Policy. A Confidential Report to the Riksbank in 1931" Stencil, Lund
- Jonung, L—Wadensjö, E, [1977] "A Model of the Determination of Wages and Prices in Sweden, 1922—1971". Stencil, Lund
- [1978], "The Swedish Phillips-Curve", *Economy and History*, under utgivning
- Lindbeck, A, [1975], "Konjunkturer, politik och utlandsberoende", *Skandinaviska Enskilda Bankens kvartalskrift*, årg 4, nr 2
- McCracken m fl, [1977], "Towards Full Employment and Price Stability", OECD, (McCracken-rapporten), Paris
- Myhrman, J, [1977], "Konjunkturpolitikens villkor", *Ekonomisk Debatt*, årg 5, nr 1
- Sargent, T. J—Wallace, N, [1976], "Rational Expectations and the Theory of Economic Policy", *Journal of Monetary Economics*, årg 2, nr 2

¹³ Det största hindret för att genomföra en prisstabiliseringspolitik står troligtvis att finna inom den politiska och fackliga sfären. En sådan nyorientering kräver en långsiktig stabiliseringspolitisk planering och en disciplin, som är svår för regeringen, oppositionen och arbetsmarknadens parter att mobilisera. Den politiska processen inbjuder de aktiva på den politiska marknaden att attrahera väljare genom att visa sig handlingskraftiga, bland annat genom att föreslå olika åtgärder, som riskerar att vara oförenliga med prisstabilitet. Det kommer därför att finnas starka incitament för en mer expansiv politik än den, som på sikt är möjlig att föra i kombination med prisstabilitet.

Inflationen och den monetära utvecklingen*

Artikeln presenterar den monetaristiska inflationsteorin samt belyser dess relevans för svenska förhållanden. Det finns ett starkt långsiktigt empiriskt samband mellan penningmängd och prisnivå i Sverige. Det kortsiktiga sambandet mellan penningmängdstillväxt och inflation är inte lika starkt och Konjunkturinstitutets kostnadsbaserade inflationsprognoser har större träffsäkerhet.

Regeringen har det innevarande året angett ett inflationsmål om 4 procent. För 1985 siktar man på en inflation på 3 procent. Man har emellertid sagt att för att det 3-procentiga inflationsmålet skall kunna uppnås, fordras det en betydande återhållsamhet från löntagarorganisationernas sida. Tanken är alltså den att prisstegringarna skulle vara kostnadsbestämda.

På litet längre sikt — resten av 80-talet — kan det stora statliga budgetunderskottet komma att delvis finansieras med sedelpressarna eller rättare uttryckt genom monetär expansion. Skulle detta inträffa finns det en betydande fara för en långsiktigt hög prisstegringstakt. Detta har bl a framhållits i Ekonomiska rådets rapport "Skuldfällan" (Bentzel m fl [1983]).

Inflationen är alltså aktuell både från kort- och långsiktig synpunkt. De diskussioner som förts om möjligheten att hålla igen på prisstegringarna baseras emellertid på delvis olika tankar om inflationsmekanismen. Att inflationen beror på löne- och andra kostnadsstegringar är intellektuellt mycket lättare att förstå än de monetaristiska tankegångarna, som förutsätter en djupare förståelse av marknadsmekanismen. Det är därför inte så konstigt att kostnadsaspekterna dominerar debatten kring inflationsproblematiken.

Avsikten med denna artikel är att presentera de tankegångar som ligger bakom monetaristiska inflationsförklaringar samt att belysa hur pass bra de förklarar den svenska prisnivåns utveckling under den senaste 15-årsperioden. Jag kommer också att jämföra precisionen hos monetaristiska inflationsprognoser med dem som man får fram med mer traditionella metoder.

Hur mäts penningmängden?

Vad skall vi mena med pengar? Är det bara mynt och sedlar eller skall också andra finansiella tillgångar tas med? Följande alternativ brukar användas:

- M1 = Allmänhetens sedelinnehav plus checktillgodohavande i affärsbankerna
- M2 = M1 plus övrig inlåning i affärsbankerna
- M3 = M2 plus inlåning i sparbanker, jordbrukskassor m m
- M4 = M3 plus allmänhetens innehav av statsskuldväxlar m m.

Ju snävara man avgränsar de tillgångar som får vara med i penningmängden,

*Jag är tacksam för synpunkter från pol mag Lennart Jonsson och fil dr Dag Lindskog. Fil stud Eva Jansa har tagit fram uppgifterna om K1:s inflationsprognoser.

desto närmare kommer man pengar i meningen transaktionsmedel. Samtidigt kan en vidare definition vara fördelaktig därför att substitutionsmöjligheterna är stora mellan de olika finansiella tillgångarna (se Englund och Krusell [1984]). Vilket penningmängdsmått man väljer beror bl a på hur man ser på penningmängdens roll i det ekonomiska förloppet. En snäv definition på pengar (t ex M1) innebär att man i första hand betraktar pengarnas roll som transaktionsmedel. En vidare definition av penningmängden (t ex M3) innebär att man mer generellt ser penningmängden som en viktig utgångspunkt för hushållens och företagens portfölj-, konsumtions-, produktions- och investeringsbeslut.

Efterfrågan på pengar

Efterfrågan på pengar beror till betydande del på den volym varor och tjänster som köps och säljs i ett land under en viss tidsperiod. Om transaktionsvolymen ökar så ökar också behovet av kassa. Detta innebär vidare att efterfrågan på pengar gäller betalningsmedel i fast köpkraft.

Om man med pengar avser ett ganska snävt definierat begrepp, t ex M1, med låg eller ingen ränta, kommer en räntehöjning att öka kostnaden för att hålla kassa. Detta innebär att efterfrågan på pengar kan påverkas av räntenivån. Har vi å andra sidan valt en ganska omfattande definition för vad som skall få vara med i penningmängden (t ex M3), påverkas sannolikt inte efterfrågan på pengar lika mycket av räntevariationer.

För att efterfrågan på pengar skall vara ett kraftfullt instrument för att förklara utvecklingen av prisnivån fordras det att den är stabil funktion av ett fåtal variabler av den typ som nämnts ovan. Är detta fallet? Hela tiden tillkommer ju nya typer av finansiella tillgångar (delvis som ett svar på den penningpolitik som myndigheterna för). Detta minskar stabiliteten i efterfrågefunktionen för pengar. Ju snävare mått på penningmängden man använder, desto

större är detta problem. Stabilitetsproblemet har föranlett en intensiv diskussion i USA. Man kunde här (liksom i Kanada) observera en oförklarad minskning i efterfrågan för pengar (M1) i mitten av 70-talet. Som en av förklaringarna har angetts att ränteregleringen av bankernas inlåningsräntor då luckrades upp samt att det vid denna tidpunkt inträffade ett stort antal finansiella innovationer. (För en översikt av diskussionen, se Judd och Scadding [1984].)

En för Sverige aktuell anledning till att efterfrågefunktionen för pengar inte säkert är (eller kommer att förbli) stabil är att statsskuldens storlek och sammansättning på ett väsentligt sätt kan påverka företagets och de institutionella placerarnas förväntningar om framtiden. Intuitivt borde t ex finansieringen av det statliga budgetunderskottet genom monetär expansion verka mer expansivt än om det i stället finansierades genom obligationsemissioner. Om å andra sidan en större andel av statsskulden består av räntebärande papper så kommer de framtida statsutgifterna automatiskt att bli högre.

I ett extremfall kan faktiskt obligationsfinansiering få en starkare expansiv effekt än monetär expansion (om allmänheten förväntar sig högre framtida ränteinkomster och bortser från att skatterna kanske måste höjas för att finansiera de högre statliga räntebetalningarna). Detta innebär emellertid att effekten på prisnivån vid given penningmängd (t ex M1) i hög grad är beroende av allmänhetens förväntningar om den framtida finans- och penningpolitiken.

Den växande statsskulden och problemen kring budgetunderskottets finansiering har vidare lett fram till finansiella innovationer av olika slag. Ett exempel på helt nya typer av värdepapper som följt i budgetunderskottets spår är statsskuldväxlarna som introducerades i mitten av 1983. Ett annat exempel är att det uppstått fungerande marknader för statsobligationer. I det förra fallet har det skapats tillgångar som tidigare inte funnits, i det senare har vissa

tillgångar blivit mer likvida än tidigare. Detta kan resultera i att efterfrågan på pengar i mer inskränkt bemärkelse (t ex M1) minskar. Det är också möjligt att man bör definiera vidare penningmätt (t ex M4). Det är emellertid svårt att i förväg ha någon bestämd uppfattning vilken effekt som de nya finansiella tillgångarna kommer att få.

Det är också viktigt att understryka att finansiella innovationer kan uppstå som ett resultat av den förda penningpolitiken. Om t ex den svenska regeringen över en natt skulle bli omvänd till monetarismen och som en konsekvens av detta skulle försöka påverka utvecklingen av ett visst snävt definierat mått på penningmängden skulle detta mått antagligen snabbt förlora en del av sin betydelse. Försök att t ex minska penningmängden skulle efter någon tid resultera i att allmänheten ersatte de finansiella tillgångar som ingår i måttet med andra.

Utbudet på pengar

Penningmängden påverkas i princip av tre förhållanden:

- a. Valutareservens förändring
- b. Penningpolitiken
- c. Inlåningsmultiplikatorn

Penningmängden, vare sig vi mäter den med M1, M2 eller M3, är en multipel av den monetära basen, dvs allmänhetens innehav av mynt och sedlar samt bankernas kassor. Hur mycket större penningmängden är än den monetära basen beror på inlåningen i banksystemet.

Den monetära basen påverkas positivt om valutareserven stiger (nettot av bytesbalansen och kapitalbalansen visar överskott) eller av att Riksbanken köper värdepapper av allmänheten eller bankerna. Det statliga budgetunderskottet påverkar inte den monetära basen så länge som utgiftsöverskottet inte finansieras genom upplåning i Riksbanken. Genom inlåningsmultiplikatorn (-plikatorerna) "översätts" förändringar i den monetära basen till förändringar i inlåningen i banksystemet och

därmed i de olika komponenter som ingår i M1, M2 och M3.

Valutareservens förändring

Det är endast vid (mer eller mindre) fasta valutakurser som valutareservens förändring är en självständig orsak till förändringar i den monetära basen. Samtidigt kommer emellertid valutareservens förändring att återspegla att pris- eller aktivitetsnivån i landet skiljer sig från omvärldens. En konjunkturuppgång i utlandet med åtföljande produktions- och prisstegringar skapar ett överskott i bytesbalansen vilket ökar valutareserven och därmed penningmängden. Man kan alltså säga att orsaksriktningen i detta fall går från pris- och aktivitetsnivån till penningmängden. Detta gällde i hög grad för Sverige under Bretton-Woodssystemets dagar (fram till 1973) och under "ormperioden" (fram till 1977).

Den svenska kronan är numera bunden till ett genomsnitt av ett antal främmande valutor, den s k korgen. I en mening har vi därför fortfarande fasta valutakurser gentemot omvärlden. Det är emellertid numera betydligt enklare för Riksbanken att ändra valutaindex än vad det var tidigare att devalvera eller att revalvera kronan. Detta faktum, i kombination med serien devalveringar från 1977 och framåt, har undergrävt allmänhetens (och kanske särskilt de professionella penningförvaltarnas) förtroende för en fast kronkurs. I Sverige råder därför för närvarande ett mellanting mellan fasta och fritt rörliga valutakurser. Detta innebär i sin tur att likviditetsutvecklingen i Sverige på längre sikt huvudsakligen är beroende av inhemska faktorer och att detta också gäller prisutvecklingen.

Penningpolitiken

Under de senaste sju åren har den svenska kronan devalverats ett antal gånger. Även om kronan således på kort sikt har en mer eller mindre fast kurs gentemot de valutor som ingår i "korgen", så gäller detta inte på medellång sikt. Om ett lands valuta inte är

bunden gentemot de andra ländernas valutor och om centralbanken inte försöker hålla en viss räntenivå kan penningmängden i landet variera självständigt, t ex som ett resultat av landets penningpolitik.

En inhemskt genererad monetär expansion kommer att ge upphov till ökad efterfrågan på utländska värdepapper. Detta beror, vid givna räntor, på förväntningar om att den inhemska valutatan skall falla i värde. Den ökade benägenheten till kapitalexport leder till att den inhemska valutatan faller i värde, förväntningarna blir självuppfyllande. Priserna på varor och tjänster i den konkurrensutsatta delen av näringslivet stiger och inflationstakten ökar. Om detta leder till ökade inflationsförväntningar finns det också en tendens till att den inhemska räntenivån stiger.

Den ovan beskrivna mekanismen stämmer inte exakt på Sverige. De då och då återkommande devalveringarna har emellertid inneburit att det föreligger ett penningpolitiskt oberoende på medellång sikt.

Inlåningsmultiplikatorn

Den ökning av den monetära basen som åstadkommes genom expansiv penningpolitik eller eventuellt genom att valutareserven ökar, leder på vanligt sätt till kredit- och inlåningsexpansion. Penningmängden ökar därmed multiplikativt. Hur stor multiplikatorn blir beror förutom allmänhetens efterfrågan på mynt och sedlar på centralbankens penningpolitiska regleringar, dvs på krav om kassakvoter, likviditetskvoter, särskilda placeringsregler m m. En betydande del av den svenska penningpolitiken syftar just till att minska den totala inlåningen, dvs penningmängden, vid given monetär bas. En av anledningarna till detta är en önskan att prioritera vissa lån.

Ändrade inflationsförväntningar kan också påverka inlåningsmultiplikatorns (och därmed penningmängdens) storlek. Ju högre den förväntade inflationstakten är, desto mer strävar allmänheten att hålla nere det reala inne-

havet av mynt och sedlar samt medel innesittande på konton med ingen eller låg ränta. Paradoxalt nog innebär detta att penningmängden, M1, i fast köpkraft blir mindre ju snabbare penningmängden i kronor och ören (och därmed prisnivån) stiger. Detta innebär också att inflationen kan accelerera i samband med att inflationsförväntningarna och därmed den reala kassahållningen påverkas.

Transmissionsmekanismen

En ökad penningmängd kommer, via allmänhetens och finansförvaltarnas portföljval, att öka efterfrågan på varor och tjänster samt på andra finansiella tillgångar än dem som är inräknade i penningmängden. Vi får en kortsiktig tendens till sänkta räntesatser. Detta ger bl a upphov till ökade investeringar och via eventuella multiplikatoreffekter en ökad realinkomst. Genom de sänkta räntorna och den ökade transaktionsvolymen ökar efterfrågan på pengar och det ökade utbudet absorberas.

Den ökade inflationen kommer emellertid att påverka inflationsförväntningarna. När de revideras uppåt får vi en tendens till stigande räntor vilket medför ytterligare substitution från pengar (M1) till räntebärande tillgångar. Det finns alltså ett *kortsiktigt negativt samband* från ränteläget till inflationen medan det *långsiktiga positiva sambandet* går från inflationen till räntenivån.

Resonemanget ovan förutsätter att produktionen och sysselsättningen reagerar snabbare än priserna; den kortsiktiga Phillipskurvan anger att det är den totala efterfrågan i samhällsekonomin (och arbetslösheten) som påverkar inflationen. Om Phillipskurvan i stället betraktas som en avspeglning av utbudet på arbetskraft och därmed indirekt av utbudet på varor och tjänster, skulle orsaksriktningen gå från inflationen till aktivitetsnivån. Detta innebär att penningmängden påverkar prisstegringarna direkt, "utan mellanhänder".

Det finns anledning att räkna med att priserna i allmänhet reagerar långsamt

på efterfrågeimpulserna. En orsak till detta är att endast få marknader är av auktionskaraktär, med blixtnabbt anpassade priser. Även om det skulle vara efterfrågan på färdigvaror som initiiellt ökar i en begynnande konjunkturuppgång är det normalt priserna på råvaror och halvfabrikat som först påverkas av en efterfrågeökning. Detta påverkar företagens kostnader varför de kommer att höja priserna på halvfabrikat och färdigvaror. Den ökade efterfrågan på arbetskraft som brukar komma i mitten av konjunkturuppgången (samtidigt med investeringsuppgången) leder till ökad löneglidning. Även detta leder, så småningom, via den högre lönekostnaden, till prishöjningar. Totalt kan det ta två à tre år från det att råvaruboomen inträffar till dess att samtliga prishöjningar i senare förädlingsled verkat ut.

Omvänd orsaksriktning?

Resonemanget ovan innebär att pris- och lönestegringarna på litet sikt huvudsakligen är beroende av likviditetsutvecklingen vilket står i strid mot tanken att inflationen på längre sikt skulle vara kostnadsbestämd. Detta behöver emellertid inte vara fallet. Man kan inte utesluta att inflationen ytterst har "sociologiska" förklaringar av typen att det är fackföreningsrörelsens strävanden att höja lönerna för sina medlemmar som driver på förloppet. För att inte kostnadsstegringarna skall leda till en omfattande arbetslöshet tvingas politikerna skapa efterfrågemässigt utrymme för dessa i form av öknings i penningmängden. Det är alltså enligt detta synsätt inte penningmängdens tillväxt som orsakar inflationen. Orsakssambandet går i stället i omvänd riktning.

Ett annat exempel på omvänd kausalitet har nämnts tidigare. Om (ett litet) land håller fasta valutakurser gentemot de viktiga främmande valutorna kommer den inhemska inflationen att vara bestämd av den utländska. EFO-modellen beskriver en del av de vägar på vilka den utländska inflationen importeras. Den av utlandet bestämda in-

hemska inflationen måste emellertid understödjas av en parallell ökning i penningmängden. Annars skapas inte det efterfrågemässiga utrymmet för presstegringarna. Om å andra sidan efterfrågan inom landet var för liten skulle detta skapa ett exportöverskott, varför valutareserven och därmed också penningmängden skulle öka till den nivå som var förenlig med den nu högre prisnivån.

De båda exemplen på omvänt orsakssamband innebär att det inte är säkert att en ökning i penningmängden är den "ursprungliga" källan till inflationen. Om å andra sidan likviditeten inte tilläts öka parallellt med prisnivån skulle inte inflationen kunna hållas vid liv (i fallet lönekrav som den grundläggande orsaken till inflationen) eller också skulle penningmängden öka bakvägen (som i fallet importerad inflation).

Den omvända kausaliteten — att inflationen bestämmer penningmängdens tillväxt och inte tvärtom — aktualiserar emellertid frågan hur pris och lönebildningen sker mer i detalj och vilken roll som likviditetsutvecklingen spelar för inflationsprocessen.

Den svarta lådan

Monetarister har traditionellt inte varit särskilt noggranna när det gäller att förklara varför en ökad tillväxt av penningmängden höjer inflationen. Det hela kan liknas vid en svart låda i vilken man stoppar in en penningmängdsökning och sedan får ut en prisökning. Vad som händer däremellan syns inte. En anledning kan vara att man ofta varit koncentrerad på de långsiktiga konsekvenserna av penningpolitiken. De kortsiktiga effekterna, och därmed de vägar på vilka den ökade likviditeten verkar inflationsdrivande, har därför varit mindre intressanta.

Det finns emellertid ytterligare en anledning till att det inte självklart lönar sig att mera ingående studera de mekanismer genom vilka penningmängden påverkar prisnivån. Det är nämligen inte säkert att ekonomins struktur är stabil i förhållande till den penningpolitik

som bedrivs. Om riksbanken drastiskt och oväntat skulle lägga om penningpolitiken i t ex expansiv riktning skulle detta kunna få en kortsiktigt mycket positiv effekt på sysselsättningen. Men om politikomläggningen är förutsedd och hushållen och företagen kan räkna ut vad det skulle ha för konsekvenser för priser och löner, kan det hända att hela effekten blir en ökad inflation, medan sysselsättningen inte ens tillfälligt skulle ändras.

I själva verket har de under 70-talet stigande inflationsförväntningarna innebärut att förutsättningarna för den ekonomiska politiken har ändrats radikalt i Västvärlden. Traditionell expansiv keynesiansk politik har inte längre de positiva sysselsättningseffekter som tidigare var fallet.

Stora förändringar i det makroekonomiska beteendet kommer givetvis att ha betydelse för hur vi uppfattar sambandet mellan penningmängd och prisnivå. Det vi tolkar som en kortsiktig instabilitet i efterfrågan för pengar kan i själva verket gälla den pris- och lönestegringsprocess, samt utveckling av produktion och sysselsättning, som utlöses av en monetär störning. Frågan om likviditetsutvecklingens kortsiktiga effekter på prisnivå gäller därmed inte stabiliteten hos efterfrågan på pengar utan snarare ekonomins kortsiktiga stabilitetsegenskaper.

I långsiktig jämvikt bör emellertid det samband som anges av efterfrågefunktionen för pengar komma till uttryck. Även om ekonomin aldrig befinner sig i långsiktig jämvikt så borde dess beteende ändå kunna beskrivas som rörelser kring detta läge.

Frågan är nu: Finns det ett stabilt samband mellan penningmängd och prisnivå? Kan detta eventuella samband användas för inflationsprognoser?

Penningmängden och den svenska prisnivå på lång sikt

För långsiktiga inflationsprognoser utgår man från likhet mellan utbud och efterfrågan på den reala penningmäng-

den som ett jämviktsvillkor för hela samhällsekonomin. Finns det ett sådant någorlunda stabilt samband för Sverige och har de stora institutionella förändringarna sedan början av 70-talet (bl a Bretton-Woodssystemets avveckling) påverkat detta?

För att belysa den frågan har jag estimerat prisnivå som en funktion av penningmängden, industriproduktionen och diskontot. Indirekt är detta ett uttryck för den reala efterfrågan på pengar, med de argument som diskuteras i början av artikeln. Variablerna är definierade på kvartalsbasis från 1967:3 till 1983:4.¹⁾

Av det skattade sambandet framgår att en ökning av penningmängden höjer prisnivå medan en ökning av industriproduktionen har motsatt effekt. Räntan borde enligt tidigare resonemang på kort sikt variera negativt med inflationen och på lång sikt positivt. Tecknet är också negativt, men är inte signifikant skilt från noll på 5-procentnivån.

I figur 1 återfinns utvecklingen av prisnivå och den beräknade utvecklingen enligt regressionskvationen. Som framgår av figuren har sambandet mellan penningmängd och prisnivå va-

¹ Sambandet har formen:

$$\log(KPI) = 1,049 + 0,888 \times \log(M3(-7))$$

(12,1) (40,9)

$$- 0,162 \times \log(IND) - 0,016 \times \log(DIS)$$

(-4,1) (-0,5)

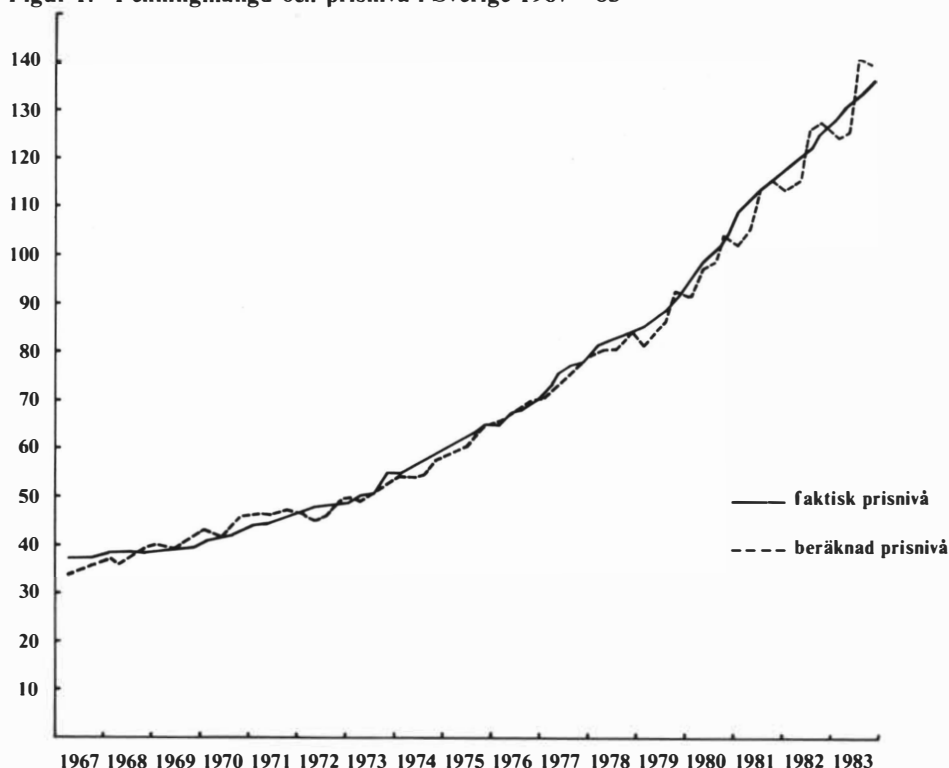
$$\bar{R}^2 = 0,98, \quad F(3,62) = 1128,25, \quad DW = 1,99, \\ RHO = 0,54. \quad \text{Metod: Cochran-Orcutt.}$$

Alla beteckningar är de vanliga. t-värdena återfinns inom parentes under resp koefficient. Följande variabler är använda:

KPI betecknar konsumentprisindex (1949 = 100)
M3(-7) betecknar penningmängden (M3) fördröjd sju kvartal (miljarder kronor)
IND betecknar den reala industriproduktionen (index)
DIS betecknar diskontot

Eftersom det estimerade sambandet är logaritmiskt skall koefficienterna tolkas som elasticiteter.

Figur 1. Penningmängd och prisnivå i Sverige 1967–83



rit anmärkningsvärt stabilt under den studerade tidsperioden. De större svängningar i den uppskattade prisnivån kring den faktiska som kan iakttas efter 1980 är delvis en optisk villa. Det är ju de relativa svängningarna som är väsentliga.

I avsnittet ovan påpekade jag att sambandet mellan prisnivån å ena sidan och penningmängd, industriproduktion och ränta å den andra, varit anmärkningsvärt stabilt under en lång tidsperiod. Detta innebär emellertid inte automatiskt att möjligheterna att göra inflationsprognoser varit likartade över de studerade åren. Vi kan ju peka på Bretton-Woodssystemets sammanbrott 1973 och devalveringsseriens inledning 1977 som faktorer som väsentligen borde påverka prisbestämningen. Sannolikt har också fördröjningsstrukturen påverkats.

Penningmängden och den svenska inflationen

Det gäller nu att analysera hur monetära störningar med varierande fördröjningar påverkar prisnivån. Väsentligen är det fråga om att avbilda det transmissionsförlopp som har beskrivits ovan, men utan att i detalj analysera händelsekedjan mellan impulsen och den slutliga effekten på prisnivån.

Ett sätt att göra detta på är att undersöka hur inflationstakten ett visst kvartal påverkas av den procentuella ökningen av penningmängden under ett antal kvartal tidigare. Från att tidigare ha uppskattat prisnivån som en funktion av bl a penningmängden övergår vi alltså till att analysera samband mellan olika förändringstakter.

Jag har därför estimerat hur inflationstakten påverkas av diskontot samt

penningmängdens ökningstakt 3 till 12 kvartal bakåt i tiden, dels för perioden 1968:1—1977:4, dels för 1978:1—1983:4. Den första perioden omfattar tiden med fasta valutakurser då enligt ovanstående resonemang inflationen i huvudsak bestämdes av den utländska utvecklingen. Den andra perioden karaktäriseras av ett läge med mer rörliga valutakurser och då inflationen därför i huvudsak torde bestämmas av inhemska faktorer.

För den första perioden visar det sig att koefficienten för den sammanlagda effekten på penningmängdsökningarna är så pass liten som 0,548. Detta skulle innebära att en ökning av penningmängden med 10 procent skulle få till resultat en inflation på endast något mer än 5 procent. Vi finner också att det tar ganska lång tid innan ökningar i penningmängden påverkar inflationen. Den största effekten fås enligt ekvationen efter 12 kvartal, dvs 3 år.²⁾

Vad gäller då för perioden med rörliga valutakurser? Den monetära utvecklingen har en betydligt bättre förklaringskraft för perioden med rörliga valutakurser än för den föregående perioden då kronkursen var bunden. Det-

ta är naturligt eftersom både prisstegringarna och förändringarna i penningmängden tidigare i betydande utsträckning berodde på händelser i utlandet. Det förefaller också som om fördröjningsstrukturen är mer stabil för perioden med rörliga valutakurser än vad som gällde tidigare.³⁾

Effekten av de totala penningmängdsökningarna på prisnivån är nu lika med 1,3 vilket är betydligt större än för perioden med fasta valutakurser. Detta innebär att en ökning av penningmängden med 10 procent skulle ge en inflation på knappt 13 procent.

Vad beror det på att inflationen rent statistiskt tycks vara mer känslig för penningmängdens tillväxt efter 1977 än före? Det är möjligt att detta sammanhänger med att penningmängden efter 1977 spelar en mer aktiv roll för inflationen än innan. Det är alltså samma typ av förklaring som varför penningmängden ger en bättre statistisk förklaring av inflationen efter 1977 än tidigare.

Det finns emellertid också en annan tänkbar förklaring. Destora löneökningarna under mitten av 70-talet och kostnadskrisen skapade ett behov av pris-

²⁾ Sambandet är:

$$\text{INFL} = 0,004 + 0,000 \times \text{DIS} + 0,548 \times$$

(0,27) (0,09) (12,76)

× (en vägd summa av penningmängdens tillväxt för 3—12 kvartal sedan)

Fördröjn	koefficienter	t-värden
—3	0,070	0,573
—4	0,086	1,097
—5	0,076	0,938
—6	0,054	0,681
—7	0,031	0,422
—8	0,020	0,257
—9	0,034	0,380
—10	0,086	0,918
—11	0,189	2,195
—12	0,354	3,017
	1,0	

$\bar{R}^2 = 0,189$, $F(5,29) = 2,58$, $DW = 1,95$, $RHO = -0,09$. Metod: Almonpolynom av tredje graden utan restriktioner på ändpunkterna samt Cochran-Orcutt.
Period: 1968:1—1977:4.

³⁾ Sambandet för denna period är:

$$\text{INFL} = 0,022 - 0,004 \times \text{DIS} + 1,290 \times$$

(1,89) (—1,97) (26,65)

× (en vägd summa av penningmängdens tillväxt för 3—12 kvartal sedan)

Fördröjn	koefficienter	t-värden
—3	—0,087	—2,139
—4	0,038	1,015
—5	0,113	2,738
—6	0,150	3,408
—7	0,157	3,141
—8	0,146	2,414
—9	0,128	1,824
—10	0,112	1,557
—11	0,110	1,738
—12	0,132	2,319
	1,0	

$\bar{R}^2 = 0,37$, $F(5,21) = 4,01$, $DW = 1,88$, $RHO = -0,04$. Metod: Almonpolynom av tredje graden utan restriktioner på ändpunkterna samt Cochran-Orcutt.
Period: 1978:1—1983:4.

stegringar. Ett uttryck för detta var, p g a kronans övervärdering, att det inte skedde de anpassningar uppåt av importpriserna som annars skulle ha blivit följden. Det var, trots de höga reallö- nerna, inte möjligt för de svenska före- tagen att ta ut de prishöjningar som kostnadsstegringarna annars skulle ha motiverat. Serien av devalveringar släppte loss de potentiella prisstegring- ar som ännu inte kommit till stånd vid de tidigare fasta valutakurserna.

Detta resonemang innebär emellertid att inflationens höga känslighet för penningmängdsförändringar delvis har varit ett övergångsfenomen. Tillämpar man därför de samband som gällt om- kring 1977 kan detta medföra att den framtida inflationen överskattas.

Alternativa inflationsprognoser

Vilken syn man har på inflationens or- saker återspeglas i de olika sätten att göra inflationsprognoser. De flesta pro- gnoser bygger på att man lägger ihop kostnadsstegringar av olika slag och summerar dessas direkta och indirekta effekter på prisnivån. Det kan vara av intresse att undersöka hur pass bra des- sa kostnadsuppbbyggda inflationspro- gnoser fungerar i förhållande till pro- gnoser som baseras på penningmängds- utvecklingen.

Jag har därför jämfört Konjunktur- institutets inflationsprognoser (procen- tuell ökning av KPI december—decem- ber) för åren 1978—83 med dem man får fram med den typ av monetära sam- band som här redovisats. Penning- mängden har fördröjts tre till 16 kvartal för prognoser som gällt högst två kvar- tal framåt. För prognoser för kvartal längre framåt i tiden har den kortaste fördröjningen givetvis fått väljas längre än tre kvartal. De monetära prognosek- vationerna har hela tiden byggts upp på data som ligger tidigare än det kvartal för vilket man önskar göra en prognos. Prognoserna är alltså inte uppgjorda ”med facit i hand”.

Konjunkturinstitutet publicerar in- flationsprognoser tre gånger om året. I januari publiceras en prognos för det

innevarande året, och i april ytterligare en. I oktober publiceras både en pro- gnos för inflationen under det inneva- rande och det kommande året.

I figur 2 redovisas en jämförelse mel- lan KI:s prognos och en monetaristisk prognos för åren 1978—83. Det faktis- ka utfallet markeras med ett kryss i en ring. Vi kan följa hur KI:s och den mo- netaristiska prognosen successivt ut- vecklas kvartal för kvartal, och hur bra de stämmer med det faktiska utfallet.

Det framgår av figuren att KI:s pro- gnoser i allmänhet har utgjort under- skattningar, medan de monetaristiska prognoserna utgjort överskattningar, av det faktiska utfallet. Under åren 1978, 1980 och 1981 har KI:s prognoser varit väsentligt bättre. Under andra år har de båda prognoserna kompletterat varandra. De har legat på varsin sida om det faktiska utfallet.

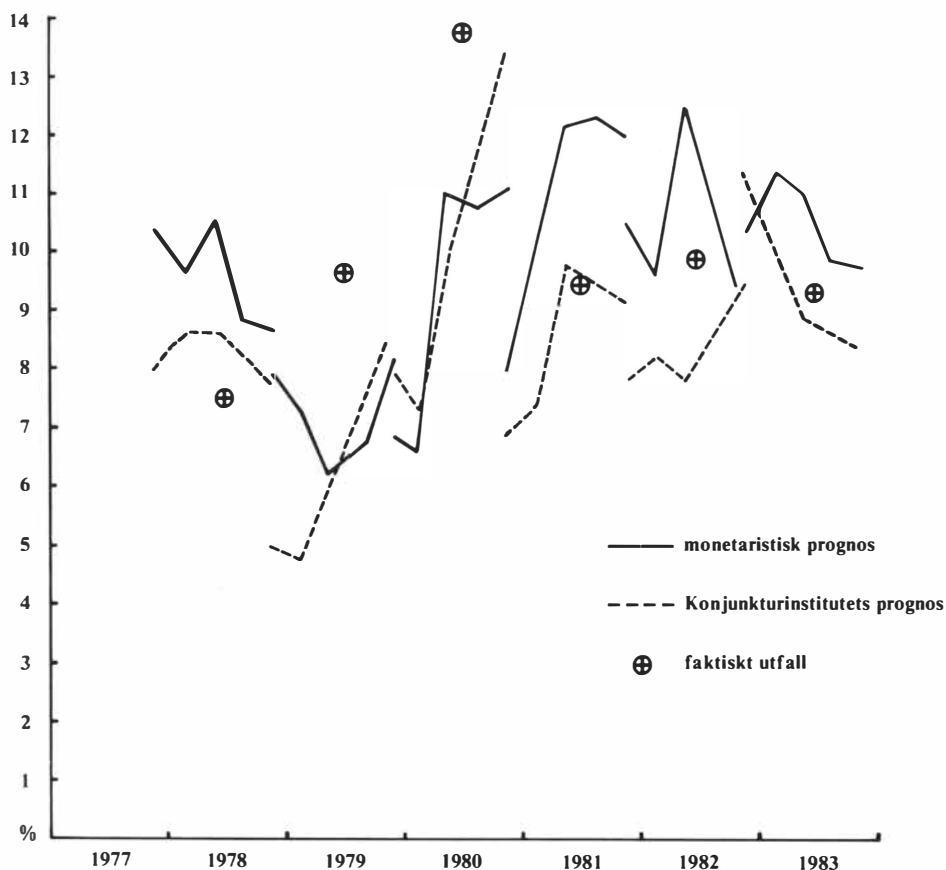
En anledning till att de monetaristis- ka prognoserna kan ge överskattningar har diskuterats i det föregående avsnit- tet. För en diskussion av orsaken till KI:s underskattningar, se Jonung och Hansson [1981].

Slutsatser

I tidningarnas dagsdebatt spelar kost- nadsstegringarna en huvudroll som or- sak till inflationen. Kan man bara få ner löneökningarna (och andra kost- nadshöjande fenomen) så kan man ock- så få ner inflationen. Det ligger, särskilt på kort sikt, en hel del sanning i detta resonemang. Man får emellertid inte stanna vid att skrapa på ytan. Ty bakom kostnadsstegringarna ligger i sin tur en komplicerad process i vilken den mo- netära utvecklingen spelar en huvud- roll.

På kort sikt ger penningmängdens ökning en sämre prognos för inflatio- nen än vad Konjunkturinstitutets meto- dik ger. Det finns emellertid en klar tendens till att de båda metoderna ham- nar på var sin sida av det verkliga utfal- let. Monetära inflationsprognoser är därför av intresse som komplement till de vanliga metoderna, som bygger på

Figur 2. Inflationsprognoser och faktisk inflation 1977–83



en uppräkning av olika kostnadsstegringar.

På lång sikt finns det ett nära samband mellan utvecklingen av prisnivå och penningmängden. Även om det inte är alldeles klart hur man skall tolka detta samband orsaksmässigt, kan man dra den slutsatsen att det i varje fall inte kan vara tillräckligt att bekämpa inflationen med olika former av inkomstpolitik. I stället kommer sådana institutionella förhållanden som valutasystemets utformning, politikernas indirekta sysselsättningsgarantier i samband med löneförhandlingarna m m i blickfånget. Dessa institutionella förhållanden är av

avgörande betydelse för hur penningmängden och prisnivå kommer att utvecklas på sikt.

Den framtida utvecklingen av budgetunderskottet och dess finansiering kommer att ge oss fortsatt information om den politiska mekanismens funktionssätt under den institutionella frihet som det nuvarande valutasystemet ger. Det finns en betydande risk för att sambandet mellan inflationen och den monetära utvecklingen kommer att bli av allt mer central betydelse för den svenska ekonomin under det kommande decenniet.

Referenser

- Bentzel, R. m fl, [1983], *Skuldfällan*. Ekonomiska rådets rapport 1983–84. SNS.
- Englund, P. och Krusell, P., [1984], "Att mäta penningmängden", *Ekonomisk Debatt*, årg 12, nr 5.
- Hansson, I. och Jonung, L., [1981], "Inflationsprognoser och inflationsfall. En studie av Konjunkturinstitutets prognoser." Bilaga 11 i "*Prisreglering mot Inflation?*". *SOU 1981:42*.
- Judd, J.P., och Scadding, J.L., [1982], "The Search for a Stable Money Demand Function", *Journal of Economic Literature* September 1982, Vol XX, No 3.

Budgetunderskotten och den ekonomiska politiken*

Ju längre vi skjuter skuldränteproblemet på framtiden, desto mera svårlöst blir det. Vi behöver därför omedelbart påbörja omfattande nedskärningar av de offentliga utgifterna. Mycket tyder på att det inte räcker med enbart utgiftsnedskärningar; på kort sikt kan vi också tvingas acceptera ytterligare skattehöjningar för att undvika skuldfällan.

Den svenska ekonomins problem hänger framför allt samman med den offentliga sektorns och budgetunderskottens storlek. I det följande skall jag koncentrera mig på frågan om den ekonomiska politikens utformning i ljuset av de stora budgetunderskotten. Som jag ser det kan tre delproblem, med olika angelägenhetsgrad i tiden, identifieras. Jag skall här i korthet diskutera dessa problem och börjar med det som har den högsta prioriteten, det s k skuldfälleproblemet.

Skuldfälleproblemet

Om de prognosticerade driftsbudgetunderskotten realiseras kommer de, tillsammans med den redan stora statsskulden, att göra räntebördan så stor att vidare skuldfinansiering inom en nära framtid blir omöjlig. Jag tror att domedagsscenarier av den typ som Ragnar Bentzel redovisar i den senaste SNS-rapporten absolut måste tas på allvar.

Bentzel har visat att ett rimligt mål för politiken är att styra ekonomin mot en bana där statsskulden växer i samma takt som reala BNP. Vid t ex noll real tillväxt betyder alltså detta att endast realränteutgifterna behöver läggas till

driftsunderskottet. Resten är inflationskompensation och fungerar som en amortering. Den kan därmed refinansieras utan att statsskuldens andel av BNP ökar. För att kompensera för de reala skuldbetalningarna måste i detta fall driftsbudgeten ge ett lika stort reallt överskott. Vid real tillväxt minskas kraven på driftsöverskottets storlek i motsvarande mån.

Ett stort problem är att ju längre vi skjuter skuldränteproblemet på framtiden desto mera svårlöst blir det. Därför måste infasningen mot den Bentzelska banan påbörjas ögonblickligen. I SNS-rapporten räknar man med att en 5-årig anpassningsperiod skulle kräva nedskärningar i driftsbudgetens underskott med 10–15 miljarder per år. Man räknar visserligen här enbart på statens budget, medan det väl närmast är hela offentliga sektorns driftsunderskott och räntebörda som man bör se på. Men även om man skulle råka komma fram till att vi bara behövde skära ned med 5–10 miljarder per år är detta givetvis väldiga belopp.

* Artikeln bygger på ett föredrag vid National-ekonomiska föreningens möte den 7 februari.

De offentliga utgifternas finansiering

För att åstadkomma så stora nedskärningar i driftsbudgeten vore det naturligtvis en fördel om man kunde arbeta både med utgifts- och inkomstsidan. Nedskärningar i offentliga, speciellt statens, utgifter diskuteras dagligen. Men även om vissa resultat uppnåts, tyder mycket på att det inte räcker med enbart utgiftsnedskärningar för att klara infasningsproblemet. Vi skulle alltså vara tvungna att komplettera med åtgärder som verkar på inkomstsidan, dvs skattehöjningar. Samtidigt är vi ju sedan en tid klara över att smärtgränsen vad gäller skattetryck är nådd och passerad. Vi kommer här in på vad jag vill kalla den andra fasen i problemen med budgetunderskotten: här gäller det egentligen inte budgetunderskotten i sig, utan storleken på de offentliga utgifterna eller ännu mer exakt den del av dessa utgifter som inte avgiftsfinansieras.

Om vi någon gång i framtiden har klarat av skuldfälleproblemet, dvs att statsskulden slutat växa som andel av BNP, innebär inte detta att vi har nått rätt nivå på den offentliga sektorns storlek. Som bekant ligger de offentliga utgifterna på en sådan nivå att en fullständig skattefinansiering idag (exklusive den del som avgiftsfinansieras) skulle kräva skatteintäkter på närmare 60 procent av BNP. Hur man än manipulerar med skatterna leder detta till att den totala marginalskatteeffekten (inklusive alla skatter som den enskilde inte själv betalar in) för det stora flertalet blir 70–80 procent. Det säger sig nästan självt att ett sådant skattetryck i längden (eller ens en kortare tid) är oförenligt med en fungerande marknadsekonomi. De flesta ansvariga politiker verkar i princip vara ense om detta. Det är bara programmen för nedskärningar som är svåra att enas om.

Det som ofta diskuteras är effektiviseringar av offentlig verksamhet. Även om något finns att vinna, är detta säkert helt otillräckligt. Om man jämför Sverige, som har största andelen offentliga utgifter i världen, med USA, som har den lägsta andelen bland OECD-länderna, ser man att skillnaderna är rätt små vad gäller de traditionella uppgifterna för den offentliga sektorn. Det som förklarar större delar av skillnaderna är för det första det faktum att hela vårdsektorn i Sverige drivs av det offentliga och att detta sker med ingen eller ringa kostnadstäckning via avgifter. För det andra är transfereringarna i socialförsäkringssystemet betydligt mer omfattande.

Vad som säkert krävs för att verkliga sänka det totala skattetrycket är väsentligt ökad avgiftsfinansiering i vårdssystemet i kombination med privata försäkringar. Pensionsförsäkringssystemet borde omvandlas i riktning mot ett personligt premiereservsystem. Men det är givet att sådana genomgripande förändringar inte kan ske över en natt, utan måste genomföras successivt. Detta gäller även om det finns politisk enighet för sådana reformer, vilket vi ännu inte har.

Vi har därför en situation där vi på kort sikt, för att undvika skuldfällan, skulle kunna tänkas acceptera ytterligare skattehöjningar om dessa verkligen uppfattas som tillfälliga. För att ge trovärdighet åt denna politik måste ett omfattande nedskärningsprogram för den offentliga sektorn presenteras.

Den offentliga skuldbördan

Om den ekonomiska politiken, mot all förmodan, lyckas styra in ekonomin på en bana där skuldbördan är oförändrad i förhållande till BNP och de offentliga utgifterna, och därmed skattetrycket, bringats ned på lämplig nivå, återstår den tredje fasen: frågan om den offent-

liga skuldbördan. Här kommer vi in på de problem som bl a berör frågan om budgetunderskottens eller utlandsskuldens fördelningsmässiga effekter över generationerna. Jag skall inte gå in närmare på detta problem. Det är visserligen väsentligt att det inte försvinner ur diskussionen, men det är nog av betydligt mindre dimension än de problem som jag tidigare berört. Ett delproblem i sammanhanget är frågan om hur stor statsskuld som skall placeras i utlandet. Här är fördelningsaspekterna mer framträdande och konkreta än i det fall där vi enbart har en inhemsk finansiering.

Ekonomernas roll

Det säger sig självt att vi som ekonomer inte har mycket att komma med när det gäller detaljerna i ett program som försöker komma till rätta med de stora problem som jag här har diskuterat. Huruvida problemen verkligen kan lösas är i grunden en politisk fråga. Ekonomernas roll i sammanhanget är att hjälpa till att sortera problemen och, om möjligt, göra någon form av rangordning. Detta har också varit syftet med mitt inlägg. Min slutsats är att skuldfälleproblemet är det mest påträngande problemet. När detta problem väl har bemästrats, är det dags att ta itu med frågan om den offentliga sektorns storlek och finansiering.

Budgetunderskott på 100 miljarder — något att oroa sig för?*

Med utgångspunkt i dagens svenska situation diskuterar Torsten Persson budgetunderskottets långsiktiga effekter på framtida konsumtionsmöjligheter. Bland annat visas hur ett långvarigt underskott, av den storleksordning vi nu upplever, kan innebära en ganska betydande omfördelning från framtida till nuvarande generationer. Slutsatsen av detta är att denna omfördelning över generationsgränser, precis som andra inkomstomfördelningar via offentliga budgetar, borde vara ett centralt inslag i debatten om den ekonomiska politiken.

Det har alltmer uppmärksammats att räntebetalningarna på den växande utlandsskulden till följd av vårt permanenta underskott i bytesbalansen under senare år kan komma att begränsa våra konsumtionsmöjligheter i framtiden. Då det gäller budgetunderskottet har sådana långsiktiga aspekter knappast alls tagits upp i den allmänna debatten. Den har istället handlat om underskottets kortsiktiga effekter — främst på kreditmarknad och inflationstakt. I denna artikel behandlas däremot enbart långsiktiga effekter av budgetunderskott medan de kortsiktiga problemen helt ignoreras.

Huvudfrågan är om, och i så fall hur, dagens svenska budgetunderskott omfördelar konsumtionsmöjligheter över tiden och mellan olika generationer. Utgångspunkten för analysen tas i en närmare diskussion av underskottets anatomi. På vägen mot svaret om underskottets omfördelande effekter analyseras så de olika mekanismer varigenom framtida konsumtionsmöjligheter

kan påverkas. För att ge perspektiv på det i huvudsak teoretiska resonemanget redovisas också vissa data över vad som faktiskt hänt under senare år. Efter en sammanfattning av slutsatserna och ett par viktiga kvalifikationer diskuteras till sist sensmoralen i historien.

Strukturellt inte cykliskt underskott

Låt oss först göra klart att i en ekonomi i någorlunda balans — som Sveriges under femtio- och sextiotalen — är *tillfälliga* underskott i statsbudgeten inte något problem. Tvärtom är det en fördel att vid tillfälliga konjunkturfuktuationer kunna utjämna den privata sektorns konsumtion via cykliska under-

* Denna artikel bygger till stora delar på ett bakgrundskapitel till SNS konjunkturrapport 1982—83, Persson [1982a]. Många personer har gett värdefulla kommentarer på olika versioner. Speciellt vill författaren tacka Lars Bergman, Lars Calmfors, Harry Flam, Assar Lindbeck och Hans Tson Söderström.

skott i statsbudgeten och även i bytesbalansen.¹

Den svenska ekonomin idag är dock långt ifrån i balans och budgetunderskottet långt ifrån tillfälligt. Obalansen visar sig bland annat i den stagnerande industrisektorn. Budgetunderskottet återspeglar således till en del låga skatteintäkter och höga offentliga utgifter till följd av det låga kapacitetsutnyttjandet, som i sin tur beror på vårt tidigare permanent för höga kostnadsläge. Men ovanpå detta ligger också en trendmässig ökning av de offentliga utgifterna som inte finansierats med skatter och avgifter; dvs budgetunderskottet skulle bestå även vid fullt kapacitetsutnyttjande. Av båda dessa skäl är alltså dagens underskott *strukturellt*, till skillnad från tidigare decenniers cykliska, efterfrågebetingade underskott.

Minskning av sparandet snarare än ökning av investeringarna

Budgetsaldot utgör (då statens utlåning rensats bort) definitionsmässigt statens finansiella sparande, dvs skillnaden mellan inkomster och utgifter eller, vilket är samma sak, mellan sparande och investeringar. Då budgetunderskottet alltså är ett finansiellt underskott är det viktigt för effekterna på lång sikt om detta orsakats av ökade investeringar eller av minskat (totalt) sparande, dvs ökad konsumtion (vid oförändrad inkomst). Vid en investeringsökning motsvaras nämligen den ökade upplåningen av en real förmögenhetsuppbyggnad där avkastningen kan förväntas täcka räntebetalningarna.² I detta fall uppkommer alltså inget krav på minskad konsumtion i framtiden. Om ett underskott uppkommer till följd av minskat sparande måste däremot den framtida konsumtionsnivån vid varje inkomstnivå reduceras.

Detta resonemang gäller för varje enskild sektor i ekonomin och således

även för hela ekonomins finansiella underskott, dvs underskottet i bytesbalansen.³ Som kommer att framgå nedan är det definitivt en *minskning av sparandet* och inte en ökning av investeringarna som ligger bakom de nuvarande underskotten såväl i de offentliga finanserna som i utrikesaffärerna.

Offentligt contra privat underskott

Det finns ett principiellt skäl till varför en period av minskat *offentligt* sparande borde få annorlunda verkningar på lång sikt än motsvarande minskning av det *privata* sparandet. Då det gäller företag och hushåll får man nämligen förutsätta att spar- och konsumtionsbeslut fattas med hänsyn till att budgeten på sikt måste gå ihop; skulder och räntor ska så småningom återbetalas. I den offentliga sektorn finns däremot knappast någon sådan väldefinierad budgetrestriktion över tiden. Därför är det sannolikt att en urholkning av den offentliga förmögenhetsställningen till följd av en längre tids sparunderskott kommer att *bestå* även på lång sikt. Annorlunda uttryckt; det är betydligt vanligare att nya regeringar ärver skulder av sina företrädare än att barn ärver skulder av sina föräldrar.

Långsiktiga effekter

Låt oss så försöka bena upp de viktigaste långsiktiga effekterna av en tids permanenta budgetunderskott, som de ter

¹ Se Persson [1982a] för en närmare diskussion.

² Att många offentliga investeringar inte ger *finansiell* avkastning spelar här ingen roll. Deras *reala* avkastning kunde ju i princip tas ut via skatter eller avgifter.

³ Exempel på långvariga bytesbalansunderskott till följd av en inhemsk investeringsboom är järnvägsutbyggnaden i Sverige runt sekelskiftet och utbyggnaden av oljesektorn i Norge under 70-talet.

sig utifrån en mycket förenklad analysram — närmare bestämt en enkel neoklassisk allmänjämviktsmodell.⁴ I resonemanget särskiljer vi förutom hushålls- och företagssektorn också den konsoliderade offentliga sektorn. För de långsiktiga problemen som behandlas här spelar det nämligen ingen roll om inkomster undandras från den privata sektorn via (stats- eller kommunal-) skatter eller socialförsäkringsavgifter.

I enlighet med resonemanget ovan om det nuvarande underskottet tänker vi oss alltså en period med ett permanent underskott i de offentliga finanserna på grund av ett minskat sparande i den offentliga sektorn. Vi förutsätter att sparandet åter bringas i balans efter denna underskottsperiod, men att försämringen i den offentliga förmögenhetsställningen består också på lång sikt. (Alla de effekter vi diskuterar i det följande får ses i relation till ett referensalternativ där de offentliga utgifterna finansieras skattevägen i stället för med upplåning.)

En första fråga är hur bytesbalansens utveckling påverkas. Eftersom realräntan kan förväntas påverka både det privata sparandet och de privata investeringarna, är en central faktor här hur mycket realräntan på sikt kan avvika från den i omvärlden. Om man, mot bakgrund av den alltmer ökade internationella integrationen av kredit- och kapitalmarknader under det senaste decenniet, antar att den inhemska realräntan helt bestäms av den internationella,⁵ får man räkna med en försämrade bytesbalans så länge det offentliga sparandeunderskottet består. Visserligen skapas en viss ökning i det privata sparandet, eftersom de privata disponibla inkomsterna är högre än de hade varit med högre skatter eller lägre offentliga utgifter, men vid en given realränta förmårr detta absorbera endast en del av den offentliga sektorns sparandeunder-

skott (sparbenägenheten är lägre än ett). Om det långsiktiga avkastningskravet på kapital ges av realräntan, kommer investeringsnivån på lång sikt inte alls att påverkas. Sammantaget alltså; ett lägre finansiellt sparande för ekonomin som helhet, dvs en försämring av bytesbalansen.⁶

Om realräntan helt bestäms av omvärlden kommer bruttonationalprodukten (BNP) per capita på lång sikt inte att förändras. Denna bestäms nämligen vid given kapitalbildning huvudsakligen av faktorer som teknologisk utveckling och befolkningsstillväxt, vilka kan tas som givna i detta sammanhang.

Bilden blir annorlunda om den inhemska realräntan kan avvika från den internationella. I så fall kommer en större del av anpassningen att ske inom ekonomin. Det lånebehov som följer av den offentliga sektorns sparandeunderskott kommer då att driva upp realräntan. Räntehöjningen leder till ett högre privat finansiellt sparande och därmed en mindre försämring av bytesbalansen än då realräntan inte påverkas.

Dessutom kommer den offentliga sektorns ökade upplåning via räntehöjningen att "tränga ut" privata investeringar. Detta reducerar kapitalintensi-

⁴ Den följande diskussionen bygger i hög grad på en klassisk uppsats av Diamond [1965], där början av statsskulden diskuteras inom ramen för en neoklassisk tillväxtmodell med sk "överlappande generationer" och på utvidgningen av Diamonds analys till en öppen ekonomi i Persson [1982b].

⁵ En utjämning av realräntorna förutsätter i princip att på längre sikt skillnaden mellan nominalavkastningen på finansiella tillgångar i två länders valutor (inklusive växelkursförändringar) speglar skillnaden i inflationstakt mellan dem.

⁶ Även efter det att det offentliga sparandet åter kommit i balans får man räkna med en period med försämrade bytesbalans (återigen i relation till jämförelsealternativet). Anledningen är, enkelt uttryckt, ett lägre totalt privat sparande eftersom det högre privata sparandet från perioden innan då tas ut i ökad konsumtion; se vidare Persson [1982b].

teten i produktionen — dvs kapitalstocken i förhållande till tillgången på arbetskraft — vilket i sin tur betyder en lägre BNP per capita på lång sikt.

Eftersom det tar tid innan realavkastningen på kapital anpassat sig till realräntan på finansiella tillgångar kan sådana utträngningseffekter också temporärt uppkomma i fallet med en given realränta, t ex om sparunderskottet påverkar lönebildningen. Sådana effekter bör dock ej bestå på lång sikt.

Bördor på alla

Hur påverkar då det offentliga sparunderskottet den framtida välfärden? För det första kan vi konstatera att om bytesbalansunderskottet ökar så kommer den resulterande ökningen i utlandsskulden att ha en omedelbar effekt på framtida inkomster. För varje nivå på bruttonationalprodukten (BNP) sjunker bruttonationalinkomsten (BNI) per capita eftersom räntebetalningarna till utlandet ökar.⁷ Då den ökade utlandsupplåningen inte föranletts av ökade investeringar, som ökat produktionskapaciteten, utan av ökad konsumtion, begränsas därmed konsumtionsmöjligheterna i framtiden. Om den större utlandsskulden består på lång sikt belastar detta inte bara nuvarande utan också kommande generationer.

En andra effekt uppkommer i den mån den ökade offentliga upplåningen också tränger ut privata investeringar. En minskning av kapitalintensiteten i produktionen och en därmed lägre reallön, i samband med en högre realränta, leder nämligen i allmänhet till en lägre välfärd.⁸ Om den lägre kapitalintensiteten består även på lång sikt (jfr ovan) drabbas även här nuvarande såväl som framtida generationer.

Dessa båda mekanismer är båda relativt enkla att förstå. Ett offentligt sparunderskott har emellertid en ytterligare *direkt* effekt på framtida konsumtions-

möjligheter. Detta kanske tarvar en något längre förklaring.

Omfördelning från framtida till nuvarande generationer

Som utgångspunkt kan man då ta det ofta framförda påståendet att "inhemsk upplåning inte är någon fara eftersom räntebetalningarna stannar inom landet". Tanken är m a o att man "lånar av sig själv". Detta resonemang är korrekt då det gäller en och samma generation, eftersom inhemsk upplåning genom budgetunderskott idag och skattefinansierade räntebetalningar och amorteringar i morgon uppenbarligen inte påverkar dess totala livsinkomst. Men om perspektivet utsträcks även till framtida generationer håller inte resonemanget.

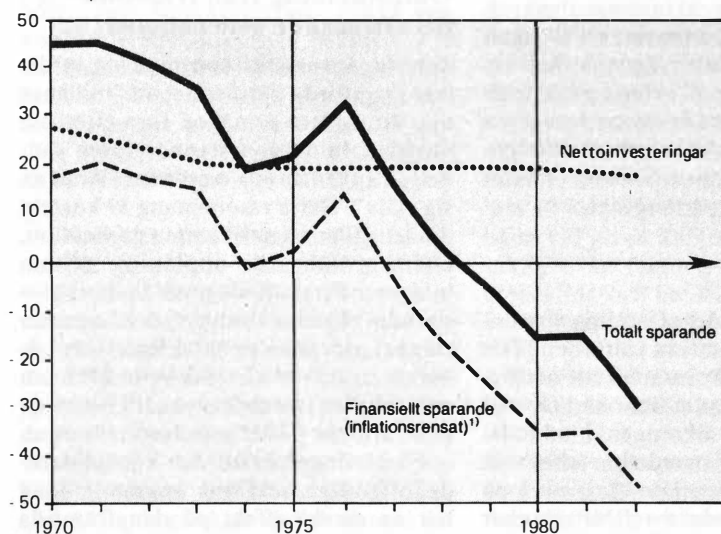
Förklaringen är att den konsoliderade offentliga sektorns sparande idag har en direkt effekt på den framtida inkomstfördelningen. Ju lägre sparandet är desto mindre blir ju (enligt våra förutsättningar) den offentliga förmögenheten i framtiden. De räntekostnader som blir följden ger högre skatter för en given nivå övriga utgifter — eller lägre utgifter för en given skattenivå — vilket i sin tur begränsar framtida generationers konsumtionsmöjligheter. Om den ökade offentliga upplåningen sker utomlands, är detta lätt att inse. Men samma slutsats följer även om upplåningen i stället sker via ett ökat inhemskt sparande hos nuvarande generationer. Dessa kommer nämligen i framtiden att överlappa med kommande generationer av skattebetalare. Konsumtionsmöjligheterna begränsas alltså av skattehöjningar som finansierar räntebetalningar till tidigare generationer som lever av sitt tidigare sparande i

⁷ BNI definieras som BNP minus faktorsättningar till utlandet.

⁸ Detta gäller åtminstone om realräntan är högre än ekonomins tillväxttakt.

Diagram 1. Den konsoliderade offentliga sektorns sparande i Sverige 1970–82*.

Miljarder kronor
1982 års priser



Källor: OECD, K1, egna beräkningar. Diagrammet hämtat från Persson [1982a].

* 1981 preliminära siffror, 1982 prognos.

statsobligationer. (Hushållen behöver givetvis inte hålla statsobligationer direkt utan kan göra det indirekt t ex via banksparande eller via fordringar på privata pensions- och försäkringsstiftelser och andra icke-finansiella företag.)

Detta är med andra ord en direkt *omfördelning* från framtida till nuvarande generationer. Observera att denna omfördelning uppkommer även i avsaknad av de ovannämnda effekterna på bytesbalans och investeringar — dvs även vid given BNP och BNI. Om bara underskottsperioden är tillräckligt lång blir därför nettoeffekten av det offentliga sparandeunderskottet för nu verk samma generationer ingen börda utan i stället en välfärdsvinst! Framtida generationer förlorar däremot ovillkorligen.

Skattesystemet

De effekter som diskuterats hittills uppkommer även med ett skattesystem baserat på klumpsummeskatter, vilka inte är snedvridande från resursfördelningssynpunkt. I ett skattesystem av nuvarande slag kan förstås framtida skattehöjningar leda till negativa incitamentseffekter på arbetsutbud och arbetsinsatser. Att utveckla detta närmare ligger dock utanför ramen för denna artikel.

Sparandet under det senaste decenniet

Låt oss se en smula på det som hänt i Sverige under senare tid. Utgångspunkt för vårt teoretiska resonemang var

en minskning av det offentliga sparandet. I *diagram 1* visas därför hur det totala sparandet i den konsoliderade offentliga sektorn utvecklats sedan år 1970. Dessutom visas sparandets två komponenter: *nettoinvesteringarna* (eftersom kapitalförslitning minskar sektorns förmögenhet är det netto- och inte bruttoinvesteringarna som mäter dess reala sparande) och det *inflationrensade finansiella sparandet* (hänsyn måste tas till värdeminskningen på finansiella tillgångar och skulder på grund av inflationen eftersom vi här är ute efter reala effekter).

Som framgår av diagrammet har det offentliga sparandet, i 1982 års penningvärde, fallit från ett överskott på 30–35 mrd i början av sjuttioalet till ett underskott på omkring 25 mrd idag. Då nettoinvesteringarna varit i det närmaste konstanta beror i stort sett hela denna minskning på det drastiskt sänkta finansiella sparandet. Detta förklaras i sin tur i huvudsak av det ökande underskottet i statsbudgeten, även om en mindre del kan hänföras till ett sänkt sparande i AP-fonderna.

Mot bakgrund av dessa siffror är det intressant att studera *diagram 2*. Där visas sparandet i hela ekonomin sedan 1970, uppdelat på reallt sparande, dvs nettoinvesteringarna, och finansiellt sparande, dvs bytesbalansens utfall.⁹ Av diagrammet framgår den nuvarande sparandebristen i den svenska ekonomin med all önskvärd tydlighet. Det totala sparandet har fallit från ca 75 mrd kr (i 1982 års priser) under första hälften av sjuttioalet till ca 25 mrd idag. Av minskningen på 50 mrd svarar försämringen av bytesbalansen och de minskade investeringarna för ungefär hälften var.

Alltså har det privata sparandet ökat något, de privata investeringarna minskat och bytesbalansen försämrats. Även om det förutom minskningen av det offentliga sparandet säkerligen ligger

andra faktorer bakom denna utveckling, måste man säga att verkligheten inte direkt motsäger det teoretiska resonemanget tidigare i artikeln.

Omfördelningarnas storleksordning

Vilka är då storleksordningen på effekterna på framtida konsumtionsmöjligheter? Vissa av effekterna är inte så lätta att uppskatta men storleksordningen på de framtida skattehöjningarna, som (vid givna offentliga utgifter) blir nödvändiga på grund av räntekostnaderna av den minskade offentliga förmögenheten (ökningen av statsskulden), kan åtminstone ungefärligt anges. Med utgångspunkt i de data som redovisades i *diagram 1*, kan man t ex beräkna de ungefärliga effekterna av den underskottsperiod som inleddes i mitten av sjuttioalet och som knappast ser ut att avslutas under de närmaste åren. Om ett offentligt sparunderskott av dagens storlek t ex består i ytterligare 10 år så blir, vid en realränta på 2 procent, skattehöjningen *per skattebetalare* under *varje* år därefter i all framtid omkring 3 000 kr.¹⁰

Slutsatser och kvalifikationer

Vi har redovisat och diskuterat fyra olika mekanismer varigenom en period av

⁹ Också bytesbalansunderskottet borde egentligen inflationsrensas (med utländsk inflation), eller annorlunda uttryckt i stället för nominella så borde enbart reala räntebetalningar på utlandsskulden ingå. Detta har inte gjorts här, men det uppkomna felet är ganska litet eftersom den finansiella utlandsskulden legat runt noll under större delen av perioden.

¹⁰ Siffrorna bygger på ett räkneexempel som redovisas i Persson [1982a]. Räkneexemplet bygger, precis som det teoretiska resonemanget ovan, på antagandet att efter det att det offentliga sparandet åter kommit i balans så består den offentliga förmögenhetsurholkningen från underskottsperioden för all framtid. Vidare antas det att avkastningen på offentliga investeringar är densamma som på privata; lika med realräntan.

permanenta budgetunderskott kan påverka de framtida konsumtionsmöjligheterna för nuvarande och kommande generationer. Tre av dessa — ökad utlandsskuld på grund av försämrad bytesbalans, minskad kapitalintensitet i produktionen till följd av undanträngda investeringar, och negativa incitamenteffekter genom höjt skattetryck — drabbar både nuvarande och framtida generationer. Den fjärde — skattehöjningar för att täcka ökade räntekostnader på (den inhemska) statsskulden — innebär emellertid en direkt omfördelning av inkomster från framtida generationer till sparare ur nuvarande generationer.

Den nyligen pensionerade generationen lyckades med ATP-systemet, till vars finansiering den själv endast i ringa grad bidragit, åstadkomma en betydande inkomstomfördelning från kommande generationer till sig själv. Det ser ut som om nu verksamma generationer genom de permanenta underskotten — till följd av den bristande kostnadsanpassningen och oviljan att finansiera utbyggnaden av den offentliga sektorn — tycks vara i färd med att ytterligare vältra denna börda framåt i tiden.

Det finns dock en viktig kvalifikation till det resonemang som förts i artikeln. Analysen bygger nämligen på antagandet att de enskilda individerna i sina spar- och konsumtionsbeslut endast tar hänsyn till sin egen välfärd. Om de dessutom bryr sig om efterkommande och föregående generationers välfärd och låter detta påverka sitt beteende så kan faktiskt förändringar i privata inkomstöverföringar över generationsgränserna kompensera för den omfördelning som sker via offentliga budgetar.¹¹ Dagens offentliga underskottssparande skulle då främst leda till att den nuvarande generationen ökade sitt privata sparande för att i omsorg om nästa generation kunna ge ökade arv. Dess-

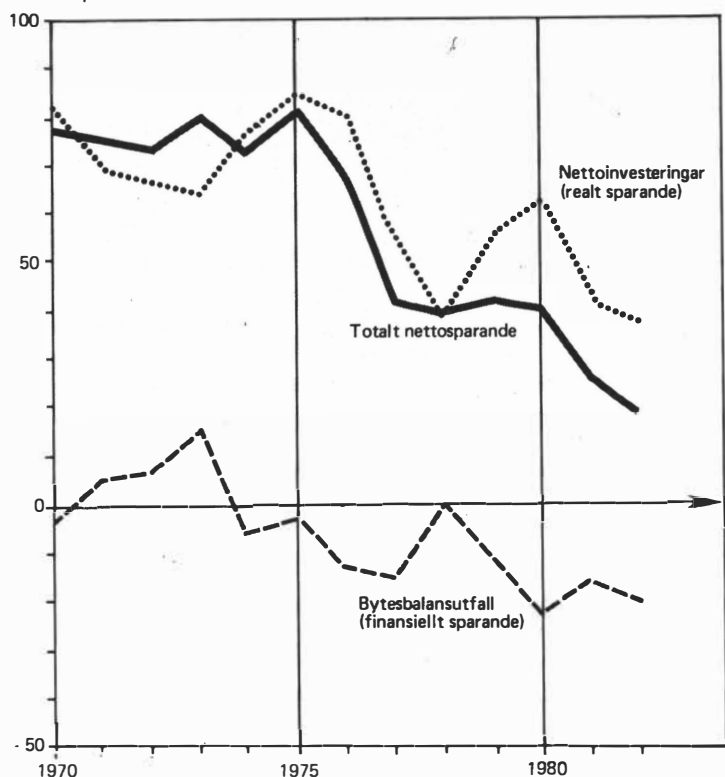
utom skulle gåvorna från barn till föräldrar minska. Det ter sig dock knappast sannolikt att sådana privata inkomstöverföringar, annat än till mindre del, skulle kompensera framtida generationer. Ur rent teoretisk synvinkel kan visserligen i extremfallet fullständig kompensation inträffa (s k "debt neutrality"), men detta kräver att en rad tämligen restriktiva villkor är uppfyllda. Om sådana kompenserande inkomstöverföringar skall kunna realiseras i praktiken måste dessutom det privata sparandet öka i stort sett lika mycket som det offentliga sparandet minskar. Detta är svårt att förena med det drastiska fall i hela ekonomins totala sparande på ca 8 procent av BNP under det senaste decenniet, som illustreras i *diagram 2*.

De "drabbade" generationerna i framtiden kan emellertid också kompensera sig själva genom överföringar via den offentliga sektorn. Nästkommande generation har då två alternativ. Ett är en fortsatt underskottspolitik eller urholkning av AP-fonderna (om några återstår), varigenom den realekonomiska bördan av de senaste årens budgetpolitik rullas vidare framåt i tiden och drabbar kommande generationer först i tredje och fjärde led. Det andra alternativet är att ta tillbaka från vår generation när vi pensionerats. Eftersom det som här är av intresse är *nettotransfereringarna* från det offentliga, kan detta komma att ske inte bara genom sänkta pensioner utan också t ex genom drastiskt höjda avgifter i lång- och åldringsvården.

¹¹ Denna möjlighet påpekades i en inflytelserik uppsats av Barro [1974]. En omfattande debatt om i hur hög grad privata inkomstöverföringar kompenserar för offentliga omfördelningar mellan generationerna har sedan förts i USA bl a i samband med uppbyggnaden av det federala socialförsäkringsväsendet. För översikter över denna debatt, med delvis skilda slutsatser, se Tobin och Buiter [1979] och Barro [1980].

Diagram 2. Det totala sparandet i Sverige 1970–82.*

Miljarder kronor
1982 års priser



Källor: OECD, SCB, KI, egna beräkningar. Diagrammet hämtat från Persson [1982a].

*1981 preliminära siffror, 1982 prognos.

Sensmoral

Denna artikel har visat att, fränsett de kortsiktiga effekterna på inflationstakt och kreditmarknad, som här helt ignoreras, vi i vår generation har anledning att direkt oroa oss för ett permanent budgetunderskott om det leder till en försämring av bytesbalansen eller tränger undan privata investeringar. Men hur skall vi se på omfördelningarna till vår fördel från framtida genera-

tioner? Svaret är långt ifrån självklart. Självklart är däremot att frågan om hur stora omfördelningar av det slaget som bör komma till stånd borde vara ett centralt inslag i debatten om den allmänna ekonomiska politiken.¹² Precis som andra inkomstomfördelningar över of-

¹² Åberg [1978] hävdar också betydelsen av att diskutera de långsiktiga målen för den offentliga sektorns sparande, om än med något annorlunda motivering.

fentliga budgetar borde denna omfördelning mellan generationer värderas och vägas mot effekter på andra ekonomisk-politiska mål. Detta speciellt som förlorarna i det här fallet av naturliga skäl inte har några möjligheter att göra sina röster hörda. Med tanke på den nyssnämnda möjligheten för framtida generationer att "ta revansch", kan denna rekommendation motiveras inte bara av jämlikhetsskäl utan också av egenintresse.

Referenser

- Barro, R.J., [1974], "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*.
- [1980], "Public Debt and Taxes", i J. Flanders and A. Razin (utg) *Development in an Inflationary World*, Academic Press, London.
- Diamond, P.A., [1965], "National Debt in a Neoclassical Growth Model", *American Economic Review*.
- Persson, T., [1982a], "Dagens underskott — bördor på morgondagens generationer?", kap 3 i *Ut ur krisen*, Konjunkturrådets rapport 1982—83, SNS, Stockholm.
- [1982b], "Deficits and Intergenerational Welfare", Institutet för internationell ekonomi, (stencil).
- Tobin, J., and Buiter, W.H., [1979], "Debt Neutrality: A Brief Review of Doctrine and Evidence" i G. Furstenberg (utg) *Social Security versus Private Savings*, Ballinger, Cambridge, Mass.
- Åberg, C.J., [1978], "De skiftande målen för budgetpolitiken", *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 1.

Devalveringar — ett inslag i de nordiska ländernas stabiliseringspolitik

Uppsatsen sammanfattar en nyligen publicerad utredning för Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet. Artikelns syfte är att utvärdera den växelkurspolitik som förts i de nordiska länderna sedan oljekrisen 1973. Slutsatsen är att devalveringar är ett instrument som är svårt att använda. Det kan också vara ett farligt instrument såtillvida att det riskerar att förvärra problemen.

Fyra nordiska länder Sverige, Norge, Danmark och Finland klassificeras av Internationella Valutafonden (IMF) som länder med valutor som antingen är fasta eller har en begränsad rörlighet. Endast Island har en mer rörlig växelkurs. Sverige, Norge och Finland har bundit sina valutor till ett genomsnitt av utländska valutor, den så kallade korgen. Även den danska valutan är i praktiken bunden till en korg, nämligen den gemensamma enheten (ECU) inom det europeiska valutasamarbetet i EG (European Monetary System, EMS).

Trots denna bundenhet har flera ändringar i de nordiska ländernas växelkurser skett sedan oljekrisen 1973. Mest uppmärksammas har givetvis blivit den 16-procentiga devalvering 1982 som den socialdemokratiska regeringen genomförde på sin första dag i ämbetet. Denna devalvering, som i storlek i stort sett saknar motstycke för jämförbara länder, har diskuterats och kritiserats inte bara inom Sverige.¹ Men det är inte

bara storleken som sådan som väckt debatt utan också *syftet*. Till skillnad från de allra flesta devalveringar, vilka genomförs i en situation där endast en nedskrivning av valutan återstår, var den svenska devalveringen uttryckligen offensiv. Den syftade inte till att återställa värdet på kronan till något jämviktsläge utan till att undervärdera kronan så mycket att en export-ledd industriell expansion kunde ske. Detta klart uttryckta syfte har väckt ont blod inte bara inom de Europeiska Gemenskaperna, men också en så känd ekonom som Richard Cooper har ställt sig kritisk:

”Med rörliga växelkurser finns det alltid en frestelse och därför också en tendens för länder att manipulera växelkursen för inhemska syften ... Eller

¹ Den överträffas dock av den 20-procentiga devalvering som den tillträdande socialdemokratiska regeringen på Nya Zeeland genomförde direkt efter *sitt* tillträde förra året. Spåren förskräcka!

också kan växelkursen användas för att bekämpa arbetslöshet . . . åter på andra länders bekostnad . . . IMF:s medlemsstater har en skyldighet att undvika en sådan manipulering av växelkursen och IMF har en skyldighet att övervaka ländernas växelkurspolitik . . . Men det är inte uppenbart med dagens förhållanden vad IMF egentligen kan göra när t ex ett land som Sverige uttryckligen devalverar sin valuta i syfte att skapa ökad produktion och sysselsättning” (Cooper, 1984, sid 174—75).

Det är dock min uppfattning att det är fel att bara inrikta uppmärksamheten på denna enda devalvering. Även övriga nordiska länder har bedrivit en utpräglad devalveringspolitik, även om det offensiva syftet inte varit lika uttalat som i det svenska fallet. Men det räcker inte heller med att bara studera de växelkursförändringar som vidtogs i Norden 1982. Under åren 1976—82 devalverade Sverige fem gånger, Norge sex gånger, Danmark sex gånger samt Finland fem gånger.

Syftet med denna artikel är därför att för det första ge en bakgrund till alla dessa devalveringar. I vilken situation — ekonomisk och politisk — har de företagits? För det andra skall vi studera utvecklingen av ländernas resp konkurrenskraft före och efter devalveringarna. För det tredje skall vi försöka få ett svar på frågan om en offensiv devalvering är i stånd till att skapa förutsättningar för en mer långsiktig återhämtning i ett lands ekonomi eller om den bara leder till ett kortvarigt andrum. Den kanske t o m riskerar att göra situationen värre än i ursprungsläget.

De nordiska valutorna 1976—83²

I detta avsnitt skall vi studera den situation i vilken de nordiska devalveringarna har företagits. I *tabell 1* återfinns de nordiska växelkursanspassningarna för perioden 1976—83 och i *tabell 2* uppgifter om tillväxttakter, inflation och by-

tesbalanser för samma period.

I *Sverige* ledde de tre devalveringar-
na under 1976—77 till att bruttonationalprodukten föll under 1977. Därefter inleddes emellertid en mer förmånlig utveckling. Tillväxten accelererade, samtidigt som inflationen avtog. Tillväxten 1979 kunde mycket väl ha blivit 5—6 procent, om det inte hade skett en mycket kraftig spekulationsbetonad ökning i lagren, vilka har ett högt importinnehåll. Inflationen var 1979 nere på 7 procent. Bytesbalansjämvikt uppnåddes redan 1978.

Devalveringarna misslyckades emellertid som en följd *dels* av den andra oljeprishöjningen hösten 1979, *dels* av de höga löneökningar som skedde 1980. Bytesbalansunderskottet förvärrades ånyo och inflationstakten tilltog. I september 1981 genomfördes en ny devalvering med 10 procent. Samtidigt lades den ekonomiska politiken om i en markant mer restriktiv riktning. Ännu för 1982 ledde dock den fortsatta ökningen i transfereringar till att finanspolitiken beräknas ha givit ett visst positivt bidrag till BNP:s ökning. För 1983 och i än högre grad 1984 har däremot den offentliga sektorn en klart bromsande effekt på den inhemska efterfrågan.

Den svenska ekonomins utveckling sedan devalveringen i oktober 1982 påminner i mycket hög grad om utvecklingen efter devalveringen 1977. Utvecklingen i tillväxt och inflation är mycket likartad. Även de externa effekterna är fullt jämförbara. Exporten av varor och tjänster i volym steg 1978 med drygt 8 procent och 7 procent 1979. Importvolymen sjönk med över 5 procent 1978. Detta är således fullt jämförbart med att den svenska exporten i volym 1983 växte med 12 procent, importen med 3 procent. Även utvecklingen i by-

² För mer detaljerade översikter för övriga Norden, se Korkman [1981] för Finland, Skånländ [1983] för Norge samt Thygesen [1983] för Danmark.

Tabell 1 Växelkursförändringar i fyra nordiska länder, 1976—83 (minus betyder devalvering). Procent.

	<i>Sverige</i> ^a	<i>Norge</i> ^b	<i>Danmark</i> ^c	<i>Finland</i> ^d
1976	— 3 (okt)	— 1 (okt)	— 4 (okt)	—
1977	— 6 (apr) — 10 (aug)	— 3 (apr) — 5 (aug)	— 3 (apr) — 5 (aug)	— 6 (apr) — 3 (sept)
1978	—	— 8 (feb)	—	— 8 (feb)
1979	—	—	— 3 (sept) — 5 (nov)	+ 2 (sept)
1980	—	—	—	+ 2 (mars)
1981	— 10 (sept)	—	—	—
1982	— 16 (okt)	— 3 (aug) ^e — 3 (sept)	— 3 (feb)	— 4 (okt) — 6 (okt)
1983	—	—	+ 3 (mars)	—

^a Devalvering gentemot "ormen" 1976 och april 1977; korg sedan augusti 1977

^b Devalvering gentemot "ormen" 1976 och 1977; korg sedan 1978

^c Devalvering gentemot "ormen" 1976 och 1977; EMS sedan 1979

^d Korg sedan februari 1973 (officiellt sedan 1977)

^e Devalvering genom ändring av USD-vikten i korgen från 25 till 11 procent

tesbalans är som framgår av *tabell 2* mycket likartad. Bytesbalansjämvikt uppnåddes 1978 och 1984.

Mycket synes således tala för att i varje fall de kortsiktiga effekterna av de svenska devalveringarna har varit lyckosamma. Handels- och bytesbalansen har snabbt förbättrats, samtidigt som inflationsimpulserna har blivit kortvariga. Men man måste i så fall ställa sig frågan varför upprepade devalveringar har blivit nödvändiga. Var det bara olyckliga omständigheter i form av den andra oljeprishöjningen 1979, som omtintgjorde 1977 års devalveringar? Men varför fungerade i så fall inte 1981 års devalvering på samma sätt som 1977 års? Beror det på att den skedde i ett svagare världsmarknadsläge eller berodde det på att hushåll och företag hade lärt sig att bättre parera effekterna av en devalvering? Kan man ta det faktum att den 16-procentiga devalveringen 1982 förefaller att ha identiska effekter med den 10-procentiga devalveringen 1977 till intäkt för att successivt större devalveringsprocent behövs för att uppnå samma effekt? Eller måste vi också ta i beaktande kvardröjande ef-

fekter från de tidigare devalveringarna 1976—77 respektive 1981? (Den sistnämnda poängen dras fram av Söderström, [1984]).

Utvecklingen i *Norge* har dominerats av den framväxande oljesektorn (i detta uttryck inkluderas utvinning och export av såväl olja som gas). Till följd av denna har bruttonationalproduktens tillväxt, kunnat vara väsentligt kraftigare än i OECD-området som helhet. Bytesbalansen har inte utgjort något större bekymmer. De stora underskotten vid slutet av 70-talet förorsakades till stora delar av inköp av kapitalvaror till oljeindustrin. Allt eftersom oljeproduktionen kommit i gång har underskotten svängt om till överskott.

De norska växelkursförändringarna har i stor utsträckning följt de svenska. I likhet med Sverige devalverade Norge i oktober 1976 och april 1977 inom ramen för ormen. Samtidigt som Sverige devalverade med ytterligare 10 procent i augusti och släppte orm-samarbetet, valde emellertid Norge (och Danmark) en mindre devalvering och kunde därmed kvarstanna i ormen. Successivt under 1978 inträdde emellertid såväl eko-

Tabell 2 Utveckling av real BNP, konsumentpriser och bytesbalans i de nordiska länderna, 1977—1984

Tillväxt i real BNP, procent

	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Norge</i>	<i>Finland</i>
1977	—1,6	1,9	3,6	0,7
1978	1,8	1,0	3,5	1,4
1979	3,8	3,5	4,5	7,2
1980	1,7	—0,2	3,8	5,0
1981	—0,6	0,1	0,8	1,4
1982	0,4	3,6	—0,6	2,5
1983	2,5	2,5	3,2	2,9
1984	2,7	4,0	3,5	4,2

Ökningstakt i konsumentpriser, procent

	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Norge</i>	<i>Finland</i>
1977	11,5	11,1	9,1	12,2
1978	10,0	10,0	8,1	7,8
1979	7,2	9,6	4,8	7,5
1980	13,7	12,3	10,9	11,6
1981	12,1	11,7	13,6	12,0
1982	8,6	10,1	11,3	9,6
1983	8,9	6,9	8,4	8,3
1984 ^a	8,0	6,2	6,2	7,5

Bytesbalans, mdr SDR

	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Norge</i>	<i>Finland</i>
1977	—1,9	—1,5	—4,3	—0,1
1978	—0,2	—1,2	—1,7	0,5
1979	—1,9	—2,3	—0,8	—0,2
1980	—3,4	—1,9	0,8	—1,1
1981	—2,3	—1,6	2,0	—0,2
1982	—3,2	—2,0	0,7	—0,9
1983	—1,0	—1,2	2,2	—1,0
1984 ^a	—0,1	—1,7	3,0	—0,5

^a Prognos från OECD

Källor: Konjunkturläget för BNP och priser, International Financial Statistics för bytesbalans.

nomiska som politiska svårigheter. Konkurrenssvårigheterna efter den svenska devalveringen hösten innan leddetill en förnyad norsk devalvering i februari 1978 med 8 procent. Samtidigt ledde planerna på att utvidga och permanenta orm-samarbetet inom ramen för det europeiska valutasystemet till politiska svårigheter och Norge lämna-de som en följd därav i december 1978 orm-samarbetet och definierade i fort-

sättningen sin valuta mot en korg av ut-ländska valutor.

I början av 1980-talet började den norska tillväxttakten markant mattas av. Till detta bidrog inte bara upp-bromsningen i den privata sektorn utan även en svagare tillväxt i den offentliga sektorn, och arbetslösheten steg till 2 procent 1981 och över 3 procent i början av 1983. Inflationstakten hade kunnat hållas låg i slutet av 1970-talet bl a till

följd av ett löne- och prisstopp 1978/79. När detta släpptes accelererade inflationen snabbt under början av 1980-talet.

Norge drabbades i än högre grad än Sverige av den successiva uppgången i dollarkursen. Från mitten av 1980 till mitten av 1982 steg den effektiva dollarkursen med mer än 30 procent. Efter som Norge hade givit dollarn en mycket stor vikt i sin valutakorg när denna tillskapades 1978, ledde detta till en faktisk appreciering av den norska valutan. I augusti 1982 bestämde sig regeringen och Norges Bank för att eliminera denna effekt. Dollarns vikt i valutakorgen minskades från 25 till 11 procent, samtidigt som man återförde korgens värde i norska kronor till vad som gällde 1978. Detta innebar i praktiken en devalvering med cirka 3 procent. Denna åtgärd följdes upp en månad senare med en devalvering mot den nya valutakorgen med ytterligare 3 procent. I samband med den svenska devalveringen i början av oktober 1982 valde emellertid Norge att inte förändra den norska kronans kurs mot sin valutakorg. I stället presenterades ett åtgärdspaket värt cirka 1,1 miljard norska kronor, vari bl a ingick en reduktion av investeringsavgiften och arbetsgivaravgiften samt elektricitetskostnaderna för vissa industrier.

Danmark reagerade på samma sätt som Norge och med samma procenttal i devalveringarna gentemot ormen i april och augusti 1977. Till skillnad från Norge valde däremot Danmark, rätt naturligt, att gå med i det europeiska valutasamarbetet när detta bildades i början av 1979.

Den danska stabiliseringspolitiken lades om i åtstramande riktning tidigare än den norska och svenska, dvs man övergav tidigare än i dessa länder försöken att hålla arbetslösheten på en acceptabel nivå.

Utvecklingen av BNP och priser har

emellertid varit ganska likartad den i Sverige och Norge. Det danska underskottet i bytesbalansen har emellertid varit svårare att få bukt med. I syfte att komma till rätta med den bestående externa obalansen utan att ytterligare förvärra arbetslöshetssituationen lades politiken om från 1981 på så sätt att den offentliga konsumtionen tilläts att öka i något snabbare takt än tidigare, samtidigt som man från 1982 införde ett pris- och lönestopp för att förbättra konkurrensläget. Den tidigare gällande löneindexeringen suspenderades också fram till 1985. Även indexeringen av de flesta offentliga transfereringar har suspenderats.

Inom ramen för det europeiska valutasamarbetet har under åren 1979–83 vidtagits inte mindre än 7 justeringar av växelkurserna. Dessa har varit nödvändiga till följd av att inflationsutvecklingen i länder som Förbundsrepubliken Tyskland och Nederländerna har avvikit markant från den i övriga länder. Med ett par undantag har således justeringarna inneburit uppskrivningar i den tyska marken och den holländska florinen gentemot övriga valutor i EMS-samarbetet.

Den danska kronan har påverkats av fyra av dessa sju förändringar av centralkurserna inom det europeiska valutasamarbetet. I september 1979 ändrades uteslutande den danska kronans och den tyska markens kurs. I november 1979 skedde endast en nedskrivning av den danska kronans värde mot EMS. De därpå följande förändringarna inom systemet har i högre grad berott på skillnader i ekonomisk politik mellan Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike. Initiativet till förändringarna i februari 1982 kom dock från Belgien. Danmark hakade emellertid på och begärde en devalvering med inte mindre än 7 procent, trots att det inte förekommit något tryck på den danska kronan. En kompromisslösning åstadkoms

genom en devalvering av den danska kronan med 3 procent. I nästa justering i mars 1983 var Danmark emellertid inte lika aktivt: det stora problemet förelåg här i stället för Frankrike. Slutresultatet blev att den danska kronan justerades upp gentemot den europeiska valutaenheten med cirka 3 procent.

Trots att *Finland* inte deltog i orm-samarbetet utan definierade sin valuta redan från 1973 mot en korg av andra valutor, devalverades ändå marken i samband med de två växelkursjusteringarna inom orm-samarbetet 1977. Finland hade då redan bakom sig fler erfarenheter av devalveringar än de övriga nordiska länderna. Till följd härav hade en viss skepsis redan utbredd sig angående devalveringars lämplighet som ett aktivt stabiliseringsinstrument. Markens värde gentemot korgen kunde därför bibehållas under år 1979–82. Den finska ekonomin undergick också under perioden en väsentlig mer positiv utveckling än de andra ländernas. Tillväxttakten har genomgående varit god, även om inflationstakten legat på en något högre nivå än i de andra länderna. Den snabbt växande öststatshandeln har ända fram till i år kunnat kompensera för den svaga marknadstillväxten i OECD-området och Finlands bytesbalans har också varit gynnsammare än den i Sverige och Danmark.

Från hösten 1982 har den finländska politiken i högre grad anpassats till de övriga nordiska ländernas och till Väst Europas. Två devalveringar med sammanlagt 10 procent företogs i oktober 1982 varefter följde ett strikt prisövervakningssystem fram till mitten av 1983. Vissa kostnader sänktes för företagen: sjukförsäkringsavgifterna sänktes med 1 procentenhet, industrin erhöll vissa låtnader i omsättningsskatten på investeringar och vissa industrier fick också återbäring på sin elskatt. Pensionsförsäkringsavgiften sänktes också med en halv procentenhet. Åtgärderna

finansierades med en höjning av omsättningsskatten. Från 1983 har även en skärpning skett av penningpolitiken och räntorna har i högre grad än tidigare anpassats till marknadsläget.

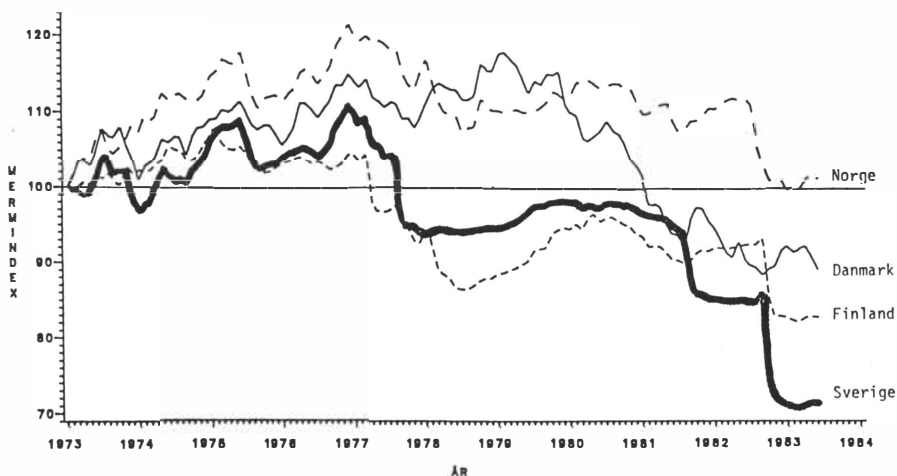
Mätning av konkurrenskraften

I *tabell 1* redovisades de förändringar som skett i de nordiska växelkurserna. Det är emellertid knappast meningsfullt att göra uttalanden om det befogade i devalveringarna utan att försöka få några mått på de olika valutornas genomsnittliga värde gentemot omvärlden. Detta fordrar att man väger samman utländska valutor till en sk valutakorg. Värdet på denna korg uttrycker valutans nominella utveckling. Denna kan sedan jämföras med ett lands inflationstakt jämfört med andra länder.

I *figur 1* visas sammanvägda valutakurser för de fyra stora nordiska länderna, varvid de vikter som använts för att väga samman utländska kurser härstammar från Internationella Valutafondens sk MERM-modell.

Den tjocka heldragna linjen visar utvecklingen för den svenska kronan enligt valutafondens index. Notera att ett lägre värde betyder en svagare, deprecierad eller devalverad, krona! Utgångspunkten är januari 1973, en period som valts som utgångspunkt därför att den representerar ett troligt jämviktsläge för de nordiska valutorna innan det turbulenta 70-talet sätter in. Under de första fyra åren var den svenska kronan ansluten till orm-samarbetet i Väst Europa. Den starka D-marken drog därför kronan med sig uppåt och fram till 1977 hade kronan effektivt apprecierat med inte mindre än cirka 10 procent. Början till depreciering syns våren 1977 med den 6-procentiga devalveringen, åtföljd i augusti av den större devalveringen på 10 procent. Därefter låg kronan stilla i relation till riksbankens valutakorg, vilket avspeglas i att även MERM-index

Figur 1 Effektiva valutakursindex (MERM)



Källa: IMF Financial statistics

ligger på en i stort sett oförändrad nivå under åren 1978–81. De två devalveringarna 1981 med 10 procent respektive 1982 med 16 procent syns tydligt i diagrammet. Med utgångspunkt från 1973 har således kronan deprecierat med cirka 30 procent.

Denna utveckling i de *nominella* växelkurserna säger emellertid intet om ett lands konkurrenskraft. Om t ex Sveriges prisutveckling under åren 1973–83 varit 30 procent snabbare än omvärlden skulle ju kronans *reala* värde vara oförändrat. Vi måste därför jämföra växelkursens utveckling med inflationen, mätt med konsumentpriser, exportpriser eller lönekostnader i de fyra länderna.

För Sveriges del visar utvecklingen av relativa konsumentpriser på en förstärkning av konkurrenskraften med cirka 25 procent jämfört med utgångsåret 1973. Enligt andra mått ligger förstärkningen på mellan 10 och 30 procent. För Danmark visar MERM-index jämfört med inflationen på en förstärkning av konkurrenskraften med 5 å 10 procent. Mätt med relativa arbetskrafts-

kostnader ligger förbättringen snarare på 10 å 15 procent. För Norge visar MERM-index jämfört med inflationen på ungefär oförändrad konkurrenskraft 1982 jämfört med 1973. Samma gäller övriga priser t ex relativa exportpriser. För arbetskraftskostnader är däremot den relativa utvecklingen mycket mer oförmånlig och siffrorna skulle indikera en försämring mellan åren 1973 och 1982 av storleksordningen 15 procent. En liknande siffra gäller också för *Finland*, medan konsumentpriserna skulle indikera en något mindre oförmånlig utveckling, cirka 5 procents försämring mellan 1973 och 1982.

Det förefaller mot denna bakgrund vara svårt att kritisera de norska och finska devalveringarna under 1982, eftersom de inte ens med snällaste sätt att räkna mer än återställde tidigare förlopad konkurrenskraft och troligen inte ens gjorde det. Däremot har uppenbarligen framför allt Sverige, men i någon mån också Danmark, skaffat sig en konkurrensfördel år 1983 jämfört med 1973.

Å andra sidan måste vi ha i minnet att

mätningar av konkurrenskraften inte ger hela bilden av ett lands ekonomi. Både Sverige och Danmark har dragits med fundamentala inre och yttre balansproblem. Dessa har tagit sig uttryck i stora underskott i bytesbalansen och i de offentliga budgetarna, men också i otillfredsställande utveckling i sparande och investering. En omläggning av den ekonomiska politiken var därför nödvändig. Frågan är bara om en devalvering var den rätta medicinen. Vi skall därför övergå till att behandla effekterna av 1982 års devalveringar.

Effekten av devalveringar på kort och lång sikt: teori³

Det finns flera kritiska punkter att diskutera då det gäller en ekonomisk reaktion på en devalvering. Den första punkten gäller *prissättningen* i export och import. Ett självklart påpekande är att behov av en devalvering endast uppstår där de interna priserna är trögrörliga. Om de inte vore det, skulle ju alltid en intern kostnadsanpassning komma till stånd i tillräckligt hög grad för att konkurrenskraft och marknadsandelar skall kunna bevaras. Men samtidigt som trögrörliga priser således är en förklaring till varför en devalvering behövs, krävs ändå rörliga priser för att en devalvering skall lyckas. Importörerna höjer sina priser, varvid hushåll likaväl som företag har anledning att vrida sin efterfrågan bort från importerade varor och tjänster och mot inhemska. Exportindustrin förväntas sänka sina priser i utländsk valuta så mycket som motsvarar storleken på devalveringen minus effekten av dyrare importerade insatsvaror. Om t ex importerade insatsvaror uppgår till halva värdet på exportprodukten, kan ju exportörerna bara sänka sina priser i utländsk valuta med halva storleken på devalveringen.

Nästa steg i processen gäller *effekten*

av de ändrade priserna på export och import. Här är det kritiska storlekarna på priskänsligheterna (priselasticiteterna) i efterfrågan och utbud på export och import. Men den ändrade prisstrukturen, framför allt de högre importpriserna, kommer också att få en *direkt effekt på inhemsk efterfrågan och produktion.*

En viktig fråga vid en devalvering gäller *graden av expansionsutrymme* i ekonomin. En devalvering verkar ju genom att vrida efterfrågemönstret från importerade varor till inhemskt producerade. Men detta förutsätter således att det finns utrymme för expansion i den konkurrensutsatta sektorn. Detta talar för att en devalvering inte kan användas i alla situationer när man har bytesbalansunderskott. Om den externa obalansen är ett direkt resultat av alltför hög inhemsk efterfrågan vid fullt kapacitetsutnyttjande, är devalvering en mindre lämplig medicin än om man har ett stort initialt underutnyttjande av kapaciteten.

En mycket kritisk faktor i bedömningen av hur devalveringen kommer att verka på sikt gäller *effekten på inhemska kostnader* och priset på den inhemska produktionen. Meade visade i sin redan klassiska bok från 1951 att ett nödvändigt villkor för att en devalvering skall fungera är att den nominella lönen inte anpassas uppåt i takt med importpriserna utan att den reala lönen, i varje fall tillfälligt, faller. Viktiga ingredienser när det gäller att bedöma hur lönebildningen påverkas av en devalvering är förekomsten av förväntningar och av kompensationsstänkande i lönekraven då devalveringar används som ett regelrätt inslag i den ekonomiska politiken.

En sista punkt som kanske är den viktigaste gäller behovet av en lämplig *eko-*

³ Bra läroböcker på detta område är t ex Dornbusch [1980], de Grauwe [1983] och Krueger [1983].

nomisk politik som beledsagar devalveringen. Tyvärr är det så att den ekonomiska politiken har försvunnit i mycket stor utsträckning ur de modeller med vilka man bedömer effekterna av en devalvering. Ett speciellt inslag, som i än lägre grad har studerats, gäller framgången med en prisstoppspolitik i samband med devalveringar. Denna brist i litteraturen är desto märkligare, som pris- och/eller lönestopp ofta gått hand i hand med devalveringar i praktiken.

Effekter av de nordiska devalveringarna: empiri

Det finns två typer av studier som kan ge svar på frågan om vad som händer vid en devalvering. Den första typen av studier är partiella och riktar uppmärksamheten uteslutande mot effekter på priserna. I vissa har man helt enkelt följt vad som hände med priserna; i andra har man estimerat regressioner för att få fram effekten på inhemska priser och löner av en växelkursförändring. Vi skall börja med dessa partiella modeller för att därefter beröra några totalmodeller för Norden och deras implikationer vad gäller devalveringar.

Madsen och Paldam [1984] har studerat 12 devalveringar under perioden 1948–71. Deras slutsatser är mycket gynnsamma för effekten av devalveringar. De nominella lönerna förefaller inte att reagera alls, importpriserna stiger bara med halva värdet av devalveringen. Slutresultatet är att efter 3 år förblir fortfarande 3/4 av devalveringens storlek en real effekt, vilket förstärker konkurrenskraft och bytesbalans. Men som kommentar till Madsens och Paldams optimistiska resultat måste vi konstatera att den period de analyserar, 1948–71, var trots allt en ganska lugn period. Den domineras av två tider med flera devalveringar, nämligen de som följde på brittiska devalveringar 1949

och 1967. Vid det första tillfället var kapitalrörelserna fortfarande kontrollerade i Europa. Tre år är också en alltför kort period att följa devalveringarna; de negativa effekterna kan förväntas att dyka upp först på längre sikt. Dessutom är det svårt att se vad effekten av devalveringarna är, eftersom Madsen och Paldam bara har en partiell modell. Det kan ju vara så att den positiva utvecklingen snarare är ett resultat av annan politik som följde samtidigt med devalveringen.

Madsens och Paldams slutsatser kontrasterar skarpt mot dem som Genberg [1978] funnit. Detta är intressant, eftersom Genberg också studerar devalveringar under samma period, men följer dem längre. Genbergs huvudslutsats är att priserna efter några år har anpassat sig till devalveringens storlek, så att effekterna på bytesbalansen upphör.

Spitäller [1980] har analyserat 10 länders devalveringar under perioden, 1973–78. Hans huvudslutsatser är att importpriserna redan inom ett år har fullständigt anpassat sig till devalveringarna. Vad beträffar exportpriserna har de inom ett år också anpassat sig fullständigt till devalveringen för vissa länder. För Sverige indikerar resultaten att exportpriserna inom första året redan har stigit med ungefär hälften av devalveringens storlek.

Robinson, Webb och Townsend [1979] har följt effekterna av en 10-procentig devalvering på det relativa exportpriset d vs exportpriset i i det devalverande landet jämfört med exportpriserna i övriga länder. Konkurrenternas reaktioner på devalveringen kommer därför med. Estimationsperioden är 1954–75.

Länderna kan indelas i tre olika grupper. I den första gruppen finner vi länder som kan karakteriseras som stora eller relativt stora. Genomslaget står här i direkt proportion till storleken. Således är t ex genomslaget på re-

lativa exportpriser i USA av en 10-procentig devalvering blott 5,8 procent, vilket kan jämföras med sådana siffror som 7,1 procent för Frankrike, 7,9 för Storbritannien, 9,3 för Västtyskland och 9,9 för Italien.

Den andra gruppen av länder är små öppna ekonomier: Nederländerna, Österrike, Sverige, Irland, Finland och Belgien. Ett karakteristiskt drag för samtliga dessa ekonomier (utom Nederländerna) är att prisseffekten skjuter över, d v s att exportpriset ökar med ett belopp som är *större* än devalveringen. Tex skulle en 10-procentig devalvering i Sverige innebära en ökning av det relativa exportpriset med 11 procent, medan motsvarande siffra för Finland är 12,7 procent.

Den tredje gruppen innehåller två länder, Danmark och Norge, som skiljer sig från de övriga genom att prisgenomslaget är mycket lågt: för Danmark 5,4 procent och för Norge 3,5 procent. Enligt författarna torde detta bero på den stora andelen jordbruksprodukter i den danska exporten respektive den stora andelen skogsprodukter och olja i den norska. Den senare förklaringen kan knappast vara relevant, eftersom skattningsperioden slutar 1975, d v s innan Norge började exportera olja. Dessutom är det konstigt om Norge skulle ha svårare än Finland att ändra exportpriserna på skogsprodukter efter en devalvering.

Vad beträffar prisstudier har vi slutligen Internationella Valutafondens MERM-modell (Artus och Mc Guirk [1981]). Denna modell studerar bl a effekten på exportpriserna av en devalvering med 10 procent på 3 års sikt. Om man antar en förhållandevis låg effekt från den höjda prisnivån till lönenivån, indikerar resultaten att i de nordiska länderna skulle exportpriserna stiga mellan 6 och 7 procent inom 3 år. Om vi höjer genomslaget av priser på löner till 85 procent, skulle effekterna av deval-

veringen i stället bli mellan 7 och 8 procent inom 3 år i samtliga fyra nordiska länder.

De studier som jag redogjort för hittills har varit partiella. De resultat jag nu skall redovisa för baseras däremot på fullständiga ekonometriska modeller, vilka söker avspegla hur en total ekonomi fungerar. Vid det här laget finns sådana modeller för de allra flesta länder. Däremot har endast ett fåtal experiment som inkluderar devalveringar redovisats. Jag skall redogöra för några av dessa.

För *Danmark* redovisar Hickman [1983] en simulering med Danmarks Statistiks modell ADAM. Importpriserna stiger här med storleken på devalveringen men detta är ett antagande och inte ett skattat resultat. Exportpriserna har däremot även efter fem år ännu inte anpassats fullständigt till devalveringen. Till följd av detta kommer exportvolymen att stiga kraftigt under samliga de år som redovisas i simuleringen. Detta i sin tur har en kraftigt påspädande effekt på produktion och sysselsättning, vilket är orsaken till att importvolymen stiger starkt trots prisseffekten. Modellen har en mycket utpräglad J-kurva, vilket kommer till uttryck vid att bytesbalansen försämras starkt under de tre första åren efter devalveringen. Därefter inträder emellertid en successiv förbättring.

Ännu mer positiva resultat för Danmark visas av SMEC-modellen (se Lybeck m fl [1984]). Ett karakteristiskt drag i båda modellerna är emellertid den låga följsamheten i lönerna till ökade priser, vilket i SMEC-modellen beror på att priser och löner är oförklarade i modellen, medan den ovan redovisade simuleringen med ADAM *förutsatte* konstanta *nominella* löner.

För *Norge* visar MODEX-modellen (Frenger, Jansen och Reymert [1982]) att en devalvering med 10 procent skulle höja exportpriserna med c:a 7 pro-

Tabell 3 Effekt av en devalvering av den svenska kronan med 10 procent i lågkonjunkturen 1971 enligt STEP-modellen (jämförelse med utveckling utan devalvering)

År	Real BNP (%)	Kons priser (%)	Bytesbalans (SEK mdr)
1	-0,6	2,9	-0,1
2	-0,2	4,9	3,0
3	0,9	6,1	5,3
4	1,6	7,0	4,6
5	0,3	8,5	5,3
6	-1,0	10,3	7,3

Källa: Lybeck m fl [1984]

cent på sikt. Även i denna modell beaktas emellertid inte alla reaktioner i ekonomin.

För Sverige finns flera ekonometriska modeller. De mest meningsfulla när det gäller studier av devalveringar är emellertid STEP-modellen med de simuleringar som redovisas i Lybeck m fl [1984] samt Lindskog [1985]. *Tabell 3* visar effekterna på real BNP, prisnivå och bytesbalansen enligt STEP.

Som synes av tabellen är effekterna av en devalvering mycket oförmånliga under det första året. Modellen har en J-kurva, så till vida att bytesbalansen försämras det första året. Effekterna av de ökade priserna på den inhemska efterfrågan är också så starka att produktion och sysselsättning faller under de första två åren efter devalveringen. Därefter inträder emellertid en successiv förbättring, som leder till höjd BNP under åren 3, 4 och 5. Redan år 6 är emellertid effekten på BNP åter negativ. Detta år har också prisnivån fullständigt anpassats till devalveringen. Bytesbalansen fortsätter emellertid att förbättras ytterligare någon tid, till följd av eftersläpningseffekterna i export- och importfunktionerna.

För Finland redovisas ännu mer negativa resultat. I de simuleringar med Finlands Banks modell BOF som redovisas

i Lybeck m fl [1984] är förbättringarna i bytesbalans av en devalvering genomgående mycket små, medan effekterna på den totala produktionen blir negativa redan efter 4 år. På sikt kommer konsumentpriserna att fullständigt anpassas till devalveringen. Detta gäller en simulering som utgick från en devalvering i lågkonjunkturen 1966. I liknande studier, där simuleringen i stället startades 1974, är de negativa effekterna ännu mer uttalade. Här visar modellen en J-kurva, så att bytesbalansen initialt försämras. Därefter inträder under ett par år en mycket svag förbättring av bytesbalansen, som redan efter 3 år förbyts i en försämring.

Halttunen [1980] har visat hur viktigt det är med den ekonomiska politik som beledsagar devalveringen. Han jämför en devalvering av marken med 10 procent, dels i fallet där penningpolitiken inte rörs alls, dels i det fall där penningpolitiken inriktas på att hålla räntan konstant så att penningmängden ökar vid en devalvering. I det första fallet är effekterna på bytesbalansen genomgående försumbara. I det andra fallet sker en mycket markant *försämring* av bytesbalansen de första åren, varefter bytesbalansen i stort sett återgår till den tidigare nivån. Prisgenomslaget av devalveringen är genomgående i stort sett fullständig, men något långsammare i fallet med den mer åtstramande penningpolitiken. Slutligen befinner en ackommoderande penningpolitik leda till att BNP förbättras kortsiktigt, men i båda fallen inträder på längre sikt en försämring jämfört med situationen devalveringen förutan.

Enligt en simuleringsmodell i Halttunen och Korkman [1983], är prisutvecklingen så explosiv att det inhemska priset (BNP-deflatorn) redan efter 4 år skjuter över devalveringens storlek. På sikt anpassar sig prisnivån till devalveringen. Konkurrenskraften förbättras därför mycket kortvarigt och redan ef-

ter några år blir förändringen närmast till det sämre. Bytesbalansen förbättras ytterst kortvarigt, varefter en försämring sätter in. Effekten på totala produktionen, BNP, är initialt något positiv, men på längre sikt en försämring jämfört med situationen utan devalvering. Det är intressant att konstatera att dessa resultat för Finland är i stort sett identiska med dem som redovisas för Sverige i Lindskog [1985].

Slutsatser

Med något undantag är de studier som redovisats överens om att effekterna av en devalvering *som sådan* är övergående. Studier över utvecklingen av priser efter en devalvering indikerar att i små öppna ekonomier av Sveriges typ har såväl exportpriser som interna priser anpassat sig fullständigt till devalveringens storlek efter c:a 4–6 år. Men ett flertal studier har också visat på risken att priserna överreagerar. Detta är givetvis det allra allvarligaste. Om priserna på sikt anpassar sig exakt till devalveringen har man åtminstone fått något andrum innan man åter är tillbaka vid startpunkten. Men om priserna skjuter förbi devalveringens storlek kommer ju situationen att ha förvärrats av devalveringen efter några år.

Med hjälp av ekonometriska modeller har man också studerat effekterna av en devalvering i kombination med en allmänt åtsramande finans- och/eller penningpolitik. Studier finns här främst för Sverige, Finland samt Storbritannien. Resultaten visar att en restriktiv politik inte räcker till för att förhindra devalveringens negativa effekter på sikt; däremot kan reaktionen i löner och priser fördröjas.

Slutsatsen måste därför vara att om en devalvering skall ha en chans att lyckas *måste* den kombineras med ingrepp i löne- och prisbildningen. Detta gäller givetvis i än högre grad i de nordiska ekonomierna där devalveringar har blivit ett så vanligt inslag i politiken att förväntningarna hos både företagare och löntagare anpassat sig därtill. Skall en ekonomi i de svårigheter som karakteriserar Sverige och Danmark kunna ta sig ur krisen är kanske ingrepp i löne- och prisbildning av dansk modell oundvikliga.

Referenser

- Artus, J.R. och Mc Guirk, A. [1981], "A Revised Version of the Multilateral Exchange Rate Model", *IMF Staff Papers* 28 June.
- Cooper, R.N. [1984], "A Monetary System for the Future", *Foreign Affairs* 63, Fall.
- De Grauwe, P. [1983], *Macroeconomic Theory for the Open Economy*, London: Gower Publishing Co.
- Dornbusch, R. [1980] *Open Economy Macroeconomics*, New York: Basic Books.
- Frenger, P., Jansen, E.S. och Reymert, M. [1982], "MODEX — En modell för verdenshandelen og norsk eksport av bearbejdede industrivarer", Statistisk Sentralbyrå, Oslo, Artikler no 136.
- Genberg, H. [1978], "An Empirical Comparison of Alternative Models of Currency Depreciation", *Scandinavian Journal of Economics* 80, nr 3.
- Halttunen, H. [1980], *Exchange Rate Flexibility and Macroeconomic Policy in Finland* Helsinki: Bank of Finland B:35.
- Halttunen, H. och Korkman, S. [1983], "External Shocks and Adjustment Policies in Finland, 1973–80", i M. de Cecco, red., *International Economic Adjustment: Small Countries and the European Monetary System*, Oxford: Basil Blackwell.
- Hickman, B. [1983], "Exchange Rates in Project LINK", i P. de Grauwe och T. Peeters, red., *Exchange Rates in Multi-Country Econometric Models* London: MacMillan.
- Korkman, S. [1981], "Växelkurspolitiken i Finland", *Ekonomisk Debatt* årg 9, nr 2.
- Krueger, A.O. [1983], *Exchange Rate Determination*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindskog, D. [1985], "Effekter av de senaste årens devalveringar och realränteuppgång", *Ekonomisk Debatt* årg 13, nr 2.
- Lybeck, J.A. m fl [1984], "A Comparison of the Dynamic Properties of Five Nordic Macroeconometric Models", *Scandinavian Journal of Economics* 86 nr 1.
- Lybeck, J.A. [1985], *Devalveringar — ett inslag i de nordiska ländernas stabiliseringspolitik* Stockholm: Liber.
- Madsen, E.S. och Paldam, M. [1984], "Exchange Rate Changes in the OECD Area 1948–71: A Comparative Time Path Approach", *Recherches Economiques de Louvain*.
- Meade, J.E. [1951], *The Balance of Payments*, London: Oxford University Press.
- Robinson, W., Webb, T.R. och Townsend, M.A. [1979], "The Influence of Exchange Rate Changes on Prices", *Economica* Vol 46 February.
- Skånland, H. [1983], "Norsk valutakurspolitik", *Penger og Kredit* 11 juni.
- Spitäller, E. [1980], "Short Run Effects of Rate Changes on Terms of Trade and Trade Balances", *IMF Staff Papers* 27 June.
- Söderström, H.T. [1984], Recension av Statens Industriverks utredning "Effekter av 1982 års devalvering", *Ekonomisk Debatt* årg 12, nr 5.
- Thygesen, N. [1983], "Monetary Policy and Constraints in the European Community — Exchange Rate Policies and Monetary Targets in the EMS Countries," EG rapport.

Hur utvärdera en devalvering?*

En vanlig föreställning är att alla devalveringar avser att förbättra "kostnadsläget". Lars Hörngren och Anders Vredin pekar i denna artikel på ett annat viktigt syfte: att komplettera en åtstramningspolitik och mildra dennas effekter på sysselsättningen. Ett försök att utvärdera de senaste devalveringarna, utan att beakta struktureffekter, kan leda till felaktiga slutsatser.

I Ekonomisk Debatt 4/1985 presenteras en utvärdering av de nordiska ländernas devalveringar, signerad Johan A Lybeck. Artikeln är en sammanfattning av en bok som skrivits på uppdrag av Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet (Lybeck [1985a]). Lybeck hävdar i artikeln bl.a. att den svenska devalveringen 1982 var "uttryckligen offensiv" (sid. 253) och att erfarenheten visar att "effekterna av en devalvering *som sådan* är övergående" (sid. 264). Artikeln mynnar ut i slutsatsen att en devalvering "*måste* . . . kombineras med ingrepp i pris- och lönebildningen" (sid. 264) för att kunna lyckas. Lybeck bryr sig emellertid inte om att definiera vad han menar med en "lyckad" devalvering. Läsaren ges sålunda inte någon klar bild av vilka (kort- eller långsiktiga) effekter som i ett idealfall skulle bli resultatet av en "offensiv" devalvering. Utan ett dylikt referensalternativ är det tyvärr omöjligt att bilda sig en uppfattning t.ex. om graden av framgång hos den senaste svenska devalveringen, eller om hur allvarligt man bör ta på Lybecks "varning för variabla växelkurser".¹

Det är en vanlig föreställning att en devalverings främsta syfte är att åstadkomma en förbättring av handelsbalansen genom att sänka priset på svensk produk-

tion jämfört med utländsk (på hemmamarknaden såväl som på exportmarknaderna). Enligt detta synsätt innebär varje inhemsk pris- och lönestegring en "urholkning" av de konkurrensfördelar växelkursjusteringen åstadkommit. I den aktuella debatten ifrågasätts sålunda ofta om några effekter av devalveringen 1982 verkligen kvarstår.

I denna artikel ska vi visa att "kostnadsläget" inte är det enda måttet på en devalverings effekter. När det gäller en "offensiv" devalvering, ett begrepp som vi definierar noggrannare längre fram, är det t.o.m. direkt missvisande att ta det relativa kostnadsläget som utgångspunkt.

Lybeck bygger i nog grad sina slutsatser om devalveringars ogynnsamma egenskaper på en genomgång av ett flertal ekonometrisk studier. Vi ska därför också granska möjligheterna att använda detta material för en utvärdering av den förda växelkurspolitiken. Vår slutsats är att Lybecks analys, såväl teoretiskt som empiriskt, bygger på ett mycket svagt underlag.

*Vi är tacksamma för synpunkter från Johan Myhrman och Staffan Viotti.

¹ Jfr Lybeck [1982].

Varför devalvera?

I ett rörligt växelkurssystem tar sig tendenser till ojämvt i ett lands betalningsbalans uttryck i en depreciering eller appreciering av landets valuta.² Vanligtvis tillåts dock inte valutakurser att flyta *helt* fritt. De penningpolitiska myndigheterna världen över intervenerar på valutamarknaderna i syfte att stabilisera kursutvecklingen. Dessa ambitioner att hålla mer eller mindre fasta kurser innebär att betalningsbalansojämvt i stället kommer att avspeglas i förändringar i de officiella valutareserverna. Samtidigt gäller att de faktorer som skapar betalningsbalansojämvt inte alltid är de direkta orsakerna till justeringar av i övrigt fasta växelkurser.³ Ett valutaflöde framtvingar ju inte någon devalvering med mindre än att det hotar att tömma valutareserven. Möjligen med reservation för devalveringen i augusti 1977, har de senaste svenska devalveringarna inte motiverats av några omfattande valutaflöden. I stället har de förklarats vara del av stabiliseringspolitiska program mot arbetslöshet, inflation och underskott i bytesbalansen.

Om devalveringen 1982 säger Lybeck [1985 b] att den inte syftade "till att återställa värdet på kronan till något jämviktsläge utan till att undervärdera kronan så mycket att en export-ledd industriell expansion kunde ske" (sid. 253). Jämviktswäxelkursen definierar Lybeck här som den kurs som innebär oförändrad relativ köpkraft för kronan jämfört med 1973. Kronan är sålunda undervärderad om dess värde har sjunkit mer sedan 1973 än vad inflationen i svenska konsumentpriser under samma period har överstigit den genomsnittliga inflationen i omvärlden. Med utgångspunkt i denna definition, finner Lybeck att Sveriges "konkurrenskraft" förstärktes med cirka 25 procent 1973–1983.

Detta antyder att bristande konkurrenskraft inte var något problem vare sig 1981 eller 1982. Syftet med devalveringar

na var istället att åstadkomma en expansion av industrisektorn, d.v.s. att påverka ekonomins struktur. Vi skulle därför kunna definiera devalveringarna 1981 och 1982 som "strukturpåverkande", en klumpigare men mer lättbegriplig beteckning än "offensiv".

Omvänt skulle vi kunna definiera en devalvering som sker i ett läge med en övervärderad valuta som "kostnadspåverkande", då syftet i detta fall är att korrigera ett oförmånligt kostnadsläge orsakat av för snabb pris- och lönestegring.

I praktiken har naturligtvis varje devalvering *effekter* på både kostnader och struktur och en modell som används vid en utvärdering av en växelkursjustering borde därför beakta båda dessa aspekter. Om en devalverings *syfte* i första hand är att vara strukturpåverkande, bör emellertid analysen inriktas på att belysa just denna aspekt.

Lybeck hävdar att syftet med devalveringen 1982 var att ändra ekonomins sektorsammansättning, men han studerar främst effekterna på kostnadsläget. Eftersom han själv betonar att kostnadsläget inte var problemet är denna ansats något förvånande och den bidrar till att det är så svårt att utläsa vad Lybeck egentligen menar med en "lyckad" devalvering. Vi kommer i det följande kortfattat att diskutera en devalverings effekter på ekonomins struktur och även presentera, enligt vår mening, rimliga kriterier för vad som kan betraktas som en lyckad strukturpåverkande devalvering.

Om vi bortser från det allmänna problemet huruvida en jämviktswäxelkurs överhuvudtaget går att definiera och från specifika problem med köpkraftsparitets-

² Om betalningsbalansen är i ojämvt, dvs om saldot av ett lands bytes- och kapitalbalans inte är noll, är detta liktydigt med ett utbuds- eller efterfrågeöverskott på landets valuta. Se t ex Dornbusch och Fischer [1984], kap. 18–19.

³ Detta faktum avhåller inte Lybeck [1985a] från att försöka förklara devalveringar med hjälp av teorier för flytande växelkurser.

teorin,⁴ kan vi fråga oss varför de svenska regeringarna 1981 och 1982 bestämde sig för att skapa en undervärderad krona och en "export-ledd industriell expansion". Lybeck [1985 b] hävdar att Sverige "har dragits med fundamentala yttre och inre balansproblem", vilka "tagit sig uttryck i stora underskott i bytesbalansen och i de officiella budgetarna, men också i otillfredsställande utveckling i sparande och investering" (s. 260). Det är väl känt att bytesbalansen inte bara är ett uttryck för skillnaden mellan export och import, utan även för det totala finansiella sparandet, d.v.s. skillnaden mellan sparande och investeringar. Därför gäller att *en växelkursförändring påverkar bytesbalansen om och endast om den påverkar nivån på sparandet och/eller investeringarna*.

Medan en devalverings effekter på det totala finansiella sparandet är svåra att förutse, finns det en direkt koppling mellan bytesbalansen och budgetpolitiken: Vid given nivå på det privata sparandet och på investeringarna, innebär en åtstramningspolitik (d.v.s. ökat offentligt sparande) *definitions*mässigt en förbättring av bytesbalansen. Det privata sparandet är emellertid inte oberoende av utformningen på budgetpolitiken. Söderström [1984] visar att för perioden 1970–1983 gäller att det offentliga och det privata sparandet har varit varandras spegelbilder. Åtstramningspolitiken innebär således i sig själv ingen garanti för en bytesbalansförbättring, även om en stram finanspolitik är det medel som man främst bör förlita sig på om man vill åtgärda stora underskott i statsbudgeten och utlandsbetalningarna.⁵

Icke desto mindre kan det finnas skäl att göra en devalvering till en del av receptet mot extern obalans. Johnson [1958] påpekar att en devalvering bör ses som ett komplement till åtstramningspolitiken, vilket är ägnat att motverka tendenser till arbetslöshet. Sådana kan nämligen uppkomma som ett resultat av åtstramningspolitik i kombination med nominell pris-

och lönestelhet. Lybecks [1985 b] påstående att en devalvering måste beledsagas av en "lämplig *ekonomisk politik*" (sid. 260–261) kan visserligen inte bestridas, men det bör understrykas att *om målet är en bytesbalansförbättring är det snarare devalveringen som utgör ett komplement till åtstramningspolitiken än tvärtom*. Detta kan tyckas vara en onödigt subtil distinktion, men den har konsekvenser för synen på hur en devalvering lämpligen bör utvärderas. Låt oss därför se närmare på hur en åtstramningspolitik som kompletteras med en devalvering kan bli en framgångsrik politik för förbättrad extern balans med bibehållen intern balans.⁶

Effekter av åtstramning och devalvering

En åtstramningspolitik som tar sig uttryck i t.ex. en minskning av de offentliga transfereringarna till hushållen leder till minskad total efterfrågan i ekonomin. Detta påverkar inte produktionen i den "konkurrensutsatta" delen av ekonomin om, vilket antas i t.ex. EFO-modellen, import- och exportpriser är helt givna (i utländsk valuta) från världsmarknaden. Detta antagande innebär att K-sektorns producenter till ett givet pris kan sälja hur mycket de vill på exportmarknaden.⁷ Åtstramningspolitiken leder därmed till att K-sektorn ökar sitt nettoutbud (minskar sin

⁴ Se t ex Lybeck [1982, 1985a].

⁵ Om det inte finns någon direkt anledning att tro att de privata sparande- och investeringsbesluten är ineffektiva, bör ett bytesbalansunderskott endast föranleda åtgärder i den mån man anser att den offentliga sparandebristen är för stor. I så fall finns det ingen anledning att utöver mål om de offentliga finanserna också ställa upp ett särskilt bytesbalansmål.

⁶ Den verbala analysen i detta avsnitt bygger framför allt på Corden (1977). För mer sofistikerade analyser, se t ex Cuddington, Johansson och Löfgren [1984] eller Neary [1980].

⁷ Även om detta extrema antagande är vanligt, kan dess berättigande ifrågasättas. Det är emellertid inte avgörande för den här presenterade synen på rollfördelningen mellan budget- och växelkurspolitiken.

nettoefterfrågan) på världsmarknaden, vilket är liktydigt med att handelsbalansen uppvisar ett större överskott (mindre underskott).

Den minskade efterfrågan som blir följden av åtstramningen drabbar emellertid inte bara K-sektorns produkter (dvs export- och importvaror), utan även de varor och tjänster som enbart har sin avsättning på den inhemska marknaden. Med EFO-modellens terminologi produceras dessa varor och tjänster inom den "skyddade" delen av ekonomin, S-sektorn. I en värld utan priströgheter skulle det utbudsöverskott inom S-sektorn som åtstramningspolitiken åstadkommer omedelbart leda till sänkta priser på S-produkter och lägre produktion i den skyddade delen av ekonomin. Likväl skulle inte någon arbetslöshet uppstå, om den från S-sektorn friställda arbetskraften kunde sugas upp i en "industriell expansion" av K-sektorn. En sådan förutsätter i sin tur sänkta nominallöner (vid givna världsmarknadspriser och växelkurser). Ökad produktion inom K-sektorn innebär dessutom ytterligare positiva effekter på handelsbalansen.

En åtstramningspolitik ger således både direkt och indirekt en positiv förändring av handelsbalansen. Den direkta effekten åstadkoms genom *dämpningen av den totala efterfrågan*, medan den indirekta är ett resultat av en *strukturomvandlingsprocess*. Om, vilket förefaller realistiskt, det finns ekonomiska, psykologiska eller andra hinder mot nominella pris- och lönesänkningar, kan strukturomvandlingen underlättas och arbetslösheten hållas nere genom en devalvering. Det viktiga är att *lönen sänks relativt priset på K-produkter*, vilket kan ske antingen genom en nominallönesänkning eller genom en devalvering, som – vid givna världsmarknadspriser i utländsk valuta – leder till en höjning av K-sektorns priser i kronor.⁸

Däremot är det osäkert, och t.o.m. av mindre intresse, om reallönen – definie-

rad som nominallönen deflaterad med ett allmänt prisindex – faller. Från utrikes-handelsteorin vet vi att en relativpriskorrigering till förmån för K-sektorn på sikt missgynnar löntagare, i motsats till kapitalägare, om den konkurrensutsatta produktionen är mer kapitalintensiv (mindre arbetskraftsintensiv) än den skyddade. Detta gäller emellertid inte nödvändigtvis på kort sikt, och om vi beaktar att grupperna "S-varor", "K-varor", "löntagare" och "kapitalister" inte är homogena blir även de långsiktiga inkomstfördelningseffekterna oklara.⁹ Det kan t.ex. inte uteslutas att såväl nominal- som reallönenivån stiger när arbetskraft överförs från konkurrensutsatt till skyddad produktion. Löntagare och kapitalister som av någon anledning är bundna till S-sektorn kommer dock otvekydigt att missgynnas av den relativpriskorrigering som åtföljer en handelsbalansförbättring, medan löntagare och kapitalägare i K-sektorn gynnas. Å andra sidan missgynnas inte konsumenterna av S-produkter av en devalvering, till skillnad från dem som konsumerar export- och importprodukter. Till detta kommer inkomstfördelningseffekterna av åtstramningspolitiken, vilket gör de totala effekterna mycket svåröverskådliga.

Varken nominal- eller reallöneutveckling är således avgörande för devalveringens framgång. Särskilt missvisande är det att tolka stigande exportpriser som ett tecken på att devalveringen "misslyckats". Som vi sett är en höjning av K-sektorns priser en viktig del av den eftersträvande anpassningsprocessen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att om ett bytesbalansunderskott upplevs som ett problem måste en åtstramningspolitik genomföras. En devalvering är användbar endast om prissystemet är inflexibelt och då som komplement till åtstram-

⁸ Se även Vredin [1984].

⁹ Se t.ex. Corden [1977], kap. 2 och Norman (1983), kap 3–4.

ningsåtgärderna, d.v.s. för att förhindra att dessa leder till arbetslöshet. Eftersom syftet är att åstadkomma en expansion av K-sektorn måste de intressanta kriterierna sökas bland variabler som mäter storleken på denna. En framgångsrik devalvering skulle således kännetecknas av t.ex. en ökad industriproduktion och ökad industrisysselsättning. Förutsättningen för att dessa effekter ska bli bestående är att en åtstramning av S-sektorn verkligen genomförs.

Lybecks argument

Johan Lybeck [1985 b] skriver att det är "självklart" att det uppstår ett "behov" av en devalvering endast om priser är trögrörliga, men att det ändå krävs prisflexibilitet för att en devalvering skall "lyckas" (sid. 260). Corden [1977] uttrycker det hela något klarare: En devalvering är *nödvändig* endast om nominella priser är trögrörliga och *effektiv* endast om reallöner är flexibla. Av detta följer emellertid inte att det, för att en devalvering skall lyckas, krävs att exportpriserna sänks i utländsk valuta och att reallönen sänks, vilket Lybeck påstår. Att dessa påståenden är felaktiga kan vi sluta oss till av analysen ovan.

Lybeck hävdar vidare att en lyckad devalvering förutsätter att det finns "utrymme för expansion i den konkurrensutsatta sektorn" (sid. 260). Detta är riktigt i så måtto att en devalvering som inte åtföljs av någon åtstramning riskerar att endast skapa överhettning på arbetsmarknaden och därmed förknippade löne- och prisstegringar. Avsikten med en devalvering är ju emellertid att lösa upp kortsiktiga hinder mot pris- och lönesänkningar, vilka utgör ett problem endast i ett läge med utbudsöverskott på varor och arbetskraft. Ett läge med ledig kapacitet (i ekonomin totalt, inte nödvändigtvis i K-sektorn) är alltså inte främst en förutsättning för att en devalvering skall lyckas

utan för att en sådan åtgärd överhuvudtaget skall vara aktuell.

Lybeck tycks anse att det avgörande kriteriet för om en devalvering ska bedömas som lyckad är om den visar sig leda till en *bestående* sänkning av det relativa exportpriset och en *långsiktig* förbättring av bytesbalansen. Även här är Lybecks utgångspunkter oklara. För det första har vi ovan visat att en exportprissänkning inte nödvändigtvis är önskvärd och att bytesbalansen mer direkt påverkas av finanspolitiken. För det andra betonar Lybeck själv att devalveringar syftar till att lösa upp *nominella trögheter* och dessa kan knappast utgöra ett problem på lång sikt.

För det tredje måste man fråga sig om det finns någon anledning att förvänta sig att en isolerad devalvering, dvs en som ej åtföljs av en åtstramning, ska ha några bestående reala effekter. Här kan vi söka stöd i grundläggande ekonomisk teori. Som bekant befinner sig makroteorin sedan några år i snabb förvandling och många gamla sanningar har kommit att ifrågasättas. Trots detta kvarstår en betydande enighet om vilka långsiktsegenskaper en rimlig makromodell bör ha. Oklarheterna gäller således i första hand modellens egenskaper på kort sikt.¹⁰

En av de restriktioner som numera måste betraktas som allmänt accepterade är frånvaron av s.k. penningillusion, vilket innebär att en nominell störning inte har några bestående effekter på reala variabler. Ett exempel på detta är att en samtidig höjning av den nominella lönen och den allmänna prisnivån inte kan förväntas påverka arbetskraftsutbudet på

¹⁰ Följande citat tyder på att Lybeck möjligen har en annan syn på utvecklingen inom makroområdet: "(Vi vet) relativt väl hur olika ekonomisk-politiska ingrepp påverkar ekonomin i varje fall på kort sikt. Däremot föreligger som bekant större skillnad mellan de skolor som går under namnen keynesianer resp. monetarister om de långsiktiga effekterna" (Lybeck [1985c], s. 2). Tyvärr ger Lybeck inte några exempel på vari enigheten resp. oenigheten i dessa frågor skulle bestå.

lång sikt, då löntagarna förr eller senare kommer att upptäcka att priserna stigit lika mycket som lönerna.

Vad innebär då detta för långsiktseffekterna av en devalvering? Växelkursen är uppenbarligen en nominell variabel. En devalvering måste följaktligen betraktas som en nominell störning. I en makromodell med rimliga långsiktsegenskaper bör därför en isolerad devalverings effekter på bytesbalansen vara noll och alla relativpriser återgå till utgångsläget på lång sikt. Den mekanism genom vilket detta sker kan t.ex. beskrivas i termer av lönebildningen, vilket Lybeck också är inne på. För Lybeck är det emellertid en avgörande fråga om genomslaget på priser och löner är fullständigt eller kanske t.o.m. större än den ursprungliga devalveringen. Mot bakgrund av de teoretiska övervägandena ter sig en sådan diskussion som tämligen ointressant. Det blir i första hand en fråga om rimligheten i långsiktsegenskaperna hos de anlitade modellerna. Om en modell, exempelvis genom att den har en otillfredsställande beskrivning av löne- och prisbildningen, visar att man genom att devalvera kan öka exporten på lång sikt, är den enda möjliga slutsatsen av detta att modellen är felspecificerad.

Följaktligen är det mindre meningsfullt att definiera en devalvering som "misslyckad" om det visar sig att den inte har permanenta effekter. Ekonomisk teori säger oss i så fall att alla isolerade devalveringar är dömda att "misslyckas". *En åtgärd med enbart kort- och medelfristiga effekter måste rimligen utvärderas med utgångspunkt från dessa.*

Ekonometriska studier

När det gäller de långsiktiga effekterna kan vi således förlita oss på grundläggande teoretiska restriktioner. För att bedöma vad som händer på kort och medellång sikt skulle i princip ekonometriska studier kunna vara av värde, eftersom

teorin säger oss mycket lite om anpassningsförloppen i ekonomin.

Lybeck motiverar också i stor utsträckning sina slutsatser om devalveringars effekter med hänvisning till ekonometriska resultat. De ovan diskuterade oklarheterna i de teoretiska resonemangen bidrar emellertid till att även hans tolkningar av det empiriska materialet måste ifrågasättas på flera punkter.

Den ena typen av studier som Lybeck återoppar är partiella analyser av devalveringars effekter på priserna. Särskilt stort intresse ägnar han åt att diskutera exportprisernas utveckling. Højningar av dessa tolkas som entydiga tecken på att devalveringen "misslyckats". Som framgått ovan är detta inte relevant om man studerar en liten öppen ekonomi. Lybecks betoning av exportprisernas roll skulle kunna bero på att han inte anser det rimligt att beskriva Sverige som en liten, öppen ekonomi. Denna tolkning motsägs dock av att GUESS-modellen, en ekonomisk modell som Lybeck utvecklat, explicit bygger på denna ansats: "GUESS cover(s) the case of the small open economy and assume(s) that export prices are set by the outside world" (Lybeck m fl [1984], s. 40).¹¹ Det finns emellertid vissa problem och oklarheter i den tolkning av modellen för en liten öppen ekonomi som görs i GUESS-modellen, vilka eventuellt kan förklara Lybecks syn på exportprisernas roll.¹²

Som ovan nämnts är innebörden av antagandet om en liten, öppen ekonomi att *exporten är utbudsbestämd*. Exportvolymen beror på relationen mellan världsmarknadspriserna (i kronor) och priserna på S-sektorns produkter. Denna implikation av modellen saknas emellertid i GUESS, där exportvolymen antas bero

¹¹ Se Lybeck [1980] för en fullständig presentation av GUESS.

¹² Diskussionen i detta avsnitt bygger på Hörngren [1985]. Där görs även en kritisk genomgång av de modelljämförelser som finns i Lybeck m fl [1984] och som utnyttjas i Lybeck [1985a, b].

på kvoten mellan världsmarknadspriset och ett exportpris. Detta är den konventionella formuleringen av *exportefterfrågan* i en modell för ett land som antas kunna påverka sina exportpriser, dvs inte är att betrakta som "litet". Eftersom Lybeck, helt i enlighet med sitt syfte att formulera en modell för en liten öppen ekonomi, antagit att exportpriser hela tiden följer världsmarknadspriset¹³, är relativpriset i exportekvationen helt opåverkat av en devalvering. Världsmarknadspriset mätt i kronor stiger, men samtidigt höjs exportpriserna lika mycket. Följden av detta är att Lybeck tagit bort möjligheten att med hjälp av en växelkursjustering påverka exportvolymen.

I Lybeck m fl [1984] presenteras resultat från vad som betecknas som en devalvering i GUESS-modellen. Där redovisas betydande effekter på exportvolymen, något som kan tyckas oförenligt med den beskrivning av modellens egenskaper som gjorts här. Vid en noggrann läsning av artikeln finner man dock att det antagits att *devalveringen medför en proportionell sänkning av exportpriset i utländsk valuta*. Givet formuleringen av exportekvationen leder detta självfallet till en exportökning, men detta antagande är helt oförenligt med påståendet att modellen beskriver en liten, öppen ekonomi och följaktligen också tvärt emot vad som antagits i exportprisfunktionen.

Om Lybeck bygger sin uppfattning om exportprisernas avgörande roll på de egenskaper som GUESS har, är hans synsätt förklarligt. Problemet är att Lybecks inställning till modellen för den lilla, öppna ekonomin är något ambivalent. Han åberopar den i sin beskrivning av GUESS-modellen, men har inte tagit konsekvenserna fullt ut av detta antagande i modellspecifikationen. När han sedan ska simulera modellen överger han det helt utan någon som helst motivering.¹⁴

Den andra typen av resultat som Lybeck hänvisar till i sin empiriska översikt bygger på simuleringar av ekonomiska

makromodeller. Lybecks huvudfråga är om effekterna på relativpriser och bytesbalans är permanenta eller ej. Som framgått ovan är detta en meningslös frågeställning och om svaret blir något annat än att devalveringens effekter är övergående visar det endast att ifrågavarande modell har otillfredsställande långsiktsegenskaper.¹⁵

Aven i andra avseenden finns det anledning att vara relativt skeptisk till resultaten från dessa ekonometriska modeller. Här kan vi dessutom finna stöd i Lybecks egna kommentarer. Han påpekar t ex att "parametrarna i den ekonometriska modell som används för att bedöma effekterna av en devalvering inte är opåverkade av att devalveringar har använts tidigare". Han är således medveten om den s k Lucas-kritiken (Lucas [1976]) mot policysimuleringar. Trots det betecknar han STEP-modellen, vilken skattats på data fram till 1976, som den "mest meningsfulla när det gäller studier av devalveringar" (Lybeck [1985b], s. 263) och är beredd att använda den för att bedöma effekterna av den *sjätte* svenska devalveringen sedan 1976. Vidare kan vi notera att ingen av de svenska modeller som Lybeck refererar till har en genomarbetad sektorstruktur. De är följaktligen inte lämpade för att analysera struktureffekterna av en deval-

¹³ Det finns också en kapacitetsutnyttjandeterm i exportprisfunktionen, men den torde varken kvalitativt eller kvantitativt ha någon nämnvärd betydelse; jfr tabell 2 i Lybeck m fl [1984].

¹⁴ Det redovisade experimentet kan inte betecknas som en egentlig devalvering då växelkursjusteringen kombinerats med en helt omotiverad exportpris-sänkning. Någon förklaring till hur statsmakterna går till väga för att framtvinga en sådan prispolitik ges således inte. Att på detta sätt "korrigera" sin modell genom att definiera om simuleringsexperimentet tyder på en något oortodox inställning till hur ekonometriska modeller bör konstrueras och hanteras.

¹⁵ Flera av de modeller Lybeck refererar till måste sägas tillhöra denna kategori. Ett undantag är Linskogs [1985] modell där slutsatsen att en devalverings verkningar är temporära är resultatet av (rimliga) a priori-antaganden. Detta kan därför inte tolkas som ett *empiriskt* belägg för att devalveringar "misslyckas", vilket Lybeck tycks benägen att göra.

vering. Lybecks försök att använda dem för att utvärdera 1982 års devalvering, vars syfte var just att påverka ekonomins struktur, tycks därför vara mindre väl genomtänkt.

Slutsatsen blir tyvärr att det tillgängliga empiriska materialet är till mycket liten hjälp när det gäller att bedöma devalveringens verkningar. Syftet med Lybecks omfattande sammanställning är vällovligt, men resultaten är alltför svaga för att kunna utgöra grunden för några tvärsäkra slutsatser.

Förväntade och oförväntade devalveringar

Lybeck betonar upprepade gånger distinktionen mellan förväntade respektive oförväntade devalveringar och hänvisar till teorin om rationella förväntningar. Beträffande devalveringen 1982 skriver han: "De flesta initierade bedömare förväntade sig att den tillträdande regeringen skulle visa handlingskraft medelst en devalvering. Men att den skulle bli så stor som 16 procent kom som en överraskning. Till följd av storleken kom den också att få effekter på priserna och därmed på marknadsandelar, bytesbalans m.m. Men effekterna är konsistenta med en devalvering på ca 10 procent; resten av devalveringen var förväntad" (Lybeck i DN 1985-01-31).¹⁶

Innebörden av detta resonemang är att företag och löntagare på ca tre veckor lyckades anpassa sig fullständigt till en *förväntad* sexprocentig devalvering. Där emot tycks de haft betydligt svårare att justera priser och löner efter den *realiserade* devalveringen, eftersom dess reala effekter ju sträckt sig över flera år. Tyvärr preciserar Lybeck inte vari denna skillnad mellan ekonomins anpassningsförmåga till förväntade respektive oförväntade devalveringar består.

Förklaringen till denna asymmetri torde ligga i en misstolkning från Lybecks sida av modeller med rationella förvänt-

ningar. Det är riktigt att man i sådana modeller ofta finner att förväntade ekonomisk-politiska ingrepp inte har några reala effekter. Detta beror emellertid på att man utöver rationella förväntningar vanligen även antar att *priser och löner är fullständigt flexibla*. Problemet om man försöker tillämpa denna ansats på devalveringar är att om inte några priser är trögrörliga har ju heller inte en oförväntad devalvering några reala effekter. Å andra sidan innebär förekomsten av nominella trögheter att företag och löntagare inte har lättare att anpassa sig till en förväntad än en oförväntad devalvering. Denna distinktion är således ointressant som utgångspunkt för en analys av växelkursjusteringar.

Däremot torde en förväntad eller t o m förutsedd devalvering framkalla betydande förskjutningar i internationella betalningsströmmar. Sådana tecken torde vara tydligare indikatorer på starka devalveringsförväntningar än de som Lybeck använder sig av. Anpassningsåtgärder av detta slag kan göra att en planerad devalvering måste tidigareläggas, men de kan knappast ha någon större betydelse för de efterföljande reala effekterna.

Sammanfattning och slutsatser

I denna artikel har vi tagit upp ett antal frågor som väcks vid en läsning av Johan Lybecks [1985a, b] utvärdering av devalveringar som stabiliseringspolitiskt medel. Särskild tonvikt har lagts på hans diskussion av den svenska devalveringen i oktober 1982 och hans påstående att denna var "uttryckligen offensiv", dvs inte föranleddes av en bristande konkurrenskraft utan av en strävan att lösa strukturella problem. Det är här i första hand två frågor där Lybecks angreppssätt gör att han inte kan ge några tillfredsställande svar.

¹⁶ Se även Lybeck [1985a], s 113, 160–161, där liknande resonemang förs.

Den första frågan gäller vilka *motiv* som kan ligga bakom en sådan strukturpåverkande devalvering. Svaret är att en devalvering kan vara ett lämpligt komplement till en åtstramningspolitik vars mål är att minska underskotten i statsbudget och bytesbalans. Den andra frågan gäller vad som *utmärker* en framgångsrik strukturpåverkande devalvering. Här blir svaret att den framför allt utmärks av att den stimulerar en expansion av K-sektorn och därmed begränsar de negativa sysselsättningseffekter som en åtstramningspolitik kan få i ett system med stela nominella priser och löner. En konsekvens av detta är att en devalvering *inte* bör utvärderas på grundval av utvecklingen av t ex bytesbalansen. Denna säger mer om graden av åtstramning än om devalveringens framgång. En analys av bytesbalansens (och budgetsaldots) utveckling är däremot aktuell om utvärderingen utsträcks till att omfatta inte bara devalveringen utan även politiken för extern och intern balans i stort.

Det pågår för närvarande en debatt om huruvida verkningarna av den senaste devalveringen "urholkats" av pris- och lönestegringar. Det bör därför än en gång betonas att de *struktur- och sysselsättningseffekter* som var devalveringens huvudmål mycket väl kan åtföljas av nominella exportpris- och lönehöjningar.

En av Lybecks policyslutsatser är att en devalvering måste kombineras med "ingrepp i pris- och lönebildningen" för att lyckas och han tycks här förorda pris- och lönestopp. Detta skulle dock direkt kunna motverka devalveringens syfte eftersom den önskade strukturuomvandlingsprocessen inte kan komma till stånd utan (nominella) prishöjningar i den konkurrensutsatta sektorn. Om de av Lybeck rekommenderade ingreppen innebär att följsamhetsklausuler avvecklas kan de dock bidra till att underlätta de förskjutningar av relativa löner och priser som krävs.

Vi har i denna artikel kritiserat de okla-

ra utgångspunkterna i Lybecks studie för vad som rimligen kan menas med en "lyckad" devalvering och hans tolkningar av ekonometriska modeller och deras resultat. Det bör nämnas att många av de aspekter som vi betonat på ett eller annat sätt berörs i Lybecks framställning. Problemet är att det i allmänhet görs på ett alltför osystematiskt sätt. Som framgått har vi på flera punkter kunnat hämta stöd för våra invändningar i citat från Lybeck och exemplen på motsägelser av detta slag skulle kunna mångfaldigas. Vi kritiserar således inte Lybeck för att ha underlåtit att nämna enligt vår mening viktiga aspekter, utan för att han helt har förbigått dem när han dragit sina slutsatser. En aldrig så omfattande genomgång av litteraturen kan inte kompensera för bristen på konsistent analys.

Denna kritik mot Lybecks analys innebär inte att hans grundläggande skepsis mot att använda devalveringar som ett regelbundet inslag i stabiliseringspolitiken nödvändigtvis är felaktig. Vi har emellertid försökt visa att en sådan bedömning måste grundas på helt andra argument än de Lybeck presenterar.¹⁷

Referenser

- Calmfors, L. [1982]. "Stabiliseringspolitik med starka löntagarorganisationer". *Ekonomisk Debatt*, årg 10, nr 7.
- Corden, W.M. [1977]. *Inflation, Exchange Rates and the World Economy*. Clarendon Press, Oxford.
- Cuddington, J., P-O Johansson och K.G. Löfgren (1984). *Disequilibrium Macroeconomics in Open Economies*. Blackwell, Oxford.
- Dornbusch, R. och S. Fischer (1984). *Macroeconomics*, 3:e uppl. McGraw-Hill.
- Hörgren, L. (1985). "A Comparison of the Dynamic Properties of Five Nordic Macroeconometric Models – A Critical Note". *Scandinavian Journal of Economics* Vol 87, nr 3.
- Johnson, H.G. [1958]. "Towards a General Theory of the Balance of Payments". I Caves och Jones (red) [1968]. *Readings in International Economics*. Allen and Unwin, London.

¹⁷ Se t ex Myhrman [1977]. Calmfors [1982] och Söderström m fl [1985] för diskussioner av växelkursen som stabiliseringspolitisk norm och andra aspekter som ej kunnat tas upp här.

- Lindskog, D. [1985], "Effekter av de senaste årens devalveringar och realränteuppgång". *Ekonomisk Debatt*, årg 13, nr 2.
- Lucas, R.E., Jr [1976], "Econometric Policy Evaluation – A Critique". I Brunner och Meltzer (red), *The Phillips Curve and Labor Markets*. North-Holland, Amsterdam.
- Lybeck, J.A. [1980], "GUESS: A Pedagogical Macromodel of a Small Open Economy". Memorandum No 78, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Lybeck, J.A. [1982], "Varning för variabla växelkurser". *Ekonomisk Debatt*, årg 10, nr 2.
- Lybeck, J.A. [1985a], *Devalveringar – ett inslag i de nordiska ländernas stabiliseringspolitik*. Liber, Stockholm.
- Lybeck, J.A. [1985b], "Devalveringar – ett inslag i de nordiska ländernas stabiliseringspolitik". *Ekonomisk Debatt*, årg 13, nr 4.
- Lybeck, J.A. [1985c], *Statsskuldtrantorna och ekonomin*, Ds Fi 1985:2. Liber, Stockholm.
- Lybeck, J.A. m fl [1984], "A Comparison of the Dynamic Properties of Five Nordic Macroeconometric Models". *Scandinavian Journal of Economics* Vol 86, nr 1.
- Myhrman, J. [1977], "Kostnadsutvecklingen är avgörande". *Ekonomisk Debatt*, årg 5, nr 3.
- Neary, P. [1980], "Nontraded Goods and the Balance of Trade in a Neo-Keynesian Temporary Equilibrium". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. XCV, nr 3.
- Norman, V. [1983], *En liten, åpen økonomi*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Söderström, H.T. [1984], "Den svenska ekonomins balansbrister ur ett finansiellt perspektiv". *Skandinaviska Enskilda Banken Kvartalsskrift*, nr 2.
- Söderström, H.T. m fl [1985], *Vägen till ett stabilt Sverige*. Studieförbundet Näringsliv & Samhälle, Stockholm.
- Vredin, A. [1984], "Devalveringens priseffekter". *Ekonomisk Debatt*, årg 12, nr 7.

Stabiliseringspolitik med starka löntagarorganisationer*

Lars Calmfors diskuterar i artikeln hur stabiliseringspolitik bör bedrivas i en ekonomi med starka och centraliserade löntagarorganisationer. Han visar att en devalvering är otillräcklig för att uppnå makroekonomisk balans om statsmakterna garanterar full sysselsättning också i lägen då obalanserna orsakas av för höga reallöner. Slutsatsen är därför att en devalvering för att lyckas måste följas upp med en stram efterfrågepolitik.

Under senare år har samspelet mellan stabiliseringspolitik och lönebildning uppmärksamrats allt mer i den ekonomisk-politiska debatten i de nordiska länderna. Förmodade effekter på lönebildningen spelar ofta en central roll när det gäller att bedöma olika stabiliseringspolitiska åtgärder. Samtidigt står det klart att vi saknar en etablerad lönebildningsteori för ekonomier som de nordiska där några få starka och centraliserade arbetsmarknadsorganisationer dominerar.

Syftet med denna artikel är att diskutera stabiliseringspolitik och lönebildning som ett *spel* mellan regering och löntagarorganisationer. För att få fram de grundläggande poängerna skall en mycket förenklad analysram användas. Avslutningsvis modifieras dock några av de grövsta förenklingarna.

Analysramen

Låt oss anta att det existerar endast *en* fackförening som organiserar *all* arbetskraft och att denna *ensidigt* bestäm-

mer lönerna. Arbetsgivarsidan antas vara så svag att den tvingas acceptera den av fackföreningen bestämda lönenivån. Dessa förenklingar kan ses som en typbild av en ekonomi där flertalet löntagare är organiserade i några få löntagarorganisationer och där de faktorer som styr löntagarorganisationernas lönekrav också har ett avgörande inflytande på avtalsförhandlingarnas slutliga utfall.

Hur agerar en sådan fackförening? Anta att den bekymrar sig dels för reallönerna, dels för sysselsättningen. När lönenivån fastställs, avväger således fackföreningen fördelarna av en högre reallön mot den ökade arbetslöshet som kan bli följden. Detta antagande är det vanliga i den nationalekonomiska litte-

* Artikeln är en vidareutveckling av ett föredrag på Nordiska ekonomiska forskningsrådets seminarium om inkomstpolitik i de nordiska länderna 3–4 maj 1982 i Köpenhamn. Jag är tacksam för synpunkter från deltagarna i forskningsrådets seminarium och från Henrik Horn och Torsten Persson. De problem som tas upp här behandlas mer utförligt i Calmfors [1982] och Calmfors & Horn [1982].

ratur som finns om fackföreningars beteende och kan lätt motiveras utifrån normala antaganden om de individuella medlemmarnas preferenser.¹ Det torde också spegla en relativt utbredd uppfattning om vilka typer av överväganden som påverkar löntagarorganisationernas uppträdanden i de nordiska länderna.

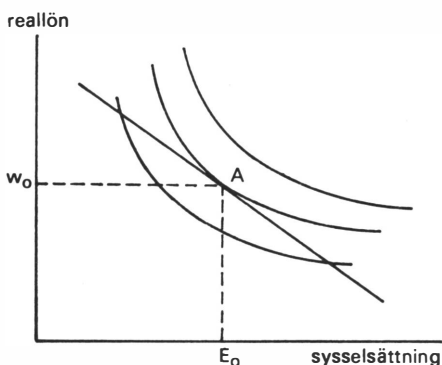
Fackföreningens beslutsproblem åskådliggörs i *figur 1*. En serie indifferenskurvor anger var och en de kombinationer av reallön och sysselsättning som fackföreningen betraktar som likvärdiga. Ju mer åt nordost indifferenskurvorna ligger, desto högre välfärd upplever fackföreningen. Den räta linjen anger sambandet mellan reallön och efterfrågan på arbetskraft i ekonomin. Jag antar att reallönen är så hög att efterfrågan på arbetskraft alltid kan tillgodoses. Denna bestämmer därmed sysselsättningen.

Fackföreningen kommer att välja den kombination av reallön och sysselsättning som ger högst välfärd, dvs den punkt där sysselsättningslinjen tangenter en indifferenskurva (punkt A med reallönen w_0 och sysselsättningsnivån E_0 i *figur 1*).

Störningar och ekonomisk politik

Man kan tänka sig olika typer av störningar i modellen. Fackföreningen kan

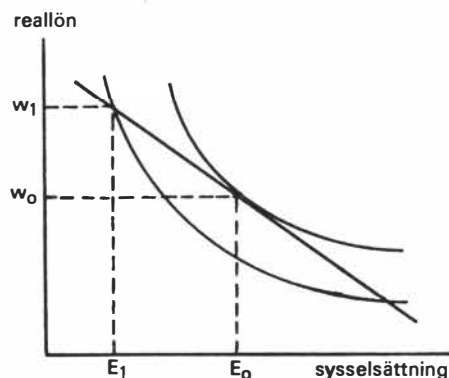
Figur 1.



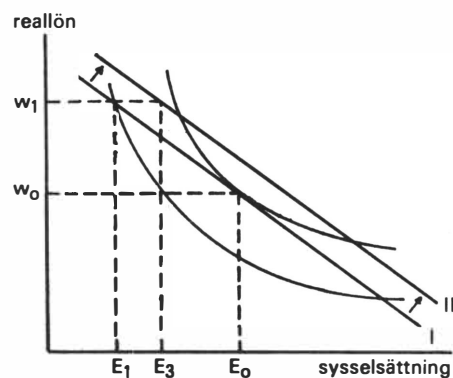
tex tillfälligt överskatta den internationella prisutvecklingen (som skedde i Sverige 1975/76) och därför driva igenom en så hög nominell lön att följden blir en högre reallön och därmed en lägre sysselsättning än man egentligen eftersträvar. I *figur 2a* blir reallönen w_1 i stället för w_0 , och sysselsättningen E_1 i stället för E_0 .

Man kan också tänka sig olika typer av störningar som minskar efterfrågan på arbetskraft vid given reallön (tex en oförutsedd höjning av relativpriset på olja eller en långsammare produktivtetsutveckling än väntat). I *figur 3a* för-

Figur 2a.

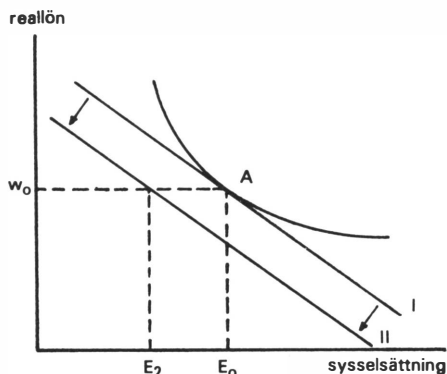


Figur 2b.



¹ Se tex McDonald & Solow [1982] eller Oswald [1982].

Figur 3a.

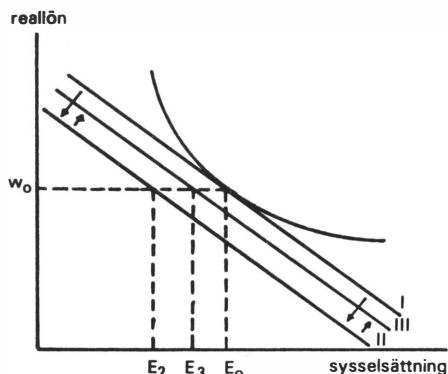


skjuts då efterfrågekurvan för arbetskraft till vänster från I till II. Om reallönen i förväg satts till w_0 , blir följden att sysselsättningen faller från E_0 till E_2 .

I båda de angivna fallen kan regeringen vidta sysselsättningspolitiska åtgärder. Genom att öka sysselsättningen i den offentliga sektorn eller subventionera arbetskraftskostnaderna i hela (eller delar av) det privata näringslivet, kan regeringen öka arbetskraftsefterfrågan igen och förhindra att den alltför höga reallönen leder till minskad sysselsättning. I figur 2b och 3b förskjuts efterfrågekurvan för arbetskraft utåt igen, så att sysselsättningsminskningen delvis motverkas (med de sysselsättningspolitiska insatserna faller sysselsättningen endast till E_3 i de båda diagrammen).

Man skulle nu kunna teckna en idealbild av samspelet mellan regering och fackförening. När tillfälliga störningar uppkommer, stabiliserar regeringen sysselsättningen genom en aktiv sysselsättningspolitik. I utbyte mot detta avstår facket under normala förhållanden från reallönehöjningar som leder till arbetslöshet, så att de sysselsättningspolitiska åtgärderna kan dras tillbaka när de tillfälliga störningarna upphör. Lönebildningen följer m a o en stabil

Figur 3b.



huvudkurs à la EFO-modellen, medan tillfälliga störningar möts genom tillfälliga ekonomisk-politiska insatser. Detta skulle kunna uppfattas som en bild av arbetsfördelningen mellan arbetsmarknadsorganisationer och regering i t ex Sverige under 50- och 60-talen.

Ackommodation av löneökningar

Man får emellertid en helt annan situation om löntagarorganisationen lär sig och utnyttjar att statsmakterna motverkar tendenser till arbetslöshet också vid *permanent* löneökningar utöver utrymmet — den tekniska termen är att dessa löneökningar "ackommoderas".

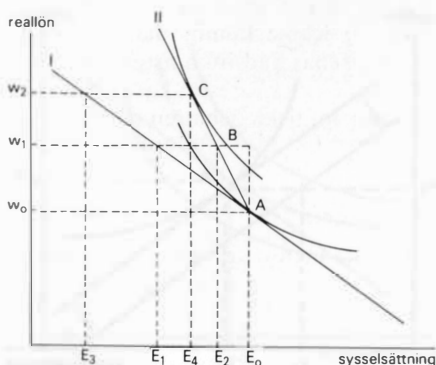
En sådan situation illustreras i figur 4. Linje I visar arbetskraftsefterfrågan vid en given ekonomisk politik. Liksom tidigare ger reallönen w_0 högsta möjliga välfärd för fackföreningen. Om reallönen höjs till w_1 , skulle sysselsättningen falla till E_1 , vilket skulle medföra en välfärdsförlust för fackföreningen. Men anta nu att den väntar sig att sysselsättningspolitiska åtgärder sätts in (t ex en expansion av den offentliga sektorn), så att sysselsättningen endast faller till E_2 ($E_2 - E_1$ arbeten tillskapas i den offentliga sektorn). Av samma skäl väntar man sig att en höjning av reallönen till w_2 endast leder till att sys-

selsättningen minskar till E_4 . Vid dessa väntade ekonomisk-politiska reaktioner, blir således den väntade arbetskraftsefterfrågan mindre känslig för variationer i reallönen. Linje II visar hur sysselsättningen beror av reallönen om hänsyn tas till den förväntade sysselsättningspolitiken.

I denna situation kommer löntagarorganisationens beteende att ändras. Punkt A ger inte längre högsta möjliga välfärd. Höjs lönen till w_1 , minskar ju sysselsättningen endast till E_2 , medan indifferenskurvan visar att fackföreningen är beredd att acceptera en minskning till E_4 i utbyte mot denna reallönehöjning. Fackföreningen kan således göra en välfärdsvinst för sina medlemmar genom att pressa upp reallönen över w_0 . Som diagrammet ritats kommer högsta möjliga välfärd nu att uppnås vid reallönen w_2 och sysselsättningen E_4 i punkten C.

En akkommodationspolitik som håller sysselsättningen uppe också vid permanenta lönestörningar kommer således att leda till höjda reallöner. Men dessutom får den i mitt exempel det anmärkningsvärda resultatet att sysselsättningen sjunker. En aktiv sysselsättningspolitik kan således ge rakt motsatta effekter mot vad som eftersträvas! Förklaringen är enkel: den aktiva sysselsättningspolitiken sänker "priset" i form av ökad arbetslöshet vid en reallönehöjning och ger därmed fackföreningen incitament att välja en högre reallön och lägre sysselsättning än den annars skulle göra. Samtidigt får man av sysselsättningspolitiska skäl en expansion av den offentliga sektorn (den offentliga sysselsättningen ökar med $E_4 - E_3$ i figur 4). Detta leder i kombination med höjda kostnader för arbetslöshetsunderstöd (arbetslösheten ökar i figur 4 med $E_0 - E_4$) och minskade skatteintäkter till budgetunderskott som i en öppen ekonomi går hand i hand med underskott i bytesbalansen.

Figur 4.



Min hypotes är att mekanismer av det skisserade slaget är en viktig förklaring till varför många länder med en aktiv sysselsättningspolitik och starka fackföreningar (som de nordiska länderna), kommit att fastna i strukturella obalanser med vad som allmänt bedöms som för höga reallöner, arbetslöshet och underskottsproblem.

Modellen behöver inte nödvändigtvis tolkas som att löntagarorganisationerna medvetet kalkylerat med olika sysselsättningspolitiska insatser. En annan tolkning är att det skett en gradvis inläring av att en reallöneökning som överstiger produktivitetstillväxten *inte* leder till någon påtaglig arbetslöshet utan att de som förlorar sina arbeten i den privata konkurrensutsatta sektorn kan sugas upp i den offentliga.

Vägar ut ur krisen

Anta nu att min hypotes om sambandet mellan lönebildning och sysselsättningspolitik stämmer för de nordiska länderna! Dessa skulle m a o under 70-talet ha hamnat i ett läge av typen C i figur 4. Anta vidare att punkten A representerar en godtagbar situation för regeringen! Vilka vägar finns det i så fall ut ur en ojämviktssituation som C tillbaka till jämvikt i punkten A?

Jag ska här begränsa diskussionen till tre renodlade alternativ: (1) devalvering; (2) icke-ackommodationspolitik; (3) skattebaserad inkomstpolitik. Dessa har alla sina förespråkare i den ekonomisk-politiska debatten och har också kommit till användning i praktisk politik.

Devalvering

En första metod att sänka reallönen är att *devalvera*. Detta höjer priserna i inhemsk valuta i den utlandskonkurrerande sektorn. Temporärt kan en sänkning av reallönen alltid åstadkommas på detta sätt om nominallönerna inte är fullständigt indexerade. Men en *permanent* sänkning av reallönen är omöjlig att uppnå enbart med denna metod.

Så länge som löntagarorganisationen tror på en fortsatt ackommodationspolitik kommer samma reallön w_2 fortfarande att eftersträvas. I nästa avtalsperiod kommer löntagarna att kompensera sig och återställa reallönen till den tidigare nivån. En mer fullständig indexering av nominallönerna i syfte att skydda reallönerna i framtiden kan väntas i nya avtal. I värsta fall kan man rentav få försök att i *förväg* kompensera sig för väntade framtida devalveringar.

En devalveringspolitik som inte åtföljs av andra åtgärder riskerar således att endast leda till ökad inflation utan att någon reallöneanpassning uppkommer. Den omskrivna finska devalveringscykeln är ett välkänt exempel på mekanismer av detta slag. (Korkman [1981].)

Icke-ackommodationspolitik

En andra metod är att slå in på en icke-ackommodationspolitik, dvs att avstå från åtgärder i syfte att undanröja den arbetslöshet som beror på att reallönen överstiger en viss nivå. Om regeringen deklarerar att den i fortsättningen kommer att följa en sådan politik, skapas incitament för en reallöneanpassning.

I exemplet i *figur 4* kan regeringen deklarerar att den i fortsättningen *inte* längre kommer att vidta sysselsättningspolitiska åtgärder när reallönen överstiger w_0 . Sysselsättningslinjen vrids då tillbaka från II till I, dvs sysselsättningens känslighet för reallönevariationer ökar igen. I så fall ger reallönen w_0 åter högsta möjliga välfärd för löntagarorganisationen. Väljs denna reallön, kommer sysselsättningen att stiga och behovet av statliga sysselsättningspolitiska insatser bortfaller.

Problemet med denna politik gäller *trovärdigheten*. Om löntagarorganisationen tror att regeringen inte vågar iscensätta en icke-ackommodationspolitik utan att det endast är fråga om ett försök att "prata" ner reallönen, kommer den att hålla fast vid reallönen w_2 . Detta ställer regeringen inför ett dilemma. Slår den verkligen in på icke-ackommodationslinjen, faller sysselsättningen till E_3 . Fortsätter man att ackommodera en hög reallön, avhänder man sig möjligheten att få en återgång till makroekonomisk balans. Det är därför svårt att se hur man vid en sådan trovärdighetskris skall kunna undvika en period av *temporär* arbetslöshet (en demonstrationsrecession) för att övertyga löntagarorganisationen om att regeringen menar allvar.

Skattebaserad inkomstpolitik

En tredje möjlighet som ofta framförs som ett keynesianskt alternativ till icke-ackommodationspolitiken — och som tex tycks ha förespråkare inom svensk socialdemokrati (jfr krisprogrammet) — är vad som brukar benämnas en *skattebaserad inkomstpolitik*. Tanken är att de negativa effekterna på lönebildningen av en aktiv sysselsättningspolitik ska kunna undvikas, om regeringen använder skatterna för att skapa incitament för låga löneökningar.

I min modell kunde de personliga inkomstskatterna göras beroende av reallönen på ett sådant sätt att maximal reallön *efter skatt* uppnås vid den av myndigheterna eftersträfvade reallönen före skatt w_0 . När reallönen överstiger w_0 , skulle man skatten höjas på ett sådant sätt att reallönen efter skatt minskar som visas i *figur 5*. Då skulle löntagarorganisationen också i fallet med en aktiv sysselsättningspolitik uppnå högsta möjliga välfärd genom att välja reallönen w_0 . En skattebaserad inkomstpolitik skulle i detta exempel göra det möjligt för myndigheterna att som tidigare fortsätta med en aktiv sysselsättningspolitik i form av variationer i de offentliga utgifterna utan att reallönenivån drivs upp.²

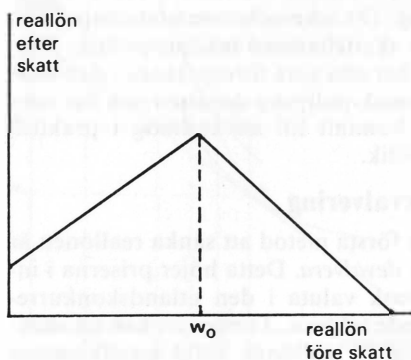
En skattebaserad inkomstpolitik av detta slag lider emellertid av samma trovärdighetsproblem som icke-ackommodationspolitiken. Om löntagarorganisationen inte tror på att regeringen ska våga genomföra den deklarerade inkomstpolitiken kommer någon reallöneanpassning inte att ske. Då måste hotet om skattehöjning utlösas med de välfärdsförluster detta innebär. Men skillnaden gentemot icke-ackommodationspolitiken är i mitt exempel att ökad arbetslöshet *kan* undvikas. Detta förutsätter dock att löntagarorganisationen inte försöker kompensera sig för en sådan skattehöjning genom att höja reallönen före skatt över w_0 i mitt exempel.

Slutsatser från modellen

Summerar vi modellanalysen, är slutsatserna mycket klara. En devalvering kan *tillfälligt* sänka reallönen och öka sysselsättningen, men på sikt sker en återgång till den ursprungliga reallönen om devalveringen inte kompletteras med andra åtgärder.

En *permanent* sänkning av reallönen kräver enligt modellen antingen en övergång till icke-ackommodationspo-

Figur 5.



litik eller till en skattebaserad inkomstpolitik. Inom den valda analysramen är metoderna likvärdiga i den meningen att samma resultat kan uppnås på sikt. Men i båda fallen riskerar man allvarliga övergångsproblem: kraftigt ökad arbetslöshet med icke-ackommodationspolitiken, sänkta reallöner efter skatt med den skattebaserade inkomstpolitiken. Inom ramen för modellen blir ett val mellan de båda metoderna beroende av om man vill låta anpassningsbördan drabba majoriteten sysselsatta löntagare eller en minoritet av arbetslösa.

En modifierad analys

Så långt har slutsatserna dragits från en mycket förenklad modell som bortser från en rad viktiga aspekter. Enligt min uppfattning fångar den ändå väsentliga drag i samspelet mellan lönebildning

² En likartad politik föreslogs redan 1955 av Bent Hansen. Liksom förslaget ovan syftade detta till att påverka incitamenten för *löntagarna*. Senare års förslag om TIP ("tax-based incomes policies") i USA och England har i regel syftat till att påverka incitamenten till löneförändringar för *arbetsgivarna*, vilket är naturligt mot bakgrund av den mer decentraliserade arbetsmarknaden i dessa länder (jfr Okun & Perry [1978]).

och ekonomisk politik i de nordiska länderna. Men i en mer fullständig analys är det nödvändigt att beakta fler faktorer.

Avslutningsvis ska jag därför försöka diskutera hur slutsatserna modifieras när man också tar hänsyn till att det: (1) finns ett *ömsesidigt* samband mellan det politiska och det ekonomiska systemet; (2) i verkligheten finns *flera* löntagarorganisationer; (3) finns starka marknadsmässiga inslag i lönebildningen (löneglidning) och (4) sannolikt existerar en undre gräns för de nominella löneökningarna. Detta är bara några av de faktorer som man bör beakta i en utvidgad analys, men det kan vara lämpligt att uppehålla sig just vid dem eftersom de relativt lätt kan ingå i den tidigare analysen.

Samspelet mellan det ekonomiska och det politiska systemet

Förekomsten av olika åsikter om den ekonomiska politiken i en demokrati kan förstärka de trovärdighetsproblem som diskuterats ovan. Finns det en politisk opposition som ifrågasätter den förda politiken, blir den omedelbart mindre trovärdig. Det kanske rentav kan uppstå situationer där löntagarorganisationerna medvetet väljer höga reallöner i hopp om att därigenom kunna tvinga fram en omläggning av den ekonomiska politiken (antingen därför att den sittande regeringen själv lägger om politiken för att inte förlora nästa val eller därför att en ny regering efter ett regimskifte ändrar kurs). För att minska denna risk är det viktigt med *samförstånd* om den grundläggande politiken mellan alla de partier som kan tänkas komma till makten.

Det är också viktigt att hitta en "smal väg" mellan för starka och för svaga effekter när en icke-ackommodationspolitik eller en skattebaserad inkomst-

politik introduceras. Blir effekterna små, framstår det inte som klart att en politikomläggning verkligen ägt rum och incitamenten för löntagarorganisationerna att förändra sitt beteende kan bli för svaga. Blir effekterna starka, finns risken att de främst ses som ett resultat av en orättvis politik och inte som en följd av löntagarorganisationernas beteende. Detta leder förmodligen i första hand till politiska krav på en ändrad politik och inte till krav från löntagarna på sina organisationer att vara mera återhållsamma.

Konkurrensen mellan löntagarorganisationerna

En annan faktor som bör beaktas är konkurrensen mellan *olika* löntagarorganisationer. Även om löntagarorganisationerna ofta agerar samfällt, dominerar vid andra tillfällen spänningarna mellan dem. Relativlönerna mellan olika grupper tycks ofta spela en väl så viktig roll för löntagarorganisationernas uppträdande som reallönen och sysselsättningen. Såvitt jag kan förstå, medför detta att möjligheterna till framgång för en skattebaserad inkomstpolitik i verkligheten blir långt mindre än i den enkla modellen.

Orsaken är att det i praktiken inte går att "specialdestinera" skatteförändringar så att de endast berör vissa löntagarorganisationers medlemmar. Därför kan man med en skattebaserad inkomstpolitik lätt få situationer där ingen organisation vågar acceptera en reallönesänkning, trots att man vet att en utebliven reallöneanpassning kommer att leda till skattehöjningar. Av rädsla för att andra organisationer ska sluta avtal på en högre nivå, vågar nämligen ingen bli först med att acceptera sänkta reallöner för sina medlemmar. Sker detta sänks ju relativlönen i förhållande till andra grupper, samtidigt som man kanske tvingas bära en del av de

skattehöjningar som övriga organisationers beteende utlöser. I värsta fall försöker man kanske kompensera sig för dessa väntade skattehöjningar, vilket rentav skulle kunna leda till att reallönerna dras upp. Den skattebaserade inkomstpolitiken skulle i så fall få rakt motsatta effekter mot de avsedda.

Det mesta talar således för att konkurrensen mellan löntagarorganisationerna skulle låsa fast ekonomin vid en för hög reallön även med en skattebaserad inkomstpolitik. Däremot drabbas inte en icke-ackommodationspolitik av samma invändning: minskad sysselsättning kommer alltid att drabba den grupp som inte anpassar sin reallön till rådande efterfrågeläge.

Löneglidning

Också de marknadsmässiga inslagen i lönebildningen i form av löneglidning tenderar att motverka eventuella positiva effekter av en skattebaserad inkomstpolitik av det slag som diskuterats. Denna påverkar ju inte incitamenten till löneglidning på företagsnivå. Det gör däremot en icke-ackommodationspolitik. I den mån som en utebliven reallönesänkning leder till minskad efterfrågan på arbetskraft kommer också löneglidningen att minska.

Golv för de nominella löneökningarna

En sista komplikation är att det kan finnas en undre gräns för de nominella löneökningarna. Det finns ju alltid ett behov av relativlöneförändringar. Ska dessa kunna genomföras utan nominella *lönesänkningar* för vissa grupper, krävs att den genomsnittliga nominella löneökningstakten inte blir alltför låg. För t ex Sveriges del har förmodligen denna undre gräns höjts under senare år till följd av den ökade frekvensen av speciella potter och speciella arrangemang för olika avtalsområden. Detta

ökar kravet på en viss miniminivå för den genomsnittliga nominella löneökningstakten om *alla* grupper fortfarande också ska kunna få *generella* lönepåslag.

Förekomsten av ett sådant golv för de nominella löneökningarna betyder att en reallöneanpassning kan bli en utdragen process. Ett gott exempel på detta är Danmark, där en hård åtstramningspolitik endast långsamt påverkat reallönerna. Vill man undvika en sådan situation och skynda på anpassningsprocessen, kan en devalvering vara ett bra *komplement* till övriga åtgärder.

Summering

Hur ändrar då dessa modifieringar de tidigare slutsatserna? En huvudslutsats blir att en skattebaserad inkomstpolitik av det slag som skisserats knappast längre framstår som ett alternativ till icke-ackommodationspolitik. Denna tycks utgöra ett *nödvändigt* inslag i all politik som syftar till en långsiktig reallöneanpassning och en återgång till makroekonomisk balans.

Men detta hindrar inte att också andra medel kan användas som komplement under en övergångsperiod för att minska riskerna för ökad arbetslöshet. Om ett golv för de nominella löneökningarna hindrar en tillräckligt snabb reallöneanpassning, utgör en devalvering ett bra komplement. Värdet av en sådan åtgärd begränsas dock av att om statsmakterna helt devalverar bort en för hög reallön och den arbetslöshet som hotar att bli följden därav, så kan trovärdigheten i en deklarerad icke-ackommodationspolitik äventyras.

Det i Norden mest lyckade exemplet på hur icke-ackommodationspolitik och devalvering kan kombineras på ett framgångsrikt sätt är den finska ekonomiska politiken 1976/77. Ett exempel på att en devalveringspolitik inte ensam räcker till för att lösa balansproblemen är 1977 års svenska devalveringar.

Analysen här är också av direkt intresse för bedömningen av den svenska situationen just nu. Under 1981/82 kombinerade den borgerliga tvåpartiregeringen en devalvering på 10 procent med en icke-ackommodationspolitik som tilläts leda till ökad arbetslöshet. Den nya socialdemokratiska regeringen har just genomfört en ny devalvering på hela 16 procent. Denna devalveringspolitik kan underlätta en återgång till makroekonomisk balans. Men detta gäller — om min analys är riktig — endast under den grundläggande förutsättningen att en fortsatt icke-ackommodationspolitik bedrivs. Annars kommer devalveringen enbart att leda till högre inflation.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är beslutet i skattereformen om att begränsa indexregleringen av skatteskalorna. Detta kan ses som ett försök till skattebaserad inkomspolitik i den meningen att löneökningar som driver upp inflationstakten kommer att leda till lägre reallöneökningar efter skatt för löntagarkollektivet som helhet till följd av en utebliven indexering.³ Av den tidigare analysen följer emellertid att det finns stora risker för att en sådan politik ökar lönestegringstakten i stället för att minska den, därför att enskilda löntagargrupper försöker kompensera sig för den inflation och de höjningar av det reala skattetrycket som andra grupperns lönehöjningar kan väntas

medföra. I varje fall kan en sådan skattepolitik aldrig utgöra något alternativ till en icke-ackommodationspolitik.

Referenser

- Calmfors, L., [1978], "Inflation in Sweden", i *Worldwide inflation — Theory and recent experience*, red. L. B. Krause & W. S. Salant, Brookings Institution, Washington.
- [1982], "Employment policies, wage formation and trade union behavior in a small open economy", *Scandinavian Journal of Economics*, nr 2.
- Calmfors, L. och Horn, H., [1982], "Accommodation versus non-accommodation policies in a model with a trade-union determined wage", Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet, stencil.
- Framtid för Sverige* (krisprogrammet), Socialdemokraterna, Stockholm 1981.
- Hansen, B., [1955], *Finanspolitikens ekonomiska teori*, Uppsala.
- Hoel, M., [1981] "Skatteprogresjonens virkning på lønnsnivå, sysselsetning og betalningsbalansen", *Sosialøkonomen*, nr 8.
- Korkman, S., [1981] "Växelkurspolitiken i Finland", *Ekonomisk Debatt*, årg 9, nr 2.
- Lundberg E., [1953] *Konjunkturer och ekonomisk politik*, Stockholm.
- McDonald, I. M. och Solow, R. M., [1981], "Wage bargaining and employment", *American Economic Review*, December.
- Okun, A. och Perry, G., [1982], "Curing chronic inflation, Brookings Institution, Washington.
- Oswald, L. J., [1982], "The microeconomic theory of the trade union", *Economic Journal*, September.
- Rødseth, A., [1981], "Progressive taxes and automatic stabilization in an open economy", Memorandum from the Institute of Economics, University of Oslo.

³ Jfr Lundberg [1953], Calmfors [1978], Rødseth [1981] eller Hoel [1981].

Bör riksdagens finansmakt begränsas?*

Den offentliga sektorns snabba tillväxt och det växande budgetunderskottet motiverar en diskussion om behovet av begränsningar i riksdagens finansmakt. Erfarenheter från andra länder tyder dock på att konstitutionella regler om budgetbalans och offentliga utgiftstak knappast är lämpliga medel för att komma till rätta med den offentliga utgiftsexpansionen i Sverige. Åtgärder som förstärker finansutskottets ställning och försvårar växelkursförändringar bör dock genomföras, skriver Johan A Lybeck.

I Sverige är det riksdagen som fattar beslut om skatt till staten och om användningen av statens medel. Detta brukar kallas *finansmakten* och regleras i regeringsformen (RF). Även riksdagsordningen (RO) innehåller regler som berör finansmakten. Några regler som styr kompetensfördelningen mellan riksdag och regering finns dock inte. Detta är naturligt i en parlamentarisk demokrati av Sveriges typ.

Mindre självklart är att det i stort sett saknas begränsningar i de politiska organens handlande. I dagsläget finns bara en paragraf (i RO) som berör annat än rena formfrågor. I denna sägs att "proposition med förslag om nytt eller väsentligen höjt anslag bör innehålla en uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser (8 kap 2 §).

Trots den offentliga sektorns snabba tillväxt och trots allt större underskott i de offentliga budgetarna har lagregler med syfte att påverka den statliga beslutsprocessen knappast övervägts eller

ens diskuterats i Sverige.¹ Syftet med denna artikel är att diskutera dels möjligheterna att genom lagstiftning påverka den offentliga sektorns tillväxt, dels önskvärdheten av sådan lagstiftning. Som bakgrund till denna diskussion skall jag i korthet redogöra för hur finansmakten genom lag begränsats i några andra länder.

Den offentliga sektorns tillväxt

Under efterkrigstiden har den offentliga sektorn expanderat kraftigt i samtliga OECD-länder. Ökningen har varit speciellt markerad under de tio år som gått sedan oljekrisen 1974. För OECD-området som helhet har den offentliga sektorns andel av bruttonationalprodukten (BNP) på 10 år ökat från cirka 33 procent till cirka 43 procent. Ökningen har varit något snabbare i de små

* Artikeln baseras på en rapport till ESO, Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi, DsFi 1984:7.

¹ För ett kortfattat men viktigt undantag, se Jonung [1980].

OECD-länderna än i de större, 13 mot 7 procentenheter. Den svenska ökningen framstår i sammanhanget som helt exceptionell, nämligen från en total utgiftsandel i förhållande till BNP på 31 procent 1960 till 45 procent 1973 och 68 procent 1982 (se vidare Lybeck [1984]).

Det finns många skäl till den offentliga sektorns trendmässiga tillväxt. Till stor del ligger förklaringen på efterfrågesidan; den efterfrågan på sjukvård, utbildning, kultur och andra tjänster som produceras i offentlig regi har ökat. Men som påpekats av bl a Myhrman [1980] är det inte uppenbart att dessa tjänster skall produceras av den offentliga, varför just denna förklaring egentligen har karaktär av cirkelbevis.

En självklar anledning till den snabba tillväxten inom den offentliga sektorn sedan 1973 är den svaga tillväxten och det låga kapacitetsutnyttjandet i industriländerna. Högre arbetslöshetstal har krävt utgifter för arbetslöshetsunderstöd och andra sociala kostnader. Såväl de direkta som de indirekta skatteinkomsterna är lägre än vid full samsättning och fullt kapacitetsutnyttjande. Beräkningar utförda inom OECD tyder dock på att endast något sådant som en tredjedel av de offentliga utgifternas tillväxt i Sverige kan förklaras av rent konjunkturmässiga skäl.

Detta pekar mot slutsatsen att vi i själva verket har en ganska liten kännedom om vilka faktorer som påverkat den offentliga sektorns frammarsch. Visserligen kan vi, som Tarschys [1975] ställa upp tabeller som visar vilka faktorer som bör tas med, men vi vet inte vilken vikt vi skall ge till varje ruta. Som OECD [1983] skriver, är orsakerna till den offentliga sektorns ökade andel av BNP komplexa och kan bäst ses som ett samspel mellan olika ekonomiska, politiska och sociala system. Detta är också det analysätt som präglar den norska Maktutredningen (Hernes [1978]).

Inom denna vaga ram har emellertid

allt fler bedömare riktat uppmärksamheten mot den roll som organisationerna spelar. Har kanske den offentliga sektorn ökat därför att hela den demokratiska beslutsprocessen har brister? Är det så att statsmakterna genom att ge efter för olika organiserade påtryckningsgrupper med sinsemellan motstridiga krav tenderar att öka de offentliga utgifterna alltför mycket och därmed generer inflation? (Burton, Hawkins, Hughes [1981].) Olson [1984] har gått ännu längre och vill hänföra den långsamma ekonomiska utvecklingen i länder som Storbritannien just till de starka organisationerna och pekar på att Sverige är ett land som också nått det engelska stadiet vad beträffar organisationernas inflytande.

Vilka kriterier bör anläggas?

Det förutsätts ofta, framförallt i den amerikanska debatten, att den offentliga sektorn *är* för stor och att organisationerna *har* alltför stor makt över politikerna. Utgångspunkten är då att det finns ett reellt behov av grundlagsskyddade regler som förhindrar politikerna att vara alltför släpphänta med skattebetalarnas pengar. Jag har inte på något sätt tagit ställning i dessa frågor. Mot bakgrund av att Sverige — oavsett hur man mäter — har Västvärldens största offentliga sektor är det ändå intressant och viktigt att diskutera vilka metoder som skulle kunna användas i en ekonomi av Sveriges typ för att försvåra en fortsatt tillväxt av den offentliga sektorns andel av ekonomin.

De olika förslagen till konstitutionella inskränkningar i politikernas agerande måste emellertid bedömas mot tre kriterier. Det första kriteriet måste givetvis vara att regeln bidrar till att realisera det givna målet — oförändrad eller lägre andel offentlig sektor — utan att ha alltför allvarliga biverkningar. Det andra kriteriet är att regeln skall vara enkel och otvetydig, så att medbor-

garna klart kan se när politikerna brutit mot den.

Det tredje kriteriet gäller formen för de konstitutionella reglerna. Även om vi anser att en viss regel leder till att målet uppfylls, är det inte säkert att den skall infogas i grundlag. Den svenska regeringsformen från 1974 är till skillnad från många utländska konstitutioner en samling regler för hur beslut skall fattas i samhället. Den innehåller däremot inga regler för hur beslutens innehåll skall se ut. Förutsättningen för att en regel skall kunna ges grundlags ställning är därför att den lätt låter sig infogas i de svenska principerna, dvs att endast formen för beslutet regleras.

Regler i andra länder

Bland de regler som finns i andra länder, är det framförallt fyra som vi ska ta fasta på: krav på kvalificerad majoritet i olika offentliga beslut, krav på budgetbalans, tak för den offentliga sektorns andel av ekonomin samt restriktioner på parlamentets handläggning av budgetfrågor.

Finland

Finland är det enda av de studerade länderna som valt att införa särskilda majoritetskrav för parlamentets hantering av ekonomiska frågor. Enligt Riksdagsordningen av år 1928, som i Finland har grundlags ställning, krävs kvalificerad majoritet (2/3 av de avgivna rösterna) för att en skattelag skall bli antagen (§ 68). Men detta gäller endast när det är fråga om en ny eller ökad skatt som är avsedd att uppbäras under längre tid än ett år.

Det är självfallet inte utan vidare klart vilka lagar som skall anses vara skattelagar i den uppställda meningen. I praktiken har begreppet definierats ganska vitt och inkluderat ekonomiska fullmaktslagar i allmänhet, således även sådana åtgärder som tullar och importavgifter m.m.

Storbritannien

De institutionella förhållandena i Storbritannien har genomgående varit utformade så att den offentliga sektorns expansion hållits tillbaka. Däremot har de inte i lika hög grad varit ägnade att hålla budgetunderskottet under kontroll.

Tre omständigheter har bidragit till denna utveckling.

Den första gäller beslutsreglerna i parlamentet. Även om en grundlag i formell mening saknas, finns det ändå traditioner av konstitutionell karaktär ("common law"). Beslutsordningen mellan parlament och regering är sådan att endast regeringen (kronan) får föreslå utgifter. Parlamentet (underhuset) kan endast avslå eller sänka dem men aldrig öka eller föreslå en ny utgift. På liknande sätt har underhuset makt att motsätta sig en skattehöjning som regeringen föreslår eller själv föreslå sänkningar i skattesatser. Däremot kan underhuset inte öka beskattningen, t ex i syfte att täcka ett budgetunderskott.

Ett annat karakteristiskt särdrag är att utgifter och inkomster i statsbudgeten beslutas var för sig. Utgifterna för innevarande år och fyra år framåt presenteras i form av ett "white paper" från regeringen i början på kalenderåret. Underhuset tar därpå ställning till statsutgifterna under februari – mars. Behovet av skatter och de resulterande förändringar i skattesatserna diskuteras emellertid inte förrän i mars eller april. Utgångspunkterna är också olika. Utgifterna diskuteras uteslutande med utgångspunkt i beräknade behov av offentliga tjänster och transfereringar. Inkomsterna diskuteras däremot med hänsyn till behovet att balansera ekonomin vid ett visst läge *givet* de tidigare beslutade utgiftsökningarna. En tredje försvärande omständighet var att utgiftsökningarna beslutades ända till 1980 i fasta priser, medan inkomstsidan beslutades i löpande priser. Sammant-

get omöjliggjorde detta en beräkning av och fokusering på budgetunderskottet mätt i löpande priser.

Förbundsrepubliken Tyskland

Ända till 1969 var budgetunderskott på förbunds-nivån förbjudna enligt grundlagens (Grundgesetz) § 115. Först 1964 började över huvud taget regeringens ekonomiska råd (Sachverständiger Rat) att diskutera begreppet budgetunderskott. År 1967 kom en konjunkturlag (Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft) som gav underlag till den två år senare följande förändringen i grundlagen.

Vissa andra beslutsordningar verkar dock kraftigt förhindrande på parlamentets möjligheter att skapa alltför stora budgetunderskott. För det första existerar en samordningskommitté (Finanzplanungsrat) som har till syfte att koordinera utgiftsplanerna och därmed förhindra en alltför snabb tillväxt. Denna kommitté består av de ekonomiska ministrarna på det federala planet och de olika delstaternas finansministrar.

För det andra har finansministern, den traditionellt återhållande kraften i statsutgifterna, en mycket stark ställning i regeringen. Enligt § 26 i den lagbundna beslutsordning som gäller för förbundsregeringen (Geschäftsordnung der Bundesregierung) kan finansministern överröstas i regeringen endast om han får förbundskanslern emot sig. Kanslern och finansministern kan därmed gemensamt rösta ner samtliga övriga regeringsledamöter. För det tredje stadgas i § 27, den ekonomiska lagen för den federala nivån (Bundeshaushaltsordnung), att det tyska riksrevisionsverket (Bundesrechnungshof) skall kontrollera de föreslagna statsutgifterna innan de sänds vidare till förbunds-dagen.

Även beslutsformerna i parlamentet (Bundestag) är inriktade mot att hålla budgetunderskottet nere. Enligt § 113 i

grundlagen får förbunds-dagens medlemmar inte föreslå åtgärder som ökar utgifterna eller minskar (!) statsinkomsterna. Riksdagsledamöterna får således mycket väl föreslå skattehöjningar men däremot inte skattesänkningar. Jämför med den ovan beskrivna situationen i Storbritannien!

Frankrike

Den franska utvecklingen ger ett ännu bättre exempel än den tyska på att budgetbalans inte på något sätt har hejdat den offentliga sektorns tillväxt. I än högre grad än Tyskland har Frankrike haft en konservativ syn på statsbudgetens underbalansering. Ett flertal faktorer ger regeringen, framför allt presidenten, en stark ställning jämfört med parlamentet. I den femte republikens konstitution från 1958 finns flera paragrafer som inskränker riksdagsledamöternas frihet i finansmakten. Bestämmelserna har också kompletterats med en speciell finansförordning från 1959.

Enligt grundlagens artikel 32 måste regeringens finansförslag åtföljas av en nationalbudget som diskuterar det ekonomiska läget och som också redogör för effekten på statsbudgetens underskott av de föreslagna utgifterna och inkomsterna. Grundlagens artikel 40, kompletterad av artikel 42 i förordningen av 1959, förhindrar parlamentsledamöterna att öka det föreslagna budgetunderskottet (eller minska överskottet). Enligt denna artikel får parlamentsledamöterna varken föreslå några utgiftsökningar jämfört med regeringens proposition eller sänkningar av det totala skattetrycket. Parlamentet får däremot föreslå sänkningar av vissa skatter, under förutsättning att detta balanseras av höjningar av andra skatter.

USA

Om fallet Frankrike visar att det är fullt möjligt att ha en snabbt expanderande offentlig sektor tillsammans med bud-

getbalans, visar exemplet USA på motsatsen, dvs att det är fullt möjligt att bibehålla storleken på den offentliga sektorn även med stora budgetunderskott. Ända sedan den stora depressionen i början av 1930-talet har den federala budgeten visat balans eller överskott endast 9 av de drygt 50 åren. Sedan 1960 har den federala budgeten haft underskott alla utom ett enda år. Till följd av höjda utgifter, för framför allt försvaret, och sänkta inkomstskatter kommer budgetunderskottet de närmaste åren att stiga kraftigt. Enligt de senaste beräkningarna utförda av kongressens budgetkontor (Congressional Budget Office) kommer underskottet att uppgå till närmare 200 miljarder dollar.

Den offentliga sektorn har dock inte vuxit. Under hela perioden 1960–1980 ökade de totala offentliga utgifternas andel av BNP med blott 3 procentenheter. Motsvarande tal för Sverige var 30 procentenheter. Med drygt 30 procent i förhållande till BNP låg de offentliga utgifterna i USA 1982 markant under OECD:s genomsnitt på 42 procent och var bland de allra lägsta i OECD.

Under det senaste årtiondet har två folkrörelser uppstått i USA, den ena på delstatlig och lokal nivå, den andra på federal nivå, med syfte att minska den offentliga sektorns inflytande.

På den delstatliga nivån har, för att begränsa den offentliga sektorns inkomster, sådana åtgärder som "proposition 13" i Californien, "proposition 2½" i Massachusetts och liknande åtgärder i andra stater, t ex Michigan, vidtagits. Dessa går ut på att begränsa den offentliga sektorns inkomster och därmed förhindra den att öka sin andel av samhällets totala utgifter. "Proposition 13" binder t ex de lokala myndigheterna till att ta ut högst en procent av taxeringsvärdena i fastighetsskatt.

På den federala nivån har flera försök gjorts att lagstiftningsvägen tvinga

fram en balanserad budget. Motioner med denna innebörd framfördes tidigt flera gånger i både senaten och representanthuset, och under början på 80-talet växte en kraftfull rörelse fram för att, med ett tillägg till konstitutionen (Amendment 27), lagstifta om federal budgetbalans. Under 1982 hade kongressen att ta ställning till ett förslag. Ett likalydande förslag introducerades i senaten (Senate Joint Resolution 58) och i representanthuset (House Joint Resolution 350). I augusti 1982 passerade förslaget senaten med två röster över den nödvändiga majoriteten av 67 senatorer. I oktober förkastade emellertid representanthuset förslaget. Visserligen röstade majoriteten — 236 av de 435 ledamöterna — för förslaget men detta räckte inte för det nödvändiga kvalificerade majoritetskravet.

I det föreslagna konstitutionella tillägget gäller kravet på budgetbalans de i kongressen beslutade uppgifterna och inkomsterna. Ingenting hindrar således att budgetunderskott uppkommer till följd av att inkomsterna inte når upp till de planerade nivåerna. Däremot får inte utgifterna höjas utöver den föreslagna nivån, även om en motsvarande höjning av inkomstsidan skulle ge fortsatt budgetbalans. En kvalificerad majoritet på tre femtedelar från båda kamrarna kan sätta kravet på budgetbalans ur kraft. Vidare avses de federala inkomsternas ökningstakt bli begränsad till motsvarande ökningstakt i nationalinkomsten. Den offentliga sektorns andel av nationalinkomsten, mätt från inkomstsidan, kan därför inte öka. Däremot finns inga regler som framtvingar en minskning i den offentliga sektorn. Förslaget bygger därför underförstått på antagandet att den offentliga sektorns storlek i beslutsstillfället är lagom stor.

Flera kritiker har ansett att förslaget är alltför urvattnat för att kunna ge den nödvändiga effekten. En speciell med-

borgarrättsrörelse har vuxit fram, the National Tax Limitation Committee, som vill skapa inte bara budgetbalans utan även minska den offentliga sektorns andel. Detta gör man på så sätt att man gör vissa tillägg till det förslag som givits ovan. Om inflationen t ex överstiger 3 procent, reduceras den tillåtna ökningstakten i de offentliga utgifterna med en viss andel av överskottet av den faktiska inflationen över 3 procent.²

Budgetbalanskrav i Sverige?

Enligt min mening är varken budgetbalanskrav eller tak för de offentliga utgifterna lämpliga som instrument i Sverige. De fördelar som sådana restriktioner eventuellt medför övervägs av deras klara nackdelar. Om vi börjar med budgetbalanskravet brukar den viktigaste orsaken till att budgetunderskottet måste sänkas vara dess påstådda effekt på inflationen. Kopplingen mellan budgetunderskott och inflation är emellertid mycket osäker. I en öppen ekonomi med fast växelkurs är relationen mellan budgetunderskott och penningmängd långt ifrån exakt, i synnerhet om bankväsendet tillåts fungera som en normal likviditetsbuffert i ekonomin.

Länken mellan penningmängd och inflation är inte heller så väl känd som många monetarister vill göra gällande. I en liten öppen ekonomi som den svenska beror effekterna på såväl graden av kapacitetsutnyttjande i ekonomin som graden av utländskt inflytande. Därmed är inte sagt att vi ska nonchalera budgetunderskottet; ett större budgetunderskott leder till en högre ränta, något högre inflation och något lägre tillväxt än vi annars skulle ha haft. Målsättningen bör därför vara att gradvis reducera statens budgetunderskott. Att ta till drakoniska åtgärder för att tvinga ner budgetunderskottet till noll vore dock att tillgripa en alltför stark medicin (se vidare Lybeck [1982]).

Även budgetbalansnormen har flera viktiga nackdelar. Den viktigaste gäller det rätt självklara påpekandet att den offentliga sektorn kan balanseras på vilken nivå som helst. Som visas av t ex Frankrikes utveckling går det alldeles utmärkt att kraftigt öka den offentliga sektorns andel även med bibehållen budgetbalans. Teoremet om den balanserade budgetens multiplikator visar också att en större offentlig sektor, även om den helt skattefinansieras, får stimulerande effekter på ekonomin med implikationer för inflation, bytesbalansunderskott m m.

Andra invändningar är av två slag. Det första frågetecknet gäller vad som egentligen skall inkluderas i statsutgifter. Risken finns att staten flyttar utgifter från statens budget till offentliga företag, socialförsäkringssektorn eller till kommunernas budgetar. Sådana lösningar skulle göra kraven på statlig budgetbalans meningslösa. Men än värre skulle det vara om kravet verkligen blev bindande så att statens budget balanserades varje år. Därmed skulle stabiliseringspolitiken förhindras och statens budget i själva verket få en pervers effekt på konjunkturerna. När en konjunktursvacka sätter in faller statens inkomster, eftersom bolagens vinster faller och ökningstakten i privatpersoners inkomstökning dämpas. Men härigenom skulle budgetbalanskravet tvinga fram en minskning av statens utgifter, varvid en ytterligare minskning skulle ske i inkomster och utgifter i en ond cirkel. I en ekonomi där staten i utgångsläget har en så betydande andel som i den svenska skulle denna perversa effekt bli av betydande storlek.

Av dessa skäl finner jag därför kraven på en bestämmelse om budgetbalans inte bara meningslösa utan direkt farliga för Sverige.

² Se Wildevsky [1980] för en utomordentlig analys av förslaget.

Tak för den offentliga sektorns storlek?

Om man tror att problemen med den offentliga sektorn snarare ligger i dess storlek i relation till ekonomin än i det faktum att den offentliga sektorn har ett stort budgetunderskott, är det naturligt att man vill föreskriva olika regler som förhindrar en vidare expansion av den offentliga sektorn. Fördelarna är således att åtgärden riktas direkt mot problemet snarare än indirekt, vilket är fallet med kraven på budgetbalans. Dessutom kan man formulera kraven om tak för de offentliga inkomsterna eller utgifterna på ett sådant sätt att viss stabiliseringspolitik kan medges, vilket däremot inte är fallet när det gäller budgetbalansrestriktionerna.

Men även skatte- respektive utgiftstak är förenade med många svårigheter. De är för det första svåra att förstå sig på. Det fordras ju definitioner inte bara av inkomster och utgifter utan också av bruttonationalprodukt eller nationalinkomst. Detta gör det svårt både för politiker och för lekmän utanför parlamenten att se när man har kringgått eller brutit mot regeln. Inte heller förhindrar tak för fortsatt expansion av den offentliga sektorn åtgärder som riksdagen kan besluta om men som inte påverkar budgeten. I stället för att subventionera tekoindustrin kan riksdagen mycket väl besluta om importreglering av tekoprodukter.

Till de tekniska svårigheterna att definiera vad som skall utgöra utgifter kommer också svårigheter att definiera nationalinkomst eller BNP. Hur skall man göra när BNP fluktuerar? Vad gör man när riksdagen beslutat om en viss ökningstakt i de offentliga utgifterna med hänsyn till en viss ökningstakt i BNP föregående år och därefter finner att BNP har reviderats ner och den nu tillåtna ökningstakten i utgifterna är väsentligt lägre? En annan viktig invänd-

ning mot utgifts- eller skattetak är att det måste gälla samtliga nivåer för att vara effektivt. Detta är speciellt märkligt i Sverige. Den offentliga sektorn har ju inte ökat därför att statens konsumtion har ökat utan på grund av att kommunal konsumtion och transfereeringar har ökat. Ett tak för den statliga sektorn skulle därför inte förhindra en fortsatt ökning av den offentliga sektorn. Ett utgiftstak för de statliga utgifterna måste därför kombineras med någon form av restriktioner även på kommunernas beteende, t ex som en gräns för den kommunala beskattningen.

Men det finns också en viktigare invändning mot utgifts- eller skattetak som är relaterad till vad som skall anses vara en lagom storlek på den offentliga sektorn. Till stor del har ju de offentliga utgifterna vuxit därför att allmänheten har efterfrågat dem. Men implikationen av att vi binder de offentliga utgifterna relativt BNP på nuvarande nivå är ju att vi säger att den offentliga sektor vi har är precis lagom stor. Men vad är det som säger att inte de offentliga utgifterna redan i dag är för stora? Och vad är det som säger att vi inte på sikt kanske vill ha mer offentliga utgifter, när ekonomierna blir rikare?

Slutsatsen är således att försök att begränsa den offentliga sektorn genom olika konstitutionella tak inte bara är förenade med stora svårigheter utan troligen också är en meningslös exercis. I stället borde uppmärksamheten riktas mot de individuella utgifterna och deras finansiering, vilket leder över till frågan om sk specialdestinering eller öronmärkning av olika skatter samt frågan om avgiftsfinansiering.

Andra åtgärder

Mot denna bakgrund kan jag inte se att någon av de konstitutionella inskränkningar som har diskuterats i utlandet skulle kunna användas i Sverige. Där-

emot finns det i flera länder regler om hur budgetpropositionen och ekonomiska motioner skall hanteras i parlamenten som är värda att ta fasta på. I synnerhet finns det anledning att förstärka finansutskottet och ge det ett övergripande ansvar för bedömningen av ekonomiska frågor. Detta kräver emellertid inte någon förändring i riksdagsordningen utan endast en förändring i gällande praxis. Syftet med att förstärka finansutskottets position skulle vara att riksdagen härigenom ges möjlighet att fatta bättre underbyggda och konsistenta beslut vad gäller statens utgifter och inkomster.

Mitt andra förslag gäller åtgärder som försvårar förändringar av växelkursen. Sverige har under de senaste åren "engångsdevalverat" inte mindre än fem gånger. Enligt min mening har statsmakterna valt att använda devalveringar i stället för interna åtgärder för att komma till rätta med kostnadsläget. Skälet till detta är att devalveringar (och ränteförändringar) är de åtgärder som man kan vidta utan att höra riksdagen. I stället för att ta en uppslitande debatt om möjligheten att t ex sänka arbetsgivaravgifterna har man valt att devalvera.

Men devalveringar är troligen farliga att använda i den svenska ramen. Även om effekterna på kort sikt kan synas gynnsamma, tenderar devalveringar — i synnerhet om de upprepas med den frekvens som skett i Sverige och Finland — att bygga in nya anpassningsmekanismer i ekonomierna. På sikt tenderar dessa att inte bara motverka devalveringarnas positiva effekter, utan även leda till en situation som blir värre än om man inte devalverat alls. Så t ex kan ökningen av prisnivån komma att överstiga storleken på devalveringen, vilket framtvingar en ny devalvering osv.

För att försvåra växelkursernas ändring när det finns ett behov av kostnads-

anpassning borde den svenska valutan anslutas till ett större system av valuta-samarbete. Men eftersom man inte vet hur den framtida valutamarknaden kommer att gestalta sig, kan en sådan åtgärd givetvis inte regleras i grundlag.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis återstår därför bara två förslag, som uppfyller de tre kriterier som vi inledningsvis ställde upp; mer sammanhållen behandling av ekonomiska propositioner och motioner samt hårdare bindning av växelkursen. Övriga förslag stupar på att de inte har avsedda effekter, att de har alltför allvarliga bieffekter, att de är alltför komplicerade eller att de inte är förenliga med 1974 års grundlag.

Enligt min bedömning kommer emellertid inte de föreslagna åtgärderna att räcka till för att hejda den offentliga sektorns expansion. Även länder som redan har sådana normer har haft en utveckling av offentliga utgifter och budgetunderskott som påminner om den svenska. Utvecklingen har bara inte gått lika långt som i Sverige.

För den som anser att de offentliga utgifternas andel av BNP på sikt bör minska i Sverige är det därför ofrånkomligt att ifrågasätta den absoluta frihet som 1974 års grundlag givit riksdagen. Uppmärksamheten bör då i främsta rummet riktas mot de konstitutionella förhållanden som i andra länder hållit nere den offentliga sektorns storlek. Till dessa förhållanden hör reglerna om beslutande folkomröstningar (som i Schweiz) och kvalificerade majoriteter i ekonomiska frågor (som i Finland).

Referenser

Burton, J., Hawkins, M.J. och Hughes, G.L., [1981], "Is Liberal Democracy Especially Prone to Inflation?", i D.A. Hibbs och H. Fassbender, red, *Contemporary Political Economy*. Amsterdam: North Holland.

- Hernes, G., [1978], *Förhandlingsøkonomi og blandningsadministrasjon*. Rapport från Maktutredningen. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jonung, L., [1980], "Dags för en konstitutionell ekonomisk politik?" *Ekonomisk Debatt*, årg 8, nr 5.
- Lybeck, J.A., [1982], *Perspektiv på budgetunderskottet* del I. Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi, Ds B 1982:9.
- [1983], "Finns det en politisk konjunkturcykel i Sverige?" *Ekonomisk Debatt*, årg 11, nr 5.
- [1984], *Hur stor är den offentliga sektorn?* Malmö: Liber läromedel (en sammanfattning finns i *Ekonomisk Debatt* samma år, årg 12, nr 2).
- Myhrman, J [1980], "Varför växer den offentliga sektorn så snabbt?" *Ekonomisk Debatt*, årg 8, nr 5.
- OECD [1983], "Big Government — How Big is it?". *OECD Observer*, Mars.
- Olson, M., [1984], *Nationers uppgång och fall*. Ratio, Stockholm.
- Tarschys, D., [1975], "The Growth of Public Expenditures — Nine Modes of Explanation". *Scandinavian Political Studies*, årg 10.
- Wildavsky, A., [1980], *How to Limit Government Spending or how a constitutional amendment tying public spending to economic growth will decrease taxes and lessen inflation, it being in all our interest to lower outlays, provided everyone has to do it, thus increasing cooperation in society and conflict within government, which is as it should be if resource allocation is to replace resource addition as the operating principle of a government that reflects our desires not only individually as they arise but collectively over time: a good thing in itself, and better by far than mandating balanced budgets that encourage higher taxes, or imposing drastic tax cuts, which encourage inflation*. Berkeley: University of California Press.

Mekanismer för en bättre samhällsekonomi*

Huvudtesen i denna artikel är att det inte räcker med specifika ekonomisk-politiska åtgärder för att få ordning på samhällsekonomin. Det är nödvändigt att även se över de grundläggande mekanismerna för lönebildning och offentlig budgetpolitik samt de allmänna spelreglerna för hushåll och företag när det gäller arbete, sparande, produktion och investeringar.

Den ökade instabiliteten i världsekonomin från sextiotalets mitt till åttiotalets början har tagit sig uttryck dels i en allt brantare inflationstrend, dels i längre och djupare lågkonjunkturer. Dessa båda fenomen är naturligtvis inte oberoende av varandra. Den allt brantare inflationstrenden är i själva verket en viktig orsak till de småningom allt allvarligare lågkonjunkturerna. Det beror främst på att den allt starkare inflationsbenägenheten i våra ekonomier framkallat en restriktiv, dvs efterfrågebegränsande, ekonomisk politik som förstärkt de arbetslöshetsskapande effekterna av sjuttiotalets dramatiska kostnadschocker, främst naturligtvis de höjda oljepriserna och de kraftiga reallönehöjningarna i Europa omkring 1970 och 1975. Såväl kostnadschockerna för olja och arbetskraft som den restriktiva ekonomiska politiken har dessutom bidragit till att minska den långsiktiga tillväxttakten för produktionskapacitet och produktivitet i västvärldens ekonomier, vilket påskyndat vissa långsiktigt verkande försämringar i västekonomiernas tillväxtbetingelser

(Lindbeck [1983a]).

Men samtidigt är det viktigt att konstatera att de länder som under senare år särskilt energiskt bedrivit en restriktiv ekonomisk politik faktiskt också lyckats få ned inflationen — från tvåsiffriga tal för ett par år sedan till en nivå strax under fem procent i dag. Därmed har också förutsättningar skapats för en konjunkturuppgång i dessa länder — både via "automatiska" mekanismer i själva marknadssystemet och via en övergång till en mera expansiv ekonomisk politik. När många politiker och samhällsdebattörer i dag kräver en mera expansiv ekonomisk politik i västvärlden så skall man alltså ha klart för sig att *förutsättningarna* för en sådan politik skapats just genom den tidigare bedrivna, ofta så hårt kritiserade antiinflationsspolitiken, särskilt i de stora västländerna såsom USA.

* Denna uppsats baseras på mitt föredrag vid Sparbanksföreningens konferens "Vårt Ekonomiska Läge" 9—10 mars 1983. Jag är tacksam för värdefulla synpunkter på ett tidigare utkast från Lars Calmfors, Harry Flam, Hans Tson Söderström och Marian Radetzki. Mats Haglund har hjälpt mig med sifferunderlaget.

Men en begynnande konjunkturuppgång i vissa länder betyder naturligtvis inte att västekonomiernas problem är över. Till att börja med är kanske den största risken att uppgången kommer av sig, antingen på grund av att alltför få länder slår in på en mera expansiv strategi — exempelvis beroende på stora utlandsskulder eller stora underskott i bytesbalans eller statsbudget — eller på grund av att investeringarna får svårt att komma igång när konjunkturuppgången startar från ett mycket lågt kapacitetsutnyttjande.

Dessutom har många västeuropeiska länder råkat ut för allvarliga strukturproblem på grund av fortfarande realistiskt höga reallöner, snedvridna relativlöner samt en delvis föråldrad industristruktur, bland annat på grund av att regeringarna subventionerat fast näringslivet i tillbakagående branscher och obsoleta produktionsstrukturer. Det är också möjligt att de senaste årens låga investeringar har gett flera länder en kapitalstock som på kort sikt är för liten för att sysselsätta hela arbetskraften vid givna real- och relativlöner. Det finns alltså en viss risk för fortsatt hög arbetslöshet på grund av en brist på realkapital om inte real- och relativlönerna blir mer flexibla. Detta är ett problem i första hand för Europa snarare än för USA och Japan, där real- och relativlöner är bättre marknadsanpassade än i Europa.

Om alltså den *omedelbara* risken för världsekonomin är att konjunkturuppgången kommer av sig, eller att den inte förmår att drastiskt minska arbetslösheten, så finns i *ett längre tidsperspektiv* också det motsatta problemet, nämligen att konjunkturuppgången efter en tid, liksom vid flera tidigare tillfällen, blir så kraftig att nya inflationsimpulser sätts i rörelse, vilket obönhörligt skulle leda till en ny rond av restriktiv ekonomisk politik och en ny recession. Det finns alltså en risk för att kryssningen

mellan stagnationens rev och inflationens bränningar så småningom misslyckas om vi inte angriper de grundläggande *mekanismerna* bakom tidigare felnavigeringar. Det är denna risk som är bakgrunden till teserna i denna artikel.

Min huvudtes är helt enkelt att det inte räcker med *specifika* ekonomisk-politiska åtgärder av det ena eller andra slaget från regeringarnas sida. Det blir nödvändigt att se över de grundläggande ekonomiska, sociala och politiska *mekanismer* som lett våra ekonomier på olyckliga vägar. Jag kommer därför att ta upp vissa ekonomiska, sociala och politiska *spelregler* av grundläggande betydelse för de västliga ekonomiernas sätt att fungera.

För konjunkturuppgången kommer jag främst att ta mina exempel från Sverige, som ger utmärkta, om än i vissa avseenden starkt tillspetsade, exempel på vissa ogynnsamma och över tiden försämrade villkor för samhällsekonomin. Jag kommer därvid att hålla mig till tre slags mekanismer, som framstår som centrala: 1) lönebildningen, 2) beslutsmekanismerna i den offentliga budgetpolitiken och slutligen 3) de allmänna spelreglerna för hushåll och företag när det gäller arbete, sparande, produktion och investeringar. Låt mig börja med den av dessa mekanismer som sannolikt är mest ansvarig för de senaste årens svårigheter i Sverige, nämligen lönebildningen.

1. Lönebildningens mekanismer

Den grundläggande förklaringen till den stora inflationsbenägenheten i västvärldens ekonomier ligger såvitt jag förstår i lönebildningens mekanismer. När regeringarna efter andra världskriget deklarerade att de stod som "garanter" för full sysselsättning så förlorade arbetsmarknadens parter, dvs fackföreningar och företag, känslan av att job-

ben respektive marknaderna kan försvinna om man kraftigt pressar upp löner och priser — en föreställning som accentuerades i samband med att principen om en fast växelkurs släpptes i början av sjuttioalet.

Som ett resultat började den allmänna lönenivån att stiga allt snabbare med skärpt inflation som följd. I flera europeiska länder hamnade dessutom *real-lönerna* på en från sysselsättningssynpunkt helt ohållbar nivå. Så småningom tvingades därför regeringarna att slå in på en mera restriktiv ekonomisk politik för att få ned både inflationen och reallönerna. Arbetsmarknadens parter tog dessutom allt mindre hänsyn till arbetsmarknadssituationen när *lönereaktionerna* fastställdes. Det betydde att arbetsmarknaden började fungera allt sämre. Den ofrånkomliga effekten var ökad utslagning av företag och arbetskraft i vinstmässigt svaga branscher.

Man kan alltså säga att fröna till det senaste decenniets misslyckande när det gäller sysselsättning och industriproduktion i viss mån låg inbäddade i de tidigare framgångarna på sysselsättningsområdet; på grund av "garantier" om full sysselsättning ändrade fackföreningar och företag sitt beteende på sådant sätt att den fulla sysselsättningen inte längre kunde klaras. Sverige har råkat speciellt illa ut i dessa avseenden. Detta återspeglas i vår sedan sextioalets mitt allt ogynnsammare konkurrenssituation, som kulminerade när stat, fack och företag med gemensamma ansträngningar ordnade en akut kostnadskris vid mitten av sjuttioalet.

Under drygt ett decennium försökte myndigheterna "lösa" de uppkomna sysselsättningsproblemen genom bland annat företagssubventioner, offentlig sysselsättning, AMS-verksamhet och förtidspensioneringar. Sådana lösningar är naturligtvis i många fall socialt sett

bättre än öppen arbetslöshet. Men risken finns att vi samtidigt lurar både oss själva och andra att Sverige skulle ha varit mer framgångsrikt än andra länder att bekämpa lågkonjunkturerna, vilket vi definitivt inte varit.¹ Om man i stor skala "lyfter bort" folk från den normala arbetsmarknaden riskerar vi att "skära bort" de varningssignaler som normalt utgår från arbetsmarknaden vid en alltför låg efterfrågenivå, en alltför hög kostnadsnivå eller från sysselsättningssynpunkt ofördelaktiga relativlönerna. Dessutom övergår efter en tid arbetslöshetskrisen lätt i en statsfinanssiell kris på grund av stagnerande skatteunderlag och exploderande offentliga utgifter för sysselsättningsstöd.

Men sedan 1976 har Sverige, som vi vet, dock slagit in på linjen att genom en långvarig och smärtsam process, via en serie devalveringar, stegvis ta ned reallönerna från den helt ohållbara nivån vid sjuttioalets mitt. Det är också uppenbart att *summan* av alla devalveringar sedan 1976 drastiskt förbättrat Sveriges internationella kostnadsläge. Arbetskraftskostnaderna per producerad enhet föll från slutet av 1976 till slutet av 1982, omedelbart *före* den senaste devalveringen, med ca 25 procent i förhållande till omvärlden. På grund av den sextonprocentiga devalveringen

¹ Både den registrerade öppna arbetslösheten och AMS-verksamheten i Sverige omfattade våren 1983 vardera ca 4 procent av arbetskraften. Antalet förtidspensionerade var ca 9 procent av arbetskraften. Det är svårt att beräkna hur stor del därav som i *realiteten* blivit förtidspensionerade på grund av det svaga arbetsmarknadsläget. Men schematiska skattningar tyder på att det kan röra sig om ca 5 procentenheter om man tar hänsyn också till liberalare tolkningar av medicinska skäl på grund av den svaga arbetsmarknadssituationen. Adderas AMS-verksamhet och sådan förtidspensionering till de officiella arbetslöshetssiffrorna erhålls alltså tal om ca 13 procent av arbetskraften. (För schematiska kalkyler för tidigare år se Christian Nilsson [1979]. Arbetsmarknadslägets stora betydelse för förtidspensioneringens omfattning framgår också av en studie av Hans Berglind [1977].)

omedelbart efter 1982 års val kan man räkna med att det relativa kostnadsläget kommer att sjunka med ytterligare drygt 10 procentenheter under loppet av innevarande år. En dramatisk kostnadsanpassning har alltså skett under de senaste sex åren; kanske har den till och med tagits till något i överkant. Den kommer naturligtvis att påtagligt förbättra både bytesbalansen och sysselsättningen i den konkurrensutsatta delen av näringslivet. När det gäller att åstadkomma en drastisk kostnadsanpassning, dvs en reallönesänkning för företagen, så har den ekonomiska politiken under perioden 1977—83 alltså varit mycket framgångsrik.

Men nu kan man rikta allvarliga invändningar mot en politik som gång på gång försöker lösa våra kostnadsproblem med hjälp av devalveringar i stället för att dämpa den inhemska lönekostnadsutvecklingen i förhållande till omvärlden. De mest uppenbara invändningarna är naturligtvis att vi får en kraftig inflation. Reallöneanpassningen sker på bekostnad av penningvärdet. Men det finns också mera principiella invändningar. Med ständiga devalveringar skapas nämligen lätt förväntningar om att kostnadsläget endast förbättrats *tillfälligt*. Och i så fall leder inte devalveringarna till några mera avgörande positiva effekter på investeringarna. Man investerar inte på basis av vad som uppfattas som en tillfällig "vinstbubbla". Inte heller kan man räkna med att ett nytt nät av underleverantörer växer fram på basis av en, som man tror, tillfälligt gynnsam kostnads-situation i landet.

En serie devalveringar kan också för-sena den viktiga åtgärden att ta itu med *de grundläggande mekanismer* i löne-bildningen som är själva kärnpunkten i de inhemska kostnadsproblemen. Vad vi äntligen måste ägna oss åt i vårt land är att fundera igenom hur vi skall reformera existerande institutioner och me-

kanismer på lönebildningens område för att förhindra att vi på nytt hamnar i situationer där devalveringar framstår som enda vägen ut. Så vitt jag förstår finns det ingen annan lösning på detta problem än att vi lyckas klargöra för allmänhet, fackliga ledare, företag och politiker att *staten på lång sikt inte har möjlighet att garantera ett högt kapacitetsutnyttjande och full sysselsättning oavsett vad som händer med löner och andra kostnader*. Speciellt viktigt är det därvid att ansvaret för ett högt kapacitetsutnyttjande och en hög sysselsättningsnivå hamnar där det främst hör hemma, dvs hos arbetsmarknadens parter.

Tänkbara reformer

Frågan är då naturligtvis hur detta skall kunna gå till. Låt mig här nämna tre tänkbara metoder, som emellertid bör ses som komplement snarare än substitut.

Först och främst är det nödvändigt att regeringen *offentligt deklarerar* att arbetsmarknadens parter, och framför allt då fackföreningarna, har ett grundläggande ansvar för sysselsättningen. Regeringen skulle alltså inte, via offentlig efterfrågestimulans och devalveringar, vara beredd att utan vidare "lösa ut" arbetsmarknadens parter om kraftiga lönehöjningar hotar att öka arbetslösheten. Rent konkret kan man tänka sig att regeringen deklarerar att lönehöjningar utöver en viss nivå kan väntas leda till ökad arbetslöshet. Att våga göra sådana deklarationer, och att också följa upp dem i den faktiska politiken, ställer naturligtvis stora krav på politikernas mod. Men det bör betonas att syftet med sådana deklarationer *inte* är att öka arbetslösheten, utan att stimulera fram en löne- och prisbildning som gör att man kan *undvika* såväl en reallönenivå och relativlönestruktur som en ekonomisk politik, som leder till

kraftiga ökningar av arbetslösheten i framtiden.

I den offentliga sektorn skulle kanske motsvarande syfte kunna uppnås genom att stat och kommun ställer *givna* penningbelopp, s k "cash limits", till förfogande för löneutbetalningar, så att ju högre lönehöjningar som genomdrivs, desto mindre pengar skulle stå till förfogande för sysselsättningsökning i den offentliga sektorn.

En annan typ av reform för att göra lönebildningen mindre inflatorisk vore att försöka komma fram till *nya typer av kontrakt* på arbetsmarknaden. Syftet bör därvid vara att finna kontraktsformer som gör det möjligt att bättre anpassa lönekostnaderna till företagens bärkraft. Medan föregående rekommendationer gällde regeringen, så riktar sig alltså denna punkt främst till arbetsmarknadens parter. För Sveriges vidkommande är det uppenbart ohållbart med fem eller sex lönerörelser som *adderas* på varandra — dvs höjda arbetsgivaravgifter (eller andra produktionsskatter), *plus* centrala förhandlingar, *plus* förbundsförhandlingar, *plus* lokala förhandlingar och andra typer av s k löneglidning, *plus* kompensation för inflation, *plus* kompensation för andras lönehöjningar. Ja, våra avtalsparter har till och med lyckats konstruera avtal där löntagargruppen A får kompensation för gruppen Bs löneökning och dessutom grupp B får kompensation för gruppen As löneökning — så nära en perfekt lönespiral som man kan komma i en ofullkomlig värld! Det verkar emellertid som om en del av dessa konstruktioner försvinner i och med 1983 års avtalsuppgörelser.

Men i ett mera långsiktigt perspektiv är det speciellt viktigt att få fram avtalskonstruktioner som innebär att man inte tar ut hela det förväntade löneutrymmet *i förväg*. Det vore fördelaktigt om en del av lönehöjningen i stället skulle komma i efterhand som en *bonus*,

sedan man vet hur förädlingsvärdet faktiskt utvecklats under ett visst år. Om man försöker dela *hela* den förväntade kakan innan den bakats, kommer man ofta att försöka ta för stora bitar. Följden är att kakan krymper på grund av förlorad konkurrenskraft. Genom decentraliserade bonussystem av något slag, på branschnivå eller företagsnivå, skulle ersättningar till arbetskraften få den flexibilitet som fordras för en god produktions- och sysselsättningsutveckling i en osäker värld.

Man kan också, som en tredje metod, gå ett steg ytterligare i riktning mot individuell vinstdelning, exempelvis genom att stimulera fram en *ökad spridning av aktier* bland anställda. Dessa skulle då automatiskt, via aktieutdelning och värdestegring, få ut en del av förädlingsvärdet i efterhand, med storleken beroende på hur mycket förädlingsvärdet faktiskt ökat. Kanske kan man också hoppas att löntagarnas tolerans för företagsvinster skulle öka om de själva på detta sätt i ökad utsträckning blir aktieägare på individuell basis.

Men tyvärr är det inte uppenbart att någon av de tre här diskuterade reformerna skulle kunna förhindra en lönesättning som slår ut arbetsmarknadsmässigt svaga grupper av löntagare, t ex ungdomar med svag utbildning, dvs grupper som knappast har något att vinna på *hypotetiskt* höga löner i jobb som slagits ut av lönepolitiken.

2. Den offentliga utgiftsexpansionen

Nästa fråga är hur man skall reformera beslutsmekanismerna i den offentliga sektorn så att de offentliga utgifterna åter kommer under kontroll. Schematiskt sett kan man kanske tala om tre allvarliga problem i detta sammanhang.

För det första hotar vi att hamna i en situation där en större andel av natio-

nens resurser satsas på offentlig konsumtion, offentlig förvaltning och offentliga transfereringar än som egentligen motsvarar folks värderingar. Detta återspeglas bland annat i att medborgarna inte är beredda att, via skatter eller avgifter, fullt ut betala för de offentliga förmånerna. Som vi vet är detta ett speciellt allvarligt problem i Sverige, där de offentliga utgifterna i dag uppgår till nästan 70 procent av BNP — mot knappt 50 procent för de rika OECD-länderna i genomsnitt.

För det andra riskerar vi att hamna i ett samhälle med så höga marginalsatser att allvarliga förluster hotar när det gäller samhällsekonomisk effektivitet. Om man tar hänsyn till *alla* skatter och inkomstprövade bidrag så ligger marginalsatserna i vidsträckt mening, de s k "marginaleffekterna", på 50—80 procent för flertalet hushåll i vårt land; (Lindbeck [1983b]).

För det tredje, slutligen, tycks ständigt ökade offentliga utgifter förr eller senare leda till stora budgetunderskott; politikerna synes ha större förmåga att öka offentliga utgifter än att skattevägen finansiera dem. I Sverige är i dag den offentliga sektorns finansiella underskott av storleksordningen 7 procent av BNP (jämfört med ett överskott på närmare 5 procent 1970). Det betyder att denna sektors finansiella nettoskuld för närvarande *ökar* med ca 5 000 kronor per invånare varje år. Den statliga utlandsskulden är redan nu lika stor som hälften av det totala börsvärdet av samtliga svenska börsbolag (på Stockholms fondbörs).

Det är de ökade underskotten på statsbudgeten som är den viktigaste förklaringen till sammanbrottet för sparandet i Sverige; bruttosparandet har minskat från ca 25 procent av BNP (till marknadspris) för drygt ett decennium sedan till ungefär 14 procent i dag. Motsvarande minskning av bruttoinvesteringskvoten är från 23 till 19 procent.

Fallet i *nettosparande* och *nettoinvesteringar* är ännu större relativt sett — från 17 till 3 procent av nettonationalprodukten för sparandet och från 14 till 8 procent av nettonationalprodukten för investeringarna. De problem som därmed uppkommer för framtida generationer kan komma att bli mycket besvärande, särskilt som de läggs ovanpå de mycket stora åtaganden som lagts på framtida generationer i samband med beslutade pensionsförmåner för dagens förvärvsarbetsande och pensionärer.

Tre typer av budgetunderskott

Under femtio- och sextiotalen var det en viktig pedagogisk uppgift för nationalekonomer att klargöra att *cykliska* ("keynesianska") budgetunderskott, dvs underskott som beror på en tillfällig lågkonjunktur, skall hälsas med tillfredsställelse, eftersom sådana underskott begränsar konjunkturedgången. I dag är det viktigt att klargöra två ytterligare saker.

Den ena är att underskott i samband med ett lågt kapacitetsutnyttjande, som återspeglar bristande internationell konkurrenskraft, definitivt inte skall applåderas som uttryck för en framgångsrik keynesiansk stabiliseringspolitik. De är i stället ett uttryck för att den inhemska kostnadsnivån hamnat för högt, varigenom dels skatteunderlaget sviktat, dels en allt större del av företagets verksamhet kommit att budgetfinansieras i stället för att marknadsfinansieras. Slutsatsen är naturligtvis att en kostnadsanpassning är nödvändig; den läxan har våra politiker nu troligen lärt sig.

Det andra som måste klargöras är att stora *strukturella* budgetunderskott, dvs underskott som inte är en återspeglings av lågt kapacitetsutnyttjande i samhällsekonomin, är ett ytterst allvarligt långsiktigt problem. Samtidigt som de cykliska underskotten och de under-

skott som berott på ett alltför högt kostnadsläge, åtminstone tillfälligt håller på att försvinna, så håller Sverige på att råka ut just för sådana strukturella budgetunderskott (se Persson [1983]). Kan vi inte inom de närmaste åren få dessa underskott under kontroll hamnar vi för lång tid framåt i ett samhälle med mycket lågt sparande och låg realkapitalbildning och småningom troligen också en kraftig inflationsvåg. Med den tröghet som föreligger inom den offentliga sektorn är det viktigt att vi redan i dag, trots lågkonjunkturen, fattar beslut om åtgärder som undan för undan eliminerar de strukturella underskotten under kommande år.

Högre skatter eller lägre utgifter?

En stor stridsfråga i vårt land kommer naturligtvis att bli om de strukturella budgetunderskotten skall reduceras med hjälp av besparingar eller skattesärpningar. Tidigare var detta en ganska oteknisk politisk "åsiktsfråga", enligt vilken det avgörande var hur vi värderar offentlig konsumtion i förhållande till privat konsumtion, och i vilken utsträckning som vi vill att *politikerna*, via skatter, subventioner, och tranferringar, skall styra den privata konsumtionen.

Men med dagens höga skattetryck i Sverige är frågan långt mer komplicerad än tidigare. Vi måste ha klart för oss att de höga marginalskatterna sannolikt på ett allvarligt sätt skadar vår ekonomis funktionsduglighet. Skatteunderlagets tillväxt på lång sikt bromsas därför om vi höjer marginaleffekterna ytterligare — oavsett om det är fråga om direkta skatter, indirekta skatter eller inkomstprövade bidrag. Min bedömning är därför att samhällsekonomiska överväganden gör det nödvändigt att i vårt land huvudsakligen angripa de strukturella budgetunderskotten genom begränsningar i de offentliga utgiftspro-

grammen — ett arbete som ännu inte ens påbörjats. De skattehöjningar som skulle fordras i Sverige för att på den vägen eliminera de strukturella budgetunderskotten är så hisnande, exempelvis en momshöjning av storleksordningen 20—25 procentenheter, att en sådan operation ligger helt utanför möjlighetens gräns — bland annat på grund av de skadeverkningar som skulle uppstå för samhällsekonomin.

Nödvändiga åtgärder

Det är i dag egentligen väl känt vilka typer av åtgärder som för Sveriges del är nödvändiga, vid sidan av allmän sparsamhet, för att uppnå den nödvändiga uppbromsningen av offentliga utgifter och skatter:

- 1) Begränsa de minst viktiga förmåner i vissa offentliga utgiftsprogram för att därmed bromsa den kraftiga "utgiftsautomatiken";

- 2) Avgiftsfinansiera vissa offentliga tjänster;

- 3) Omvandla vissa socialförsäkringssystem till mer av just *försäkrings-system*, dvs finansiera dessa system med premier i stället för skatter. Detta skulle bli att hålla nere marginalskatterna;

- 4) Utsätt offentliga institutioner av olika slag för *konkurrens* för att ge medborgarna andra alternativ och tvinga fram en effektiv hushållning med resurser;

- 5) Minska ambitionerna att reducera de inkomstklyftor som beror på skillnader i *produktiva* insatser snarare än på spekulation och på fiffighet när det gäller att undvika skatter. I Sverige förhåller det sig faktiskt på det viset att de inkomstklyftor som beror på skillnader i *produktiva* insatser (arbete, sparande, investeringar), och som politiker och ombudsmän så energiskt bekämpar, i regel är kolossalt små i förhållande till de klyftor som beror på spekulation och fiffighet med skatter — klyftor som po-

litikerna inte bara accepterar utan i stor utsträckning *skapat* genom skattepolitik, regleringar och en inflationistisk ekonomisk politik (Lindbeck [1983b]).

Mer grundläggande förändringar

Men förbättringar i alla dessa avseenden kan inte uppnås endast genom enstaka skattereformer eller offentliga sparprogram. Vi måste, liksom när det gäller lönebildningens problem, ge oss in på en principiell diskussion om hur vi skall kunna reformera *de institutioner* och *mekanismer* som ligger bakom svårigheterna.

Om man tittar närmare på den offentliga utgiftsexpansionen, ser man nämligen att varje särskild utgift i regel tillfaller en *specifik* grupp av medborgare, medan skatterna drabbar mera *generellt*. Detta är en viktig förklaring till varför den offentliga sektorn växer så snabbt och varför det är så svårt att minska de offentliga utgifterna. Varje enskild grupp i samhället accepterar tacksamt ökade förmåner, med den direkta eller underförstådda förutsättningen att kostnaderna i form av skatter i huvudsak betalas av andra, eventuellt av framtida generationer. På samma sätt har varje enskild grupp goda skäl att motsätta sig reducerade förmåner, eftersom det man tjänar på skattesidan är obetydligt i förhållande till de minskade förmånerna.

Detta är, såvitt jag förstår, en grundläggande orsak till de politiska svårigheterna att begränsa de offentliga utgiftsprogrammen. När medborgarna frågar efter offentliga tjänster eller bidrag, och när politikerna fattar beslut om sådana, så görs alltså inte någon *effektiv* avvägning mellan kostnader och nytta. Detta sker däremot automatiskt vid beslut om privat konsumtion när var och en av oss går in i en butik. Det är just detta som är skälet till att man kan hamna i en situation där de

offentliga utgifterna är större än som motsvarar folks värderingar. Som vi vet accentueras hela denna process av att vi lever i ett starkt genomorganiserat samhälle, där politikerna dagligen utsätts för påtryckningar och hot från specialintressen.

Hur skall då de grundläggande beslutsmekanismerna i den offentliga sektorn reformeras för att vi skall komma till rätta med dessa problem? En tänkbar reform vore att inga utgiftsbeslut får fattas utan *samtidiga skattemässiga finansieringsbeslut* — inte som ett taktiskt arrangemang i en särskild situation utan som en allmän princip. Det är också troligt att *stora koalitioner* eller *permanenta samlingsregeringar* skulle bidra till att hålla igen på den offentliga utgiftsexpansionen, eftersom då inte något enskilt parti kan ta åt sig hela äran av genomförda förmåner för enskilda grupper av väljare. Det har också visat sig från andra länder att *folkomröstning* är en effektiv metod att begränsa den offentliga utgiftsexpansionen. I den akademiska litteraturen diskuterar man i dag också möjligheterna att kräva *kvalificerad majoritet* för offentliga utgiftsbeslut. För Sveriges del är *längre valperioder* en annan tänkbar reform för att få fram en mera ansvarig och något mera långsiktigt inriktad ekonomisk politik.

Många av dessa reformer är kanske i praktiken omöjliga. Men om man inte är villig till några som helst reformer av de *mekanismer* genom vilka offentliga utgiftsbeslut fattas, är det kanske helt omöjligt att i praktiken få kontroll över den offentliga utgiftsexpansion som i dag är det klart största hotet mot svensk samhällsekonomi.

3. Spelregler för hushåll och företag

De problem beträffande mekanismer för lönebildning och offentliga utgifts-

beslut, som jag hittills uppehållit mig vid, är endast exempel på ett mera grundläggande problem i västvärldens ekonomier; de allmänna spelreglerna i det ekonomiska livet har blivit allt mindre fördelaktiga för en god samhällsekonomisk utveckling (Lindbeck [1982]).

Det gäller också spelreglerna för hushållens och företagens beslut om arbete, sparande, produktion och investeringar. Vad som gör denna utveckling svår att analysera, och som får många att avstå från att kritisera den, är att utvecklingen i stor utsträckning återspeglar icke-avsedda *biverkningar* av åtgärder som ofta är både socialt välmotiverade och politiskt populära. Uppenbara exempel är reformer med sikte på att öka individens trygghet när det gäller inkomst och sysselsättning, att utjämna inkomstklyftor, förbättra natur- och stadsmiljö och arbetsplatsförhållanden, att öka konsumentens säkerhet eller att sätta stopp för någon enskild som anses ha handlat asocialt eller kriminellt.

Schematiskt kan man kanske skilja mellan tre olika aspekter eller "steg", i försämringen av de allmänna ekonomiska spelreglerna för hushåll och företag.

Den första och mest uppenbara aspekten är att sambandet mellan prestation och belöning försvagats kraftigt i många länder, särskilt när det gäller *produktiva* insatser. De höga marginalskatterna för arbete är naturligtvis det mest uppmärksammade exemplet i Sverige, eftersom individen ofta endast får behålla cirka en tredjedel eller en fjärdedel, i extrema fall endast en tiondel, av företagets kostnader för extra insatser av arbetskraften; (Hansson [1983], Lindbeck [1983b]). De selektiva subventionerna till ineffektiva företag är ett annat välkänt exempel. Den skattemässiga diskrimineringen av sparande, som sällan ges en positiv realavkastning,

och de snedvridande effekterna av den starkt asymmetriska skattemässiga behandlingen av olika typer av kapitaltillgångar och investeringar är ett annat exempel. Den allt ymnigare regleringsfloran är ytterligare ett exempel. En av de tyngst vägande meriterna för karriär som politiker och ämbetsmän i Sverige är fortfarande att man lyckats förstöra någon marknad i samhället, med sänkt effektivitet, minskad valfrihet och ökad kriminalitet som resultat.

Personligen har jag svårt att tro att en modern ekonomi på lång sikt kan fungera ens med måttligt ställda krav på effektivitet om sambandet mellan produktiva insatser och belöning, via skatter och regleringar, klipps av så drastiskt som i Sverige — det må sedan gälla arbete, sparande, produktion eller investeringar. Eftersom varje skatt tyvärr är en skatt också på hederlighet, blir det dessutom allt dyrare att vara hederlig och därmed minskar utbudet av denna viktiga tillgång i samhället. Det förefaller som om myndigheterna i vårt land reagerar på detta problem, inte genom att återgå till ett skatte- och regleringssystem som medborgarna uppfattar som rimligare, utan genom att genomföra ännu mera detaljreglering av företagande och alltmer ingående kontroll av den enskildes liv.

En annan aspekt är att sambandet mellan prestation och belöning i många länder har blivit mera *instabilt*; lagar, förordningar, skatter och subventioner förändras allt oftare och mera ingående — ibland genom upprepade ändringar fram och tillbaka. Det betyder att *osäkerheten* i det ekonomiska livet ökat på ett dramatiskt sätt. Nya typer av osäkerhet har med andra ord adderats till den osäkerhet som sammanhänger med ökad inflation, kraftigare konjunkturfuktuationer och starkare förändringar i relativpriser.

I själva verket har vi hamnat i en situation då det ofta är viktigare för

hushåll och företag att gissa rätt beträffande politikens och ämbetsmäns nästa drag, än att förutse utvecklingen inom teknik och marknader. Uppenbara exempel är ständigt förändrade skatteregler för småhus, bostadsrätter, premieobligationer och aktier samt ständigt nya avdragsregler i beskattningen av hushållens inkomster och ändringar i bestämmelser för skatter, subventioner och regleringar för företag.

Allt detta har lett till att företagen blivit alltmer intresserade av att *för-handla* med myndigheter om diverse förmåner. Det gäller också de företagsledare som i princip ofta förklarar att de vill "vara i fred" för myndigheterna. Marknadsekonomin har därmed snabbt rört sig i riktning mot en *för-handlingsekonomi* med de välkända ineffektiviteter och vanskligheter, exempelvis godtycke och politisering av näringslivet, som är förknippade med ett sådant ekonomiskt system. (Johansen [1979].)

Den tredje aspekten gäller speciellt vårt land där spelreglerna inte bara blivit ineffektivare och instabilare; de har i ökad utsträckning också blivit *okända* för den enskilde, eftersom alltmer av tillämpningen lämnats till administrativa myndigheters egen bedömning. Uppenbara exempel är regleringsverksamhet när det gäller bebyggelse, bostadsförmedling eller ransonering av olika slag av offentliga tjänster av typ barn-daghem, långvård, osv. Tillståndskrav för yrkesutövning, inom exempelvis trafikområdet eller restaurangbranschen, är andra exempel. Kautschukparagrafer och godtyckligheter inom skatteområdet av typ generalklausul ligger naturligtvis också nära till hands att nämna. Det allt vanligare dispensförfarandet inom olika områden är ett annat exempel.

Det är lätt att förstå att en utveckling av detta slag är ett allvarligt hot mot långsiktig planering hos hushåll, före-

tag och organisationer. Skall Sverige lyckas med sin ekonomi i framtiden, är det viktigt att återvända till ett samhälle med spelregler som inte endast ger ett starkare samband mellan produktiva insatser och belöningar. Spelreglerna måste också vara stabila och mera förutsebara än i dag. Detta bör kunna ske utan att man ger avkall på viktiga ambitioner inom trygghets-, fördelnings- och miljöpolitik.

Dessa olika konstateranden betyder naturligtvis inte att *alla* försämringar i effektiviteten hos företag och marknader skulle bero på offentliga ingripanden. Det är exempelvis uppenbart att de allt starkare intresseorganisationerna kraftigt minskat flexibiliteten i relativa priser och löner och dessutom minskat produktionsfaktorernas rörlighet. Detta har främst skett via påtryckningar på statsmakterna för selektiva subventioner och lagstiftning som låser fast resurser i tillbakagående branscher och företag. En mer spekulativ synpunkt, som mycket väl kan vara korrekt, är att kreativitet och dynamik tenderar att minska över tiden i gamla och stora företag; (Lindbeck [1982], Olson [1982]). Det är exempelvis intressant att konstatera att den engelska företagsektorns vitalitet gick ned redan under perioden med utpräglad "laissez-faire". Om något liknande skett i svenska företag under efterkrigstiden vet vi inte mycket om.

Slutsatser

Låt mig sammanfatta! Det är numera välkänt att en återgång till en ekonomi med någorlunda snabb ekonomisk tillväxt fordrar en kraftig ökning av sparande och investeringar i flertalet västländer. Även om en stimulans av privat sparande kan leda en bra bit på den vägen så fordras också att de strukturella budgetunderskotten drastiskt skärs ned under kommande år. Detta gäller Sverige mer än flertalet andra länder.

För att västländerna skall kunna undvika ständigt upprepade perioder med en starkt restriktiv, arbetslöshets-skapande ekonomisk politik är det dessutom nödvändigt att minska inflationsbenägenheten i västekonomierna. Detta var utgångspunkten för mina förslag om reformeringar av lönebildningen. I enskilda länder, inte minst i vårt land, är en minskad inflationsbenägenhet i lönebildningen nödvändig också för att slippa perioder med svag internationell konkurrenskraft och stora underskott i bytesbalansen. För Sveriges del krävs dessutom ett realistiskt löne-kostnadsläge för att den nödvändiga, men ännu inte påbörjade, uppbromsningen av de offentliga utgifternas expansion inte skall leda till en ytterligare kraftig ökning av arbetslösheten i landet. För att detta balansnummer på arbetsmarknaden skall klaras, måste vi nämligen se till att den privata sektorns möjligheter att sysselsätta arbetskraft inte äventyras av ett alltför högt kostnadsläge — både när det gäller industriproduktion och tjänster. Dessutom fördras då naturligtvis att individer, privata grupper och företag i vårt land *tillåts* att ta produktionsinitiativ på områden som i dag i stor utsträckning monopoliserats av den offentliga tjänstesektorn — en monopolisering som alltså kommer att bli ett hot mot sysselsättningen i landet den dag då den offentliga sektorns expansion måste brytas.

En av de märkligaste föreställningar som fått spridning i Sverige under senare år är att den offentliga sektorn bör expandera *inte* därför att offentliga myndigheter är effektivare än den privata sektorn när det gäller att producera tjänster i överensstämmelse med folks önskemål, utan därför att man tror att detta är ett sätt att sysselsätta arbetskraft! Detta är naturligtvis en fullständig missuppfattning av samhällsekonomiska samband. Om hushål-len får behålla mer av sina intjänta in-

komster så att de kan efterfråga fler tjänster, och om den privata sektorn inte diskrimineras i förhållande till den offentliga när det gäller produktion av tjänster av olika slag, exempelvis inom vårdområdet och som underleverantörer till offentliga myndigheter, så kan den privata sektorn öka sysselsättningen lika väl som den offentliga.

Slutligen vet vi att det i flertalet västländer, inklusive Sverige, är nödvändigt att återställa väl fungerande marknader för att återfå flexibilitet, effektivitet, vitalitet och kreativitet inom det ekonomiska livet. Enligt min bedömning kräver detta, åtminstone för Sveriges del, bland annat att marginals-katterna sänks, så att vi uppnår ett starkare samband mellan produktiva insatser och personliga belöningar.

Mitt huvudbudskap har varit att man inte kan uppnå allt detta endast genom att dag för dag försöka "fixa" uppkomna problem — exempelvis med monetär expansion, devalveringar, subventioner, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, skatteomläggningar, tillfälliga sparprogram och en ström av lagar och förordningar som syftar till att korrigera vad politiker tycker har gått snett i enskilda fall. Det är framför allt nödvändigt att se över *de allmänna spelreglerna* i samhället, inkluderande de *mekanismer* genom vilka löner bildas, offentliga beslut kommer till samt hushåll och företag fattar beslut om arbete, sparande, produktion och investeringar.

Det är med andra ord viktigt, inte minst för Sveriges del, att det senaste decenniets ständiga ingripanden i enskilda fall ersätts av allmänna, väl definierade, produktivitetsbefrämjande och stabila spelregler. För att dessa regler skall kunna upprätthållas fordras då också att politiker och myndigheter accepterar att *utfallen* för olika hushåll och företag faktiskt blir olika och att de tillåts variera starkt över tiden. Det betyder i klartext att vissa människor fak-

tiskt ges möjlighet att utmärka sig, och till och med att tjäna en hel del pengar.

Om myndigheterna, genom ändrade lagar och förordningar, hela tiden försöker reglera *utfallet* i enskilda fall — för grupper, företag och organisationer — blir det helt omöjligt att ha ett samhälle med någorlunda stabila spelregler. Eftersom olika människor faktiskt skiljer sig åt kraftigt vad gäller energi, initiativkraft, kreativitet och kunnande är vissa olikheter i ekonomiskt utfall mellan olika företag och mellan olika individer en ofrånkomlig konsekvens av stabila och för samhällsekonomin förmånliga spelregler.

Jag kan naturligtvis ha fel, men jag tror inte att allmänheten i Sverige tycker lika illa om framstående insatser och ekonomisk framgång som våra politiker och ombudsmän. Jag tror att flertalet medborgare i själva verket får ett "lyft" i tillvaron av att ta del av unika prestationer av kreativa och duktiga människor — det må sedan gälla sport, populärunderhållning, kultur, vetenskap eller företagsamhet.

Vad jag dessutom *vet* är att det är fullt möjligt att skapa ett samhälle som föränsar individuella variationer med både stor social trygghet för alla medborgare och en särskild omsorg om underprivilegierade, exempelvis ekonomiskt svaga grupper i samhället. Vitalitet, mångfald och variationsrikedom i ekonomi och kultur är på intet sätt oförenliga med social trygghet och omsorg om svaga samhällsgrupper.

När det gäller förhållandena i vårt land vore det hyckleri från min sida om jag inte som avslutning också betonade att en framgångsrik samhällsekonomisk utveckling förutsätter att existerande hot om en omfattande kollektivisering av aktieägendet i Sverige, i form av kollektiva, fackligt eller politiskt kontrollerade aktiefonder, avlägsnas. Ständig osäkerhet om spelregler när det gäller äganderätt — de kanske allra viktigaste spelreglerna i vårt samhälle — kan bli förödande för svensk samhälls-ekonomi på lång sikt.

Referenser

- Berglind, H., [1977], "Förtidspensionering eller arbete?". SOU 1977:88, Stockholm.
- Hansson, I., [1983], "Skattereformen och de totala marginaleffekterna". *Ekonomisk Debatt*, årg 10, nr 1.
- Johansen, L., [1979], "The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining". *Kyklos*, vol 32, nr 3.
- Lindbeck, A., [1982], "Emerging Arteriosclerosis of the Western Economies". *India International Centre Quarterly*, No. 1. (Även Reprint No. 191, Institutet för internationell ekonomi, Stockholm.)
- [1983a], "The Recent Slowdown of Productivity Growth". *Economic Journal*, March.
- [1983b], "Interpreting Income Distributions in a Welfare State: The Case of Sweden". *European Economic Review*, March.
- Nilsson, C., [1979], *Sysselsättning och arbetslöshet*. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Olson, M., [1982], *The Rise and Decline of Nations*. Yale University Press.
- Persson, T., [1983], "Budgetunderskott på 100 miljarder — något att oroa sig för?", *Ekonomisk Debatt*, årg 11, nr 1.

Ekonomernas rationella åsiktsbyten 1968–88

Under de två senaste decennierna har ekonomernas syn på stabiliseringspolitikens medel och möjligheter ändrats markant. 1968 dominerade keynesianismen. Idag är dess företrädare få, en ny syn har vuxit fram, präglad av en positivare inställning till marknadsekonomin och med inslag från monetarism, rationella förväntningar och public choice. Johan Lönnroth beskriver genombrottet för de nya tankegångarna i den svenska ekonomisk-politiska debatten. Hans uppfattning är att debattutrymmet i Sverige är trångt jämfört med andra länder och att ekonomernas åsikter präglas av konformism med svårigheter för alternativa uppfattningar att bryta igenom.

Finansminister Sträng som monetarist

I samband med presentationen av statsverkspropositionen i januari 1968 lät *Svensk Sparbankstidskrift* företrädare för de fem riksdagspartierna ge sina synpunkter på den ekonomiska politiken. De hade påfallande små skillnader i synen på den kortsiktiga stabiliseringspolitiken. Från höger till vänster var man överens om regeringens ansvar för och förmåga att genom en aktiv finans- och penningpolitik styra ekonomin mot stabil tillväxt, full sysselsättning och begränsad inflation.

Finansminister Gunnar Sträng kunde sammanfatta: "Vi har lärt oss hantera konjunktur- och arbetsmarknadspolitiken så att vi kommer över konjunkturdämpningar och recessioner utan bortfall eller stagnation i den ekonomiska tillväxten". Men Sträng hade också en viss re-

servation när det gällde politiken i det omvända konjunkturläget: "Med en numera rätt lång erfarenhet som finansminister kan jag försäkra att lättnader i finanspolitiken medför vare sig i teorin eller praktiken några svårigheter. Men åtdragningar och skärpningar är lika svårt i praktiken som lätt i teorin. Många finansministrar har på den punkten gjort sina erfarenheter för sent." (*Svensk Sparbankstidskrift*, [1968].)

Strängs skepsis mot praktisk åtstramningspolitik hade ett par veckor före publiceringen av 1968 års statsverksproposition fått kraftfullt teoretiskt understöd. I ordförandetalet på årsmötet i American Economic Association hade Milton Friedman gått till generalangrepp mot den förhärskande doktrinen om stabiliseringspolitikens möjligheter (Friedman [1968]). Han hade börjat med att omvärdera 30-talskrisen, som inte hade utlösts av kapi-

talismens egna marknadsmekanismer, utan av Federal Reservesystemets oförmåga att ge den privata sektorn tillräcklig likviditet. Han fortsatte med att angripa tron på att det var det ekonomisk-politiska "finliret" (fine tuning) som åstadkommit efterkrigstidens relativa stabilitet samt politikernas oförmåga att bromsa statsutgifterna i högkonjunkturen. Hans rekommendation var att politikerna borde avstå från "finliret" och enbart se till att tillhandahålla pengar i proportion till den marknadsbestämda produktionsvolymen.

Spöklika 20-talstankar

Friedman hade redan 1948 uttryckt det väsentliga i presidenttalet. Men som Robert Lucas långt senare skulle uttrycka det: "The professional forum for debating alternative monetary institutions to which Friedman addressed his proposals... simply passed out of existence (Lucas [1981], s 251).

"Numera är vi alla keynesianer" lär (enligt Martin Feldstein [1983]) Richard Nixon ha sagt någon gång i början av 70-talet. Då började ändå Friedmans åsikter på allvar bli ett alternativ i USA. I Sverige stod däremot keynesianismen i sin speciella socialdemokratiska variant starkare än någonsin. Precis som Ernst Wigforss i början av 30-talet varit mer öppen för ett nytt tänkande jämfört med nationalekonomiprofessorerna, så låg Gunnar Sträng i slutet av 60-talet och i början av 70-talet före i tiden.

"Som man kan inhämta i varje elementär lärobok i ekonomisk politik finns det idag möjligheter att med hjälp av penning- och finanspolitiska åtgärder hålla den totala efterfrågan just så hög som man önskar", skrev till exempel Assar Lindbeck 1970 i sitt angrepp på den nya vänsterns politiska ekonomi (Lindbeck [1970], s 20).

När finansministern försvarade åtstramning och inflationsbekämpning un-

der 70-talets inledande "stagflationsår" var nationalekonomerna lika eniga om det keynesianska tankemönstrets förträfflighet, som kollegorna på 20-talet varit om att arbetslöshet bäst bekämpas med lönesänkningar.

I debatten om 1973 års statsverksproposition på Nationalekonomiska föreningen kritiserade Erik Dahmén och Assar Lindbeck finansministern för den dåligt tidsplanerade finanspolitiken och den överdrivna ängsligheten för statlig upplåning och budgetunderskott. Dahmén talade om "...det rent statsfinansiella bokhålleriet, som tyvärr numera åter kommit nästan i centrum och spöklikt erinrar om 20-talets synsätt...". Lindbeck såg betraktandet av "...utrymmet på lånemarknaden som en begränsning i möjligheterna att bedriva en expansiv finanspolitik" som "rent ut sagt en missuppfattning". Och: "Att se på budgetunderskottets storlek i stället för på det samhällsekonomiska läget är som när en berusad person går fram till en termometer och finner att den visar på 24 och utropar: 'Å fan, är det redan midnatt' ".¹

Vänstervåg och överbrygning

1968 års studentrevolt kanaliserades in i en ganska välstädd akademisk nymarxism, som i början av 70-talet började göra sig gällande på de nationalekonomiska högskoleinstitutionerna. Assar Lindbeck anförde med sin *Den nya vänsterns politiska ekonomi* en framgångsrik internationell motattack (Lindbeck [1970]). Vem kunde bättre angripa nyvänstern än en vältalig keynesiansk socialdemokrat? Men vänstervridningen grep omkring sig långt in i den socialdemokratiska ekonomikåren. Lyssna bara på en numera så sansad man som Villy Bergström: "Företagsdemokratin nedifrån och kapitalbild-

¹ Se *Ekonomisk Debatt* nr 1 1973, s 65 och 67, samt Murray [1987] för ett utförligare referat.

ningen uppifrån... kan bli den kniptångsmanöver, vars skänklar är löntagarnas krav att bli hörda och näringslivets kapitalbehov, som till slut avskaffar kapitalismen i Sverige" (Bergström [1973], s 104).

Oljeprishöjningarna 1973/74 gav internationellt impulser åt kritiken mot det etablerade ekonomtänkandet från både vänster och höger. Men i Sverige var tron på den gamla sortens politik stark, när den internationella lågkonjunkturen kom i mitten av decenniet. I den första rapporten från SNS nya så kallade "konjunkturråd" från december 1974 – författad av Erik Lundberg, Nils Lundgren, Lars Matthiessen och Göran Ohlin – föreslogs ett (i rådets egna formulering) "rekordstort stimulansprogram" med bl a mömsänkning och industristöd (Lundberg m fl [1974]).

1975 års konjunkturråd – med Villy Bergström, Erik Lundberg, Göran Ohlin och Lars Werin – bedömde att den förda ekonomiska politiken varit "i huvudsak bra" och föreslog fortsatt stimulans av efterfrågan för att "överbrygga" den pågående internationella lågkonjunkturen (Bergström m fl [1975]). Också i riksdagen fanns bred enighet om detta. På våren 1976 hävdade folkpartiets och centerns företrädare i finansutskottet rentav att det varit deras partier som pressat regeringen till den förda politiken (Finansutskottets betänkande 1975/76:40). I den avslutande debatten före sommaren och valet varnade Sträng och Gösta Bohman för kostnadsläge och inflationstendenser, men inte ens moderaterna gav några alternativ. (Se riksdagens yttrandeprotokoll 3.6. 1976.) Det var också svårt att uppleta en enda etablerad fackekonom som kritiserade överbrygningspolitiken.

Monetarismen blir rumsren

I och med att Nobelpriset i ekonomi 1976 tilldelades Milton Friedman fick nyliberalismens idéer rejält fotfäste bland svenska nationalekonomer. I det första numret av

Ekonomisk Debatt 1977 publicerades Friedmans offentliga föredrag vid hans första besök i Chile i mars 1975. Där hade han förespråkat en ekonomisk-politisk "chock" mot inflationen, bestående av en drastisk minskning och privatisering av den offentliga sektorn. Han erkände att en sådan politik kortsiktigt kommer att "kosta på", men "...jag litar på att Chile har mod, kraft och klokhet att påskynda denna process" (Friedman [1977]).

En sådan artikel hade varit otänkbar i tidskriften åren närmast efter militärkuppen 1973. Fortfarande 1977 var den uttryck för en extrem ståndpunkt bland ekonomerna. I samma nummer av tidskriften fick därför James Tobin gå i svaromål genom översättning av ett föredrag från oktober 1976 (Tobin [1977]). Där hade Tobin angripit Friedmans idéer och USA-presidenten (Ford), som inför ett "...jublande Wall-street-auditorium" sagt att "...arbetslösheten påverkar när allt kommer omkring bara 8 procent av folket medan inflationen påverkar 100 procent". Tobin hävdade att 1975 års åtstramning kostat 500 miljarder dollar i utebliven BNP på grund av arbetslöshet och industriell överkapacitet och tog avstånd från monetarismens ensidiga förordande av en norm för penningmängdens tillväxt.

Tobin uttryckte troligen vid denna tid ganska väl den förhärskande meningen bland svenska ekonomer. Men 1977 började också ett par försiktiga monetaristiska avvikare dyka upp i debatten. En av dem var Johan Myhrman, som ansåg att man inte heller i Sverige i längden skulle kunna hålla arbetslösheten under "jämviktsnivån", som han ansåg ligga strax under 2 procent. Han ville också att regeringen skulle minska ambitionerna i stabiliseringspolitiken och han omvärderade politiken både i början och i mitten av 70-talet som han beskrev som en "nödvändig hästkur" respektive en överdriven expansionspolitik präglad av en "keynesiansk depressionsvärld" (Myhrman [1977]).

En annan monetaristisk avvikare var Lars Jonung, som ville se återhämtningen efter 30-talskrisen som i huvudsak beroende på den nya penningpolitik som tvangs fram efter att Sverige lämnat guldmyntfoten 1931, medan "...den finanspolitik som förknippas med Wigforss hade marginell effekt på den svenska konjunkturen" (Jonung, [1978]). Jonung ville av de svenska erfarenheterna dra slutsatsen att "...den politiska processen inbjuder till åtgärder som är svärförenliga med prisstabilitet".

Den svenska nationalekonomins huvudfåra låg emellertid under hela 70-talet kvar inom keynesianismen. Konjunkturrådet 1977 – med den utpräglade keynesianen Sven Grassman som medlem – varnade för regeringens "kontraktiva stabiliseringspolitik" (Bergström m fl [1977]). Så sent som i slutet av 1979 varnade rådet utifrån en alltför optimistisk oljeprisprognos för en "svångremspolitik à la Thatcher" trots att budgetunderskottet då redan nått avsevärda höjder. Ekonomerna får nog betraktas som medskyldiga till att, som dåvarande statssekreteraren i Finansdepartementet Bengt Westerberg senare skulle uttrycka det, "politiken rullade på i de gamla hjulspåren" (Westerberg & Westerberg [1983]).

Nyliberalismens internationella genombrott

De oljeimporterande OECD-länderna hade i huvudsak låtit sin reducerade köpkraft slå igenom i ökad arbetslöshet i mitten av 70-talet. Sverige var ett undantag och vår överbrygningspolitik fick beröm av OECD-ekonomerna, som 1976 utformade den "Medium Term Strategy", som antogs vid ett finansministermöte sommaren 1976. Strategin byggde på en samordnad försiktig expansion i keynesiansk anda. (Detta avsnitt bygger på Johnson [1981].)

1977 sammanställde åtta ekonomer – däribland Assar Lindbeck – från OECD-

länderna den så kallade "McCracken-rapporten" (OECD [1977]), där man också förordade försiktigt samordnad expansion. Lågkonjunkturen 1974/75 sågs som ett resultat av i huvudsak tillfälliga störningar som oljeprishöjningar, missväxt och krig, vilka skulle kunna överbryggas genom "concerted action". Där fanns också monetaristiska formuleringar om behovet av stabilt växande penningmängd och av "icke-ackommoderande" politik. Robert Lucas karakteriserade dessa inslag som syftande till att "please everyone" med det oundvikliga resultatet att rapporten blev full av motsägelser "...partially but not fully hidden by ambiguous language" (Lucas [1981], s 269).

Genombrottet internationellt för de nya idéerna kom 1978 och 1979, manifesterat bl a i rapporterna "Interfutures" respektive "The Case for Positive Adjustment" (OECD [1978, 1979]). Där omvärderades krisen 1975 och gavs mer långsiktigt strukturella orsaker. Man lanserade begreppet "Institutionell skleros" – dvs bristande rörlighet på arbetsmarknaden, för stor offentlig sektor och låg riskkapitalavkastning – som grundläggande orsak till stagnationen. Regeringarna uppmanades att ge upp försöken att genom "fine tuning" styra finans- och penningpolitiken. Det som krävdes var systemförändringar.

Det var inte bara monetarismens syn på stabiliseringspolitiken som fick sitt internationella genombrott i slutet av 70-talet. Andra nyliberala tankekonstruktioner som "utbudsekonomi", "public choice" och "ägenderättsskolan" spred sig genom den ekonomiska tidskriftsfloran. Med Margaret Thatchers valseger 1979 och Ronald Reagans 1980 fick de nya doktrinerna också två kraftfulla politiska tribuner.

Svenska skyttegravar

Under perioden oktober 1980 till april 1981 genomfördes under ledning av Jör-

gen Westerståhl och Folke Johansson en studie av svenska etermedier, där man bl a granskade nyhetssändningarnas sätt att behandla den ekonomiska politiken. Slutsatsen var att den "...grundsyn på den svenska samhällsekonomin..." som fanns inom "... den vetenskapliga nationalekonomiska expertisen... hade ...satt föga spår i rapporteringen". Massmedieforskarna drog också slutsatsen att "...genom sin okänslighet för ekonomernas nya frågeställningar och sin benägenhet för traditionella politiska stridsfrågor och traditionell missnöjesrapportering, bidrog etermedierna till att parterna grävde ned sig i sina gamla skyttegravar" (Westerståhl & Johansson [1985], s 150 och 160).

För att fastställa den angivna nationalekonomiska grundsynen hade massmedieforskarna bitt Villy Bergström skriva en särskild bilaga till forskningsrapporten. Han beskrev där ekonomdebatten vid denna tid – dvs vinterhalvåret 80/81 – som präglad av nya rapporter från långtidsutredningen, konjunkturrådet och en socialdemokratisk "krisgrupp" inför partikongressen hösten 1981. Dessa rapporter skulle alla enligt Bergström ha givit "...samma bild av Sveriges ekonomiska läge... Grundproblemen..." var dels en "överkonsumtion", dels ett antal "systembrister" i den svenska ekonomin.

Enligt Bergström var en sådan "systembrist" företagets och hushållens förmåga att lära sig "regeringarnas reaktionsmönster", vilket minskar möjligheterna att genom ekonomisk politik stabilisera sysselsättning och prisnivå. Detta hade gjort ekonomerna överens om att rekommendera "...fasta normer i stabiliseringspolitiken och ett minimum av diskretionära, stabiliseringspolitiska ingrepp". Ekonomerna var också enligt Bergström numera överens om att regeringar inte – som man tidigare trott – kan köpa sig hög sysselsättning till priset av hög inflation samt att det på lång sikt var omöjligt att komma under den "naturliga arbetslösheten". Därför rekommende-

rade nationalekonomerna nu regeringsdeklarationer om "icke-ackommodation vid lönestörningar" (dvs parterna på arbetsmarknaden får själva ta de förment negativa sysselsättnings- och inflationseffekterna av för höga löneavtal).

Bergström angav regeringens deklarerade mål på 4 procents inflation 1984 som ett exempel på en sådan av ekonomerna rekommenderad norm. I själva verket skrevs Bergströms bilaga 1983, dvs två år efter den period Westerståhl & Johansson analyserade.²

Den nya långtidsutredningen, den nya SNS-rapporten och den borgerliga regeringens sparproposition, alla från hösten 1980, innebar en nyorientering i riktning mot monetaristiska och nyliberala tanke-mönster. Det var dock först i och med den uppmärksammade artikeln i *Arbetet* av sex socialdemokratiska ekonomer under rubriken "Här är hästkuren" den 18 februari 1981, som man kan tala om en begynnande "samsyn". De sex – Villy Bergström själv, Klas Eklund, Harry Flam, Carl Hamilton, Nils Lundgren och Karl-Göran Mäler – uppmanade där sina partikamrater att "bryta med en rad traditionella synsätt" och acceptera bland annat ökade vinster i industrin och en begränsad tillväxt i offentlig sektor.

Den krisgruppsrapport som enligt Bergström skulle ha präglat ekonomdebatten under perioden för etermedieundersökningen publicerades inte förrän efter den granskade periodens slut (den antogs av den socialdemokratiska partistytelsen under namnet "Framtid för Sverige" den 16 juni 1981) och den förhandsdebatt som fanns under våren 81 var knappast präglad av de frågor Bergström nämnde. Snarare visade debatten om

² Jag har på annat håll – bland annat med hjälp av en ny etermediegranskning – mer utförligt än här försökt visa att såväl Westerståhl & Johanssons slutsatser som Bergströms beskrivning av ekonomdebatten vinterhalvåret 80/81 är missvisande (Lönnroth [1988]).

”hästkursartikeln” och om krisrapporten att skyttegravarna fortfarande var djupa också mellan ekonomer. Fortfarande fanns ett antal ledande fackföreningsekonomer kvar i den keynesianska skyttegravan och åtminstone en före detta etablerad konjunkturrådsmedlem: Sven Grassman.

Behovet av monetarismfördömande

Under 1981 och 1982 närmade sig huvudfåran bland svenska ekonomer de ståndpunkter som Myhrman och Jonung gett uttryck för fem år tidigare. Men särskilt de socialdemokratiska ekonomerna hade behov av att maskera åsiktsbytet bakom en rökdirå av Friedman- och monetarismfördömande.

Om man, som Inga Persson-Tanimura [1981] delar in monetarismens segertåg i tre faser kan man säga att monetarism 1 och 2 – dvs tesen om penningutbudets betydelse respektive finanspolitikens impotens – nu på allvar slagit igenom i debatten. Persson-Tanimura ansåg att denna monetaristiska ”utmaning” varit ”fruktbar” och att den medfört en ”tillnyktring” från den ”välfärdsekonomiska naivismen”. Hon ansåg ändå att 1980 års SNS-ekonomer – Ragnar Bentzel, Erik Lundberg, Johan Myhrman, Bengt Rydén och Hans Tson Söderström – fortfarande måste betecknas som keynesianer och att den ”förebyggande stabiliseringspolitiken” behöver och bör kompletteras med en kompenserande stabiliseringspolitik omfattande inte bara penningpolitiska utan även finanspolitiska medel.”

I den antologi där Persson-Tanimura skrev om monetarismen ingick en uppsats av finansminister Kjell-Olof Feldt om ”Vårt behov av normer” (Feldt [1981]). Där gav han ett försiktigt erkännande av SNS-ekonomernas krav på fasta normer för valutakurser och prisstegringstakter. Men dessa åsikter fick inte förväxlas med den ideologiska motståndarens tänkande

i övrigt: ”Däremot finns det hos de svenska ekonomerna inget spår av monetaristernas övriga teser.” I ett inlägg i *Ekonomisk Debatt* med den betecknande titeln ”Håller traditionell keynesianism” redovisade Assar Lindbeck praktiskt taget hela den monetaristiska kritiken mot ”fine tuning”, ackommodationspolitik och den ”naiva tron på det politiska systemet” (Lindbeck [1982]). Genom att kritiken riktades mot den ”traditionella keynesianismen” kunde läsaren få intrycket att det handlade om en kritik inom ramen för den keynesianska tanketradition som Lindbeck själv ett decennium tidigare varit en så uttalad representant för.

Nobelpriset 1981 tilldelades James Tobin, som i *Ekonomisk Debatt* våren 1982 fick gå till förnyad – men nu mer nyanseerad – attack på Milton Friedman och på den ”konservativa motrevolutionen” i Englands och USAs ekonomiska politik. Budskapet var att enbart med keynesianerns engagemang för sysselsättning och rättvis inkomstfördelning kunde en ansvarsfull kamp mot underskott och inflation bedrivas (Tobin [1982]).

Tobins argument passade väl in i det socialdemokratiska valbudskapet sommaren 1982. Det förstärktes genom en stort uppslagen DN-intervju med Erik Lundberg den 6 augusti under rubriken ”Bara Palme kan rädda ekonomin”. Lundberg hänvisade till den traditionella socialdemokratiska arbetslöshetsbekämpningen. Två dagar senare gick Erik Dahmén i svarsomål i samma tidning. Lundberg ”...arbetar med föråldrade teorier”, ansåg Dahmén. ”...investeringsviljan är låg på grund av bristande framtidstro och ett nätverk av statliga och fackliga regleringar, inte på grund av bristande efterfrågan.”

Det socialdemokratiska dubbelbudskapet fungerade uppenbarligen väl även på de allra mest förhårdade keynesianerna. ”I valrörelsen ser vi nu Olof Palme med tyngd och övertygelse plocka isär den sk sparpolitiken och förklara *sysselsättnings-*

underskottet som större fiende än budgetunderskottet", skrev Sven Grassman strax före valdagen (Grassman [1983], s 99–100). Numera vet vi att både devalveringen och momshöjningen redan då fanns undàngömda i den blivande finansministerns byrålådor.

Ekonomerna åter samlade

Från och med 1983 – dvs det år som Villy Bergström skrev om ekonomernas gemensamma ståndpunkter – var denna samsyn på väg att bli verklighet. I en polemik mot Feldstein – en av Reagans främste rådgivare – försvarade visserligen Erik Lundberg keynesianismen (Lundberg [1983]). Men försvaret gick i huvudsak ut på att avfärda det finanspolitiska "finliret" och ackommodationspolitiken under 70-talet som överdrifter i strid med den mer förnuftiga keynesianism, som Lundberg själv använt i sin egenskap av chef för Konjunkturinstitutet under 40-talet.

I en debatt i radions Ekonomiska Klubben den 16 oktober 1983 hävdade Lars Jonung att de socialdemokratiska ekonomerna nu hade svängt ideologiskt och accepterade de synsätt han själv fört fram sedan länge. Klas Eklund – nu på Finansdepartementet – förnekade omsvängningen. Han skulle dock några år senare själv tala om den "consensus" om stabiliseringspolitiken som uppstått bland ekonomerna. (Eklund på ett "teach-in" om nyliberalismen på Medborgarhuset i Stockholm den 30.1. 1988.)

I ett inlägg i *Ekonomisk Debatt* i februari 1984 bidrog Ragnar Bentzel till försvaret mot monetarismanklagelserna genom att utpeka Erik Lindahl som de Feldtska prisstegringsnormernas ideologiska fader: "Jag vill gärna säga detta här eftersom många yngre ekonomer tror att fixerandet av normer är ett påfund av Milton Friedman. Det är det inte alls" (Bentzel [1984]).

George Orwells framtidsår 1984 blev en höjdpunkt i den monetaristiska och ny-

liberala offensiven. Löntagarfonderna hade äntligen baxats fram till sin lösning i december 1983. I en uppmärksamman intervjubok erkände den öppenhjärtige finansministern att socialdemokratin enligt hans mening under de senaste 50 åren "...i stort sett accepterat det kapitalistiska systemet" och att han gott kunde tänka sig vissa inslag av privatisering inom barnomsorg och sjukvård (Ahlqvist & Engqvist [1984]).

Bland ekonomerna började nu också de idéer som Persson-Tanimura [1981] kallade monetarism 3 – dvs de allmänna kraven på att politiker och byråkrater skulle ges mindre makt – att tränga fram bland etablerade svenska nationalekonomer. Assar Lindbeck skrev i *Ekonomisk Debatt*: "Det finns goda skäl att förskjuta diskussionen från kommentarer av enstaka åtgärder till en diskussion av reformer av system och mekanismer" (Lindbeck [1984]). Lindbeck väckte också tanken på att kräva 2/3-dels majoritet vid parlamentariska utgiftsbeslut. I en annan uppsats i *Ekonomisk Debatt* ifrågasatte Claes-Henrik Siven den nuvarande fördelningen av bestämmanderätten mellan "kollektivet" och "de enskilda" (Siven [1984]). Siven talade också klarspråk om ekonomernas nya synsätt: Ekonomerna hade numera – med något enstaka undantag – övergivit den keynesianska analysen.

De senaste tre åren ligger för nära i tiden för att det skall vara möjligt att urskilja några skarpa strukturer i ekonomernas doktrinhistoria. Mitt intryck är att vi nu har kommit in i ett lika väletablerat tankemönster som det som var förhärskande i slutet av 1960-talet. Avregleringsrevolutionen på de finansiella marknaderna och SAF-strategins seger i 1988 års avtalsrörelse är inga kontroversiella ämnen i de etablerade nationalekonomernas debatter. Den vetenskapliga analysen av ekonomin har – för att låna från TV-journalisten Christer Petterssons presentation av årets finansplan i TV 2 den 11 januari –

blivit en fråga om den pedagogiska förmågan att övertyga svenska folket.

Varför bytte ekonomerna åsikt?

Mellan 1968 och 1988 bytte de flesta etablerade nationalekonomer ut sitt sätt att se på ekonomisk teori och politik och det växte fram en ny generation med nya åsikter. Här har beskrivningen av åsiktsbytet främst handlat om stabiliseringspolitiken, där en fast förankrad keynesianism komplementerad med den "svenska modellens" särdrag gällde 1968 medan de idéer som Milton Friedman presenterade 1967 (i ett ovan refererat föredrag) 20 år senare hade blivit etablerad vetenskap.

Utifrån ett sunt historiematerialistiskt perspektiv är det svårt att se ekonomernas åsiktsskifte som resultatet av en av internationella storkapitalister eller av Milton Friedman iscensatt konspiration. Förklaringen måste i huvudsak sökas i långsiktigt strukturella förändringar i världsekonomin: Vietnamkriget, japanska exportframgångar, självständighetssträvanden i tredje världen, oljeprishöjningar m m minskade utrymmet för den typ av expansions- och stabiliseringspolitik som varit så relativt framgångsrik under 1950- och 60-talen i USA och Västeuropa. En pånyttfödd kapitalistisk investeringsvilja krävde ökad vinstkvot och avregleringar.

Samtidigt med detta mötte 1968 års studentradikalism och det tidiga 1970-talets fackligt/politiska vänstervåg objektiva svårigheter. Meidnerfondförslaget kom vid en maximalt olämplig tidpunkt mitt i den internationella lågkonjunkturen. Den nyliberala motattacken mot vänstern stärktes av de ökande budgetunderskotten. De östeuropeiska byråkratiserade planhushållningssystemens sårbarhet vid minskad kapitalistisk teknikexport och importefterfrågan ökade ytterligare nyliberalismens prestige.

I Sverige var keynesianismen i dess symbios med det långvariga socialdemokratiska regeringsinnehavet alldeles sär-

skilt oomstridd. Hegemonin för detta sätt att tänka var så stark att inte ens de borgerliga regeringarna efter valsegern 1976 förmådde frigöra sig från det. Först i och med den nya oljeprishöjningen 1979/80 kom den avgörande impulsen till det nya tankesystemets genombrott. I och med kärnkraftsomröstningen i mars 1980 och arbetsmarknadskonflikten en månad senare tappade också 70-talets vänsterradikalism definitivt initiativet i samhällsdebatten. Från och med nu var det SAF-kampanjernas "satsa på dig själv" som stod i centrum för intresset.

Ekonomernas borgerliga tendens

I samband med att Nationalekonomiska föreningen fyllde 100 år 1977 publicerade Villy Bergström en uppmärksammas uppsats om nationalekonomernas roll i den svenska politiska debatten (Bergström [1977]). Hans huvudtes var att vid de historiska tillfällen då "...den borgerliga delen av befolkningen känt att väsentliga drag i det bestående samhället varit hotade", så hade nationalekonomerna i huvudsak varit motståndare till den politik arbetarrörelsen stått för. Bergström tog upp fyra exempel: Den nya politiken på 30-talet, planhushållningsdebatten på 40-talet, ATP-debatten på 50-talet och löntagarfonderna på 70-talet.

Varför – frågade sig Bergström – är då de förment "obundna" nationalekonomerna "...till alldeles övervägande del borgerliga, eller mer precist, liberala i sin samhällssyn?" Svaret blev att studieobjektet för den neoklassiska teorin stämmer med liberalismens uppfattning om människan som individuell nyttomaximerare. Därför saknar också nationalekonomerna förståelse för "arbetarrörelsens doktrin", vars grundläggande egenskaper är "...att samhällsutvecklingen drivs fram av konflikter mellan samhällsklasser, skapade av det ekonomiska systemet". När därför nationalekonomerna i massmedier och i andra sammanhang lägger fram sina

"...prognoser om den politiska utvecklingen... i vetenskaplig drapering... så är de... charlataner på det politiska prognosmakeriets marknadstorg, liksom de flesta medborgare".

Det framstår som ganska paradoxalt att Bergström själv sex år senare blir massmedieforskarnas uttolkare av ekonomernas "gemensamma grundsyn". Kanske får man se det som en bekräftelse på riktigheten av hans egen teori. Eller var det så att borgerligheten under 80-talet inte längre kände sig hotade och att national-ekonomerna därför inte längre hade behov av att bekämpa arbetarrörelsens idéer? Sanningen ligger kanske någon stans mitt emellan dessa båda förklaringar.

Det rationella åsiktsbytet

Avsikten med denna genomgång av ekonomernas åsiktsbyten har inte varit att värdera de olika ståndpunkterna i sak. Som framgår ovan tror jag att det finns materiella orsaker bakom ekonomernas övergivande av de gamla keynesianska ståndpunkterna. Harpsundsandans samarbete mellan statsmakt och storfinans kunde inte fortgå under 1970-talets stagnation. Nyliberalismen svarade mot de ekonomiska makthavarnas nya objektiva intressen.

Det här låter kanske som en deterministisk tro på att ekonomerna styrs av blinda krafter som de själva inte kan påverka. Så enkelt är det självfallet inte. Där finns ekonomer som går mot strömmen och olikheter mellan olika länder. I Sverige kunde keynesianismen leva längre i kraft av den svenska modellens motståndskraft. Här är nationalekonomin på grund av landets litenhet också extremt monolitisk. Det handlar kanske om ca ett tiotal tongivande debattörer som alla regelbundet träffas. Debattutrymmet för till exempel nyliberaler på 60-talet, ekologister på 70-talet och marxister på 80-talet var vid en internationell jämför-

else extremt litet. Den prestige som ämnet här fått tack vare namn som Wicksell, Ohlin och Myrdal har i kraft av nobelprisutdelningsrätten kunnat tas över av en generation av ganska färglösa plöjare i huvudfåran.

I en uppsats i årets första nummer av *European Economic Review* skriver den franske ekonomen Serge-Christophe Kolm om "Economics in Europe and the US", där han klagar bittert över förbudet mot att använda franska vid internationellt ekonomutbyte och över de anglosaxiska och särskilt USA-ekonomernas kvantitativa dominans på grund av språk och resurser. Han angriper också denna USA-dominerade ekonomkulturs konformism: "The incentive cause results from the university market system which attaches all the rewards of research – salary, fame, location – to producing fast within the received epistemological framework. This system certainly induces work, but one which is conformist with respect to topic, method, aim, ideology..." (Kolm [1988] s 210).

Den svenska nationalekonomin är långt mer beroende av den anglosaxiska än den franska. Med viss tidseftersläpning verkar det som om alla teoretiska och ideologiska trender i främst USA också når Sverige. På ungefär samma sätt som dollarkursen styrt vår handelsbalans, så har det som Kolm kallar "universitetsmarknadssystemet" integrerats i en engelskspråkligt dominerad marknad.

Ekonomernas marknad bestod under den keynesianska eran till helt övervägande del av statliga institutioner. Deras uppgift var att leverera argument och prognoser för finans- och penningpolitiken. En del ekonomer hamnade också i de växande fackliga organisationernas utredningsavdelningar. När den offentliga sektorns tillväxt började stagnera samtidigt som privatföretagen blev rikare på 1980-talet växte den privatfinansierade marknadsandelen för ekonomerna. De större bankerna anställde heltidsnational-

ekonomerna med uppgift att delta i samhällsdebatten. Svenska Arbetsgivareföreningen och branschorganisationerna ökade sitt marknadsinflytande på i första hand de fackliga centralorganisationernas bekostnad.

Kolm anklagar USA-ekonomerna för att vara konformister. Ändå är mitt intryck att graden av konformism i USA är betydligt mindre än i Sverige. I en intervju bok visar Arjo Klammer [1983] exempelvis upp ett brett spektrum av åsikter mellan nyliberalism och marxism. Bara landets storlek gör det svårt att bedriva metodologisk och ideologisk kontroll från centra av typ Chicago, Harvard eller MIT. Kolm och Klammer lever i språkområden mångdubbelt större än det svenska.

Mitt intryck är också att graden av pluralism har minskat i takt med 80-talets nyliberala våg. I slutet av 60-talet och under 70-talet fanns trots allt ett visst åsiktsutbyte mellan huvudfärens representanter och marxistiska och ekologiska utmanare. Nu möts avvikare som Sven Grassman enbart av generat mummel från de före detta konjunkturrådskollegorna. När *Kvinnovetenskaplig tidskrift* gör ett ambitiöst temanummer om ekonomi med kritiska inlägg om den etablerade nationalekonomin möts den av en bedövande tystnad från ekonomerna (*Kvinnovetenskaplig tidskrift* [1987]).

Slutsatsen av denna lilla studie av svenska ekonomers åsikter under de senaste 20 åren kan kanske formuleras så, att vi beter oss ungefär lika rationellt som konsumenten enligt neoklassikern och politikern enligt "public-choice"-teoretikern. Det gäller att skaffa sig rätt åsikt vid rätt tidpunkt. Man bör inte vara för tidigt ute som Lars Jonung eller Johan Myhrman på 1970-talet. Men det är ännu värre att hänga kvar i det gamla som Sven Grassman på 80-talet. Den optimala åsiktskurvan är styckvis kontinuerligt deriverbar och löper i en trång tunnel av tryggt konformism.

Referenser

- Ahlqvist, B. & Engqvist, L. [1984]. *Samtal med Feldt*. Tiden, Stockholm.
- Bentzel, R. [1984]. "Finanspolitiken är alltför expansiv". *Ekonomisk Debatt*, Årg 12, nr 3.
- Bergström, V. [1973]. *Kapitalbildning och industriell demokrati*. Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Bergström, V. m fl. [1975]. *Dags för tillväxt?* SNS, Stockholm.
- Bergström, V. m fl. [1977]. *Politik mot stagflation*. SNS, Stockholm.
- Bergström, V. [1977]. "Nationalekonomerna och arbetarrörelsen", i Herin, J. & Werin, L. (red) *Ekonomisk debatt och ekonomisk politik*. Norstedts, Stockholm.
- Feldstein, M. [1983]. "Reträtten från keynesianismen". *Ekonomisk Debatt*, Årg 11, nr 4.
- Feldt, K.-O. [1981]. "Vårt behov av normer", i Lundahl, M. (red) *Ideologi, ekonomi och politik*. Rabén & Sjögren, Stockholm.
- Finansutskottets betänkande 1975/76:40.
- Friedman, M. [1968]. "The Role of Monetary Policy". *American Economic Review*, Vol LVIII, No 1.
- Friedman, M. [1977]. "Recept för Chile". *Ekonomisk Debatt*, Årg 5, nr 1.
- Grassman, S. [1983]. *Makten över våra tankar*. Ordfront, Stockholm.
- Johnson, B. [1981]. "Nyliberalismen inom den ekonomiska politiken". *Zenit*, nr 5.
- Jonung, L. [1978]. "En stabil stabiliseringspolitik". *Ekonomisk Debatt*, Årg 6, nr 1.
- Klammer, A. [1983]. *Conversations with Economists*. Rowman & Allenheld.
- Kolm, S.-C. [1988]. "Economics in Europe and in the US". *European Economic Review*, Vol 32, No 1.
- Kvinnovetenskaplig tidskrift* [1987], nr 1.
- Lindbeck, A. [1970]. *Den nya vänsterns politiska ekonomi*. Aldus/Bonniers, Stockholm.
- Lindbeck, A. [1982]. "Håller traditionell keynesianism". *Ekonomisk Debatt*, Årg 10, nr 3.
- Lindbeck, A. [1984]. "Tre grundproblem i svensk ekonomi". *Ekonomisk Debatt*, Årg 12, nr 3.
- Lucas, R. E. [1981]. *Studies in business-cycle theory*. Basil Blackwell.
- Lundberg, E. m fl. [1974]. *Kris eller konjunkturuppgång?* SNS, Stockholm.
- Lundberg, E. [1983]. "För enkelt Feldstein". *Ekonomisk Debatt*, Årg 11, nr 4.
- Lönnroth, J. [1988]. "Den politiska ekonomins dialektik". *Socialistisk Debatt*, nr 1.
- Murray, M. [1982]. "Ekonomisk debatt och ekonomisk politik. Nationalekonomernas skiftande syn på budgetunderskotten 1973-81". *Tiden*, nr 1.
- Myhrman, J. [1977]. "Nya perspektiv på konjunkturpolitikens villkor". *Ekonomisk Debatt*, Årg 5, nr 1.
- OECD. [1977]. "Towards Full Employment and Price Stability". Paris.
- OECD. [1978]. "Interfutures". Paris.
- OECD [1979]. "The Case for Positive Adjustment". Paris.
- Persson-Tanimura, I. [1981]. "Non-interventionism i tiden", i Lundahl, M. (red) *Ideologi, ekonomi och politik*. Rabén & Sjögren, Stockholm.
- Riksdagens protokoll 3/6. 1976.
- Siven, C.-H. [1984]. "Inflationen och den monetära utvecklingen". *Ekonomisk Debatt*, Årg 12, nr 8.
- Svensk Sparbankstidskrift*, [1968], nr 1.
- Tobin, J. [1977]. "Inflationsbekämpning till varje pris". *Ekonomisk Debatt*, Årg 5, nr 1.
- Tobin, J. [1982]. "Reagans konservativa revolution i den ekonomiska politiken". *Ekonomisk Debatt*, Årg 10, nr 1.
- Westerberg, B. & Westerberg, S. [1983]. "Borgerlig ekonomisk politik under sex år". *Ekonomisk Debatt*, Årg 11, nr 2.
- Westerstahl, J. & Johansson, F. [1985]. *Bilden av Sverige*. SNS, Stockholm.

Författarpresentation

Lars Calmfors är professor och biträdande chef vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet. Hans forskning har främst rört makroteori för öppna ekonomier och arbetsmarknadsorganisationernas inverkan på lönebildningen.

Martin Feldstein är professor vid Harvard University. Som ordförande i The Council of Economic Advisers var han en av Reagan-administrationens främsta ekonomiska rådgivare.

Lars Hörngren, ekon dr, är verksam vid Institutionen för finansiell ekonomi. Handelshögskolan i Stockholm.

Lars Jonung är professor vid Handelshögskolan i Stockholm. Han har bland annat bedrivit forskning kring penningmängdens utveckling, inflationsförväntningsbildning och prisregleringars effekter.

Assar Lindbeck är professor i internationell ekonomi och chef för Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet. Hans forskning rör främst inkomstfördelning, lönebildning, arbetslöshet och välfärdsstatens incitamentsproblem.

Erik Lundberg var professor emeritus vid Handelshögskolan i Stockholm. Han var länge medlem i SNS Konjunkturråd.

Johan A Lybeck är professor i nationalekonomi vid Göteborgs universitet och VD för Finans-

konsult AB, Lidingö. Hans forskning har gällt makroekonomi med tonvikt på finansmarknader och penningpolitik samt offentlig ekonomi.

Johan Lönnroth är docent i nationalekonomi vid Göteborgs universitet. Hans forskning har främst avsett politisk-ekonomisk idéhistoria.

Mats Persson, docent, är forskare vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet. Han forskar för närvarande om skattesystemet och den offentliga sektorn.

Torsten Persson är professor vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet. I sin forskning sysslar han främst med problem inom internationell makro- och penningteori.

Claes-Henric Siven är professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet med specialinriktning på inflations- och arbetslöshetsteori.

Hans Tson Söderström är docent i nationalekonomi och VD för Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. Han har främst forskat inom området stabiliseringspolitik och lönebildning i små öppna ekonomier.

Staffan Viotti, docent, är verksam vid Institutionen för finansiell ekonomi. Handelshögskolan i Stockholm. Hans forskning ägnas makroteori och kreditmarknader.

Anders Vredin, ekon dr, är verksam vid Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning i Stockholm och forskar om svensk makroekonomisk utveckling.

Bidragen i denna bok är hämtade från följande nummer av Ekonomisk Debatt:

Hans Tson Söderström: Den nya skepticismen. 1978:2

Martin Feldstein: Reträtten från keynesianismen. 1983:4

Erik Lundberg: För enkelt, Feldstein. 1983:4

Mats Persson: Feldstein om keynesianismen. 1983:4

Assar Lindbeck: Håller traditionell keynesianism? 1982:3

Lars Jonung: En stabil stabiliseringspolitik. 1978:1

Staffan Viotti: Budgetunderskotten och den ekonomiska politiken. 1984:3

Torsten Persson: Budgetunderskott på 100 miljarder — något att oroa sig för? 1983:1

Johan Lybeck: Devalveringar — ett inslag i de nordiska ländernas stabiliseringspolitik. 1985:4

Lars Hörngren och Anders Vredin: Hur utvärdera en devalvering. 1985:6

Claes-Henric Siven: Inflationen och den monetära utvecklingen. 1984:4

Lars Calmfors: Stabiliseringspolitik med starka löntagarorganisationer. 1982:7

Johan Lybeck: Bör riksdagens finansmakt begränsas? 1984:6

Assar Lindbeck: Mekanismer för en bättre samhällsekonomi. 1983:3

Johan Lönnroth: Ekonomernas rationella åsiktsbyten 168-1988. 1988:3

Mer om stabiliseringspolitik i Ekonomisk Debatt 1973—1988

Lars Matthiesson: Finanspolitiken i Sverige: styrka genom stagnation, 1/73.

Börje Kragh: Den svåra stabiliseringspolitiken, 3/73.

Harry G Johnson: Argumenten för fleibla växelkurser, 3/73.

Sven Jøge: Växelkursfrågan, 3/73.

Sven Grassman: Sveriges kurs i valutafrågan, 4/73.

- Assar Lindbeck och Nils Lundgren: Skattepaket och kostnadsinflation, 5/73.
- Johan Myhrman: Penningteori och penningpolitik, 5/73.
- Lars Jonung: "Prisreglering som stabiliseringspolitiskt instrument", 7/73.
- Bengt Pettersson: Stadsbudgeten, sparandet och konjunkturerna, 3/74.
- Bertil Ohlin: Modell för inflationsbekämpande i Sverige, 1/75.
- Johan Myhrman: Penningpolitik och valutapolitik i en öppen ekonomi, 4/75.
- Sven Grassman: Det nya valutasystemet, 6/75.
- Robert W Bacon och Walter A Eltis: Varför gick det så illa? 2/76
- Johan Myhrman: Behöver det gå så illa? 2/76.
- Lars Calmfors: Inflation, sysselsättning och växelkurspolitik, 6/76.
- Rolf Eidem: Inflation i öst, 6/76.
- Carl Johan Åberg: Ekonomisk politik under sjuttioalet, 8/76.
- Lars Jonung: Inflationen som skatt, 8/76.
- Milton Friedman: Recept för Chile, 1/77.
- James Tobin: Inflationsbekämpning till varje pris, 1/77.
- Bertil Näslund: Vem förlorar på inflationen? 2/77.
- Kan devalveringen lyckas?*
- Sven Joge: Lärdomar från England, 3/77.
- Johan Myhrman: Kostnadsutvecklingen är avgörande, 3/77.
- Villy Bergström: Devalveringens politiska ekonomi, 3/77.
- Sverker Praski: Erfarenheter av lagerstödet, 4/77.
- Lars Wohlin: Första årets ekonomiska politik, 6/77.
- Kjell-Olof Feldt: Den svåra vägen till ekonomisk balans, 8/77.
- Carl Johan Åberg: De skiftande målen för budgetpolitiken, 1/78.
- Claes-Erik Odhner: McCracken-rapporten, 2/78.
- Assar Lindbeck: McCracken-rapporten — en kommentar, 2/78.
- Stephen Marris: En presentation av McCracken-rapporten: Mot full sysselsättning och prisstabilitet (Nationalekonomiska föreningen), 2/78.
- Sven Grasman: Perspektiv på devalveringarna, 5/78.
- David Laidler: Den brittiska ekonomins problem och framtidsutsikter (Nationalekonomiska föreningen), 5/78.
- Johan Myhrman: 1977 års stabiliseringspolitik — teori och debatt, 6/78.
- Jouko Paunio: Betalningsbalans, inflation och sysselsättning — en jämförelse mellan de nordiska länderna (Nordiskt national-ekonomiskt möte augusti 1978), 6/78.
- Niels Thygesen: Pengepolitik, beskæftigelse og inflation (Nordiskt nationalekonomiskt möte augusti 1978), 6/78.
- Hermod Skånland: Muligheter og begrensninger i inntektspolitiken (Nordiskt nationalekonomiskt möte augusti 1978), 6/78.
- Ingemar Ståhl: Arbetsmarknadsorganisationerna i stagflationsekonomin (Nordiskt national-ekonomiskt möte augusti 1978), 6/78.
- Lars Wohlin: Åtstrammingspolitiken — ett steg på vägen till balans, 7/78.
- John T Dunlop: Nya villkor för ekonomisk-politiskt beslutsfattande, 8/78.
- Bengt Pettersson: Den ekonomiska politikens bindningar borde utforskas! 8/78.
- Gösta Rehn: Den förhårdade reformismen är vårt öde, 8/78.
- Johan Lybeck: Ekonomens roll som rådgivare, 8/78.
- Assar Lindbeck: Strategier för den ekonomiska rådgivaren, 8/78.
- Erik Lundberg: Vad sorts ekonomisk rådgivning? 8/78.
- Anders Nilsson och Lars Pettersson: Nya myter om 30-talet, 2/79.
- Lars Jonung: Konjunkturteorin och 30-talskrisen, 4/79.
- Johan Myhrman: Kvantitetsteorin, Stockholmsskolan och dagens penningteori (Översiktsartikel), 4/79.
- Bo Södersten: Växelkurser och växelkurspolitik, 3/80.
- Bengt Westerberg: Budgetunderskottet, 4/80.
- Lars Jonung: Dags för en konsitutionell ekonomisk politik? (Ledare), 5/80.
- Lars Calmfors: Behöver vi valutaregleringen? 1/81.
- Birgitta Swedenborg: Valutaregleringen och företagens utlandsinvesteringar, 1/81.
- Laurent Leksell och Cecilia Widebäck: Valutaregleringen och företagens direktinvesteringar i utlandet, 1/81.
- Göran Bergendahl och Eva Nisser-Biel: Valutaregleringen — ett medel att försvåra import och export när de som bäst behövs, 1/81.
- Sixten Korkman: Växelkurspolitik och inre stabilitet i Finland, 2/81.
- Ulf Jakobsson: 1980 års långtidsutredning — en presentation, 3/81.
- Den svenska inflationen en — ett symposium*
- Johan Lybeck: Inledning och sammanfattning, 4/81.
- Robert Solow: Alla enkla förklaringar till inflationen är fel! 4/81.

- Johan Lybeck: Den svenska inflationen sedd genom Solows glasögon, 4/81.
- Johan Myhrman: Teori och verklighet bakom den svenska inflationen, 4/81.
- Jan Herin och Ulf Jakobsson: Inflationen och den ekonomiska politiken, 4/81.
- Erik Dahmén: Institutionella drag bestämmer inflationen, 4/81.
- Karl-Olof Faxén: Glöm inte förväntningarna! 4/81.
- Karl-Gustaf Löfgren: Monetaristiska och keynesianska recept mot inflationen, 4/81.
- Bo Axell: Inflation och penningmängd, 4/81.
- Birgitta Swedenborg: Inflationen som skatt (Ledare), 7/81.
- Johan Lybeck: — Varning för variabla växelkurser! 2/82.
- En rundabordskonferens: Behovet av nya stabiliseringspolitiska strategier*
- Lars Calmfors: Inledning, 3/82.
- Michael Bruno: alternativa ekonomisk-politiska strategier, 3/82.
- Martin Feldstein: Den nya stabiliseringspolitiska doktrinen i USA, 3/82.
- Robin Matthews: Englands monetaristiska experiment, 3/82.
- Johan Lybeck: Behöver politikernas makt begränsas? 7/82.
- Mats Lundahl: Chilensk stabiliseringspolitik, 7/82.
- Eskil Wadensjö: Vem är arbetslös? 8/82.
- Pontus Braunerhjelm och Stefan Gerlach: Rationella förväntningar och penningpolitik, 8/82.
- Bengt Westerberg och Sten Westerberg: Borgerlig ekonomisk politik under sex år — en studie i rött och blått, 2/83.
- Hans Tson Söderström: Övervinster, vinstdelning och kontraktsformerna på arbetsmarknaden, 2/83.
- Bertil Holmlund: Arbetsmarknadspolitiken och rörligheten (ledare), 3/83.
- Claes-Henrik Siven: Kriser och genombrott i makroteorin, 3/83.
- Johan A. Lybeck: Finns det en politisk konjunkturcykel i Sverige, 5/83.
- Bengt Assarsson och Peter Högfeldt: En ny keynesiansk stagflationsteori, 5/83.
- Klas Eklund: budgetunderskottet, 6/83.
- Bertil Holmlund och Bengt-Christer Ysander: Skattebaserad inkomstpolitik — principer och problem, 6/83.
- Lars Calmfors: Vad kan vi lära av Finland, 7/83.
- Olle Krantz och Lennart Schön: Den svenska krisen i långsiktigt perspektiv, 7/83.
- Johan Myhrman: Vad har hänt med stabiliseringspolitiken, 8/83.
- Klas Eklund: Den stabiliseringspolitiska uppgiften — kommentar till Myhrman, 8/83.
- Johan Myhrman: Svar till Klas Eklund, 8/83.
- Jukka Pekkarinen och Johnny Åkerholm: Den finländska finanspolitiken — efterbliven och förutseende, 8/83.
- Bo E. Carlsson: Klas Eklund och budgetunderskottet, 1/84.
- Claes-Henric Siven: Politik och ekonomi i Sverige under 1970-talet, 2/84.
- Kjell-Olof Feldt: Vagar ut ur krisen. Inlägg om den ekonomiska politiken. Den tredje vägen, 3/84.
- Ragnar Bentzel: Finanspolitiken är alltför expansiv, 3/84.
- Assar Lindbeck: Tre grundproblem i svensk ekonomi, 3/84.
- Erik Ruist: Konjunkturprognoser i backspegelperspektiv, 3/84.
- Klas Eklund: Budgetunderskottet, än en gång, 4/84.
- Lars Werin: Hur påverkas räntan, aktiekurserna och fastighetspriserna av budgetunderskottet, 5/84.
- Peter Englund: Budgetunderskott, tillgångsmarknader och investeringar, 5/84.
- Anders Vredin: Devalveringens prisseffekter, 7/84.
- Jan-Erik Lane: Varför inte regler för budget- och skattebeslut, 7/84.
- Lars Calmfors: Är statlig inkomstpolitik en framkomlig väg för Sverige, 1/85.
- Magnus Henrekson: De svenska devalveringarna och exportföretagens prisbeteende. En kommentar, 1/85.
- Dag Lindskog: Effekter av de senaste årens devalvering och realränteuppgång, 2/85.
- Jesper Jespersen: "Vägen till ett stabilare Sverige", 3/85.
- Anders Vredin: Devalveringens prisseffekter än en gång, 3/85.
- Johan Lybeck: Hur utvärdera en devalvering — svar till Hörngren och Vredin, 7/85.
- Claes-Henric Siven: Inflationsproblemet — en översikt I, 1/86.
- Lars Calmfors: Arbetsmarknadsorganisationerna och lönerna, 1/86.
- Claes-Henric Siven: Inflationsproblemet — en översikt II, 2/86.
- Villy Bergström: Kritiken av "det ekonomiska systemet", 3/86.
- SNS Konjunkturråd: Kritiken av "det ekonomiska systemet" — replik till Villy Bergström, 4/86.
- Villy Bergström: Svar till SNS Konjunkturråd, 4/86.
- Peter Englund, Lars Hörngren och Staffan Viotti: Svar till Johan A. Lybeck, 4/86.

Claudio Vedovato: Devalveringar, inflation och budgetunderskott — institutionella drag bakom italienska svårigheter, 6/86.
Sonny Johansson: Naturlig arbetslöshet och NAIRU — identiska begrepp, 6/86.
Klas Eklund: Vad hände med Reaganomics, 7/86.

Magnus Henrekson: Riksbankspolitiken, 5/88.
Mahmood Arai, m fl: En ny mikrogrund för makroteorin, 6/88.
Lars Calmfors: Ska vi ha kortare arbetstid? 7/88.
Nils Henrik Schager: Den svenska löneökningstakten, 8/88.

STABILISERINGS- POLITIK

Har den svenska stabiliseringspolitiken varit framgångsrik under de senaste årtiondena? Har devalveringarna lyckats? Hur påverkar budgetunderskottet vår ekonomi? Varför har ekonomernas syn på den ekonomiska politiken förändrats? Hur bör stabiliseringspolitiken utformas i framtiden? Dessa frågor har diskuterats intensivt av ekonomer under senare tid. I boken presenteras svar på dessa frågor.

EKONOMI UNDER DEBATT: Stabiliseringspolitik ger en aktuell genomgång av nya erfarenheter och forskningsrön rörande svensk ekonomisk politik under 1970-och 1980-talen.

EKONOMI UNDER DEBATT: Stabiliseringspolitik vänder sig till studerande i nationalekonomi och alla som är intresserade av dagens debatt och analys kring valet av stabiliseringspolitik.

Serien EKONOMI UNDER DEBATT är ett samarbete mellan Nationalekonomiska föreningen och SNS i syfte att ge ut temaböcker som belyser aktuell debatt och forskning i ekonomi. Serien redigeras av *Lars Jonung*, professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm.

Övriga titlar i serien:

- Skogsekonomi
- U-ländernas ekonomi
- Finansiell ekonomi
- Arbetsmarknadsekonomi



ISBN 91-7150-354-4