

Konjunkturrådets rapport 1985

Hans Tson Söderström (utgivare)

Vägen till ett stabilare Sverige

Ingemar Hansson

Lars Jonung

Johan Myhrman

Hans Tson Söderström



Konjunkturrådets rapport 1985

Vägen till ett stabilare Sverige

Hans Tson Söderström (utg)

**Ingemar Hansson
Lars Jonung
Johan Myhrman
Hans Tson Söderström**

Under medverkan av

**Stefan Ackerby
Jan Herin
Lars Hörngren
Christian Nilsson**



STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS LIV OCH SAMHÄLLE

Denna bok ingår som nr 1 (av 4) 1985
i SNS skriftserie Näringsliv och Samhälle
© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Förlagsredaktör Jan-Olof Edberg
Tryckt hos Tryckeri Balder AB, Stockholm 1985
Omslag av Tommy Säflund
Diagram av Pauli Laakso
ISBN 91-7150-261-0
Trycklov lämnat den 7 januari 1985

SNS — Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt arbetsliv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom vetenskaplig forskning, konferenser samt studier och debatt i lokala grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

Innehåll

| | |
|--|-----|
| Förord | 5 |
| 1 En principdeklaration | 6 |
| 2 De stora stabiliseringspolitiska experimenten | 13 |
| 3 Svensk stabiliseringspolitik 1970—84: framgång eller misslyckande? | 26 |
| 4 En stabil regim | 40 |
| 5 Offentliga underskott och utgifter — har trenderna brutits? | 55 |
| 6 Den stora skattjakten | 68 |
| 7 Penningpolitik i omvandling | 77 |
| 8 Spelet om lönerna | 88 |
| 9 Världsekonomin 1985 — hot och ljusglimtar | 101 |
| 10 Vägen till ett stabilare Sverige | 115 |



Konjunkturrådet 1985 består av (från vänster) Ingemar Hansson, Lars Jonung, Hans Tson Söderström och Johan Myhrman.

Förord

Efter tio år som ansvarig för Konjunkturrådets arbete överlämnade jag i början av 1984 denna uppgift till *Hans Tson Söderström*, som därmed också blev Konjunkturrådets ordförande. Samtidigt beslutades några förändringar i rådets arbetsformer.

Publiceringen har flyttats fram från december till slutet av januari, vilket bl a gör det möjligt att beakta innehållet i regeringens finansplan. En annan förändring är att Konjunkturrådets sammansättning nu avses bli mer permanent i syfte att möjliggöra en högre grad av konsistens mellan rapporterna än vad som tidigare eftersträvats. Dessutom är avsikten att från kvalificerade specialister beställa forskningsunderlag för analyser av särskilda problem och områden. Så har skett i arbetet på denna rapport, vilket möjliggjorts genom anslag från Tore Browaldhs stiftelse för vetenskaplig forskning och undervisning och från Jan Wallanders stiftelse för vetenskaplig forskning.

Konjunkturrådet består nu av docenterna *Ingemar Hansson* och *Lars Jonung*, Lunds universitet; professor *Johan Myrman*, Handelshögskolan och docent *Hans Tson Söderström* (ordförande), från 1985 VD för SNS. Rådets sekreterare är *Stefan Ackerby*, SNS. Fil lic *Jan Herin*, EFTA-sekretariatet; civilekonom *Lars Hörngren*, Handelshögskolan; och fil dr *Christian Nilsson*, Uppsala universitet har bidragit med forskningsunderlag till kapitlen 7, 8 och 9. Jag ber att få tacka dem liksom de personer som bidragit med synpunkter på underlagen vid Konjunkturrådets seminarier under hösten 1984 om finans- och penningpolitik, lönebildning och de internationella konjunkturutsikterna.

Konjunkturrådet bär ensamt ansvaret för rapporten. SNS som organisation har i vanlig ordning ej tagit ställning till dess innehåll.

Stockholm i december 1984.

Bengt Rydén

1 En principdeklaration

Under ett par år av europeisk stagnation har den svenska ekonomin genomgått ett uppsving, där flera av de negativa trenderna har kunnat brytas. De två devalveringarna 1981 och 1982 har lett till en kraftig förbättring av vårt relativa kostnadsläge med växande marknadsandelar, stigande industriproduktion och stärkt byteshandel som följd. Den fortgående försämringen av statsfinanserna har också kunnat hejdas.

De positiva devalveringseffekterna börjar nu klinga av. Samtidigt försvagas USA-konjunkturen utan tecken på ett kompenserande uppsving i Europa. I detta läge börjar på nytt svaghetstecknen i den svenska ekonomin att visa sig: inflationen, kostnadstrenden, arbetsmarknadsläget och budgetsaldo ger åter anledning till oro.

*Ekonomiska politiken
inför viktiga vägval*

Mot denna bakgrund ställs den ekonomiska politiken inför viktiga vägval, som blir avgörande för de framtida möjligheterna att skapa en varaktig stabilitet och tillväxt i den svenska ekonomin. Det gäller att söka dra lärdom av det gångna decenniets rikhaltiga provkarta på stabiliseringspolitikens möjligheter och begränsningar i en liten öppen ekonomi.

Man kan också notera att SNS Konjunkturråd är årsbarn med denna turbulenta period i svensk stabiliseringspolitik. Konjunkturrådet går nu in på sitt andra decennium. Det ger anledning att blicka bakåt — och framåt. Fyller rådet något vettigt syfte, som inte fylls bättre av andra? I så fall vilket?

Konjunkturrådets idé

Idén till Konjunkturrådet har sin grund i bristen på kvalificerad obunden analys av utvecklingstendenserna i den svenska ekonomin i början på 70-talet. Förebilder var bl a "Det Økonomiske Råd" i Danmark och "Sachverständigenrat" i Västtyskland. I Sverige kom rådet att bestå av fyra "vise män" mot tre i Danmark och fem i Tyskland. Professor Erik Lundberg, som var den främste idégivaren till rådet, medverkade i de nio första rapporterna och kom naturligt nog att starkt färga deras innehåll. 16 andra ekonomer har varit medlemmar i rådet under årens lopp. Bengt Rydén som startade rådet när han tillträdde som SNS-chef har fungerat som sammanhållande och pådrivande kraft i rådets arbete.

Det är självfallet mycket svårt att söka utvärdera den roll som Konjunkturrådet kan ha spelat för den ekonomiska debatten, politiken och

*Rådet propagerade tidigt
för prisstabilitet och . . .*

utvecklingen.¹⁾ För att börja med skuldsidan stå det väl i dag klart att rådet länge hade en alltför stark tilltro till en allmänt expansiv politik som krismedicin. Likaså underskattades länge budgetunderskottets problem. Å andra sidan låg rådet tidigt framme när det gällde att skapa det krismedvetande, som var en förutsättning för att kostnadskrisen skulle bemästras. Behovet av en kraftfull prisstabiliseringspolitik poängterades redan i den första rapporten (1974—75) och kravet på en explicit norm för inflationen restes i 1980—81 års rapport. I den senare rapporten påpekades också nödvändigheten av ytterligare en radikal kostnadsanpassning — något som sedermera realiserades i devalveringens form av såväl den borgerliga regeringen (10 procent 1981) som den socialdemokratiska (16 procent 1982).

Det är naturligtvis omöjligt att avgöra i vilken mån den ekonomiska politiken skulle ha fått samma utformning även utan rådets rapporter och den debatt som följt i deras kölvatten. Inte är det heller, som synes, säkert att den ekonomiska politiken i alla avseenden skulle ha blivit bättre om rådets rekommendationer hade följts till punkt och pricka.

*. . . har vidgat ramarna
för det politiskt möjliga*

Det torde däremot vara obestriddligt, att Konjunkturrådet lyckats i sitt uppsåt att berika den ekonomisk-politiska debatten och att vidga ramarna för "det politiskt möjliga". Aktiv växelkurspolitik, statlig utlandsupplåning, sänkta marginalskatter, sänkt eller slopad bolagsskatt är exempel på föreslagna åtgärder, vilka häcklades som akademiska tankelekar när de ursprungligen presenterades i rapporterna. De har sedermera blivit vardagsmat i den ekonomiska debatten.

Det är egentligen endast då det gäller lönebildningen som Konjunkturrådet förefaller ha sått på hälleberget. Nära nog varje rapport har innehållit analyser av lönebildningen och dess effekter med vidhängande förslag och uppmaningar till parterna och regeringen. Något konkret inflytande på den faktiska utvecklingen kan dock inte spåras. Avtalsförhandlingarna förefaller följa sin egen inneboende logik (eller brist på logik) utan möjlighet till yttre intellektuell påverkan.

Konjunkturrapporternas särdrag

I samband med ombildandet av Konjunkturrådet under 1984 fanns det anledning att ta ställning till de innehållsmässiga särdrag, som framdeles bör prägla rapporterna. För att undvika felaktiga förväntningar på rapporter-

¹⁾ Ett försök görs dock i Lundberg-Rydén: *Svensk ekonomisk politik. Lärdomar från 70-talet*. SNS 1980.

na kan det vara lämpligt att redan inledningsvis redovisa utfallet av dessa överväganden.

*Ingen konjunktur-
bedömning . . .*

Först och främst står det naturligtvis klart att rådet endast i mycket begränsad omfattning ägnat sig åt konjunkturbedömning i traditionell bemärkelse. Det finns goda skäl för detta. Tabell 1:1 illustrerar omfattningen av den konjunkturrapportering som förekommer i Sverige i dag. Tabellen gör inga anspråk på fullständighet, men den torde räcka som illustration av den rikedom och mångfald som nu råder på konjunkturbedömningens område. Något akut behov av ytterligare prognosmakare i denna skara kan knappast anses föreligga. Det är ju också så att akademiskt verksamma ekonomer inte besitter någon specialistkompetens när det gäller att göra kortsiktiga konjunkturprognoser. Inte heller har Konjunkturrådet resurser att på ett meningsfullt sätt bearbeta rådata eller ta ställning till andras prognoser.¹⁾

*. . . utan analys
och utvärdering av
ekonomisk politik*

Konjunkturrådets huvuduppgift har varit och kommer att förbli analys av den ekonomiska utvecklingen samt utvärdering av och rekommendationer för den ekonomiska politiken.²⁾ Är problemanalysen korrekt? Leder föreslagna åtgärder till avsedda resultat? Kan andra åtgärder ha större framgång? Finns det försummade problem i den ekonomiska debatten och politiken? Det är denna typ av problemställningar som helt överflyglat de traditionella konjunkturprognoserna i Konjunkturrådets rapporter.

Den kritik, som under årens lopp kommit att riktas mot rådets rapporter, har i hög grad avsett en påstådd brist på kontinuitet eller rentav konsistens i bedömningar och rekommendationer mellan de olika åren. Det kan ha gällt växelkurspolitikens uppläggning, bedömningen av utrymmet för expansiv finanspolitik, synen på underskotten, önskvärdheten av offentliga ingrepp i lönebildningen och många andra inslag i den ekonomiska utvecklingen och politiken. På ett mer allmänt plan skulle man kunna säga att samtliga rapporter innehållit varierande inslag av två olika synsätt på ekonomin, låt oss kalla dem interventionism och icke-interventionism.

*Interventionism kontra
icke-interventionism*

Med en mycket grov generalisering skulle man kunna karaktärisera de två synsätten på följande vis. Den interventionistiska synen (stundom kal-

¹⁾ I detta avseende skiljer sig SNS Konjunkturråd från de danska och tyska råden. De senare har tillgång till stora kanslier för databearbetning och analys.

²⁾ Konjunkturrådets engelska namn "The SNS Economic Policy Group" är alltså mer adekvat. Vi har ändå beslutat behålla det svenska namnet, eftersom det med åren blivit väl inarbetat.

TABELL 1:1

**Exempel på rapportering
om svensk ekonomi
under 1984.**

| | | |
|--|--------------|--|
| Economic Survey: Sweden | feb | OECD |
| Economic Outlook | juli och dec | OECD |
| Finansplan och prel National- budget | jan | Finansdep/KI |
| Rev Finansplan och rev National- budget | apr | Finansdep/KI |
| Konjunkturinstitutets höstrapport | okt | KI |
| Långtidsutredningen SOU 1984:4 | mars | Finansdep |
| SI-konjunkturen | 4 nr | Sveriges Industriförbund |
| "Tillväxt till lågpris" (kommentar till LU 84) | apr | " " |
| "Det ekonomiska läget" (stencil) | 12 nr | SAF |
| Verkstadsindustrins konjunkturläge | 4 nr | Verkstadsföreningen/ Mekanförbundet |
| Ekonomisk översikt | 2 nr | TCO |
| Ekonomiska utsikter | 2 nr | LO |
| "Den produktiva rättvisan" (kommentar till LU 84) | | LO |
| Sveriges ekonomi 1984—87 (stencil) | | MAS |
| Aktuell ekonomi | 10 nr | Handelsbanken |
| Ekonomiskt perspektiv | 6 nr | S-E Banken |
| Ekonomisk information | 6 nr | PK Banken |
| Ekonomi-Aktuellt | 8 nr | Götabanken |
| Ekonomi idag | 4 nr | Provinsbankerna |
| Produktivitet och bruttovinster 1984 | | Industriverket |
| Industritrenden (nyhetsbrev) | | " |
| "Effekter av 82 års devalvering" | | " |
| Kredit och valutaöversikt | 4 nr | Riksbanken |
| Utvecklingen på kreditmarknaden | | Sparbankernas Bank |

*Brytning mellan
olika synsätt*

lad keynesianism) ser uppkommande problem i ekonomin (arbetslöshet, inflation etc) huvudsakligen som ett resultat av den privata sektorns instabilitet och bristande funktionsduglighet inom och utom landet. De föreslagna lösningarna blir då att den offentliga sektorn genom olika åtgärder i varje enskilt fall skall gå in och motverka vad som förefaller ha gått snett i den privata sektorn.

Den icke-interventionistiska synen, å andra sidan, betraktar den privata sektorn som i grunden stabil och anpassningsbar till nya omständigheter. Den söker i stället orsaken till den privata sektorns problem främst i störningar från den offentliga sektorn. Det kan gälla ekonomisk-politiska åtgärder, förväntningar om sådana åtgärder eller mer permanenta störningar genom skattesystemet eller olika regleringar. De ekonomisk-politiska rekommendationerna utifrån detta synsätt blir helt annorlunda. De kommer

huvudsakligen att handla om hur den offentliga sektorn skall styras för att undvika att störa den privata sektorn och dess anpassning till nya skeenden.

Olika slutsatser

Det är uppenbart att de två synsätten i de flesta fall leder till olika slutsatser rörande den ekonomiska politiken. Det är dock också alldeles klart att bägge synsätten varit representerade i Konjunkturrådets rapporter — vid några tillfällen i samma rapport. I denna bemärkelse kan kritiken för bristande konsistens (eller åtminstone bristande kontinuitet) anses ha varit berättigad.

Ett stabilt Konjunkturråd

Vid den reorganisation av Konjunkturrådets arbete, som genomfördes under 1984, beslutade det nya rådet att ta fasta på denna kritik. Vi har betraktat det som en viktig uppgift att systematiskt söka berika den svenska ekonomisk-politiska debatten med en över åren sammanhängande principiell och långsiktig helhetssyn på det ekonomiska förloppet och den ekonomiska politikens möjligheter i en liten öppen ekonomi som är starkt beroende av omvärlden.

Den ekonomiska politikens möjligheter

Enligt vår mening är det interventionistiska synsättet väl tillgodosett i den svenska ekonomisk-politiska debatten. Det politiska livet kräver handling och snabba resultat. Inför media pressas politikerna med frågor som "Vad tänker ni göra åt...?" Näringslivet, facket och andra intressegrupper kräver med jämna mellanrum åtgärder för att få egna — vanligtvis kortsiktiga — intressen tillgodosedda. Även de professionella ekonomernas analys mynnar ofta ut i förslag om åtgärder för att lösa olika akut uppkommande problem. Följden har blivit att vi lever i en strid ström av åtgärder och förslag till åtgärder: devalveringar, subventioner, bidrag, besparingsåtgärder, krispaket, inkomstpolitiska uppgörelser, sysselsättningsstimulanser, regleringar, avregleringar, skatteomläggningar, nya sparformer... Listan skulle kunna göras mycket längre.

Långsiktig och principiell helhetssyn

Det är svårt att se vem i denna ström av förslag och åtgärder som skall svara för en mer långsiktig och principiell konsekvensanalys. Vem som skall granska förslagets ändamålsenlighet i ett större perspektiv, där hänsyn tas till återverkningar på andra håll i ekonomin, till de långsiktiga strukturella konsekvenserna och till effekterna på hushållens och företagens agerande i framtiden. Vem som skall peka på den ekonomiska politikens begränsade möjligheter i ett litet land som är starkt integrerat i världsekonomin.

Kritisk granskning av ekonomiska politiken med . . .

. . . icke-interventionistiska förtecken

Förankring i allmänna opinionen

Det är denna typ av analys som alltmer kommit i blickpunkten för den moderna ekonomiska forskningen, men den har än så länge avsatt tämligen blygsamma spår i den svenska ekonomisk-politiska debatten och beslutsprocessen. Vi har här sett en viktig uppgift för SNS Konjunkturråd. De akademiska ekonomernas relativa styrka när det gäller att berika den ekonomisk-politiska debatten bör kunna ligga just i att med nära anknytning till pågående internationell forskning kritiskt granska den ekonomiska politiken i ett konsekvent genomfört långsiktigt och principiellt helhetsperspektiv. Det är också enligt vår mening på detta område som tidigare Konjunkturråd gjort sina bästa insatser.

Konjunkturrådets ledamöter har denna gång utvalts med hänsyn till möjligheten att kunna genomföra en sådan uppgift. Det är också vår förhoppning att framtida förnyelser av rådet skall kunna ske långsamt och succesivt utan att störa den konsekventa helhetssyn som skall påverkas mer av forskningens landvinningar än av det aktuella ekonomiska läget. Den utgångspunkt vi valt för vårt arbete betyder inte att rådets medlemmar personligen delar en fullständigt icke-interventionistisk syn på den ekonomiska politiken. Det betyder bara att vi betraktar det som angeläget att berika den svenska ekonomisk-politiska debatten med denna typ av analys och de ståndpunkter som kan härledas ur den.

Goda råd?

På traditionellt maner kommer vår analys att mynna ut i förslag till ekonomisk politik. Dessa förslag bör tas för vad de är: försök att konkretisera innebörden av våra synsätt och att levandegöra vår analys genom exempel på åtgärder som är förenliga med dess allmänna anda.

Vi hyser alltså inga illusioner om att alla de föreslagna åtgärderna omedelbart skall kunna omsättas i praktisk politisk verklighet. En ny inriktning av den ekonomiska politiken måste ha vunnit en viss förankring i den allmänna opinionen innan den är mogen för politiska beslut och kan genomföras med framgång. Endast i undantagsfall finns förutsättningar för forskare att visa goda råd direkt i örat på beslutsfattande politiker. Påverkanskedjan måste i normalfallet gå från forskningen över läroböcker, populärvetenskap, ledare i dagspressen, mediadebatt, diskussioner i hem och på arbetsplatser, partipolitiskt programarbete och allmänna val till de ekonomisk-politiska besluten i regering och riksdag. I den kedjan anser sig Konjunkturrådet vara blott en — men en viktig — länk.

Å andra sidan är vi inte alltför pessimistiska om möjligheterna att rela-

Det politiskt omöjliga

tivt snabbt vinna gehör för nya tankegångar i den ekonomiska politiken. Som inledningsvis nämndes har utvecklingen under det senaste decenniet visat att inför radikalt förändrade ekonomiska betingelser har den allmänna opinionen överraskande snabbt blivit mogen för "det politiskt omöjliga". Motståndet har snarare legat i trögheter i själva den politiska processen, beroende bl a på långsiktiga utfästelser, som i efterhand visat sig mindre välbetänkta, samt naturligtvis i de organiserade gruppintressenas svart-sjuka bevakning av de inbördes positionerna.

Det nya Konjunkturrådets allmänna filosofi har i hög grad fått färga uppläggningsen av denna vår första rapport. Vi vill inte detaljgranska den ekonomiska politikens olika inslag och presentera egna förslag förrän vi presenterat vår helhetssyn på de stabiliseringspolitiska sammanhangen och den strategi vi anser bör ligga till grund för handlandet. Vi börjar därför i *kapitel 2* med att granska de stabiliseringspolitiska experimenten i USA, Storbritannien och Frankrike. Varför gjordes omläggningarna, vilka var ambitionerna och hur har man lyckats? På samma sätt granskas i *kapitel 3* den svenska ekonomiska utvecklingen och politiken under det senaste decenniet i ett internationellt perspektiv.

Prisstabiliseringsmålet i centrum

Våra slutsatser från dessa genomgångar presenteras i *kapitel 4*. Vi menar att tiden är mogen för en stabiliseringspolitisk regim, där prisstabiliseringsmålet mer entydigt än nu läggs till grund för den ekonomiska politiken. Den vetenskapliga bakgrunden till den föreslagna regimen redovisas och dess innebörd för stabiliseringspolitikens olika delar behandlas översiktligt. Dessutom diskuteras de problem som kan uppkomma vid själva övergången till en fast regim av det slag vi förespråkar.

De följande kapitlen tar sedan upp stabiliseringspolitikens viktigaste delar med utgångspunkt från aktuella problem och vår stabiliseringspolitiska helhetssyn. I *kapitel 5* behandlas budgetunderskottet och de offentliga utgiftstrenderna. *Kapitel 6* tar upp budgetens inkomstsida och jakten på nya skattekällor. *Kapitel 7* behandlar utvecklingen på det kredit- och penningpolitiska området. Problemen med lönebildningen och deras bakgrund diskuteras i *kapitel 8*.

En stabil ekonomisk politik

I de två avslutande kapitlen söker vi så åter dra samman trådarna. *Kapitel 9* ger en översikt av de internationella förutsättningarna för svensk stabiliseringspolitik under det närmaste året. *Kapitel 10* sammanfattar rapporten och presenterar förslag till en ekonomisk politik som leder in i en långsiktigt stabil ekonomisk-politisk regim. I det viktiga vägval vi menar att den ekonomiska politiken nu står inför pekar vi ut vad vi anser vara vägen till ett stabilare Sverige.

2 De stora stabiliseringspolitiska experimenten

*Samordnad politik
1945—73*

Innebörden av ett världsomspännande system av fasta växelkurser är att stabiliseringspolitiken måste koordineras mellan de inblandade länderna. Därför kan vi inte studera olika stabiliseringspolitiska strategier under den period Bretton Woodssystemet var i kraft, 1945—73. Vad vi kan observera är hur USA, som är områdets dominant, förde en sådan politik att resultatet blev i stort sett stabila priser fram till 1963—64 (mindre än 3 procents årlig inflation).

Därefter bedrevs en ekonomisk politik i USA som ledde till en ständigt stigande inflationstakt som kulminerade med den första oljekrisen (figur 2:1). När andra länder, i första hand Västtyskland, opponerade sig mot denna politik genom att försöka föra en mer antiinflationistisk stabiliseringspolitik utsattes växelkurssystemet för svåra påfrestningar som till slut ledde till dess sammanbrott i mars 1973. Sedandess har växelkurserna mellan alla viktigare valutor varit rörliga. Detta betydde också att dessa länder blev fria att välja sin egen stabiliseringspolitiska inriktning. Det har också visat sig att ganska olika strategier har valts.

Stabiliseringspolitiska strategier

*Den keynesianska
modellen . . .*

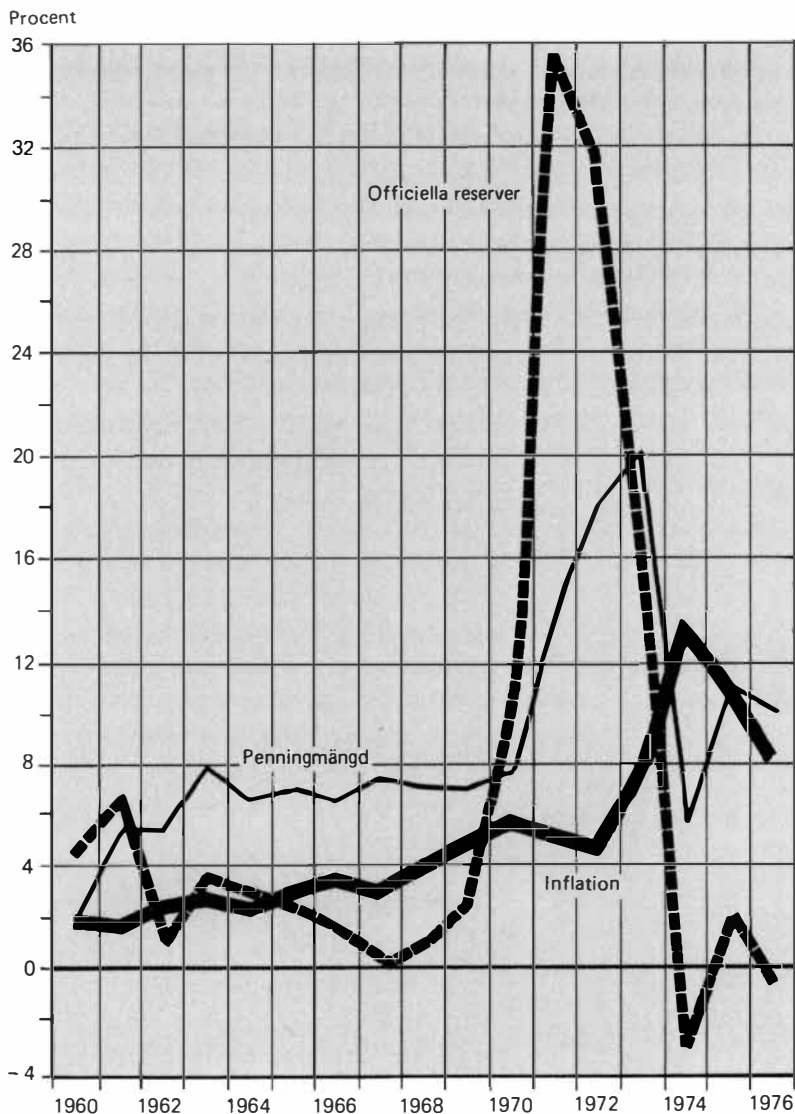
Något förenklat kan man säga att det är två olika teoretiska paradigmer som tävlar om uppmärksamheten. Den första keynesianska modellen satte en aktiv stabiliseringspolitik i centrum för verksamheten. Regeringarna skulle gripa in i marknadsekonomin (som inte ansågs fungera särskilt bra på egen hand) och styra den så att full sysselsättning och låg inflation blev resultatet. Man skulle således alltid föra en motkonjunkturpolitisk politik så att konjunktursvängningarna i möjligaste mån blev utjämnade. Finanspolitiken hade högsta status och skulle svara för huvuddelen av jobbet. Penningpolitiken betraktades som mindre viktig och blev ofta passivt ackommoderande inom de ramar den fasta växelkursen satte upp.

*. . . och den
monetaristiska*

Den andra politikuppläggningsen, den monetaristiska modellen, byggde i stället på uppfattningen att marknadsekonomin klarade sig ganska bra utan inblandning från staten. Dessutom hävdades att staten hade så dålig kun-

FIGUR 2:1
Monetära variabler och
inflation i OECD-området
1960—76.

Källa: OECD.



skap om hur ekonomin fungerade att de flesta åtgärder som vidtogs skulle komma vid fel tidpunkt och i fel dosering. Vidare ansågs penningpolitiken vara det helt dominerande ekonomisk-politiska medlet. Slutligen ansåg man att stabiliseringspolitiken huvudsakligen skulle bestå av en penningpolitik som gradvis minskade ökningstakten i penningmängden tills man uppnått en stabil prisnivå. Någon antikonjunktorell stabiliseringspolitik skulle

Målmedveten inflationsnorm i Västtyskland

inte bedrivs, därför att den kortsiktiga effekten bedömdes som begränsad, den långsiktiga effekten som negativ och risken för misstag som stor.

När Bretton Woodssystemet upplöstes gick Västtyskland in för en hårt restriktiv penningpolitik och i slutet av 1974 hade man drivit ned inflations-takten från 8,5 till 4,5 procent. Sedan dess har man hållit inflationstakten mellan 3 och 6 procent. Arbetslösheten ökade när penningmängdens ökningstakt drogs ned 1973—74, men sjönk sedan tillbaka något och låg under resten av 70-talet på mellan 3 och 4 procent. Under den starka internationella recessionen 1981—83 ökade dock arbetslösheten till mycket höga tal. En viktig faktor i den västtyska stabiliseringspolitiken är centralbankens, Bundesbank, starka och självständiga ställning. Både fackföreningar och allmänhet har varit fullt medvetna om att man inte kunde förvänta sig någon ackommodationspolitik från Bundesbanks sida i händelse av höga löneavtal eller expansiv finanspolitik.

Den västtyska stabiliseringspolitiken har således karaktäriserats av en målmedveten inflationsnorm ända sedan man lämnade den fasta växelkursen med USA 1973. I andra länder har däremot strategierna varierat över tiden. Vi skall här litet utförligare studera några av dessa andra större länders erfarenheter av sina stabiliseringspolitiska experiment för att undersöka om några slutsatser kan dras om de olika stabiliseringspolitiska strategierna.

USA

Reagans fempunktsprogram

Efter sin seger i valet i november 1980 lade president Reagan fram ett ekonomiskt program som röstades igenom i kongressen under 1981. Detta program lovade 1) att minska marginalsatser, transfereringar och regleringar för att stimulera till snabb ekonomisk tillväxt genom ökade incitament till privat sparande, investeringar och arbetsinsatser, 2) att hålla inflationen under kontroll genom monetarism, 3) att ändra på prioriteringarna och ersätta offentlig verksamhet med privat och sociala utgifter med försvarsutgifter, 4) att granska alla offentliga regleringar med hjälp av cost-benefitanalys och om möjligt avskaffa dem, 5) att minska de federala myndigheternas ingrepp i inkomstfördelningen.

Utbudsekonomi

Männen bakom detta program, som dominerades av supply-side-anhängarna, trodde helt optimistiskt att skattesänkningarna skulle ge så starka incitamenteffekter på arbetskraftsutbud och kapitalbildning att budgetbalansen ej skulle försämrans av skattesänkningen.

Redan 1979 hade Federal Reserve Board i Washington, den amerikanska

centralbanken, under den nye centralbankschefen, Paul Volcker, lagt om penningpolitiken. Man övergick från att styra räntenivån till att försöka styra penningmängden genom kontroll av bankernas kassareserver. Mål för penningmängdens ökningstakt var i och för sig inte något nytt; det infördes första gången 1975. Det nya var att man nu mera konsekvent än tidigare satsade på denna form av penningpolitik. Alla försök att påverka räntenivån genom penningpolitiken uppgavs, och räntan fick bli marknadsbestämd.

Den amerikanska ekonomin gick in i en djup recession 1981—82. Därmed följde en stark ökning av arbetslösheten som steg till nära 10 procent, den högsta arbetslösheten sedan 30-talets stora depression, i slutet av 1982. Med skattesänkningar, höjda försvarsutgifter, lågkonjunktur och ökande arbetslöshet följde ett snabbt stigande budgetunderskott. Det ökade från 28 miljarder dollar 1979 till 72 miljarder 1981, 130 miljarder 1982 och ligger i dag på storleksordningen 200 miljarder dollar.

Under recessionen föll inflationstakten dramatiskt, från drygt 13 procent när den var som högst, till cirka 5 procent. Många ansåg att nedgången i inflationen endast var en följd av den stora arbetslösheten och att när produktionen åter steg till normal nivå inflationen också skulle stiga, om inte till den tidigare högsta nivån, så dock högst väsentligt.

Även de nominella räntorna minskade, men eftersom inflationstakten sjönk mycket mer steg realräntan kraftigt. Vid tolkningen av detta fenomen är det viktigt att komma ihåg att den nominella räntan är summan av två komponenter, den reala räntan och den förväntade inflationen. En hög nominell ränta kan alltså bero antingen på en hög real ränta eller på höga inflationsförväntningar.

Den höga amerikanska nominella räntan var sannolikt delvis en följd av att allmänheten ännu inte trodde att den låga inflationstakten skulle bli bestående. Den berodde också på att det stora budgetunderskottet innebar ett stort offentligt upplåningsbehov, vilket pressade upp realräntan. Budgetunderskottet bidrog också till ett växande bytesbalansunderskott. De höga amerikanska räntorna ledde även till ett mycket betydande kapitalinflöde som i sin tur medverkade till en starkt stigande dollarkurs.

Under 1982 började man bli medveten om att ett konjunkturomslag skulle inträffa. Diskussionen gällde styrkan i den växande uppgången. Många väntade sig en ganska måttlig uppgång och befارade att den skulle brytas tidigt, därför att man väntade sig att räntorna skulle öka ytterligare under uppgångens förlopp, vilket skulle hämma investerings- och produktionsutvecklingen.

USAs budgetunderskott i dag 200 miljarder dollar

Höga realräntan drev upp dollarkursen

*Stark konjunkturuppgång
1983—84 . . .*

Vad som i stället inträffade var att man fick bevittna en konjunkturuppgång av sällan skådad styrka. Bruttonationalprodukten steg med 3,7 procent 1983 och med uppskattningsvis närmare 7 procent 1984. Ett resultat av den snabba produktionsökningen var att arbetslösheten sjönk i en snabbare takt än någon vågat hoppas på. Vid sommaren 1984 var den nere i cirka 7 procent, vilket uppskattas vara endast obetydligt över den ``normala`` eller ``naturliga`` arbetslösheten, dvs den sysselsättningsnivå som maximalt kan uppnås utan att inflationstakten stiger.

*. . . men utan
prisstegringar*

Trots den snabba takten i uppgången höll sig inflationen kvar runt 3—4 procent. Detta var förmodligen det som mest förvånade många ekonomer. Det ger anledning till förhoppningar om möjligheten till fortsatt inflationsbekämpning, eftersom det visar att farhågorna för att inflationen skulle vända tillbaka till tvåsiffriga tal i konjunkturtoppen var överdrivna.

Ränteutvecklingen sedan konjunktururomslaget har varit ogynnsam för ekonomins fortsatta utveckling, eftersom nominalräntorna stannat på en ganska hög nivå kring 10—12 procent. Till detta har en stark kreditefterfrågan från hushåll och näringsliv bidragit, men en fundamental faktor är naturligtvis det stora budgetunderskottet som tar i anspråk en stor del av det privata sparandet. Realräntor (ex post) på 7—8 procent utgör ett starkt hot mot den framtida tillväxten i den amerikanska ekonomin.

*Dollarkursen har fortsatt
stiga*

En följd av det höga ränteläget är att dollarkursen fortsatt att stiga, bortsett från en period i början av år 1984. Detta är också ett resultat av den styrka som den amerikanska ekonomin uppvisat under de senaste åren. Avkastningen på investeringar i USA har dragit till sig utländskt kapital, när utvecklingen i Europa visat sig svag.

Den utveckling som den amerikanska ekonomin genomgått under de senaste fem åren kan ses som ett första test på de tankegångar om stabiliseringspolitiska principer som nämndes inledningsvis.

*Expansionen beror på
skattesänkningarna*

Den första stora frågan gäller då utbudsekonomernas tankegångar om skattesänkningarnas ekonomiska effekter. Det torde vara obestridligt att den utomordentligt starka expansionen i den amerikanska ekonomin har sin grund i skattesänkningarna under 1981. Det var inte det den ekonomiska diskussionen gällde inför valet 1980. Varken keynesianer eller monetarister har förnekat att skattesänkningar stimulerar ekonomin. Tvärtom. I synnerhet monetaristerna hävdade att skatterna borde sänkas men de varnade för risken för stora budgetunderskott och rekommenderade att statsutgifterna borde sänkas i samma utsträckning som skatterna.

Utbudsekonomernas stora slagnummer inför valet 1980 var däremot att skattesänkningarna skulle leda till en sådan fart på ekonomin att skattein-

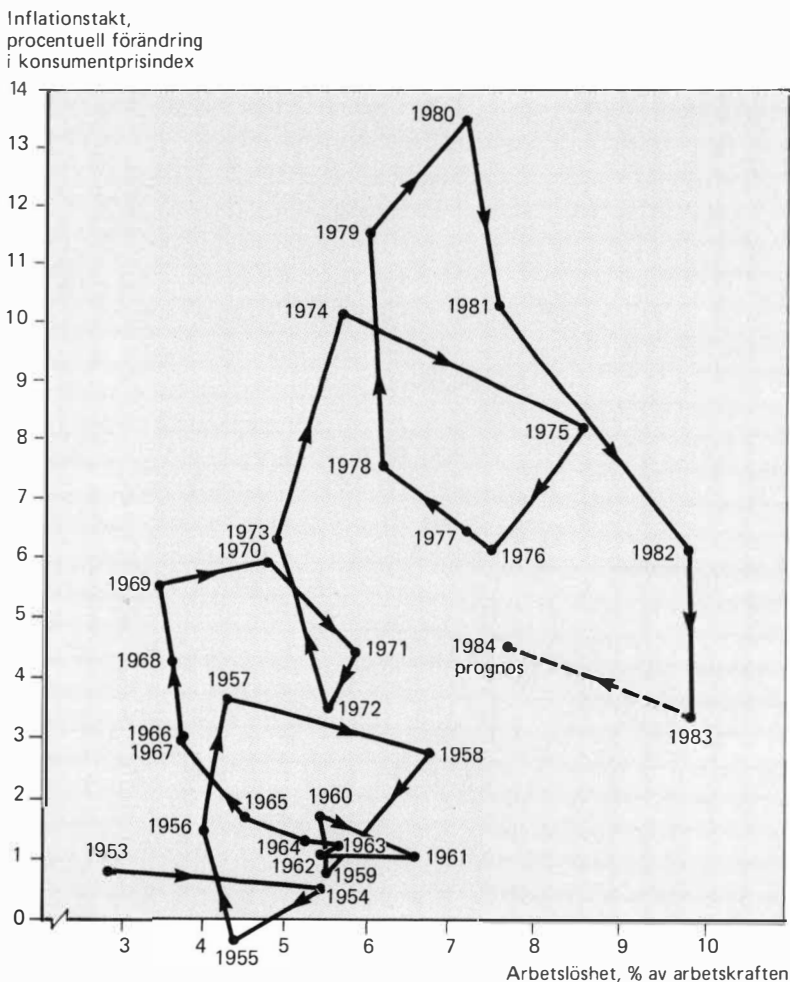
täkterna inte skulle minska. Detta var Arthur Laffers budskap. Den prognos för budgetutveckling som regeringen gjorde 1981 visar att man trodde att budgeten skulle vara balanserad redan 1984. Verkligheten blev en annan!

Den andra stora frågan 1979—80 var om man skulle lyckas få ned inflationen och i så fall hur. Keynesianerna hävdade att det inte skulle gå att uppnå detta med enbart penningpolitik utan hög och långvarig arbetslöshet. Monetaristerna var här mer optimistiska och ansåg att det skulle räcka med en begränsad period av ökad arbetslöshet. Man kan nu konstatera att det

FIGUR 2:2

**Inflation och arbetslöshet
i USA 1953—83.**

Källa: IMF.



lyckades att få ned inflationen med hjälp av en stram penningpolitik. Inflationen är nu den lägsta sedan 60-talet, och har legat kvar på en låg nivå under hela det våldsamma uppsvinget i ekonomin.

När det gäller arbetslösheten kan man notera att den blev större och mer utdragen än en del monetarister förutspått. När sedan högkonjunkturen nådde sin kulmen gick arbetslösheten åter ned till vad som från konjunkturmässig synpunkt måste betraktas som i det närmaste full sysselsättning. Därmed har man förhoppningsvis definitivt brutit den "onda spiral" av stigande inflation och arbetslöshet som varit förhärskande i USA sedan början av 60-talet (figur 2:2).

Inflations- och arbetslöshetsspiralen bruten

Storbritannien

Den engelska stabiliseringspolitiken hade redan under Bretton Woodsperioden haft uppenbara svårigheter att anpassa sig till den fasta växelkursens disciplin. Efter Bretton Woodssystemets sammanbrott 1973 var det som om slussarna öppnats för en ohämmad expansionspolitik. Under Heathregeringen ökade budgetunderskotten och penningmängden till mycket höga nivåer. Inflationen rusade iväg till över 15 procent 1975. Callaghans labourregering gjorde först kraftfulla ansträngningar att med inkomstpolitik och regleringar få grepp om inflationen. Den syntes till en början vara på väg att få läget under kontroll, men under de sista åren av dess regeringsinnehav började dock utvecklingen glida den ur händerna.

*Thatchers politik
monetaristiskt experiment*

1979 vann Margaret Thatcher valet. Hennes ekonomiska politik var också ett nytt experiment i en monetaristisk stabiliseringspolitik. Penningmängdsmålen (vilka dock införts redan under labourregeringen) betonades och en icke-interventionistisk (icke ackommoderande) ekonomisk politik förespråkades. Den i England tidigare så populära inkomstpolitiken (som sällan haft någon framgång) tog man avstånd i från.

*Inflationen steg
mot 20 procent*

Under de första två åren syntes det mesta gå fel. Inflationen steg till närmare 20 procent och arbetslösheten ökade. Thatchers politik fick därmed ett dåligt rykte redan från början. Det förelåg emellertid flera speciella omständigheter.

För det första genomförde regeringen en sänkning av inkomstskatten som finansierades med en höjning av mervärdesskatten. Detta förklarar ökningen av inflationen. För det andra hade den sk Cleggkommissionen utarbetat ett förslag till höjning av de offentliganställdas löner med hela 25 procent. Mrs Thatcher hade redan före valet lovat att inte gå emot detta förslag

och fick därmed också ta konsekvenserna av denna lönechock, som förresten har stora likheter med den svenska lönechocken 1975—76.

Vidare hade oljeprisökningarna 1979—80 lett till en kraftig appreciering av det engelska pundet, vilket medförde stora problem för de företag som inte arbetade inom oljesektorn. Lönestegringarna och apprecieringen betydde tillsammans en kostnadsökning (unit labour cost) gentemot omvärlden på närmare 40 procent. Detta ledde till en mycket kraftig nedgång i lönsamhet och denna vinstsammanpressning förde också med sig produktionsminskning och en starkt ökad arbetslöshet.

Dessa kostnadsökningar räcker ganska långt för att förklara den stora arbetslösheten under Thatchers två första år i regeringsställning (juni 1979—juni 1981). Det är en vanlig uppfattning, även hos många ekonomer, att Thatcherregeringen började med att föra en monetaristisk *åtstrammingspolitik* som *frambringade* en stor ökning av arbetslösheten, *i syfte* att få ned inflationen. Vad den engelska ekonomin råkade ut för var emellertid en kostnadschock. Man kan möjligen kalla det för en *åtstrammingspolitik* i den meningen att regeringen avstod från att gå in med en expansiv politik för att *ackommodera* kostnadsökningarna.

Från mitten av 1981 slog den internationella recessionen in med full kraft över England och ledde till ytterligare ökning av arbetslösheten. Även de höga amerikanska räntorna drabbade England och försvårade produktions- och sysselsättningsläget.

Vid sitt tillträde avsåg Thatcherregeringen att driva en monetaristisk politik med en avtagande ökningstakt i penningmängden (M 3) från år till år för att få ned inflationen. Det visade sig emellertid att M 3 i stället ökade snabbare under 1980—81 än tidigare (se figur 2:3). Man misslyckades alltså till en början totalt med att få kontroll över penningmängden. En orsak till detta anses vara att man samtidigt avskaffade åtskilliga regleringar på kreditmarknaden. En annan orsak är Bank of Englands monetära teknik att styra kreditmarknaden via räntesättningen. Det har visat sig vara svårt att styra kvantitativa, intermedinära mål med denna teknik. Detta har hela tiden framhållits av monetaristerna och var anledningen till att Federal Reserve i USA lade om sin politik 1979 för att i stället styra bankernas reserver.

Så småningom fick man emellertid kontroll över penningmängden och under 1981, 1982 och 1983 minskade också inflationen successivt ned till 4—5 procent där den befinner sig i dag.

Den konjunkturuppgång och högkonjunktur som ägt rum i USA under 1983 och 1984 har inte fått den följdreaktion i Europa som man tidigare varit van vid. Produktionen och den höga arbetslösheten har stannat kvar på

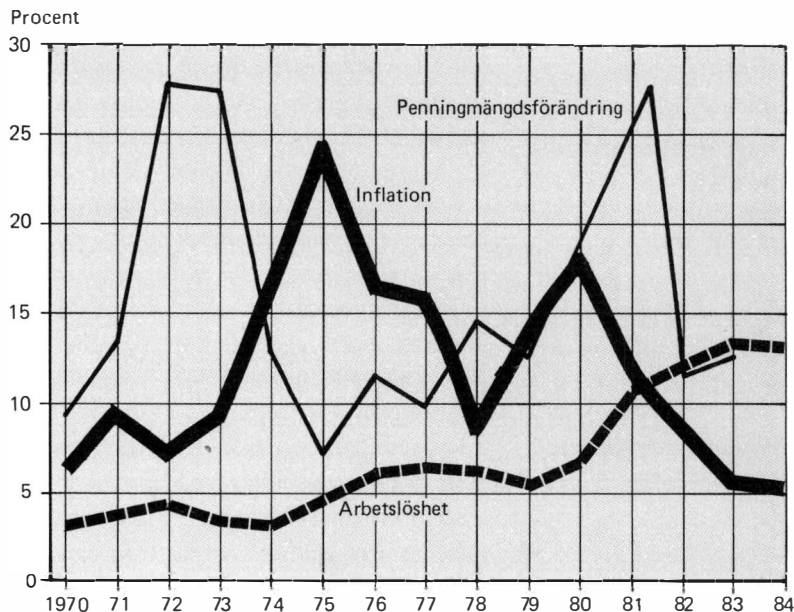
*Engelska ekonomin
råkade ut för
kostnadschock*

*Svårt att styra
penningmängden*

FIGUR 2:3

Inflation, penningmängdsförändring och arbetslöshet i Storbritannien 1970–84.

Källor: OECD, IMF.



Arbetslösheten på hög nivå

recessionsnivån i många av de större länderna i Europa. I Englands fall kan detta delvis förklaras av att Thatcherregeringens ekonomiska politik också haft andra syften än de stabiliseringspolitiska. Ett klart uttalat mål har varit att "reindustrialisera" England. Detta har bl a inneburit en nedskärning av olönsam offentlig affärsverksamhet. Därmed har många dolt arbetslösa blivit överförda till öppet arbetslösa.

Kvar står emellertid att den engelska industrin vid nuvarande kostnadsläge inte har expansionskraft nog för att suga upp de arbetslösa. Kostnadsläget bestäms dessutom inte enbart (eller ens huvudsakligen) av löneutvecklingen. Eftersom det engelska pundet har flytande växelkurs gentemot andra valutor blir utvecklingen av växelkursen en avgörande faktor för näringslivets konkurrenskraft. Det engelska relativa kostnadsläget kommer på så sätt att bestämmas genom ett komplicerat samspel mellan inhemsk kostnadsnivå, oljeintäkter, privata kapitalrörelser, penning- och finanspolitik. Detta samspel behärskas ännu inte av den ekonomiska politiken. Det är inte ens entydigt klarlagt av teoretisk och empirisk forskning.

Frankrike

När det internationella betalningssystemet upplöstes i mars 1973 bildade de flesta länderna i det kontinentala Västeuropa ett fast växelkursområde som

kallades valutaormen. Frankrike lyckades emellertid inte hålla nere inflationstakten tillräckligt för att kunna stanna kvar i ormen och lämnade den i januari 1974. Man återinträdde i juli 1975, men i mars 1976 fick man på nytt stiga av eftersom den franska inflationen dragit ifrån de andras.

Barre-planen

Från september 1976 till maj 1981 styrdes den franska stabiliseringspolitiken av Barre-planen (uppkallad efter premiärministern Raymond Barre). Det var en relativt återhållsam politik med officiella penningmängdsmål (från 12,5 procent 1977 till 10 procent 1981). Den lyckades först hålla inflationen omkring 10 procent, men efter den andra oljekrisen ökade den åter till 13–14 procent. Arbetslösheten steg kontinuerligt och var 1981 7,3 procent (se figur 2:4).

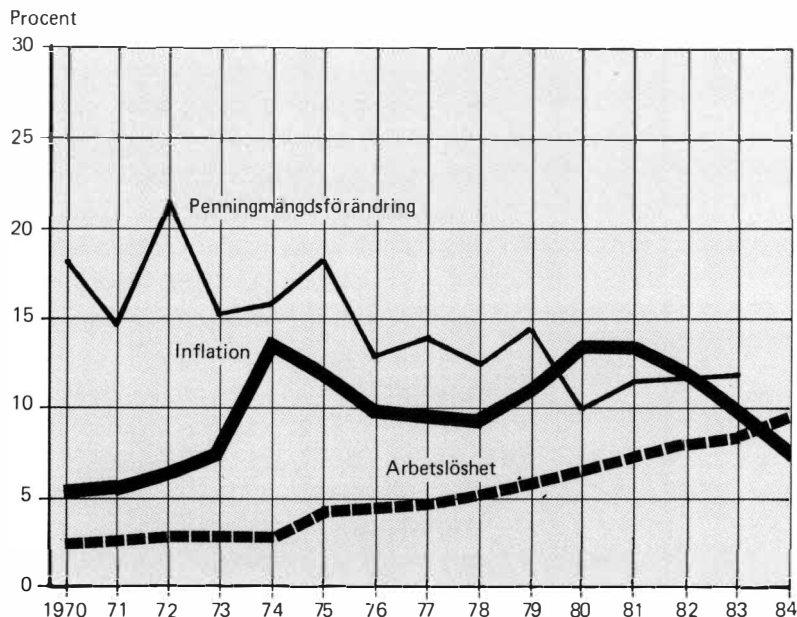
Mitterand satsade på expansiv politik . . .

Det var mot denna bakgrund som François Mitterand gick till val i maj 1981. Vallöftena gick ut på en expansiv ekonomisk politik för att minska arbetslösheten. I den allmänna uppläggnen av stabiliseringspolitiken påminde den ganska mycket om Edward Heaths politik i England 1974–75. Frankrike skulle expandera sig ur stagnationen.

Förutom en hel del åtgärder av strukturell karaktär, såsom nationaliseringen av återstående privata banker, skedde en omläggning av Barre-planen. Den nye socialistiske budgetministerns policytörklaring löd: "det

FIGUR 2:4
Inflation, penning-
mängdsförändring och
arbetslöshet i Frankrike
1970–84.

Källor: OECD, IMF.



*. . . med ökat
budgetunderskott . . .*

franska budgetunderskottet är lägre än i de flesta andra länder. Det är därför nödvändigt och möjligt att genom en selektiv ökning av den totala efterfrågan öka budgetunderskottet till 2 procent av bruttonationalprodukten och att därigenom vända trenden av ökande arbetslöshet.”

Regeringen beslöt att öka olika transfereringar, att dela ut understöd mer generöst, att anställa fler statstjänstemän och att höja minimilönerna. Penningmängdens ökningstakt höjdes från 10 till 12 procent och man noterade ett nedåtriktat tryck på räntorna från myndigheternas sida under sommaren 1981. Vidare infördes ett antal åtgärder som mer direkt var avsedda att minska arbetslösheten. Pensionsåldern sänktes till 60 år, företagen fick skattefavörer för att anställa fler och arbetsveckan skulle successivt sänkas från 40 timmar 1981 till 35 timmar 1985 utan minskning av lönen.

. . . men utan framgång

Denna politikuppläggning var keynesiansk i sin tro på att man permanent skulle kunna sänka arbetslösheten genom ökade offentliga utgifter och budgetunderskott. Enligt planerna i oktober 1981 skulle resultatet bli en ökning av BNP med 3 procent både 1982 och 1983. Ökningen för 1982 stannade emellertid vid 2 procent. Samtidigt minskade inte inflationstakten, trots att den i omvärlden var på stark tillbakagång. En naturlig följd av denna utveckling var att underskottet i bytesbalansen försämrades stadigt sedan sommaren 1981, trots en devalvering med 8,5 procent gentemot D-marken i oktober 1981. I maj 1982 började det uppträda spekulativa tendenser i förväntan på en andra fransk devalvering.

*Inflationsmålet
prioriterades i en
andra fas*

I juni 1982 påbörjades därför en andra fas i Mitterands ekonomiska politik, i vilken inflationen återinsattes som ett av de viktigaste målen. En ny devalvering på 10 procent gentemot D-marken ägde rum. Pris- och lönekontroller infördes, industrisubventionerna begränsades kraftigt, fortsatta minskningar av arbetstiden upphävdes och en uppstramning av finanspolitiken utlovades. Penningmängdsmålet fick emellertid stanna kvar vid 12,5—13,5 procent, vilket var väl högt för att vara konsistent med de övriga målen. Efter vissa tecken till förbättring under fjärde kvartalet 1982 inträdde sedan ånyo en markant försämring av bytesbalansen under början av 1983. Förtroendet för francen föll snabbt och spekulationen tilltog. I mars var det dags för en ny ”realignement” inom det europeiska valutasamarbetet, varvid francen devalverades med ytterligare 8 procent mot D-marken.

Denna gång tvingades man skärpa den ekonomiska politiken ytterligare. Nedskärningar i de offentliga utgifterna vidtogs, skatter höjdes, ett tvångslån infördes för alla skattskyldiga och man införde ransonering av turistvaluta. Penningmängdsmålet sänktes till 9 procent.

I budgeten för 1984 infördes nya höjningar av sociala avgifter och skatter och penningmängdsmålet sänktes ända ned till 5,5—6,5 procent. För 1984—85 kan man därför vänta sig en svag ekonomisk utveckling. Inflation och bytesbalans borde dock förbättras.

Det franska experimentet under Mitterand är ett exempel på ett försök att bedriva en expansiv stabiliseringspolitik för att minska arbetslösheten i en omvärld som för en normbaserad antiinflationpolitik. Försöket blev helt misslyckat och Mitterand tvingades att totalt lägga om sin stabiliseringspolitik. Den är nu normbaserad på ett sätt som ligger i linje med de andra större ländernas.

Vad kan vi lära?

Det ekonomisk-politiska nytänkandet vid ingången till 80-talet hade sin bakgrund i stabiliseringspolitiska misslyckanden under efterkrigstiden och en därpå följande vetenskaplig utveckling. De radikala policyomläggningar som ägde rum i ett antal länder har nästintill karaktären av vetenskapliga experiment. Tiden har ännu inte blivit mogen för en grundlig vetenskaplig utvärdering av dessa experiment, men rådet har ändå velat sammanställa fakta och presentera en tentativ tolkning av erfarenheterna.

Först och främst har det franska experimentet bekräftat erfarenheterna från Sveriges överbrygningsförsök 1974—76. Man kan inte varaktigt lösa sysselsättningsproblemen i en öppen ekonomi genom en finanspolitisk expansion av den inhemska efterfrågan och selektiva subventioner till näringslivet. Effekterna av en sådan politik kan på sin höjd bli tillfälligt positiva men det sker i så fall till priset av stora framtida efterräkningar. Kostnadsläget och kostnadsutvecklingen måste förr eller senare rättas till och en anpassning av produktionsstrukturen till världsmarknadens krav måste ske.

För det andra synes det numera klart att monetära faktorer är avgörande för utvecklingen av inflationstakten i ett längre perspektiv. En uthållig neddragning av penningmängdens ökningstakt leder till att inflationen följer efter nedåt med en viss eftersläpning i länder med rörlig växelkurs. Detta ifrågasattes på många håll ännu så sent som på 70-talet.

För det tredje har centralbankerna i flera fall haft påtagliga problem med den kortsiktiga styrningen av penningmängden. Dessa problem har dels varit av teknisk natur, dels av politisk karaktär. Det senare beror på att centralbankerna är deltagare i det politiska spelet. Resultatet har blivit en mindre önskvärd ryckighet i penningmängdens utveckling vilket troligen lett till

*Finanspolitisk expansion
ger endast tillfällig hjälp*

*Svårt att styra
penningmängden*

större produktionsförluster och mer arbetslöshet än en jämnare penningmängdsutveckling.

Slutligen har inflationsbekämpningen lett till mer arbetslöshet än vad en del monetarister förutspådde. I USA synes denna kostnad ändå vara temporär eftersom arbetslösheten nu kommit i närheten av en konjunkturmässigt rimlig nivå. Om inflationen kan hållas kvar på nuvarande nivå, med en viss ytterligare nedgång i arbetslösheten, har slaget om inflationen vunnits till priset av en temporär, men övergående, ökning av arbetslösheten, precis som teorin förutsade.

Arbetslösheten i Europa oroar

Utvecklingen av arbetslösheten i Europa är emellertid allvarlig. Förklaringen till denna skillnad mellan USA och Europa synes vara en mycket stelare reallönestruktur i Europa och en arbetsmarknad med mindre flexibilitet inför behovet av stora strukturella omställningsbehov. Även företagsamheten uppvisar här en mindre grad av flexibilitet. Enligt vår uppfattning är mycket av inflexibiliteterna ett resultat av tidigare keynesiansk akkommodationspolitik. Vi vet dock ännu mycket litet om möjligheterna och den tid det kommer att ta att lösa upp dessa stelheter genom en normbaserad, långsiktigt syftande ekonomisk-politisk regim. Men vi känner inte heller några alternativ som har förutsättningar att lyckas.

3 Svensk stabiliseringspolitik 1970—84: framgång eller misslyckande?

*60-talets stabiliserings-
politik ett föredöme . . .*

I slutet av 60-talet framstod den svenska stabiliseringspolitiken som ett internationellt föredöme. Vi hade då bakom oss ett par decennier med låg arbetslöshet utan någon påtagligt hög inflation, snabb tillväxt och struktur- omvandling, stabila statsfinanser och balans i utrikeshandeln. Vi hade också en alltmer ambitiös stabiliseringspolitik med starkt ökande selektiva inslag både i finans- och penningpolitiken.¹⁾ Det var lätt att koppla den framgångsrika ekonomiska utvecklingen till den ambitiösa ekonomiska politiken.

*. . . men mycket har
förändrats*

Under de senaste 15 åren har den ekonomiska politiken i Sverige ställts på hårdare prov. Störningarna har varit allvarligare och den ekonomiska utvecklingen sämre än under de tidigare decennierna. Det har också skett stora omläggningar av den svenska stabiliseringspolitiken. Frågan är om Sverige alltjämt framstår som ett internationellt föredöme, eller om vi misslyckats i högre grad än andra länder. Vi skall försöka belysa denna fråga i det här kapitlet.

Har Sverige misslyckats?

Resonemanget förs i tre led. Först ser vi på de störningar som drabbat den svenska ekonomin. Har Sverige drabbats hårdare än andra jämförbara länder? Sedan behandlar vi valet av stabiliseringspolitisk strategi. På vad sätt avviker den svenska politiken från den som förts i andra länder som drabbats av liknande problem? Slutligen ser vi på utfallet. På vilka områden har Sverige lyckats bättre respektive sämre än andra länder med ungefär samma förutsättningar?

Jämförelsenormer

Genomgående har vi valt ett jämförande perspektiv. Utgångspunkten är att Sverige som en mycket liten del av den industrialiserade världen i allt vä-

¹⁾ Detaljerade beskrivningar finns i exempelvis Lundberg m fl (1971), Lindbeck (1975) och Myhrman-Söderström (1982).

*Analysera avvikelserna
från utvecklingen i . . .*

sentligt styrs av samma ekonomiska impulser som resten av denna värld. Oljepriscocker, inflationsutveckling, räntenivå och investeringsklimat har påverkat de flesta öppna ekonomier på ett likartat sätt. De inhemska problemen har också varit likartade. Det naturliga vore därför att vi i huvudsak hade *samma* ekonomiska utveckling som vår omvärld vad gäller produktion, sysselsättning, inflation osv. Vad som bör förklaras, analyseras och bedömas i den svenska ekonomiska utvecklingen är *avvikelserna* från utvecklingen i omvärlden och förändringarna i dessa avvikelser. En del av avvikelserna kan hänföras till skillnader i utifrån kommande störningar eller skillnader i inhemska ekonomisk struktur. Endast den del av avvikelserna från omvärldsutvecklingen som därefter återstår kan i egentlig bemärkelse hänföras till en bättre eller sämre ekonomisk politik än i omvärlden.

. . . små och . . .

Det vanliga är i jämförande sammanhang att ställa den svenska utvecklingen mot hela OECD-området, dvs i princip samtliga industriländer. Vi har i stället valt två andra jämförelsenormer.

Den första är de mindre europeiska industriländerna. Här utesluts alltså de ekonomiska "stormakterna" USA (med 40,5 procent av OECDs BNP), Japan (14,0), Västtyskland (8,7), Frankrike (7,1), England (6,3), Italien (4,6) och Kanada (3,8), liksom även Australien och Nya Zeeland. De resterande mindre europeiska länderna är i likhet med Sverige små utrikeshandelsberoende länder med mycket litet eget inflytande på den ekonomiska utvecklingen i omvärlden.¹⁾

*. . . framgångsrika
europeiska länder*

Den andra jämförelsenormen är en delgrupp av dessa länder, nämligen Finland, Norge, Schweiz och Österrike. Dessa fyra länder som tillsammans svarar för blott 3,5 procent av OECD-ländernas produktion, har haft en förhållandevis god ekonomisk utveckling och kan därför tjäna som en norm för "hur bra vi borde ha kunnat vara". Det slumpar sig också så, att dessa fyra framgångsrika länder tillsammans med Sverige och de två ekonomiskt obetydliga länderna Island och Portugal utgör EFTA-området. EFTA-gruppen som helhet kommer därför i några sammanhang att användas som norm för "den bästa utvecklingen".

Störningarnas storlek och karaktär

Sveriges ekonomi utsattes under den period vi här studerar för flera olika slag av yttre och inre störningar. I den mån som störningarna varit större

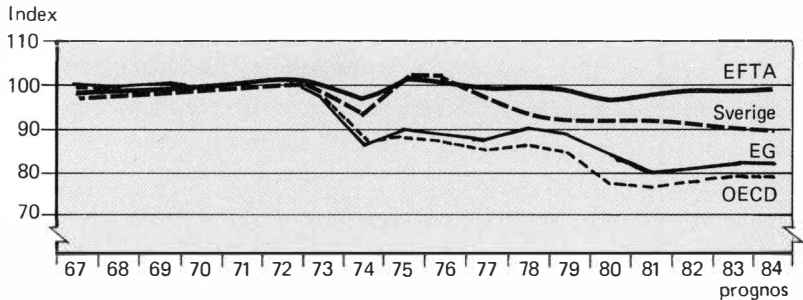
¹⁾ Den exakta ländersammansättningen i jämförelserna för olika variabler anges i fotnot till figur 3:3 (a—d).

för Sverige än för andra länder har stabiliseringspolitiken ställts inför svårare uppgifter i vårt land.

En första viktig fråga är hur hårt Sverige drabbades av oljekrisernas direkta effekter, i bemärkelsen att den totala importnotan steg i förhållande till värdet av exporten. Prisstegringarna på olja och andra råvaror innebar naturligtvis en förändring i detta avseende, men denna uppvägs av samtidigt prishöjningar på svenska exportvaror.

FIGUR 3:1
Terms of trade för Sverige
och några utvalda
ländergrupper.

Källa: OECD.



Figur 3:1 visar utvecklingen av Sveriges "terms of trade" (exportpriser i förhållande till importpriser) 1967—84 jämfört med några ländergrupper. Enligt dessa siffror kom Sverige betydligt billigare undan de båda oljekriserna än både OECD-gruppen som helhet och EG-länderna.

*Sverige lindrigt drabbat
av oljekrisen*

I Sveriges fall måste givetvis den relativt gynnsamma terms of tradeutvecklingen tillskrivas förhållandet, att den svenska kostnads krisen drev upp priset på våra exportvaror mer än vad som var förenligt med bevarade marknadsandelar. Men den viktiga poängen är, att Sverige inte kan anses ha drabbats av en större negativ förändring i sitt bytesförhållande med utlandet än jämförbara länder. Snarare är det så att Sverige kommit förhållandevis lindrigt undan på denna punkt.

*Åtstramningen i
industriländerna . . .*

En kanske allvarligare yttre störning är det efterfrågebortfall som blev resultatet av de stora industriländernas omläggning till en mer restriktiv politik i oljeprishöjningarnas kölvatten. Frågan är om Sverige med sitt exportberoende drabbades hårdare av denna omvärldsförändring än andra länder, där måhända den inhemska efterfrågan har större betydelse. Tabell 3:1 visar för Sverige och för EFTA-gruppen som helhet med hur många procent den inhemska BNP-volymer förändras inom två år, om de offentli-

ga utgifterna i de olika angivna länderna och ländergrupperna permanent förändras med 1 procent av BNP.

TABELL 3:1

Effekten på Sverige och EFTA-länderna av en restriktiv ekonomisk politik i olika länder.

| Åtstramande land*) | Minskning av BNP inom två år (%) | |
|--------------------|----------------------------------|--------|
| | i Sverige | i EFTA |
| USA | 0,38 | 0,36 |
| Japan | 0,12 | 0,13 |
| Västtyskland | 0,45 | 0,50 |
| Frankrike | 0,27 | 0,29 |
| England | 0,28 | 0,27 |
| "5 stora" | 1,50 | 1,55 |
| OECD**) | 2,01 | 2,09 |
| EG | 1,38 | 1,42 |
| EFTA | 1,63 | 1,49 |
| Sverige | 1,40 | 0,41 |

*) permanent minskning av offentliga utgifter med 1 procent av BNP.

***) utom EFTA.

Källa: Halttunen (1984).

... drabbade alla ungefär lika

Tabellen ger indikation om hur störningskänslig den svenska ekonomin är för aktivitetsnivån i andra länder. En finanspolitisk kontraktion i de "fem stora", i EG eller i EFTA har vardera lika stor effekt på den svenska ekonomin som en ren inhemsk åtstramning. Men tabellen visar också att Sverige inte är mer störningskänsligt än övriga EFTA-länder. Även andra mindre OECD-länder torde ligga i nivå med Sverige vad beträffar känslighet för förändringar av aktivitetsnivån i omvärlden. Slutsatsen blir att Sverige *inte* drabbats hårdare än jämförbara industriländer av dessa två typer av yttre störningar.

Däremot är det sannolikt att den svenska näringslivsstrukturen utgjorde en särskilt försvarande omständighet vid den internationella konjunkturunedgången. Tabell 3:2 visar exportens fördelning på olika varugrupper för Sverige och några andra små europeiska länder. Som framgår av tabellen har Sverige en mycket låg andel konsumtionsvaror i varumixen. Med tanke på att den internationella stagnationen slog hårdare mot investeringarna än mot konsumtionen, kom den svenska exportens varusammansättning att utgöra en negativ faktor för stabiliseringspolitiken. De strukturella problemen blev allvarligare för Sverige än för de andra små länderna.

Strukturproblemen svårare i Sverige

TABELL 3:2

Exportens varusammansättning i fem OECD-länder 1980 uttryckt i procent.

| | Konsumtionsvaror | Råvaror till industrin, inkl energi | Halvfabrikat | Investeringsvaror | Övriga varor | Totalt |
|---------------|------------------|-------------------------------------|--------------|-------------------|--------------|--------|
| Belgien | 40,5 | 16,1 | 23,4 | 19,9 | 0,1 | 100,0 |
| Nederländerna | 38,5 | 27,4 | 18,6 | 15,4 | 0,1 | 100,0 |
| Schweiz | 38,7 | 5,1 | 20,5 | 34,6 | 1,1 | 100,0 |
| Sverige | 25,2 | 16,6 | 18,9 | 37,7 | 1,6 | 100,0 |
| Österrike | 33,7 | 10,5 | 29,0 | 26,6 | 0,2 | 100,0 |

Källa: Erixon (1983).

Inte ens kostnadskrisen var unik — eller ens särskilt allvarlig — för Sverige vid en jämförelse med andra små europeiska industriländer. Våra relativa lönekostnader per producerad enhet steg visserligen med över 17 procent mellan 1974 och 1976, men dessförinnan hade de *fallit* med närmare 4 procent mellan 1970 och 1974. Och i de andra små länderna hade de relativa enhetskostnaderna *stigit* med något 15-tal procent mellan 1970 och 1974, och de fortsatte att stiga 1974—76. Den totala bilden framgår av figur 3:2, där Sveriges relativa kostnadsläge satts i förhållande till tre olika ländergrupper.

FIGUR 3:2

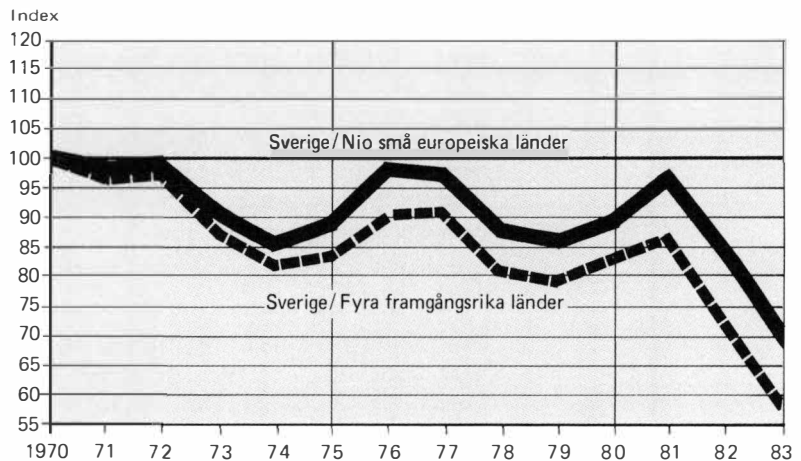
Sveriges relativa arbetskraftskostnad per producerad enhet i relation till andra länders relativa arbetskraftskostnad.

Framgångsrika länder:

Finland, Norge, Schweiz, Österrike.

Små länder: Belgien, Danmark, Finland, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Schweiz, Österrike.

Källa: OECD.



Den försvagning av konkurrenskraften vi upplevde vid kostnadskrisens kulmen 1976—77 och återigen före 1981—82 års devalveringar, hade som synes sin motsvarighet i de övriga små länderna. Kostnadskrisen innebar

Kostnadskrisen slog lika hårt i andra "småländer"

ingen försämrad konkurrenskraft gentemot dessa länder, utan i stället gentemot de stora europeiska länderna (främst Västtyskland) och särskilt gentemot USA. Detta betyder inte att kostnadskrisen inte skulle ha varit allvarlig för Sverige. Det betyder bara att den var minst lika allvarlig i andra små europeiska industriländer.

Tre typer av aktiv politik

I samband med den första oljekrisen ställdes sålunda ett antal mindre västeuropeiska länder inför mycket likartade problem. Oljeprischocken skapade stigande inflation i världsekonomin och underskott i bytesbalansen i de oljeimporterande länderna. Den restriktiva efterfrågepolitiken i de stora industriländerna förvärrade bytesbalansproblemen och skapade dessutom allvarliga sysselsättningsproblem. Framför allt försämrades konkurrenskraften gentemot de större länderna dramatiskt, som en följd av alltför snabbt stigande nominallöner och indirekta lönekostnader.

Även om problemen varit likartade har sätten att söka komma tillrätta med dem varierat avsevärt mellan länderna. Det kan därför finnas god anledning att jämföra de olika ländernas stabiliseringspolitiska strategier och undersöka om det är möjligt att dra några slutsatser om olika strategiers framgångar och bakslag.

Sysselsättningsproblemen kan angripas . . .

Med en mycket grov generalisering skulle man kunna hävda, att det finns tre principiellt skilda vägar att med en aktiv ekonomisk politik angripa de stabiliseringspolitiska problem som drabbade dessa länder och som har sin kärna i att både utländsk efterfrågan och egen konkurrenskraft försvagats i en sådan utsträckning att sysselsättningen i näringslivet är allvarligt hotad.

. . . genom inkomstpolitik . . .

Den första är att genom *inkomstpolitik* försöka bringa ned penninglönernas ökningstakt i en sådan utsträckning att konkurrenskraften återställs och sysselsättningen klaras vid given växelkurs och givet inhemskt efterfrågetryck. De inkomstpolitiska åtgärder som kan användas i detta syfte spänner över en hel skala från enkla "överläggningar" mellan regeringen och arbetsmarknadens parter, via anpassningar av skatter och transfereringar, för att säkra ett visst utfall av avtalsrörelsen, till direkta ingrepp i avtalsrörelsen med lagar om lönestopp, avindexering etc.

. . . växelkurspolitik . . .

Den andra vägen är att genom *växelkurspolitik* söka återställa konkurrenskraften och därmed sysselsättningen vid en given inhemsk efterfrågenivå och given nivå på penninglönerna. Detta kan ske genom en flytande växelkurs, genom att växelkursen knyts till en stor valuta, som har samma löneinflation som det egna landet, genom en "crawling peg", där växel-

kursen gradvis anpassas nedåt eller genom stora diskretionära devalveringar i ett i övrigt fast växelkurssystem.

... eller finanspolitik

Den tredje vägen, slutligen, är att vid oförändrat svag konkurrenskraft genom *finanspolitik* söka klara sysselsättningen genom en expansion av den inhemska efterfrågan. Detta kan ske genom underbalansering av statsbudgeten i form av antingen sänkta skatter eller ökade offentliga utgifter. Industristöd i olika former måste också räknas till den finanspolitiska sfären. Den försvagning av bytesbalansen, som blir den oundvikliga följden av en renodlad finanspolitisk efterfrågeexpansion, kan (åtminstone tillfälligt) klaras genom offentlig upplåning i utlandet.

Självklart finns det starka kopplingar mellan dessa tre slag av politik. Exempelvis kan inkomstpolitiken innebära skattesänkningar som ökar budgetunderskottet och därmed skapar en finanspolitisk expansion. Den expansiva finanspolitiken kan i sin tur skapa en snabb expansion av penningmängden som tvingar fram en devalvering.

Blandning av strategier

Det är också självklart att inget av de ekonomisk-politiskt aktiva länderna försökt sig på att komma tillrätta med problemen genom att pröva enbart en av dessa vägar. Det har alltid varit fråga om kombinationer med varierande inslag av de olika ingredienserna. Ändå är det slående hur de olika länderna valt olika huvudvägar för den ekonomiska politiken.

De små ländernas strategival

*Svårt att klassificera
ländernas strategival . . .*

Vid ett försök att klassificera de små europeiska industriländerna med avseende på inslaget av de tre ingredienserna måste ändå ett antal starka reservationer göras. *För det första* föreligger som redan diskuterats starka, rent ekonomiska samband mellan de tre slagen av politik. *För det andra* är det svårt att avgöra, om en viss åtgärd är ett aktivt försök att åstadkomma ett visst resultat, eller ett passivt svar på uppkomna omständigheter. Exempelvis kan växande underskott i statsbudgeten vara ett aktivt försök att stimulera ekonomin, eller bara ett önskat resultat av fallande inhemska aktivitetsnivå (eller båda delarna). *För det tredje* är länderna svåra att jämföra på grund av skillnader i institutioner, utgångsläge, arbetsmarknadens organisation etc. *För det fjärde*, slutligen, har vissa av länderna ändrat (eller tvingats ändra) huvudstrategi under den period vi här studerar.

*... men graden av
interventionism varierar*

Tabell 3:3 bör läsas med dessa reservationer i minnet. Syftet med tabellen är att ge en schematisk uppfattning om de olika ländernas stabiliseringspolitiska huvudstrategier sedan första oljeprishocken. För åtta olika länder anges den ungefärliga graden av interventionism med avseende på de olika stabiliseringspolitiska medlen med en fallande grad av interventions-

benägenhet från vänster till höger. Exempelvis har Belgien haft en förhållandevis aktiv inkomstpolitik, medan växelkurspolitiken i huvudsak varit av hårdvalutakaraktär (en devalvering företogs dock 1982) och finanspolitiken — särskilt under senare år — varit restriktiv.

TABELL 3:3

Åtta små europeiska länders stabiliseringspolitiska strategier 1974—84.

| | ← Interventionistisk | | Icke-interventionistisk → | |
|-----------|----------------------|---|---------------------------|-----|
| Belgien | I | | VF | |
| Danmark | I | V | F | |
| Finland | V | I | F | |
| Holland | I | | F | V |
| Norge | IF | V | | |
| Schweiz | | | | IVF |
| Sverige | FV | | I | |
| Österrike | | F | I | V |

I = Inkomstpolitik V = Växelkurspolitik F = Finanspolitik.

Vad kan vi då dra för slutsatser av denna schablonmässiga klassificering? Vi skall här nöja oss med ett par mycket allmänna konstateranden.

För det första har nästan alla länder använt blandade strategier, där traditioner, politiska förutsättningar och det ekonomiska läget fått diktera vilka medel som kommit till användning. *Schweiz* utgör det eminenta undantaget från denna regel med i allt väsentligt en ren icke-ackommodationspolitik. *Norge* utgör det närmast till hands liggande exemplet på motsatsen, där alla slag av instrument kommit till användning: aktiv finanspolitik, små och stora devalveringar och en inkomstpolitik med förhandlingar, skatteuppgörelser och pris- och lönestopp. Men annars är bilden mer varierande. *Holland* har haft en hårdvalutapolitik och passiv finanspolitik, men har i stället kraftigt förlitat sig på inkomstpolitiska åtgärder. *Österrike* har haft en hårdvalutapolitik med en i stort sett frivillig återhållsamhet på lönesidan, medan däremot finanspolitiken varit mer aktiv: sk "Austro-keynesianism". *Danmark* sökte följa Hollands exempel att kombinera en hårdvalutapolitik med en relativt passiv finanspolitik och inkomstpolitiska åtgärder, men tvingades till flera stora devalveringar. I *Finland* har devalveringarna ingått som ett mer systematiskt inslag i en politik som bygger på inkomstpolitiska uppgörelser och en klart icke-ackommoderande finanspolitik.

En andra slutsats som kan dras är att ingen typ av politik entydigt kan karaktäriseras som mer framgångsrik än någon annan. De fyra länderna vi tidigare klassificerat som förhållandevis framgångsrika — dvs Finland,

*Schweiz och Norge
extremfall . . .*

*. . . som båda varit
tämligen framgångsrika*

Inkomstpolitiken kan inte dra hela lasset

Norge, Schweiz och Österrike — representerar såväl interventionistiska som icke-interventionistiska strategier. Mot Schweiz som ett framgångsrikt land med en renodlad icke-ackommoderande politik står Norge som ett framgångsrikt land med en ytterst interventionistisk politik.

Om någon generell slutsats om de olika strategierna skulle våga dras så är det den, att försök att låta inkomstpolitiken dra hela det stabiliseringspolitiska lasset är dömda att misslyckas. Belgien, Holland och Danmark är länder som legat nära en sådan strategi och alla har drabbats av hög, öppen arbetslöshet, dålig reallöneanpassning och stora underskott. I Danmarks fall dessutom hög inflation.

Valet skulle alltså stå mellan antingen en renodlad icke-ackommodationspolitik (som Schweiz) eller en mer aktivistisk politik med ackommoderande växelkurspolitik eller keynesiansk finanspolitik som huvudinslag.

I valet mellan att låta finanspolitiken eller växelkurspolitiken spela huvudrollen förefaller en jämförelse mellan Österrike och Finland mest relevant. Österrike har bedrivit en hårdvalutapolitik i kombination med aktiv finanspolitik och nått en lägre inflation och arbetslöshet. Finland, som gjort motsatsen, har å andra sidan fått snabbare tillväxt och mindre underskott i budget och bytesbalans. Man skulle kunna hävda att valet sålunda är en fråga om politiska preferenser vad avser de stabiliseringspolitiska målen. Men det egentliga elddopet för de två strategierna blir att få ekonomin i långsiktig jämvikt. Först när Österrike bekämpat sina underskott och Finland bringat ned sin inflationstakt i nivå med omvärlden kan ett samlat omdöme om graden av framgång fällas.

Den svenska mixen

Det karaktäristiska för den svenska ekonomiska politiken efter första oljehöjningen vid en internationell jämförelse är kombinationen av aktiv finanspolitik och en starkt ackommoderande växelkurspolitik. De andra aktiva länderna (utom möjligen Norge) har valt att förlita sig *antingen* på en hårdvalutapolitik med aktiv finanspolitik (som Österrike) *eller* en ackommoderande växelkurspolitik med restriktiv finanspolitik (som Finland). Sverige har som egentligen enda land valt att utnyttja bägge vägarna att rädda sysselsättningen. Däremot har Sverige i förhållandevis liten grad utnyttjat inkomstpolitiska åtgärder. Detta kan framstå som förvånande med tanke på Haguappgörelser, skattepaket och andra utspel i samband med avtalsförhandlingarna. Men faktum är att Sverige hör till de få länder som ännu inte utnyttjat lagstiftningsvägen för att hålla tillbaka ökningen i penninglönerna.

Aktiv finanspolitik och ackommoderande växelkurspolitik

Ingen inkomstpolitisk lagstiftning

FIGUR 3:3 (a-d)

Indikatorer på Sveriges ekonomiska utveckling i jämförelse med två grupper av mindre europeiska industriländer.

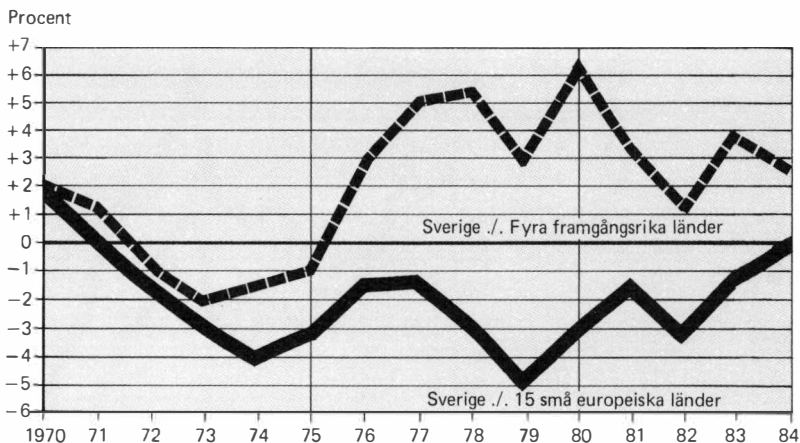
a) Skillnad i inflationstakt.

Framgångsrika länder:

Finland, Norge, Schweiz, Österrike.

Små länder: Belgien,

Danmark, Finland, Grekland, Island, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Sverige, Turkiet, Österrike.



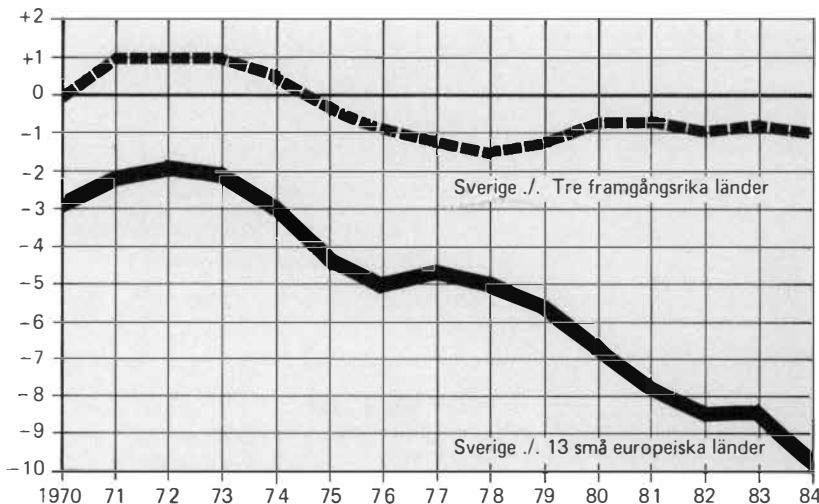
Källor: OECD, egna beräkningar.

b) Skillnad i arbetslöshet.

Framgångsrika länder:

Finland, Norge, Österrike.

Små länder: Belgien, Danmark, Finland, Grekland, Irland, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Sverige, Schweiz, Turkiet, Österrike.



Källor: OECD, egna beräkningar.

c) Sveriges relativa industriproduktion.

Framgångsrika länder:

Finland, Norge, Schweiz, Österrike.

Små länder:

Belgien, Finland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien, Österrike.

Källa: OECD.



Vad har då blivit resultatet av den karaktäristiskt svenska policy-mixen? I figur 3:3 (a-d) visas några viktiga indikationer på den svenska stabiliseringspolitikens framgångar och bakslag: inflation, arbetslöshet, industriproduktion och bytesbalanssaldo. Genomgående rapporteras endast *utvecklingerna* mellan utvecklingen i Sverige och i två andra ländergrupper: de "små" (heldragen kurva) och den delmängd av de små vi kallar de "framgångsrika" (streckad kurva). En helt horisontell linje i exempelvis inflationsdiagrammet skulle alltså betyda att Sverige haft samma förändringar mellan åren i inflationstakt som de andra små europeiska länderna i genomsnitt. (Om linjen dessutom låg på nollstrecket skulle det betyda att vi dessutom haft samma *nivå* på inflationen.)

Med hjälp av dessa indikatorer kan vi försöka oss på en sammanfattande bedömning av den svenska ekonomiska utvecklingen i internationell jämförelse. Utvecklingen från 1970 till 1983 låter sig indelas i tre delperioder: "De förlorade åren" (1970–73), "Efter OPEC I" (1974–78), "Efter OPEC II" (1979–83). Vi behandlar dessa perioder var och en för sig.

"De förlorade åren" utgör det sista (och egentligen enda) försöket att bedriva en icke-ackommoderande hårdvalutapolitik i Sverige. Perioden

Tre perioder

d) Skillnad i bytesbalans uttryckt i procent av BNP.

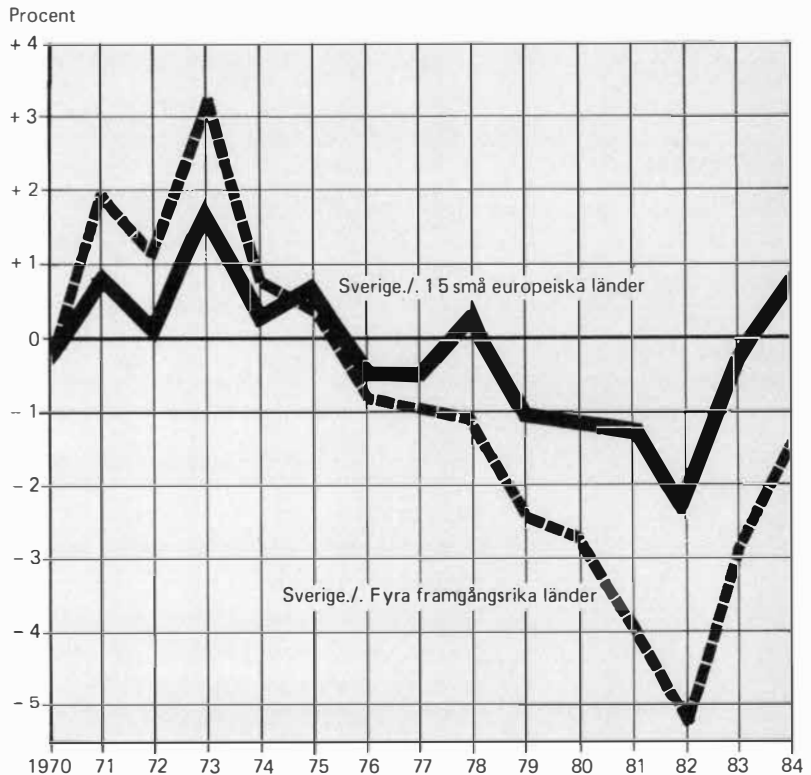
Framgångsrika länder:

Finland, Norge, Schweiz, Österrike.

Små länder: Belgien, Danmark, Finland, Grekland,

Irland, Island, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Sverige, Turkiet, Österrike.

Källa: OECD.



''De förlorade åren''
— framgångsrik period

kommer i vårt jämförande perspektiv att framstå i en betydligt mer gynnsam dager än vad den kom att göra i den dåvarande dagspolitiska debatten. Utan tvivel förelåg vid ingången till 70-talet ett allvarligt kostnadsproblem i den svenska ekonomin, vilket utgjorde ett långsiktigt hot mot den fulla sysselsättningen och prisstabiliseringsmålet. Den utpräglade hårdvalutapolitik som valdes för att angripa problemet måste betraktas som mycket framgångsrik. Visserligen fick vi en långsammare tillväxt av BNP och industriproduktion än jämförbara länder. Men framgångarna vad avser pris- och kostnadsstabilisering och bytesbalans är imponerande när de ställs i relation till den högst begränsade uppoffringen vad gäller sysselsättningsmålet. Det måste betraktas som anmärkningsvärt att åstadkomma en relativ inflationssänkning på 4–5 procentenheter och en relativ bytesbalansförstärkning med 2–3 procent av BNP till priset av en relativ ökning av den öppna arbetslösheten som bara uppgår till någon enstaka procentenhet. Framgångarna skymdes av det faktum att såväl inflation som arbetslöshet var på uppåtgående i vår omvärld. Men ur ett jämförande perspektiv utgör

perioden 1970—73 sannerligen inga förlorade år för den svenska ekonomin.

Överbrygningspolitiken . . .

Perioden '*Efter OPEC I*' karaktäriseras av överbrygningspolitiken 1974—75 och det efterföljande bakslaget 1976—78. Överbrygningspolitiken fick på sin tid mycket beröm både av OECD och inom landet. I efterhand har dock även här en omprövning kommit till stånd i ljuset av den efterföljande utvecklingen. De positiva effekterna av överbrygningspolitiken var en sänkning av vår relativa öppna arbetslöshet med 1,5 — 2 procentenheter, och en omedelbar förbättring av vår relativa industriproduktion med cirka 10 procentenheter. Vad arbetslösheten beträffar blev förbättringen bestående, medan försprånget på tillväxtsidan gick om intet redan under 1975.

. . . och dess kostnader

Kostnaderna i termer av fortsatta produktionsförluster, ökad inflations-takt och försämring av bytesbalansen blev sedan förskräckande. De investeringar som gjorts under 'de förlorade åren' i inflationsbekämpning, förstärkt konkurrenskraft och bytesbalans var bortsopade på ett par år. Vår relativa industriproduktion 1978 (och framåt) låg mer än 10 procent lägre än genomsnittet för åren 1972—73. Vår relativa inflationstakt steg och vår relativa bytesbalans försämrades. 1973 påbörjades också en strukturell försämring av statsfinanserna, som — med undantag för 'inkomstpuckeln' 1975—76 — fortgick fram till 1982. Den tämligen modesta sänkningen av vår relativa öppna arbetslöshet hade alltså höga — och varaktiga — kostnader i termer av inflation, tillväxt och bytesbalans. Det stora keynesianska experimentet måste ur detta perspektiv betraktas som misslyckat.

Misslyckat experiment

Utvecklingen efter den första oljeprischocken gav västvärlden, och kanske särskilt Sverige, en hel del lärdomar om stabiliseringspolitikens möjligheter och begränsningar. Perioden '*Efter OPEC II*', 1979—83, uppvisar både likheter och olikheter med perioden '*Efter OPEC I*'. Till likheterna hör en fortsatt sänkning av vår relativa arbetslöshet. I en internationell jämförelse måste sysselsättningsutvecklingen 1980—82 betecknas som minst lika positiv som utvecklingen 1974—76. Till likheterna hör också de fortsatta relativa försämringarna av budgetsaldot och bytesbalansen fram till 1982, även om dessa relativa försämringar inte var lika markanta som under den tidigare perioden. Bland skillnaderna märks främst stabiliseringen av tillväxten: Sveriges BNP och industriproduktion genomgick samma stagnation som i omvärlden och den starkare sysselsättningsutvecklingen i Sverige ger inget genomslag i produktionssiffrorna, vilket indikerar att den huvudsakligen var en följd av ökande arbetsmarknadspolitiska insatser. En annan olikhet i förhållande till den tidigare perioden är att vår

Bättre utveckling efter andra oljeprischocken

relativa inflation inte ytterligare försämrades till följd av den bättre sysselsättningsutvecklingen, utan i stort sett låg kvar på sin tidigare nivå.

Allmänt måste man göra bedömningen att den svenska ekonomiska utvecklingen efter andra oljeprischocken hittills varit bättre än efter den första mätt med en internationell måttstock.

Men det är ännu för tidigt att bedöma varaktigheten av de fördelar som vanns genom devalveringsstrategin 1981—82. Den förbättring av vår relativa industriproduktion som inleddes vid halvårsskiftet 1982 och den förstärkning av vår relativa bytesbalans som kunde konstateras 1983—84 hade båda sin grund i den utomordentligt kraftiga sänkning av vårt relativa kostnadsläge som de båda devalveringarna innebar. Dessa vinster är ännu inte konsoliderade, vilket kan avläsas i den kraftiga uppgången i Sveriges relativa inflationstakt 1983, som fortsatte 1984. Vi kommer i nästa kapitel att behandla vilken typ av ekonomisk-politisk strategi vi anser vara nödvändig för att i framtiden varaktigt klara en samlad ekonomisk utveckling som inte står de övriga små industriländernas efter.

Källor för detta kapitel har varit bl a Calmfors, L, Kostnadsanpassning i mindre OECD-länder, *S-E-Bankens Kvartalsskrift* 1982:4; Calmfors, L, Stabilization Policy and Wage Formation in the Smaller European Economies with Strong Trade Unions, i Emerson, M (red), *Europe's Stagflation*, Oxford 1984; Calmfors, L, *The Roles of Stabilization Policy and Wage Setting for Macroeconomic Stability — The Experiences of Economies with Centralized Bargaining*, Institute for International Economic Studies Seminar Paper No 286; Erixon, L, Varför har svensk industri klarat krisen sämre?, *S-E-Bankens Kvartalsskrift* 1982:4; Flanagan, R J, Soskice D W, & Ulman, L, *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies*, The Brookings Institution 1983; Halttunen, H, Stabilization Policies in the EFTA Countries, *EFTA Economic Affairs Department Occasional Paper No 4*; Lindbeck, A, *Svensk ekonomisk politik*, Aldus 1975; Lundberg, E (utg), *Svensk finanspolitik i teori och praktik*, Aldus 1971; Myhrman, J och Söderström, H, *Svensk stabiliseringspolitik: erfarenheter och nya villkor* i Södersten, B (utg), *Svensk ekonomi* (tredje upplagan), Rabén & Sjögren 1982. Söderström, H, Den svenska ekonomins balansbrister ur finansiellt perspektiv, *S-E-Bankens Kvartalsskrift* 1984:2; OECD Historical Statistics, OECD Economic Surveys, OECD Economic Outlooks (olika utgåvor).

4 En stabil regim

Ett nytt stabiliseringspolitiskt tänkande

Synen på hur stabiliseringspolitiken skall utformas har förändrats markant på senare tid, både i utlandet — som framgått av kapitlen 2 och 3 — och i Sverige. I dag ser vi klara tecken, såväl inom forskningen som inom den praktiska politiken, på att vi närmar oss ett nytt stabiliseringspolitiskt tänkande, som utgör en klar brytning mot det synsätt som var förhärskande under 70-talet.

Den svenska stabiliseringspolitiken befinner sig på så sätt i ett unikt läge. Vi diskuterar här vägvalet genom att belysa argumenten och principerna för prisstabilisering som norm för den ekonomiska politiken. I detta sammanhang jämför vi prisstabiliseringsnormen med de inflationsmål som regeringen presenterade i april 1983 och som sedan dess har påverkat stabiliseringspolitiken.

Från överbrygning till inflationsmål

En jämförelse mellan den stabiliseringspolitiska synen 1974 och 1984 är värdefull som illustration av hur nya erfarenheter och nya forskningsresultat har påverkat den ekonomiska politiken och debatten. För tio år sedan var målet för stabiliseringspolitiken klart och entydigt: den fulla sysselsättningen skulle upprätthållas genom en expansiv efterfrågestimulerande politik. Sverige kunde och skulle "hoppa över" den internationella lågkonjunktur som förväntades efter oljeprisstegringen 1973—74. Den sk överbrygningspolitiken skulle föra svensk ekonomi från en högkonjunktur till nästa utan någon nämnvärd nedgång i den inhemska ekonomiska aktiviteten. Det fanns betydande optimism hos såväl ekonomer som politiker rörande stabiliseringspolitikens möjligheter i mitten av 70-talet.

Nu tio år efter överbrygningspolitiken är synen på stabiliseringspolitiken en annan. I dag betraktas, vid sidan av arbetslösheten, även budgetunderskottet, den offentliga sektorns storlek, Sveriges internationella konkurrenskraft (dvs kostnadsläget), lönebildningen och inflationen som huvudproblem. Regeringen har satt upp direkta mål för inflationstakten för 1984 och 1985. Den ekonomiska politiken styrs i betydande utsträckning av inflationsmålen — trots att arbetslösheten i dag är högre och inflationstakten i stort sett densamma som för tio år sedan. Tanken på en ny överbrygningspolitik inför en kommande internationell lågkonjunktur är

Sverige skulle "hoppa över" lågkonjunkturen men . . .

. . . synen på stabiliseringspolitiken har förändrats

knappast aktuell. Nu är ambitionen att anpassa sig till den internationella utvecklingen — och inte, som för tio år sedan, att ”hoppa över” den.

Hur skall man förklara den kraftiga omsvängningen i den ekonomiska politiken? Vad har gjort att den traditionella keynesianska synen i dag inte dominerar som den gjorde för tio år sedan? Tre förhållanden måste föras fram i svaret på dessa frågor. För det första har handlingsutrymmet för en aktiv finanspolitik kraftigt begränsats av det svårbemästrade underskottet i den offentliga sektorns finanser. För det andra finns en allmän uppfattning att den traditionella keynesianismen har misslyckats som praktisk ekonomisk politik. För det tredje har nya teorier och forskningsresultat ifrågasatt den teoretiska grunden för keynesianismen i den tappning som styrde den svenska stabiliseringspolitiken under 70-talet. Såväl i teorin som i praktiken har keynesianismen visat sig behäftad med allvarliga svagheter.¹⁾

Svårigheterna med det keynesianska receptet som praktisk politik illustreras av analysen i kapitel 2 och 3 och sammanfattas i tabell 4: 1 på nästa sida, som ger vissa nyckeldata över den svenska ekonomin för 1974 och 1984.

Nya forskningsresultat

Parallellt med sönderfallet för den keynesianska strategin som praktisk politik har forskningsrön från de senaste 10—20 åren försvagat såväl den teoretiska som empiriska grunden för keynesianismen. Dessa forskningsresultat kan grovt grupperas kring följande områden:

Förväntningarnas roll

Den stabiliseringspolitiska forskningen har fäst en allt större vikt vid *förväntningarnas roll*, såväl beträffande inflation som den ekonomiska politiken. Under 60-talet fanns en utbredd uppfattning att arbetslösheten kunde minskas genom en mer inflationistisk politik. Den s k Phillipskurvan låg till grund för denna syn. Kurvan angav ett negativt och stabilt samband mellan inflation och arbetslöshet. Regeringen kunde välja den punkt på kurvan som motsvarade deras värderingar och den ekonomiska politiken kunde sedan utan problem föra ekonomin dit.

¹⁾ Vi är medvetna om att det inte existerar någon klar och entydig definition på begreppet ”keynesianism”. I fortsättningen använder vi ackommodationspolitik som liktydigt med en keynesiansk konjunkturpolitik. En närmare diskussion av begreppet ”keynesianism” finns i Feldsteins, Lundbergs och Perssons bidrag i Jonung (1983). Där finns också en mer ingående presentation av forskningsrönen inom stabiliseringspolitiken.

TABELL 4:1

**Svensk ekonomi
1974 och 1984.**

| | 1974 | 1984 |
|---|--------|---------|
| Budgetunderskott | | |
| Totalsaldo, miljarder kr | 10,4 | 76,0 |
| i procent av BNP | 4,2 | 10,0 |
| Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter i procent av BNP | 48,8 | 66,3 |
| Statsskulden, miljarder kr | 52,7 | 485,8 |
| i procent av BNP | 21 | 63 |
| Utlandsskuld | | |
| Nettoställning mot utlandet, miljarder kr | + 14,0 | — 163,9 |
| i procent av BNP | + 5,6 | — 23,6 |
| Arbetslöshet | | |
| Öppen arbetslöshet, procent | 2,0 | 3,1 |
| Arbetslösa och personer i arbetsmarknadspol åtgärder som andel av arbetskraften, procent | 4,5 | 7,7 |
| Inflation | | |
| Procentuell förändring i konsumentprisindex, årsgenomsnitt | 9,9 | 7,9 |

Källor: KI, riksbanken.

Resonemanget bakom Phillipskurvan bortsåg emellertid från inflationsförväntningarnas betydelse. Empiriska studier har sedermera visat att inflationsförväntningar utövar ett centralt inflytande på inflationstakten, lönebildningen, växelkurserna och den nominella räntenivån. När löntagarna på arbetsmarknaden börjar vänta sig en högre framtida inflation, kommer de att kräva höga nominella löneökningar som blev fallet i Sverige under 70-talet. Arbetslösheten stiger då igen. Någon bestående nedgång i arbetslösheten skapas således inte av den expansiva politiken. Kurvan blir — när inflationsförväntningarna tas med i analysen — instabil och kan inte ligga till grund för den ekonomiska politiken på det sätt som ursprungligen var fallet.¹⁾ Sammanbrottet för den enkla Phillipskurvan innebär att ett argument för en keynesiansk expansiv stabiliseringspolitik försvann.

Under de senaste tio åren har teorin för rationella förväntningar fått ett stort inflytande på det stabiliseringspolitiska tänkandet, främst i USA. Förespråkarna för denna teori hävdar att allmänheten har väl utvecklade förväntningar inte bara om den framtida inflationstakten utan även beträffande utformningen av den ekonomiska politiken och dess effekter. Dessa politikförväntningar försvårar användningen av systematiska ekonomisk-

¹⁾ Den svenska Phillipskurvas utseende diskuterades bl a av Jonung-Wadensjö (1980) och av Myhrman i Jonung (1983). Se även figur 2:2.

... är inte stabil

politiska åtgärder. Allmänheten kommer nämligen att anpassa sig till politiska åtgärder *innan* de vidtagits.

På främst det teoretiska planet har den rationella förväntningsteorin haft mycket stort genomslag. Teorins anhängare har som regel en kritisk inställning till kortsiktigheten i den keynesianska stabiliseringspolitiska strategin, dvs att den förbiser allmänhetens kunskaper och förväntningar om stabiliseringspolitiken. Det pågår för närvarande livlig debatt om i vilken utsträckning teorin har ett rimligt empiriskt stöd.

Den nya kvantitetsteorin

Den klassiska kvantitetsteorin var huvudsakligen en teori för det långsiktiga sambandet mellan penningmängd och prisnivå. Stabiliseringspolitik var liktydigt med penningpolitik i den värld som då fanns. Keynesianismen, som utvecklades med utgångspunkt från 30-talets världsdepression, gav finanspolitiken huvudrollen i stabiliseringspolitiken medan penningpolitiken betraktades som misskrediterad efter 30-talets erfarenheter.

Under 60- och 70-talen har en *modern form av kvantitetsteorin* utvecklats, vilket medfört en renässans för penningpolitiken. En rad huvudsakligen empiriska studier har visat på signifikanta samband mellan penningmängd, prisnivå, nominell nationalinkomst och nominell räntenivå. Den moderna kvantitetsteorin ser kraftiga fluktuationer i penningmängden (som regel orsakade av den ekonomiska politiken) som en väsentlig orsak till större konjunkturkriser samt till inflation och deflation. Av detta följer rekommendationen att penningpolitiken bör vara inriktad på att åstadkomma en konstant och låg tillväxt i penningmängden i syfte att skapa prisstabilitet och undvika att den ekonomiska politiken blir destabiliserande.

Den keynesianska modellen har som regel varit utvecklad för en sluten ekonomi. Av detta har följt att utlandsberoendet har underskattats. För en liten öppenekonomi som den svenska förklarar den moderna kvantitetsteorin växelkursutvecklingen som ett resultat av olika inflationstakter i Sverige och utlandet. En inhemsk expansiv politik som avviker från omvärldens kommer att få effekter på kapitalströmmarna och växelkursen.

Den politiska processen

Det keynesianska tänkandet utgår från att de ansvariga för den ekonomiska politiken utformar konjunkturpolitiken ``utanför`` det politiska systemet. Under senare år har ekonomer emellertid uppmärksammat olika samband mellan den *politiska processen* och stabiliseringspolitiken. Detta nya synsätt, inspirerat av forskningen inom det område som kallas public choice, betonar bl a att en regering i en demokrati med återkommande val söker

Samband mellan penningmängd och prisnivå

Utlandsberoendet har underskattats

*Stabiliseringspolitiken
påverkas av valtaktiken*

förbättra sina återvalschanser genom att använda den ekonomiska politiken. När man uppmärksammar att stabiliseringspolitiken utformas, inte i ett politiskt vakuum, utan mitt i det politiska kraftfältet måste man inse att det finns risk för att stabiliseringspolitiken påverkas av valtaktiska hänsyn. I en miljö som den svenska där kampen stått hård mellan två jämnstora politiska block sedan 70-talet, hotar stabiliseringspolitiken att bli destabiliserande genom att åtgärder vidtas vid fel tidpunkt eller i felaktig omfattning.¹⁾

*Offentliganställda
överrepresenterade
i politiken*

Den keynesianska synen har också underlättat en politik med selektivt stöd till röstmässigt starka grupper. När kravet på en balanserad budget släpptes i så hög grad som var fallet under 70-talet, lämnades ett större spelrum för olika intressegrupper att utverka förmåner via statsbudgeten. Ett resultat av denna utveckling är den offentliga sektorns expansion under 70-talet. Eftersom offentligt anställda är överrepresenterade i politiska församlingar fungerar de troligen som en påtryckningsgrupp för en växande offentlig sektor.²⁾

Den parlamentariska situationen i Sverige ändrades dessutom markant genom den nya grundlagen som infördes i början av 70-talet. Den stabilitet som gavs av den gamla grundlagen med eftersläpande majoriteter och val till riksdagen vart fjärde år, ersattes av ett system med val vart tredje år och med strikt proportionalitet. Följden blev en hårdare konkurrens inom det politiska systemet. Till bilden hör också att rörligheten inom valmanskåren ökat bl a på grund av demografiska förändringar. Det klassbundna röstandet som tidigare kännetecknat svensk politik luckrades upp. Dessa förändringar innebär en större risk för en destabiliserande konjunkturpolitik.³⁾

Lär av erfarenheterna

Vi vill förvisso inte hävda att de problem som mött den svenska ekonomin under de senaste tio åren skulle varit helt lösta med en annan politik. Däremot är vi övertygade att lärdomarna från 70-talets ekonomiska politik tillsammans med de nya forskningsrönen bör användas till att utforma en annorlunda stabiliseringspolitisk strategi än den som prövades under 70-talet.

¹⁾ Lindbeck (1975) och Lybeck (1983) diskuterar om den ekonomiska politiken har påverkats av valtaktik.

²⁾ Stabiliseringspolitiken har således haft långsiktiga effekter på den svenska ekonomins struktur, dvs på avvägningen privat/offentlig sektor, se tex Söderström-Viotti (1979).

³⁾ Under senare tid har en debatt uppstått kring sambandet mellan grundlag och ekonomisk politik i Sverige. Denna diskussion berör möjligheterna att påverka politikens innehåll genom utformningen av grundlagarna.

Stabiliseringspolitiska regimer

Hur skall man på ett fruktbart sätt tolka den dystra makroekonomiska utvecklingen i Sverige under de senaste tio åren med dess höga och variabla inflationstakt, återkommande devalveringar och stora budgetunderskott för att kunna dra lärdomar för framtidens politik? Vår slutsats är att det är nödvändigt med en helhetssyn på sambandet mellan de politiska och ekonomiska förhållandena, en helhetssyn som bygger på begreppet *stabiliseringspolitisk regim*. Denna helhetssyn på relationen mellan "ekonomi och politik" underlättar analysen av de mekanismer som lett till dagens situation och sökandet efter institutionella lösningar som ger upphov till större prisstabilitet än vad fallet var under 70-talet. Här an knyter vi till en forskningstradition som legat i dvala sedan 30-talets keynesianska revolution.¹⁾

En stabiliseringspolitisk eller monetär regim är ett system av vissa grundläggande ekonomisk-politiska spelregler, se tabell 4:2. Dessa bestämmer förväntningarna och beteendet hos regeringen och allmänheten, de två huvudaktörerna i det ekonomisk-politiska "spelet".²⁾ Varje regim är förknippad med vissa reaktionsmönster betingade av förväntningarna på spelreglerna. Den stabiliseringspolitiska regimen består i princip av hela den institutionella ramen för den ekonomiska politiken, dvs lagstiftningen, konstitutionen, reglerna för arbetsmarknaden och kapitalmarknaden, förekomsten av olika myndigheter och ekonomisk-politiska instrument.³⁾ Begreppen "regeringen" och "allmänheten" skall här ges en vid tolkning. Regeringen omfattar de myndigheter som ansvarar för den ekonomiska politiken, dvs regering, riksdag och riksbank. Allmänheten omfattar alla

*Det behövs en helhetssyn
— en stabiliserings-
politisk regim!*

*Ekonomisk-politiska
spelregler*

¹⁾ Det nyväckta forskningsintresset återspeglas bla i bidragen av Barro, Gordon, Hall, Lucas m fl i "Conference on Alternative Monetary Standards", *Journal of Monetary Economics*, nr 1, 1983. Diskussionen om den lämpliga formen för stabiliseringspolitisk regim var central i svensk nationalekonomi före den keynesianska revolutionen. Knut Wicksell och Gustav Cassel var förgrundsgestalter i denna debatt, se t ex Jonung (1977).

²⁾ En närmare diskussion av begreppet stabiliseringspolitisk regim ges av Leijonhufvud (1982) och (1983).

³⁾ Detta kan illustreras av den svenska grundlagen. Guldstandarden före 1914 var inskriven i regeringsformen för att garantera guldmyntfotens, dvs den stabiliseringspolitiska regimens, överlevnad. Lagstiftarna sökte göra regimen stabil genom ett grundlagsskydd. Den nuvarande svenska regeringsformen från 1975 (paragraf 2) säger: "Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, ..." Denna formulering kan tolkassom att ackommodationspolitiken är inskriven i grundlagen: det är staten, inte arbetsmarknadens parter, som skall garantera full sysselsättning.

Olika regimer ger olika slutsatser

grupper ``utanför`` regeringen såsom intresseorganisationer, fackföreningar, företagare, väljare och hushåll.

Samhällsekonominns egenskaper, såsom dess sätt och förmåga att anpassa sig till störningar, varierar från en regim till en annan. Samma typ av störning skulle kunna ge inflation under en regim och arbetslöshet under en annan. Detta innebär också att ekonometriska studier och följaktligen prognoser och modeller baserade på data från en regim inte är direkt överförbara på andra regimer.¹⁾

TABELL 4:2

Begreppet stabiliseringspolitisk regim (monetär regim).

En stabiliseringspolitisk regim är ett system av spelregler för allmänhetens och regeringens beteende:

1 Allmänhetens beteende:

Allmänhetens beteende styrs av dess uppfattning om spelreglerna för regimen och det resultat dessa förväntas ge.

2 Regeringens beteende:

Regeringen utformar den ekonomiska politiken i enlighet med de spelregler som allmänheten förväntar sig att regeringen följer. Därmed uppfylles och förstärks förväntningarna rörande regimen.

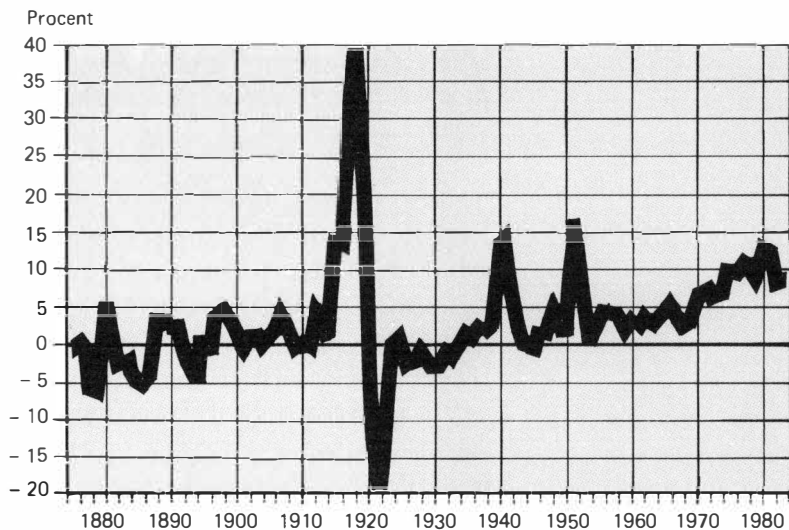
Regimen är stabil så länge allmänheten och regeringen bägge följer spelreglerna. Om någon part bryter eller förväntas bryta mot spelreglerna riskerar regimen att bli instabil. Oklarhet eller osäkerhet om spelreglerna försämrar regimen funktionssätt.

Begreppet ``stabiliseringspolitisk regim`` är mer omfattande än begreppet ``myntfot`` eller ``myntstandard``. Det omfattar hela systemet av spelregler för den ekonomiska politiken.

Tabell 4:3 visar att Sverige har haft ett antal stabiliseringspolitiska eller monetära regimer under de senaste 100 åren, där varje regim har varit associerad med en viss nivå i inflationstakten, vilket illustreras i figur 4:1.

¹⁾ Se Lucas (1976). En jämförelse mellan den klassiska guldstandard och sysselsättningsstandard i tabell 4:3 belyser resonemanget. Under guldstandard före 1914 var regeringens och riksbankens handlingsutrymme begränsat av den fasta växelkursen mellan kronan och guldet. Det fanns föga utrymme för en expansiv finanspolitik i ett sådant system. Fackföreningarnas och företagarnas beteende styrdes av denna kunskap. Konsekvenserna av löneavtal bars av de parter som ingick avtal. Under ackommodationspolitiken på 70-talet var spelreglerna och de institutionella förhållandena och därmed förväntningarna och beteendet annorlunda. Fackföreningarnas och arbetsgivarnas löneöverenskommelser styrdes av uppfattningen att regeringen väntades föra en ackommoderande politik.

FIGUR 4:1
Inflation i Sverige
1875—83.



Prisstabilitet regeln
— historiskt sett

Prisstabilitet har som synes varit regeln under de senaste 100 åren med undantag för krigsperioder och för 70- och 80-talen.¹⁾

Regimbyten har som regel ägt rum som följd av externa händelser. Krigsutbrottet 1914 markerade slutet för guldstandarden. Den internationella likviditetskrisen 1931 medförde övergång från guldmyntfot till pris-

TABELL 4:3

**Stabiliseringspolitiska
regimer (monetära regi-
mer) i Sverige 1873—1984.**

| Regim | Period | Genomsnittlig inflationstakt (procent per år) |
|--|-----------|---|
| Den klassiska guldstandarden | 1873—1914 | 0,4 |
| Pappersmyntfot | 1914—1922 | 7,6 |
| Guldstandard | 1922—1931 | — 1,9 |
| Prisstabilisering (Wicksells norm) | 1931—1939 | 0,7 |
| Pappersmyntfot | 1939—1951 | 4,8 |
| Dollar-guldstandard (Bretton Woodssystemet) | 1951—1971 | 3,9 |
| Systemättningsstandard (Ackommodationspolitik) (Devalveringar 1976, 1977, 1981 och 1982) | 1973—1984 | 9,3 |

Kommentar: Sverige blev medlem i Internationella Valutafonden (IMF) den 31 augusti 1951. Detta steg markerar kronans anknytning till Bretton Woodssystemet.

¹⁾ En liknande bild framträder för USA. Se Klein (1975) för en tidig analys av den amerikanska prisnivåns utveckling.

stabilisering (pappersmyntfot). Andra världskriget skapade en reglerings-ekonomi. Bretton Woodssystemet bragtes på fallrepet av en alltför expansiv amerikansk politik, bl a orsakad av den amerikanska finansieringen av Vietnamkriget. Överbrygningspolitiken i mitten av 70-talet var emellertid delvis resultatet av inhemska attityder och åtgärder, vilka gjorde den fasta växelkursen mot D-Marken ohållbar.

I tabell 4:3 har kronologiska gränser mellan olika regimer markerats. Gränserna mellan regimerna är givetvis flytande eftersom allmänhetens, regeringens och riksbankens beteende som regel ändras långsamt. Det tog tex tid innan såväl riksbanken som allmänheten var på det klara med att guldstandarden hade ersatts med en pappersmyntfot i augusti 1914. Likaså tog det tid för den keynesianska ackommodationspolitiken och dess beteendemönster att utkristalliseras under 70-talet.

Tabell 4:3 visar också att guldstandarden var en "seglivad" monetär regim. Målet för svensk ekonomisk politik, såväl under som efter det första världskriget, var återgång till en guldstandard. Under 30-talet vidtog riksbanken åtgärder som måste tolkas som förberedelser för kronans anknytning till guld. Även Bretton Woodssystemet representerade en form av guldstandard. Kronan var knuten till dollarn som i sin tur var knuten till guld. Även Bretton Woodssystemet representerade en form av guldstandard. Kronan var knuten till dollarn som i sin tur var knuten till guld vid ett fast pris. Under de senaste 100 åren har Sverige således med kortare avbrott, främst orsakade av krig, haft sin valuta knuten till guld.

Perioder med fast växelkurs för kronan har också varit perioder med förhållandevis stabil prisnivå. Inflationstakten har varit klart högre vid rörliga växelkurser enligt tabell 4:3 och figur 4:1. En fast växelkurs har uppenbarligen fungerat som ett gott ankare för den svenska ekonomin. Den har skapat en stabiliseringspolitisk disciplin, dvs tvingat riksbanken, regeringen och allmänheten till ett beteende som gett upphov till en relativ prisstabilitet. 1973–84 bör i detta perspektiv betraktas som en period med rörlig växelkurs, eftersom kronan devalverades ett flertal gånger under dessa år.

Prisstabilisering som norm

Vi står i dag inför ett viktigt vägval mellan i princip två olika strategier för den ekonomiska politiken. Det ena alternativet är en fortsatt ackommoderande (interventionistisk) regim. Det andra är en icke-ackommoderande (icke-interventionistisk) prisstabiliseringspolitik eller, som vi vill uttrycka det, en normbaserad regim. Bägge dessa strategier har full sysselsättning som ett slutgiltigt mål för den ekonomiska politiken. En låg och konstant inflation betraktar vi i dag som den centrala förutsättningen för en balanse-

*Guldstandarden
seglivad*

*Ekonomisk-politiskt
vägval*

*Penningmängds- eller
växelkursmål?*

rad ekonomisk utveckling i Sverige med hög sysselsättning och tillväxt. Det är därför vår uppfattning att en normbaserad politik med målet prisstabilitet har större möjligheter än en ackommodationspolitik att långsiktigt och trovärdigt värna om den fulla sysselsättningen. Som vi senare diskuterar anser vi att de nuvarande inflationsmålen inte utgör ett klart vägval mellan norm och ackommodation.

För en ekonomisk politik som syftar till att upprätthålla prisstabilitet, dvs en låg och förhållandevis stabil inflationstakt, finns i princip två intermediära mål. Antingen kan man välja att stabilisera penningmängdens tillväxt, eller att hålla en fast växelkurs gentemot ett land (eller en grupp av länder), som bedriver en ekonomisk politik inriktad på låg inflation. Det finns betydande likheter mellan dessa två intermediära mål. Valet av intermediärt mål för att först skapa och sedan upprätthålla svensk prisstabilitet måste påverkas av den dagsaktuella situationen.

Mot bakgrund av dagens djupa obalanser i svensk ekonomi vore ett försök till omedelbar övergång till fullständig prisstabilitet inte realistiskt.

TABELL 4:4

Inflationen i Sverige, "korgländerna" och Västtyskland, 1980—85. Årlig procentuell tillväxt i konsumentprisindex.

| År | Sverige | "Korgländerna" | Västtyskland |
|------|---------|----------------|--------------|
| 1980 | 13,7 | 11,5 | 5,5 |
| 1981 | 12,1 | 10,3 | 5,9 |
| 1982 | 8,6 | 8,2 | 5,3 |
| 1983 | 8,9 | 5,5 | 3,0 |
| 1984 | 7,9* | 5,1* | 3,0* |
| 1985 | 4,8* | 5,0* | 3,3* |

* prognosvärden.

Kommentar: Inflationen i "Korgländerna" har beräknats som ett viktat medelvärde av förändring i konsumentprisindex där vikterna satts lika med respektive lands vikt i den svenska valutakorgen 1984.

*Prisstabiliserings-
program i tre steg*

Vi vill därför rekommendera ett långsiktigt prisstabiliseringsprogram som bygger på en uppläggning av den ekonomiska politiken under de närmaste åren i tre steg. I det första steget måste den svenska inflationstakten pressas ned till korgens nivå under den närmaste framtiden. Som framgår av tabell 4:4 bör denna nedväxling av inflationstakten ligga inom möjligheternas gräns. I nästa steg, som omfattar två till fyra år, måste prisstabiliseringsnormen konsolideras. Detta kan ske genom att mål för bytesbalansen uppställs som varaktigt tvingar ned Sveriges inflation och kostnadsutveckling i nivå med eller rentav under korgens nivå. Först under en tredje fas bör mer ambitiösa mål för växelkursen och inflationen övervägas. Då är det

*Västtysk inflationstakt
eller konstant prisnivå?*

önskvärt att Sverige antingen inriktar sig på att nå och hålla den västtyska inflationstakten, som förutsätts vara låg internationellt sett även i framtiden (jämför med tabell 4:4), eller väljer Knut Wicksells norm för penningpolitiken, nämligen en konstant prisnivå. Detta program ställer höga krav på normens trovärdighet och tillämpning.

Normens trovärdighet

Den svenska allmänhetens inflationsförväntningar bestäms i första hand av hur allmänheten uppfattar den historiska inflationsutvecklingen.¹⁾ En övergång från den nuvarande regimen med hög inflation och höga inflationsförväntningar till en regim med penningpolitisk norm och låg inflation måste medföra att inflationsförväntningarna pressas ned. Ju snabbare och djupare förväntningarna sjunker i samband med regimbytet, desto lägre blir kostnaden för övergången i form av temporärt högre arbetslöshet.

Den centrala förutsättningen för att en prisstabiliseringsnorm skall introduceras framgångsrikt och förbli stabil över tiden är att den uppfattas som *trovärdig*. Trovärdigheten bygger på flera faktorer.²⁾ *För det första* bör allmänheten uppfatta den nya regimen som önskvärd, dvs överlägsen den gamla regimen. *För det andra* bör allmänheten uppfatta målet med den nya normen som realistiskt, dvs tro att prisstabilisering över huvud taget ligger inom möjligheternas gräns för ekonomisk politik. *För det tredje* bör allmänheten vara övertygad om att regeringen framgångsrikt klarar övergången till lägre inflation utan att återfalla till en expansionistisk politik om det politiska stödet försvagas, t ex på grund av växande arbetslöshet. *För det fjärde* bör allmänheten vänta sig att den nuvarande regeringen, såväl som framtida regeringar, följer normen.

En hög trovärdighet reducerar kostnaden för en övergång till en prisstabiliseringsnorm. Är trovärdigheten liten kan utfallet bli att regeringen bedriver en icke-ackommodationspolitik för att dämpa inflationstakten, samtidigt som fackföreningsrörelsen kräver höga nominella lönekrav i tron att regeringen för en ackommodationspolitik eller att fackföreningarnas betenande kan driva fram ackommodation.

Resultatet kan då bli hög arbetslöshet och social oro samtidigt som inflationstakten inte visar tecken på någon kraftig nedgång. Man får i värsta fall

¹⁾ Denna slutsats bygger bl a på Jonung (1984) som analyserar förväntningsbildningen i Sverige under åren 1978—83.

²⁾ Begreppet trovärdighet analyseras bl a i bidrag av Schelling, Taylor, Koromzay och Fellner i *American Economic Association Papers and Proceedings*, maj 1982.

*Prisstabilitet fordrar
trovärdighet*

*Låg trovärdighet
kan ge stagflation*

en långdragen övergångsfas med stor risk för att regeringen inte finner sig ha det politiska stödet eller modet att klara övergången till en ny stabiliseringspolitisk strategi.

Problemen med normens trovärdighet och införande illustreras med en enkel matris i tabell 4:5. Matrisen beskriver i fyra rutor den stabiliseringspolitiska situationen med avseende på regeringens beteende och allmänhetens förväntningar på regeringen. Regeringen har två strategier att följa: en norm (icke-ackommodation) eller en ackommodationspolitik. Allmänhetens inklusive avtalsparternas beteende bestäms av deras uppfattning om vilken regim regeringen väljer.

TABELL 4:5.

Fyra stabiliseringspolitiska regimer, en principskiss.

| | | Allmänhetens uppfattning om regeringens beteende | |
|----------------------|------------------------------|--|---|
| | | Norm (icke-ackommodation) | Ackommodation |
| Regeringens beteende | Norm (icke-ackommodation) | <p>I</p> <p>Guldstandarden Bretton Woods 50-talet</p> <p>?</p> | <p>IV</p> <p>80-talet?</p> <p>?</p> |
| | Ackommodation | <p>II</p> <p>70-talet slutet för Bretton Woods</p> | <p>III</p> <p>Sysselsättnings- standard (det keynesianska experimentet) 1973—84</p> |

Kommentar: Regimen är stabil i ruta I och III och instabil i ruta II och IV. Ruta II och IV markerar övergångstillstånd mellan stabila regimer (jfr tabell 4:2).

*Från norm- till ackom-
modationsregim . . .*

. . . och tillbaka

*En normregim kräver
institutionella för-
ändringar*

*Amorteringsplan
för statsskulden*

När såväl regering som allmänhet följer spelreglerna för en normregim befinner sig ekonomin i ruta I. Här befann sig den svenska ekonomin under guldstandarden och under Bretton Woodssystemet på 50-talet. Gradvis blev den ekonomiska politiken mer ackommoderande, bl.a. genom en växande arbetsmarknadspolitik och en expanderande offentlig sektor. Under 60-talet och början av 70-talet övergick den svenska ekonomin till ruta II för att så småningom hamna i ruta III under 70-talet och början av 80-talet, då såväl regeringens som arbetsgivarnas och fackförningarnas beteende byggde på ackommodation.

Man kan tolka vissa inslag i den ekonomiska politiken sedan början av 80-talet med sparprogram och inflationsmål som försök att föra den svenska ekonomin tillbaka till utgångsläget, dvs till ruta I. Försöken har (som diskuteras avslutningsvis) emellertid varit trevande och har inte vunnit en total uppslutning hos arbetsmarknadens parter. Risken är stor att svensk ekonomi därmed hamnar i ruta IV med hög inflation, dålig konkurrenskraft och växande arbetslöshet — en mardröm för varje regering oberoende av politisk färg.

Vi har internationella exempel på att det är politiskt och ekonomiskt oerhört kostsamt att hålla ekonomin kvar i ruta IV tills inflations- och ackommodationsförväntningarna brutits och en gradvis övergång till ruta I kan ske. Ett "återfall" till ruta III blir därmed mycket sannolikt.

Syftet med Konjunkturrådets prisstabiliseringsprogram är att föra den svenska ekonomin ut ur ruta III direkt tillbaka till ruta I och låsa fast den där under resten av 80-talet.

För att skapa rejäl trovärdighet för ett sådant program i dagsläget är det nödvändigt att programmet lanseras *i kombination* med institutionella förändringar som allmänheten uppfattar som grundläggande för den ekonomiska politikens resultat. Dessa fundamentala förändringar signalerar åt allmänheten att det är frågan om ett verkligt regimbyte och förstärker därmed normens trovärdighet.

Vilka typer av institutionella "fundamentala" förändringar ser vi då som väsentliga i samband med ett prisstabiliseringsprogram? Vi behandlar i de följande kapitlen hur olika förändringar av penningpolitiken, finanspolitiken och lönebildningen kan bryta 70-talets ackommodationsregim och skapa trovärdighet och stabilitet för normen. Här vill vi bara nämna några typer av "markeringar" som kan bryta rådande förväntningsmönster och därmed påskynda övergången till ruta I.

Klara mål för utvecklingen av statens intäkter och utgifter kan anges, eventuellt i form av en amorteringsplan för statsskulden. Sådana mål kan

anges även för enskilda utgiftsposter, exempelvis industripolitiska och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, i syfte att klart markera gränsen för de offentliga åtagandena. Ett mål för tillväxten i penningmängden som är konsistent med växelkursens kortfristiga bindning kan anges. Den offentliga nyupplåningen i utlandet kan avvecklas och en amorteringsplan för den statliga utlandsskulden kan fastställas. Valutaregleringen och prisregleringslagen kan avskaffas i samband med normens införande. En rad åtgärder kan bidra till att förändra dagens lönebildning. Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen kan läggas huvudsakligen på de fackliga organisationerna. Statens roll som arbetsgivare kan stärkas till exempel genom sk cash limits, dvs tak för lönekostnaderna.

Det finns en allmän föreställning att en övergång till en normbaserad (icke-interventionistisk) strategi innebär att någon stabiliseringspolitik över huvud taget inte kommer att bedrivas. Detta är ett felaktigt synsätt. Normen förutsätter en betydande aktivitet från de ekonomisk-politiska myndigheternas sida, bl a för att kontinuerligt övervaka dess trovärdighet. Det finns dessutom utrymme för en viss kontracyklisk stabiliseringspolitik inom ramen för normen. En sådan politik får dock inte tillåtas ge upphov till en långsiktigt stigande inflationstakt, dvs den får inte vara ackommoderande som fallet var under 70-talet. I själva verket anser vi att ett prisstabiliseringsmål ställer större krav på de ansvariga för stabiliseringspolitiken än ett kortsiktigt sysselsättningsmål.

Viss kontracyklisk stabiliseringspolitik

Prisstabiliseringsnormen kontra inflationsmålen

I kompletteringspropositionen i april 1983 fastslog den socialdemokratiska regeringen klart definierade inflationsmål på 4 procent för 1984 och 3 procent för 1985. Dessa mål utgjorde ett nytt eller snarare nygammalt inslag i svensk stabiliseringspolitik. Inte sedan 30-talets och 40-talets ekonomiska debatt och politik har entydiga mål för prisnivåns utveckling varit aktuella. Hur förhåller sig dessa mål för åren 1984—85 till vår prisstabiliseringsnorm? Representerar de en övergång till normpolitik eller är de huvudsakligen en fortsättning på ackommodationspolitiken?

Vårt normprogram skiljer sig på centrala punkter från de nu angivna inflationsmålen. För det första ser vi prisstabiliseringsnormen som en överordnad norm till vilken den ekonomiska politikens övriga delar måste anpassa sig. Inflationsmålen lanserades huvudsakligen för att dämpa inflationsförväntningarna inom ramen för en i stort sett oförändrad stabiliseringspolitisk regim.

Prisstabilisering överordnad norm

Mål och medel

För det andra ser vi normen som en del av ett helhetsprogram som anger både mål och medel. Så var inte fallet när inflationsmålen angavs i april 1983. Något handlingsprogram för de ekonomisk-politiska åtgärderna i avsikt att styra inflationstakten mot de fastslagna nivåerna lämnades inte, i synnerhet saknas en diskussion av nödvändiga institutionella förändringar för att säkra målen. I efterhand har regeringen börjat söka efter alternativ till dagens avtalssystem, sedan detta visat sig hota inflationsmålen.

Långsiktighet

Vi vill även betona långsiktighet mycket starkare än vad som gjorts med inflationsmålen. Vi ser prisstabiliseringsnormen som en politik för hela 80- och 90-talen — och inte bara för de närmaste åren (dvs för 1984—85).

Trots dessa kritiska invändningar, trots att målet för 1984 inte gick att nå och trots att utsikterna att få ned inflationen till 3 procent 1985 för dagen ser dystra ut, betraktar vi inflationsmålen för 1984 och 1985 som värdefulla trevande steg mot en prisstabiliseringspolitik. Vi vill poängtera att inflationsmålen mottogs positivt från alla grupper när de presenterades och vann till synes bred uppskattning — om inte i handling så i ord. Regeringen har med dessa mål markerat att inflationsbekämpning är ett viktigt övergripande mål och att låg inflation är en förutsättning för full sysselsättning. Därmed har de politiska förutsättningarna för en ny regim förbättrats markant.

Regeringens inflationsmål ett steg på vägen

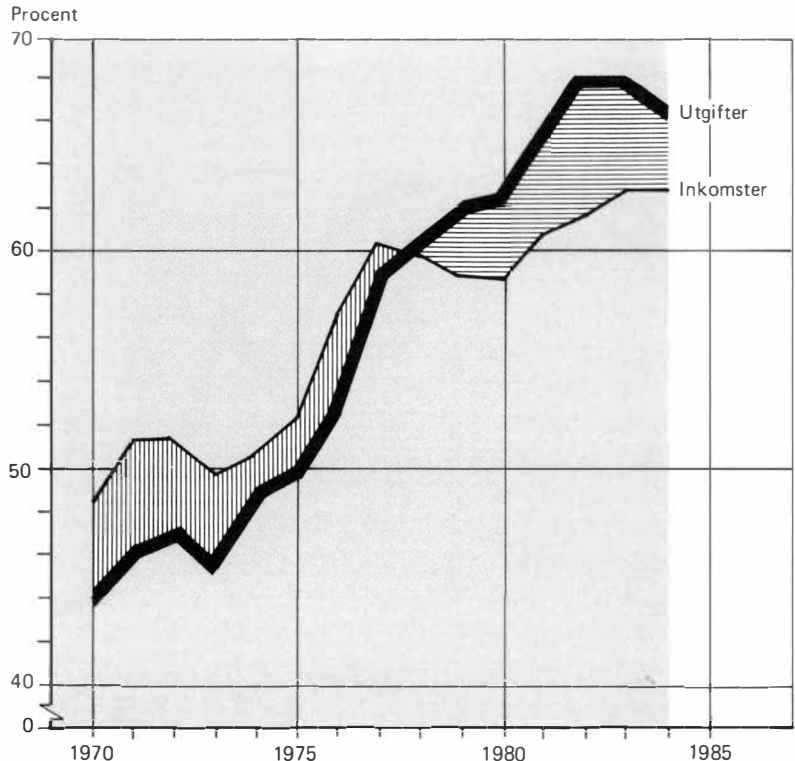
Källor för detta kapitel har varit bl a Jonung, L, Knut Wicksells prisstabiliseringsnorm och penningpolitiken på 1930-talet, s 35—83 i Herin, J och Werin, L (red), *Ekonomisk debatt och ekonomisk politik*. Lund 1977; Jonung, L (red), *Konjunkturpolitik*. Lund 1983; Jonung, L, *Which Model Do People Carry in Their Minds When They Forecast Inflation Rates?* Seminar Paper No 1, Konjunkturinstitutet 1984; Jonung, L & Wadensjö, E, Den svenska Phillipskurvan, *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalsskrift*, nr 1—2, 1980; Klein, B, Our Monetary Standard: The Measurement and Effects of Price Uncertainty, 1880—1973, *Economic Inquiry* 1975; Leijonhufvud, A, Constitutional Constraints on the Monetary Powers of Government, under utgivning i *Constitutional Economics: The Emerging Debate*. Washington 1982; Leijonhufvud, A, *Rational Expectations and Monetary Institutions*, stencil, UCLA 1983; Lindbeck, A, Konjunkturer, politik och utlandsberoende, *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalsskrift*, 1975 s 49—61; Lucas, R, Econometric Policy Evaluation: A Critique, i Brunner, K och Meltzer, A (red), *Theory, Policy, Institutions: Papers from the Carnegie-Rochester Conferences on Public Policy*. Amsterdam 1976; Lybeck, J, Finns det en politisk konjunkturcykel i Sverige? *Ekonomisk Debatt*, 1983 s 313—322; Söderström, H och Viotti, S, Money Wage Disturbances and the Endogeneity of the Public Sector in an Open Economy, s 71—98 i Lindbeck, A (red), *Inflation and Employment in Open Economies*. Amsterdam 1979.

5 Offentliga underskott och utgifter — har trenderna brutits?

Som framgår av föregående kapitel innebär en stabiliseringspolitisk regim med prisstabilitet krav på en balanserad utveckling för den offentliga sektorn. I detta kapitel diskuteras vilka krav detta ställer på utvecklingen av det offentliga sparandet och därmed för de offentliga utgifterna. I kapitel 6 analyseras möjligheterna att nå en balanserad utveckling av det offentliga sparandet genom ökning av de offentliga intäkterna. Diskussionen gäller genomgående den totala offentliga sektorn som omfattar stat, socialförsäkringssektor och kommuner.

FIGUR 5:1
De totala offentliga utgifternas och inkomsternas andel av BNP 1970—84.

Källa: KI.



Underskottsproblemet

Utgifterna ökade snabbare än inkomsterna . . .

De totala offentliga utgifterna har ökat betydligt snabbare än motsvarande inkomster från 70-talets början fram till 1982. Denna utveckling visas i figur 5:1, där differensen mellan kurvorna motsvarar det offentliga finansiella sparandet.

Den offentliga sektorn har således utvecklats från att ha varit en betydande sparare i början av 70-talet till att bli den huvudsakliga låntagaren på den svenska kreditmarknaden. Företagen har på motsatt sätt förändrats från att vara betydande låntagare till att bli nettosparare. Utvecklingen av det offentliga finansiella sparandet visas också av den streckade kurvan i figur 5:2. En sådan kraftig trendmässig minskning av det offentliga sparandet är inte förenlig med en stabil långsiktig politik.

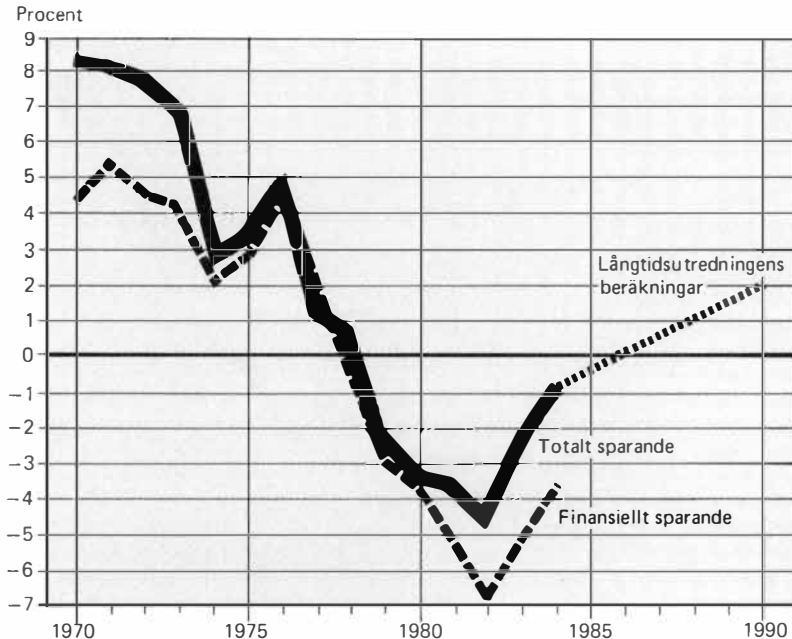
. . . fram till 1982

Som framgår av dessa figurer innebär emellertid utvecklingen från 1982 ett tydligt brott av tidigare trender för dessa variabler. Inkomsterna har nämligen ökat snabbare än utgifterna efter 1982, vilket resulterat i ett ökat offentligt finansiellt sparande. Som vi visar i detta kapitel innebär detta ett markant trendbrott även *efter* en adekvat korrigerings för tillfälliga faktorer som förbättrad konjunktur och förkortade skattekrediter.

Det offentliga finansiella sparandet enligt den streckade kurvan i figur

FIGUR 5:2
Offentligt finansiellt sparande samt totalt offentligt sparande som andel av BNP.

Källor: SCB, KI.



5:2 ger emellertid en ofullständig bild av utvecklingen av den offentliga förmögenheten. För det första bör sparandet korrigeras för inflationens effekter på finansiella tillgångar och skulder. Inflationsförluster på AP-fondernas stora finansiella tillgångar ger därvid ett lägre offentligt sparande speciellt i slutet av 70-talet. Från och med 1983 dominerar emellertid statsskulden, vilket innebär justeringar i riktning mot ett högre sparande för de senaste åren.

För det andra beror utvecklingen av den offentliga förmögenheten även på de offentliga investeringarna. Om tex en kommun köper en fastighet och tar upp motsvarande lån innebär detta ingen belastning för framtida skattebetalare, under förutsättning att investeringen ger en marknadsmässig avkastning. Dessa korrigeringar för inflation och offentliga nettoinvesteringar ger ett offentligt totalt sparande enligt den heldragna kurvan i figur 5:2. Även denna kurva visar en kraftig trendmässig minskning av det offentliga sparandet från 1970 till 1982.¹⁾

Den kraftiga trendmässiga försämringen av det offentliga sparandet och den offentliga förmögenheten är problematisk av åtminstone fyra skäl:

- 1 Budgetunderskott kan bidra till en hög inflationstakt.
- 2 Den totala kapitalbildningen motverkas, vilket resulterar i en långsammare tillväxt.
- 3 Stora offentliga underskott kan ge en inkomstfördelning från löntagare till kapitalägare och från yngre till äldre generationer.
- 4 Budgetunderskott kan innebära att den offentliga sektorn blir större än vad som skulle ha blivit fallet vid samtliga utgifts- och inkomstbeslut.²⁾

Tillfällig eller permanent förbättring?

Det offentliga sparandet har som synes förbättrats avsevärt från 1982 till 1984 enligt figur 5:2. En intressant och kontroversiell fråga är om denna

¹⁾ Ytterligare korrigeringar skulle kunna göras bl a för att viss offentlig konsumtion egentligen borde klassificeras som investering. Konsumtionen skulle då i stället bestå av ränta och avskrivning på tidigare investeringar. Detta skulle troligen inte ha någon större effekt på det offentliga sparandet. En stor förändring skulle däremot uppkomma om utfästelser i form av framtida ATP-pensioner behandlas som en skuld för den offentliga sektorn. Detta skulle dock få delvis neutraliserande återverkningar för nedan diskuterade normer för det offentliga sparandets storlek.

²⁾ För vidare diskussion av denna fråga se Buchanan, J M och Wagner R E *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York Academic Press 1977. Frågan om i vilken utsträckning underskotten innebär en börda för framtida generationer analyserades i Konjunkturrådets rapport 1982—83.

förbättring utgör ett trendbrott eller om den endast är resultatet av tillfälliga faktorer som konjunkturförbättringen och de sk extraordinära budgetförstärkningarna, dvs tillfälliga inkomstökningar bl a genom förkortad kredittid för skattebetalningar.

En närmare studie visar därvid att de extraordinära förstärkningarna av statens budget oftast inte påverkar det här undersökta sparandet för den totala offentliga sektorn. Av sparandeökningen på 3,8 procentenheter av BNP från 1982 till 1984 beror endast 0,2 procentenheter på dessa tillfälliga effekter. Enligt OECD kan konjunkturförbättringen förklara 1,2 procentenheter av det ökade sparandet. Detta innebär att 1,4 procentenheter av sparandeförbättringen beror på tillfälliga faktorer. Den resterande ökningen på 2,4 procentenheter utgör således en mera permanent förbättring av det offentliga sparandet. Utvecklingen från 1982 innebär därför en markant avvikelse från den tidigare nedåtgående trenden, även efter korrigeringar för de diskuterade tillfälliga faktorerna.

Förbättringen av det inflationsrensade finansiella sparandet med 4,0 procentenheter från 1982 till 1984 kan på samma sätt justeras med 1,4 procentenheter till 2,6 procentenheter. Enligt OECDs beräkningar för 17 större länder uppvisade endast Danmark en kraftigare ökning av motsvarande inflationsrensat strukturellt sparande från 1982 till 1984. OECD i genomsnitt noterade en minskning med 0,2 procentenheter. Även för den längre perioden 1980—84 utmärks Sverige av den största ökningen i detta sparande med sammanlagt 4,4 procent av BNP, medan OECD i genomsnitt noterar en minskning med 0,7 procentenheter. Sverige uppvisar således en i ett internationellt perspektiv mycket kraftig förbättring av de offentliga finanserna under de senaste åren.

Tabell 5:1 visar utvecklingen av offentliga utgifter och inkomster när dessa mäts i reala storheter i stället för som andel av BNP.

Som framgår av tabellen sammanhänger förbättringen av det offentliga sparandet med en kraftig reducering av tillväxttakten för de offentliga utgifterna. Avvikelsen från den tidigare trenden är speciellt markant för utgifter exklusive räntor. Detta är ett mera rättvisande mått för utvecklingen av nya offentliga åtaganden i form av konsumtion, investeringar och transfereringar. Som framgår av tabellen beror det ökade sparandet även på att inkomsterna ökade snabbare än BNP åren 1980—1984.

Slutsatsen är således att den offentliga sektorns sparande och utgifter visar en markant avvikelse från tidigare trender efter år 1982 även efter justering för olika tillfälliga faktorer.

*Trendbrott i underskottet
1982 . . .*

*. . . beroende på lägre
utgiftsökning*

TABELL 5:1.

Utveckling av reala offentliga inkomster och utgifter, BNP-deflator.

| Period | Utgifter | Utgifter exkl räntor | Inkomster | BNP |
|------------------|----------|-------------------------|-----------|------|
| 1970—79 | 5,9 | 5,8 | 4,2 | 2,0 |
| 1980 | 3,3 | 1,6 | 2,0 | 1,7 |
| 1981 | 4,5 | 2,7 | 2,8 | —0,5 |
| 1982 | 4,0 | 1,6 | 1,9 | 0,5 |
| 1983 | 2,2 | 1,5 | 4,2 | 2,3 |
| 1984 | 0,6 | —1,5 | 2,8 | 2,8 |
| 1983—90 | | | | |
| enligt LUs | | | | |
| privatexp alt | 1,3 | | 2,5 | 2,4 |
| offentligexp alt | 1,6 | | 2,9 | 2,0 |

Källor: Proposition 1983/84:150 samt SOU 1984:4.

Underskottet fortfarande för stort

Normer för det offentliga sparandet

Utvecklingen 1982—84 har alltså inneburit en påtaglig förbättring av det offentliga sparandets nivå. Sparandets nivå är dock fortfarande mycket låg jämfört med läget i början och mitten av 70-talet. Frågan är vilken nivå som är rimlig på längre sikt. Det finns flera tänkbara normer för den nivå som bör eftersträvas för den offentliga förmögenheten och därmed för det offentliga sparandet.

Långtidsutredningen (LU 84, SOU 1984:4) utgår från mål för bytesbalans och utveckling av kapitalstock i den privata sektorn fram till 1990. Kombinerat med prognoser för det privata sparandet leder detta till krav på ett totalt offentligt sparande som ungefär motsvarar de offentliga nettovesteringarna på cirka 2 procent av BNP 1990.

Normer för offentligt sparande

I SNS-rapporten 1983/84, *Skuldfällan*, tillämpades normen att statsskulden skall vara konstant i förhållande till BNP, vilket medför vissa krav för utvecklingen av statens inkomster och utgifter. Motsvarande norm i detta sammanhang innebär en konstant offentlig förmögenhet i förhållande till BNP, vilket kräver ett totalt offentligt sparande på cirka 0,4 procent av BNP i början av 80-talet.

En ur nationalekonomisk synvinkel attraktiv norm är att den offentliga sektorn skall vara så neutral som möjligt i förhållande till ekonomins samlade sparande. Detta innebär att man accepterar den avvägning mellan nuvarande och framtida konsumtion som skulle uppkommit vid en minimal offentlig sektor. Det privata sparandet i Sverige dämpas i dag av offentliga

pensionssystem och beskattning av kapitalinkomster och förmögenhet.¹⁾ Neutralitet med avseende på det samlade sparandet kräver därför ett högt kompensande offentligt sparande. Det tidigare omfattande sparandet i AP-fonderna motiverades just på detta sätt. Detta sparande uppvägs dock numera av de stora statliga budgetunderskotten, vilket strider mot neutralitetsnormen.

Oavsett vilken av dessa normer som tillämpas är slutsatsen att den samlade offentliga sektorn bör ha ett positivt totalt sparande, samt att sparandet bör vara av betydande storlek enligt vissa normer. Med denna bakgrund och med hänsyn till diskussionen i föregående kapitel framstår nivån på det offentliga sparandet alltså som mycket otillfredsställande.

Förutsättningar för den fortsatta utvecklingen

*Underskottsproblemen
inte lösta*

Minskningen av de offentliga underskotten under de senaste åren innebär alltså inte att problemen med de offentliga finanserna är lösta.

Som framgår av figur 5:2 ökar det offentliga sparandet väsentligt långsammare under resten av 80-talet än under perioden 1982—84 enligt LUs beräkningar. Detta beror på ett antal beslut 1984 som gav en bestående effekt på utgifternas *nivå* men som inte påverkar utgifternas *tillväxt* efter 1984. Detta gäller bl a redueringen av basbeloppet med 4 procentenheter med hänsyn till devalveringen, som kraftigt dämpade ökningen av utgifterna för folkpensioner och ATP samt minskningen av utgifterna för de industripolitiska åtgärderna från 1,6 procent av BNP 1982 till 0,3 procent 1984.

Till detta kommer att det råder stor osäkerhet om den av LU förutsatta utvecklingen. Enligt LU 84s beräkningar för 1983—90 ökar de offentliga utgifterna med 1,3 procent per år som en följd av befolkningsförändringar och redan fattade beslut och åtaganden. LU 84s sk privata expansiva alternativ antar just denna utveckling av de offentliga utgifterna. Alternativen leder ändå till ett krav på nya skatteökningar på fem miljarder kronor för att ge det önskade offentliga sparandet 1990, utöver "automatiska" skatteökningar genom växande skattebaser och korrigerande av olika punktskatter för inflationen. Denna trendmässiga utveckling av det offentliga sparandet visas av den prickade linjen i figur 5:2.

*Minst fem miljarder
i nya skatter . . .*

¹⁾ För en översikt av pensionssystemens effekter på sparandet se Ståhlberg, A, *Överföringar från förvärsarbetande till den äldre generationen*. Meddelande nr 1/1984, Institutet för social forskning, Stockholm 1984.

... trots optimistiska antaganden ...

LU 84s privatexpansiva alternativ bygger på ett antal antaganden som ger förhållandevis goda förutsättningar för en positiv utveckling av det offentliga sparandet. Full sysselsättning antas för 1990, vilket innebär en BNP-tillväxt på 2,4 procent och av en därav följande ökning av de offentliga inkomsterna med 2,5 procent per år. Detta innebär automatiska ökningsar av de offentliga reala inkomsterna med 70 miljarder från 1983 till 1990 motsvarande 10,0 procent av BNP. En hälften så hög tillväxt skulle följaktligen minska det offentliga sparandets andel av BNP med cirka 5 procentenheter på grund av lägre inkomster. Dessutom skulle ökade utgifter för bla arbetslöshet innebära ytterligare minskningar av det offentliga sparandet vid oförändrade beslut och åtaganden.

... om tillväxt ...

... och offentliga utgifter

Det privatexpansiva alternativet innehåller inte heller några utgiftsökningar utöver effekter av redan fattade beslut. Under tidigare perioder har nya beslut regelmässigt ökat de offentliga utgifterna. Den strama budgetpolitiken under 1983 och 1984 genomfördes i en situation som präglades av devalveringen 1982 och ett tidigare snabbt växande statligt budgetunderskott. Det är tveksamt om denna krisstämning är tillräckligt bestående för att möjliggöra en fortsatt stram budgetpolitik när statens budgetunderskott minskar som en följd av konjunkturförbättringen och den strama politiken. Om de offentliga utgifterna i stället ökar med 2,0 procent per år som i LU 84s offentligexpansiva alternativ innebär detta att skatternas andel av BNP måste öka från 51,4 procent 1984 till 55,2 procent 1990 för att ge det önskade offentliga sparandet.

Offentliga nedskärningar blir nödvändiga

En balanserad utveckling av det offentliga sparandet under resten av 80-talet kräver därför ytterligare skatteskäpningar och/eller avsevärda omprövningar av skattefinansierade utgifter. Om skattehöjningar utesluts är det inte tillräckligt att alla nya åtaganden finansieras genom besparingar på andra områden. Inskränkningar måste också göras i tidigare beslutade offentliga utgifter.

I den resterade delen av detta kapitel undersöks hur utgiftssidan kan angripas dels genom ändrade regler för utgiftsbeslut och dels genom möjliga omprövningar av nuvarande skattefinansierade utgifter. I nästa kapitel analyseras om det offentliga sparandet kan ökas genom ökade skatter.

Nya spelregler för utgiftsbeslut

En långsammare ökning av de offentliga utgifterna i framtiden förutsätter att man försöker förändra de mekanismer som tidigare givit upphov till ständigt ökande offentliga utgifter. Detta avsnitt analyserar några möjliga

förändringar av spelreglerna för beslutsfattandet på detta område. Vi anknuter således till de förändringar av spelreglerna som diskuterades i föregående kapitel.

Samtidiga inkomst- och utgiftsbeslut

Utgiftsbeslut utan finansiering

I många och finansiellt betydelsefulla fall har riksdagen under stor enighet antagit program som innebär höga och över tiden växande utgifter utan att samtidigt ange hur dessa utgifter skall finansieras vare sig på kort eller lång sikt. Detta gäller bl a utbyggnadsprogram för kommunal barnomsorg och olika ålägganden för kommuner, t ex socialtjänstlagen med dess nya normer för socialbidragens storlek. Sådana beslut innebär automatiska utgiftsökningar för senare år. Detta var en viktig orsak till att de offentliga utgifterna fortsatte att stiga under den senare delen av 70-talet och i början av 80-talet trots att inkomsterna stagnerade enligt figur 5:1. Regering och riksdag har på senare år försökt att begränsa sådana automatiska utgiftsökningar. Trots detta visar långtidsbudgeten i 1984 års reviderade finansplan att endast 13 procent av de statliga utgifterna styrs av separata beslut. Samtidigt styrs 41 procent av fullständig pris-, löne- och volymautomatik. Resterande 46 procent är räntor på statsskulden (21 procent) samt utgifter som delvis styrs av pris-, löne- eller volymautomatik.

Kräv samtidiga finansieringsbeslut!

Denna typ av automatiska utgiftsökningar skulle kunna undvikas om man ställde formella eller informella krav på att beslut om utgiftsökningar skall kombineras med samtidiga beslut om hur dessa utgifter skall finansieras på kort och lång sikt. Finansieringskalkylerna skulle gälla nettoeffekten för staten eller den offentliga sektorn, dvs man skulle ta hänsyn till att t ex höjda arbetsgivaravgifter direkt minskar underlagen för inkomstskatten och mervärdeskatten, medan t ex höjda pensioner har motsatt effekt. Därtill bör man redan vid beslutstillfället räkna med att de offentliga finanserna undermineras genom de anpassningar som uppkommer vid skatte- och utgiftsökningar, och som behandlas i nästa kapitel. Däremot bör man i dessa sammanhang normalt inte räkna med att de offentliga finanserna kan förbättras genom att en utgiftsökning kan minska arbetslösheten, eftersom valet av lämplig nivå för den totala efterfrågan i ekonomin är en konjunkturpolitisk fråga som bör särskiljas från långsiktiga utgifts- och inkomstbeslut.¹⁾

Strikta parlamentariska regler för finansiering av offentliga utgifter skul-

¹⁾ För konjunkturpolitiska beslut som avser att utjämna efterfrågan över konjunkturcykeln måste däremot utgifterna kunna avvika från inkomsterna. En sådan separation av konjunkturpolitiken från mera långsiktiga allokeringsbeslut föreslås av Musgrave, R, *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York 1959.

Bättre beslutsunderlag

le förbättra beslutsunderlaget för politiker och väljare. Reglerna skulle dämpa ökningen av de offentliga utgifterna, då politiskt attraktiva utgiftsökningar i större utsträckning än i dag skulle balanseras av samtidiga mindre populära skatteökningar. Denna metod har för övrigt nu börjat tillämpas i regeringens interna budgetarbete men med mindre strikta kalkylregler. Regeringens utgiftsprövning har nämligen som princip att nya utgifter inte medges om dessa inte kan finansieras inom ramen för redan existerade program.¹⁾

Ansvarsfördelning mellan stat och kommun

Enligt samma princip som ovan borde staten kunna ålägga kommunerna att erbjuda viss service *endast* under förutsättning att staten står för hela finansieringen och fattar samtidigt beslut om denna. Detta skulle innebära en klarare arbetsfördelning mellan stat och kommun. Väljarna skulle lättare kunna avgöra vilka skatter och vilken service som är resultat av statliga respektive kommunala beslut. Statens skyldighet att finansiera utgifterna skulle dämpa statens tendens att ålägga kommunerna olika kostnadskrävande uppgifter. En sådan reform skulle dämpa den kommunala utgiftsstrenden.

Ansvarsfördelning mellan regering och riksdag

De senaste åren har gett exempel på hur politiska incidenter kan leda till ökade offentliga utgifter även i ett läge då en klar riksdagsmajoritet förordar en mycket stram politik avseende offentliga utgiftsökningar. I samband med främmande u-båtars kränkningar av Sveriges vatten gavs tex extra anslag till försvaret. Delvis nya uppgifter om barnfamiljernas ekonomiska situation resulterade i att flera riksdagspartier föreslog ökat stöd till barnfamiljerna och att riksdagen beslöt om höjningar av barnbidrag och bostadsbidrag.

Samma asymmetri i riktning mot högre utgifter och lägre inkomster framkommer ibland i riksdagens beslut jämfört med regeringens förslag. Som exempel kan nämnas behandlingen av förslag från regeringen om minskade änkepensioner, nedläggning av arkitektutbildningen i Lund och tandläkarutbildningen i Malmö, höjd mervärdeskatt och avgifter för förlösningvård. Förväntningar om riksdagens reaktioner har på samma sätt hindrat många förslag från regeringen om budgetförstärkande åtgärder.

Om dessa beslut om utgiftsökningar är ett oönskat resultat av politikens spelregler snarare än ett uttryck för riksdagens mer långsiktiga priorite-

¹⁾ Kompletteringspropositionen 1984, bil 1 sid 40—41.

*Krav på kommunerna
måste finansieras!*

*Riksdagen driver på
utgifterna*

ringar finns det anledning att försöka begränsa möjligheterna till budgetförsvagningar av denna typ. Detta kan ske exempelvis genom

- att ytterligare begränsa den del av året inom vilken riksdagen kan föreläggas beslut om utgiftsökningar (utanför konjunkturpolitiken).
- att endast regeringen får föreslå nya utgifter medan parlamentet endast kan avslå eller minska dessa som i England, samt
- att det krävs kvalificerad majoritet för att en skattelag skall bli antagen, som i Finland.¹⁾

Omprövning av skattefinansierade utgifter

Om man vill undvika skatteökningar räcker det emellertid inte att motverka nya beslut om utgiftsökningar, utan även existerande skattefinansierade utgifter måste omprövas. Blå följande alternativ skulle därvid kunna övervägas.

Nedskärning av statlig konsumtion

Utgiftsminskningarna har hittills i stor utsträckning koncentrerats till den statliga konsumtionen. Denna har minskat i volym med 7 procent från 1981 till 1984, varav en mindre del utgör överflyttningar från stat till kommun. Minskningen har bl a genomförts med hjälp av regeln att de reala utgifterna för statliga myndigheter skall minska 2 procent per år genom rationaliseringar och omprövningar.

Ett möjligt utgiftsminskande alternativ är givetvis att fortsätta denna politik. De samhällsekonomiska effekterna av denna metod begränsas dock av att kvarvarande statlig konsumtion endast uppgår till 7,4 procent av BNP 1984. Denna omprioritering står i kontrast till de förhållandevis begränsade omprioriteringar som skett *mellan* olika statliga myndigheter. En möjlig förklaring är att en generell neddragning av statlig konsumtion är den enklaste utvägen, om man vill minska utgifterna i en situation då transfereringarna är uppbundna av vallöften och då fackdepartementet, intresse- och opinionsgrupper kan blockera mera selektiva utgiftsminskningar.

Lån och försäkringar i stället för bidrag

Transfereringarna svarade 1984 för över 50 procent av de samlade offentliga utgifterna. Vi vill här peka på några typer av reformer som skulle kunna minska statens kostnader för transfereringarna utan att göra avkall på de målsättningar som ligger till grund för de offentliga åtagandena.

¹⁾ För en vidare diskussion av utgiftsbegränsande regler i olika länder se Lybeck, J., *Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansfullmakt*, Ds Fi 1984:7.

*Lån i stället för bidrag
till boende . . .*

Bostadssubventioner i form av räntebidrag och skattelättnader för egna-
hemsägare skulle kunna ersättas med nya typer av lån, som ger en jämnare
fördelning av de reala låneutgifterna över lånens löptid. Detta kan uppnås
genom fullständiga eller partiella indexlån samt genom olika typer av rän-
telån. Utredningen om real beskattning, SOU 1982:1, föreslog att bostads-
subventionerna på detta sätt skulle reduceras med 2,3–3,1 procent av
BNP. Förutom denna avsevärda förbättring av det offentliga sparandet in-
nebär förslaget en inkomstomfördelning till förmån för låginkomsttagare
samt en mera neutral beskattning mellan investeringar i egna hem och in-
vesteringar i näringslivet.

. . . inkomstbortfall . . .

Enligt nuvarande regler ersätts *inkomstbortfall* i samband med sjukdom,
föräldradighet, arbetslöshet och utbildning huvudsakligen genom olika
typer av bidrag. För långvarig sjukdom eller arbetslöshet kan det av
fördelnings- och riskutjämningskäl vara motiverat med bidrag. I övriga
fall är det egentligen i huvudsak fråga om likviditetsproblem, som skulle
kunna lösas genom lån i stället för bidrag.

Bilförsäkringen erbjuder här en intressant förebild genom att vara ett
mellanting mellan försäkring och lån. Den del av försäkringsersättningen
som motsvaras av förlorad bonus kan nämligen tolkas som ett lån, där åter-
betalningen sträcker sig över flera år. På grund av den därav följande höga
totala självrisken avstår många från att utnyttja försäkringen vid mindre
skador; man vill inte förlora bonus. Detta minskar såväl administrations-
kostnader som premier.

. . . och barnfamiljer

På samma sätt skulle *stödet till barnfamiljer* för t ex de två första barnen
delvis kunna ersättas med frivilliga reala lån, som föräldrarna börjar åter-
betala när barnen blir myndiga. För småbarnsföräldrar är kanske tiden till
återbetalningen alltför lång för att man skall kunna skapa förståelse för så-
dana lån. Lösningen förefaller vara mera rimlig för barn som fyllt t ex 13
år. Lånetiden kan då begränsas till 10–15 år, vilket innebär att föräldrarna
har bättre möjligheter att bedöma sin ekonomiska situation när lånen skall
återbetalas.

ATP-systemet innebar när det infördes efter folkomröstningen 1957 en
någorlunda överensstämmelse mellan inbetalade ATP-avgifter och förvän-
tade framtida pensionsförmåner för yngre och medelålders förvärvsarbe-
tande.¹⁾ Därefter har emellertid detta system urholkats genom ökade för-
måner för personer utan eller med låg ATP i form av pensionstillskott, bo-

¹⁾ Systemet missgynnar dock personer med många arbetsår och en jämn realin-
komst över tiden enligt Kruse, A och Ståhlberg, *A Effekter av ATP — en samhällseko-
nomisk studie*. Lund Economic Studies 1977.

Förändringar i ATP

stadsbidrag och extra avdrag för pensionärer i inkomstdeklarationen. Detta har resulterat i att en ATP-pension på 30 000 kronor till cirka 93 procent motsvaras av bortfallande transfereringar och ökad skatt. En stor del av normala ATP-pensioner har därmed i praktiken blivit en förhöjd folkpension i enlighet med ett av de alternativa förslagen i folkomröstningen. Motsvarande del av ATP-avgiften ger därför inga balanserande extra förmåner vid en ökning av arbetsinkomsterna och måste därför betraktas som en skatt snarare än en försäkringspremie. En återgång till ett system där alla förmåner utöver folkpensionen finansieras genom aktuariemässigt beräknade premier skulle därför innebära en väsentlig minskning av de skattefinansierade utgifterna. Denna lösning innebär dock vid given nivå på folkpensionen ett fördelningspolitiskt problem; en eliminering av bla pensionstillskotten skulle ju leda till att ensamstående och makar med låga förvärvsinkomster under sin aktiva tid skulle få en fortsatt låg materiell standard som pensionärer.

Lägre pensionsnivå

Pensionärernas realinkomster efter skatt har ökat snabbare än motsvarande inkomster för de förvärvsarbetande under den senaste 15-årsperioden bla som en följd av skatteomläggningar. Pensionärerna har nämligen fått del av de sänkta inkomstskatterna samtidigt som man har fått kompensation för deras finansiering genom arbetsgivaravgifter och indirekta skatter. En justering av pensionerna för att eliminera denna effekt strider dock i viss mån mot ATP-systemets utfästelse om fullständigt värdesäkra pensioner.

Ökad avgiftsfinansiering stärker samhälls- ekonomin

Avgiftsfinansiering och ökad konkurrens

Det som utmärker en avgift jämfört med en skatt är att avgiften är frivillig och betalas i direkt utbyte mot en vara eller tjänst. En ökad avgiftsfinansiering av offentlig verksamhet kan normalt antas ha positiva samhällsekonomiska effekter. Därigenom undviks nämligen snedvridande skatter, samtidigt som avgifterna eliminerar den del av efterfrågan, som konsumenterna uppfattar som minst väsentlig. En avgift på tex 10 procent av kostnaden för läkemedel ger ett visst incitament för konsumenten att anpassa inköpet till den förväntade förbrukningen. I frånvaro av avgifter lockas konsumenten att välja en större säkerhetsmarginal.

Kostnadstäckande avgifter för offentlig verksamhet i kombination med fri etableringsrätt och likvärdiga konkurrensvillkor innebär att den offentliga verksamheten för sin överlevnad måste vara minst lika effektiv som privata alternativ. Sådana villkor gäller numera i någon mån för delar av postverkets och televerkets verksamhetsområden.

Den föreslagna separationen mellan AMS och arbetsmarknadsutbildningen (AMU) är ett exempel på en ökad användning av avgifter inom den offentliga sektorn. Denna förändring skulle kunna göras till ett pilotfall, genom att den kombineras med fri etableringsrätt och likvärdiga konkurrensvillkor för bl a studieförbund och andra arrangörer av utbildning. Den kvarvarande delen av AMU skulle därmed tvingas bli minst lika effektiv som de privata alternativen.

Fördelningpolitiska fördelar

Om den alternativa finanskällan är t ex en höjning av mervärdeskatten kan avgiftsfinansiering också vara attraktiv ur fördelningpolitisk synvinkel. Detta gäller åtminstone verksamheter där nuvarande eller framtida mellan- och höginkomsttagare tenderar att vara överrepresenterade. Som exempel kan nämnas högre utbildning, kommunal barnomsorg, bibliotek, teater och andra kulturella aktiviteter, tand- och sjukvård av kosmetiska skäl m m.

Avgifter ibland förtäckta skatter

I vissa sammanhang kan dock avgifter vara mer tveksamma. Stat och kommun tar nämligen ofta ut avgifter för bl a tillstånd och registreringar som krävs enligt lagar och förordningar. Detta gäller t ex tillstånd för taxi, grustäkt, läkemedel och biograffilm samt registrering av bilar, föreningar och företag. Avgifter som motsvarar den faktiska kostnaden för dessa tillstånd och registreringar är befogade för att sortera bort samhällsekonomiskt omotiverade fall. Avgifter utöver denna nivå är likvärdiga med beskattning av berörda aktiviteter. Enligt vår uppfattning bör regering och riksdag vara uppmärksamma mot denna typ av delegerad beskattningsrätt.

Slutsatser

Förändrade spelregler eller omprövning

En stabil och balanserad utveckling av ekonomin med en tillfredsställande tillväxt kräver fortsatta insatser för att dämpa ökningen av de offentliga utgifterna. Detta kan ske dels genom förändringar av spelreglerna för beslut om offentliga utgifter, dels genom omprövningar av nuvarande skattefinansierade utgifter.

Vi har riktat uppmärksamheten på ett antal möjliga reformvägar som alla ger statsfinansiellt betydande besparingsmöjligheter. Avvägningen mellan dessa alternativ är givetvis ytterst en politisk fråga, där Konjunkturrådet avstår från att ta ställning. Däremot gör vi bedömningen att det är mycket svårt att nå en balanserad samhällsekonomisk utveckling om samtliga dessa alternativ avvisas.

6 Den stora skattjakten

De nuvarande svenska skatterna är mycket höga både vid en historisk och vid en internationell jämförelse. De politiska och ekonomiska svårigheter som är förknippade med ytterligare skatthöjningar är en viktig förklaring till de trendmässigt växande offentliga underskotten som analyserats i föregående kapitel. Beräkningarna i LU 84 inger därvid farhågor angående den fortsatta utvecklingen. Även i det privatexpansiva alternativet, där utgifterna endast ökar som en följd av tidigare beslut, krävs ytterligare skatthöjningar på fem miljarder kronor. Det offentligexpansiva alternativet kräver betydligt större skatthöjningar.

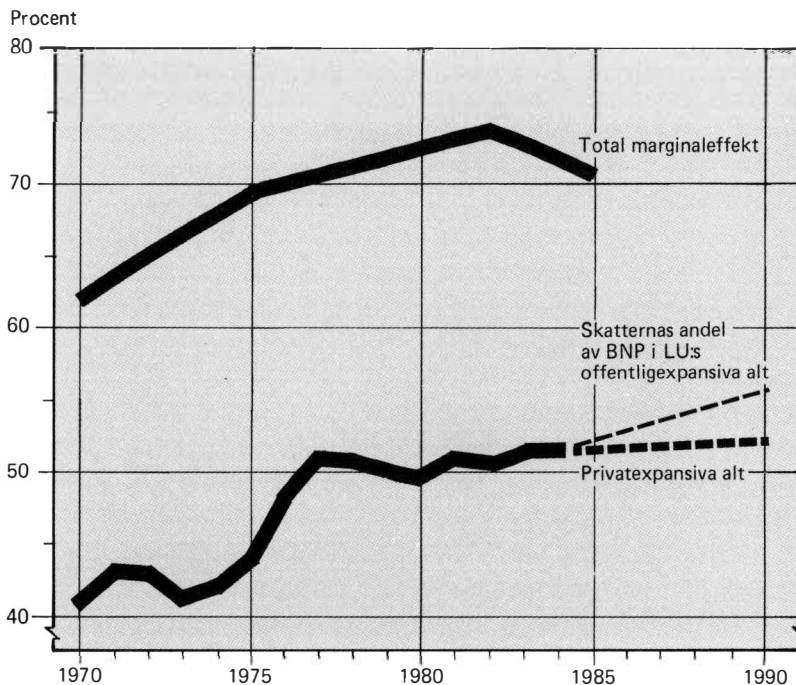
Skattekvot och margineffekter

Den nedre kurvan i figur 6:1 visar utvecklingarna i skatternas andel av BNP fram till 1984 samt för 1985–90 enligt LU 84s privatexpansiva respektive offentligexpansiva alternativ. Det offentligexpansiva alternativet innebär således en förnyad tillväxt för denna skattekvot.

En analys av skatternas snedvridande effekter bör emellertid inte i första hand baseras på utvecklingen av skatternas andel av BNP. Den totala be-

FIGUR 6:1
Den totala margineffekten för arbetsinkomster samt skatternas andel av BNP.

Källor: KI och Hansson.



skattningen av en marginell arbetsinsats spelar däremot en mycket central roll för resursanvändningen. Denna marginaleffekt beräknas som skillnaden mellan arbetsgivarens bruttokostnad inklusive arbetsgivaravgifter och arbetstagarens nettoersättning efter marginell inkomstskatt, bortfallande transfereringar samt mervärdesskatt och andra indirekta skatter.

En beräkning av denna marginaleffekt för arbetstagare i olika inkomstgrupper och en sammanvägning ger en genomsnittlig marginaleffekt för arbetsinkomster. Denna marginaleffekt visar andelen skatt vid en ökning av alla arbetsinkomster med 1 procent.

Utvecklingen av den genomsnittliga marginaleffekten visas av den övre kurvan i figur 6:1. Marginaleffekten ökade således fram till 1982. Skattereformen 1983—85 sänkte marginaleffekten med cirka 3 procentenheter till cirka 71 procent för 1985. Skattereformen innebar mycket kraftiga sänkningar av inkomstskattens marginalskatt i vissa inkomstintervall. Trots detta ledde alltså skattereformen endast till att den genomsnittliga marginaleffekten återfördes till en nivå, som nåddes under senare hälften av 70-talet. Denna måttliga effekt beror bl a på att höjningar av arbetsgivaravgifter, kommunalskatter och olika typer av indirekta skatter motverkar sänkningen av inkomstskattens marginalskatt.

*Marginalskatterna
åter på 70-talsnivå*

TABELL 6:1
**Skatter och marginal-
effekter i olika
OECD-länder.**

| Land | Totala skatter som andel av BNP, 1982 | Marginaleffekt för "Typical Worker", 1978 |
|-------------------------|---|---|
| Sverige | 50,3 | 76,4 |
| OECD (ovägt genomsnitt) | 37,5 | 52,7 |
| Belgien | 46,7 | 65,5 |
| Danmark | 44,0 | 69,1 |
| England | 39,6 | 52,9 |
| Finland | 36,6 | 64,0 |
| Frankrike | 43,7 | 54,9 |
| Italien | 39,9 | 52,3 |
| Japan | 27,2 | 29,5 |
| Kanada | 34,9 | 45,2 |
| Nederländerna | 45,5 | 63,1 |
| Norge | 47,8 | 68,4 |
| Schweiz | 30,9 | 41,8 |
| U S A | 30,5 | 44,5 |
| Västtyskland | 37,3 | 56,4 |
| Österrike | 41,1 | 56,2 |

Källa: OECD.

Tabell 6:1 visar att Sverige har höga skatter och speciellt en mycket hög margineffekt jämfört med övriga OECD-länder.¹⁾

En margineffekt på 70 procent innebär att nettoersättningen för en arbetsinsats endast uppgår till 30 procent av bruttokostnaden. Arbetsgivaren fattar sina beslut på grundval av bruttokostnaden, medan arbetstagaren ser till nettoersättningen. En hög margineffekt innebär därför att många privatekonomiska beslut blir felaktiga ur samhällsekonomisk synvinkel.

Antag t ex att en förflyttning av en person inom ett företag ökar produktionsvärdet med 100 000 kronor. Vid en total margineffekt på 70 procent kan den anställde kompenseras med maximalt 30 000 kronor netto. Om den anställde kräver en kompensation på minst 40 000 kronor uppkommer inte flyttningen, trots att den ger ett samhällsekonomiskt överskott på 60 000 kronor.

Obeskattade förmåner

På samma sätt är den totala margineffekten relevant för avvägningen mellan arbete och fritid, mellan beskattat och obeskattat arbete, för val mellan ersättning i form av lön jämfört med obeskattade löneförmåner som t ex subventionerade måltider, resor, hög standard på arbetsplatsen m m. Detta förklarar t ex varför normal standard på konferenshotell överstiger den standard som den genomsnittlige konferensdeltagaren väljer på sin semester.

Staten bär kostnaden

En margineffekt på denna nivå innebär också att produktionsbortfall vid t ex arbetsmarknadskonflikter, sjukfrånvaro och förkortad arbetstid till cirka 70 procent bärs av stat och kommun i frånvaro av speciella ersättningar från stat och kommun för dessa inkomstbortfall. Även karensdagar i sjukförsäkringen är således till 70 procent försäkrade genom skattesystemet.

Mer generellt gäller att *alla* beslut om omfattning, intensitet, lokalisering och organisation av produktiva insatser riskerar att snedvridas av de höga margineffekterna. Den fortsatta analysen kommer därför att lägga stor vikt vid hur olika typer av skatteändringar påverkar margineffekterna.

Kan skatteintäkterna ökas?

Skatteintäkterna är produktion av en genomsnittlig skatteinsats och en genomsnittlig skattebas. För att kunna beräkna hur en ökning av skattesatsen påverkar skatteintäkterna måste man därför veta hur skattebasen påverkas.

¹⁾ Margineffekterna för Sverige i tabell 6:1 är högre än margineffekten i figur 6:2, bl a som en följd av att endast hälften av de förmånsbaserade arbetsgivaravgifterna räknas som skatt i det senare fallet.

Skattebasens krympning

Finansdepartementet och dess långtidsutredningar bortser normalt från dessa effekter. I den mera populära debatten diskuteras frågan med utgångspunkt från en så kallad Lafferkurva, som visar skatteintäkter vid olika skattesatser. Vissa debattörer har därvid hävdat att ytterligare höjningar av skatterna skulle leda till en så stor krympning av skattebasen, att det skulle ge lägre skatteintäkter. Högskattelandet Sverige skulle i så fall befinna sig på den nedåtlutande delen av Lafferkurvan.

Många Lafferkurvor

Under de senaste åren har forskare försökt kvantifiera dessa effekter för Sverige och andra länder.¹⁾ Studierna visar att skattebasens krympning i stor utsträckning beror på vilken utgift och vilken skatt det är fråga om. Den populära debatten om *en* Lafferkurva är därför helt missvisande. Uttryckt i dessa termer finns det i stället en Lafferkurva för varje typ av skatt och för varje typ av offentlig utgift. En ökning av vissa skatter ger således ökade skatteintäkter enligt dessa studier, medan motsatt resultat uppkommer för andra skatter.

Toppen på Lafferkurvan redan nådd?

Den historiska utvecklingen av skatterna från mitten av 60-talet fram till 1982 innebar en kraftig ökning av margineffekten i förhållande till ökningen av genomsnittsskatten. Det mest slående resultatet i samtliga fyra tillgängliga studier för Sverige är att fortsatta skatteökningar av *denna typ* ger en så kraftig krympning av skattebasen, att skatteintäkterna blir ungefärligen oförändrade eller to m lägre när ekonomin fullständigt anpassats till de högre skattesatserna (vilket kan ta uppåt 5—20 år). Enligt dessa beräkningar har således Sverige faktiskt nått och enligt tre av de fyra studierna to m passerat den skattenivå, som ger maximala skatteintäkter på lång sikt för skattehöjningar enligt det historiska mönstret. Sverige skulle således ha passerat toppen på just denna Lafferkurva.

Skattehöjningar som ger en mindre ökning av margineffekten i förhållande till genomsnittsskatten innebär en mindre krympning av skattebasen.

¹⁾ För USA finns bl a studierna Fullerton, D, On the Possibilities of an Inverse Relationship between Tax Rates and Government Revenues, *Journal of Public Economics* 19 (1982), sid 3—22 samt Stuart, C, Swedish Tax rates, Labor Supply, and Tax Revenues in the U S, *American Economic Review* 74 (1984), sid 352—363. För Sverige finns studierna Stuart, C, Swedish Tax Rates, Labor Supply, and Tax Revenues, *Journal of Political Economy* 89 (1981), sid 1020—1038, Feige, E och McGee, R, Sweden's Laffer Curve: Taxation and the Unobserved Economy, *Scandinavian Journal of Economics* 85 (1983), sid 493—519, Hansson, I och Stuart, C, *Tax Revenue and the Marginal Cost of Public Funds in Sweden*. Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet, 1983, publiceras i *Journal of Public Economics* samt Hansson, I, Marginal Costs of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures, *Scandinavian Journal of Economics* 86 (1984) sid 115—130.

Krympande skattebaser ger lägre skatteintäkter

Sådana skattehöjningar kan därför ge ökade skatteintäkter också på lång sikt. Ökningen av skatteintäkterna är dock väsentligt mindre än vad som framgår av traditionella beräkningar, som förutsätter oförändrade skattebaser. Enligt de uppskattningar som rapporteras i tabell 6:2 ger t ex höjning av kommunalskatten och utgifter för transfereringar en långsiktig ökning av skatteintäkterna som endast uppgår till 40 procent av den traditionellt beräknade intäktsökningen.

TABELL 6:2

Långsiktig ökning av skatteintäkterna som andel av den traditionellt beräknade ökningen, procent.

| | Transfere- ringar, % (1) | Försvar, u-hjälp, % (2) | Teknisk utv, hamnar, % (3) |
|-----------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| 1 Kommunalskatt | 40 | 50 | 90 |
| 2 Arbetsgivaravg/moms | 50 | 60 | 100 |
| 3 Prop mot disp ink | 80 | 100 | 110 |

Källa: Hansson (1984).

En höjning av arbetsgivaravgifterna eller mervärdesskatten, där pensioner och andra transfereringar kompenseras, ger en mindre höjning av marginaleffekten i förhållande till genomsnittsskatten. Detta innebär en mindre krympning av skattebasen och därmed en större andel för den långsiktiga ökningen av skatteintäkterna enligt rad två jämfört med rad ett. En höjning av mervärdesskatten utan att transfereringarna kompenseras innebär ännu högre andelar enligt rad tre.

En jämförelse mellan de två första kolumnerna visar en större andel för den långsiktiga ökningen av skatteintäkterna för försvarsutgifter, u-hjälp och dylikt än för transfereringar. Detta beror på att den förra typen av utgifter ger en lägre disponibel inkomst, vilket ger en delvis kompenserande ökning av arbetstiden och därmed av skattebasen. Denna sk inkomsteffekt uppkommer emellertid inte för transfereringar. Kolumn tre avser utgifter för teknisk utveckling, hamnar m m som ökar produktiviteten för beskattad resursanvändning utan att påverka produktiviteten för obeskattade aktiviteter. Sådana utgifter ger en överflyttning av resurser från obeskattad till beskattad användning. Vid en tillräckligt liten höjning av marginaleffekten i förhållande till genomsnittsskatten kan detta t o m ge en ökning av skattebasen enligt kolumn tre, rad tre.

Vid en skattehöjning motsvarande en proportionell ökning av de offentliga utgifterna är vikterna för de tre kolumnerna 0,66, 0,22 respektive 0,12 procent enligt klassificeringen i denna studie. Kolumn ett bör därför tillmätas störst betydelse vid en allmän ökning av de offentliga utgifterna, medan kolumn tre dessvärre spelar en underordnad roll.

Vissa utgifter ger växande skattebaser

Vad kostar skatterna samhället?

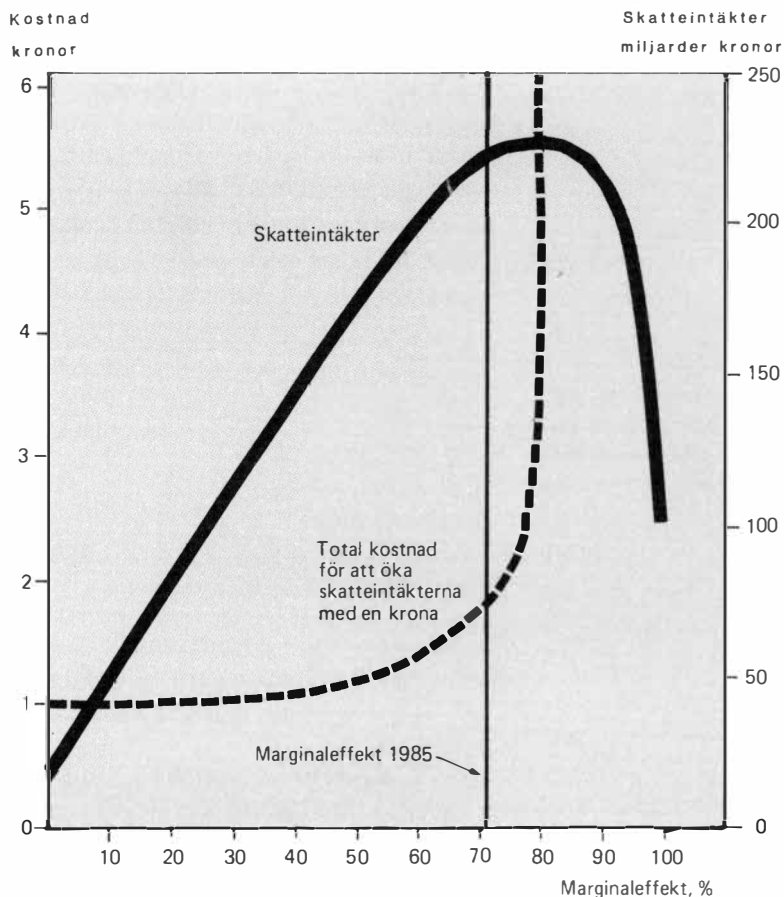
Om staten vill öka utgifterna för en viss verksamhet och därför behöver öka skatteintäkterna med, säg, en krona så innebär detta kostnader för den privata sektorn dels motsvarande skatteökningen på en krona, dels genom indirekta samhällsekonomiska kostnader i form av ytterligare snedvridningar av resursanvändningen. Den indirekta kostnaden utgörs av ett produktionsbortfall till följd av minskad arbetstid reducerat med värdet av ökningen av den obeskattade tidsanvändningen (t ex fritid). Om de indirekta kostnaderna för skattekronan är t ex 70 öre blir den totala kostnaden 1,70 kronor. Värdet av den offentliga utgiftsökningen på en krona måste alltså vara minst 1,70 kronor för att den skall vara motiverad ur samhällsekonomisk synvinkel. Endast då kan det nämligen kompensera för skatternas indirekta kostnader.

Skatternas indirekta kostnader

FIGUR 6:2

Skatteintäkter vid olika margineffekter samt total kostnad för att öka skatteintäkterna med en krona.

Källa: Hansson, Stuart (1983).



Kraftigt stigande kostnader

Den streckade kurvan i figur 6:2 visar den totala kostnaden för att öka transfereringarna med en krona när dessa finansieras med en skattehöjning enligt det historiska mönstret, dvs vid en förhållandevis kraftig ökning av margineffekten. Som framgår av figuren är kostnaden cirka en krona för margineffekter upp till 50 procent, dvs de indirekta samhällsekonomiska kostnaderna av skatteuttaget är mycket små för margineffekter upp till denna nivå. Därefter ökar emellertid den totala kostnaden mycket snabbt. Vid en margineffekt på 80 procent nås, enligt denna studie, maximala skatteintäkter i figuren. Kostnaden för ytterligare skatteintäkter blir här oändligt stor.

Den heldragna kurvan i figur 6:2 visar dessutom skatteintäkter vid olika margineffekter (Lafferkurva) vid skatteändringar enligt det historiska mönstret. Som framgår av figuren innebär 1985 års margineffekt på cirka 71 procent att man ligger nära toppen för just denna Lafferkurva. Kostnaderna för ytterligare skatteökningar av denna typ i kombination med transfereringar är — som framgår av den streckade kurvan — mycket höga.

Andra typer av skattehöjningar och andra typer av offentliga utgifter ger emellertid väsentligt annorlunda resultat enligt tabell 6:2 ovan. Detta innebär att motsvarande Lafferkurvor ger maximala skatteintäkter först vid en margineffekt på i vissa fall mer än 95 procent. Andra typer av skattehöjningar kan således ge väsentligt höjda skatteintäkter. De totala kostnaderna för att öka skatteintäkterna med en krona visar också stora variationer enligt de resultat som redovisas i tabell 6:3.

TABELL 6:3

Totala kostnader för att öka skatteintäkterna med en krona för olika skatter och utgifter.

| | Transfere- ringar (1) | Försvar, u-hjälp (2) | Teknisk utv, hamnar (3) |
|-----------------------|-----------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| 1 Kommunal skatt | 3,0 | 2,3 | 1,0 |
| 2 Arbetsgivaravg/moms | 2,3 | 1,7 | 1,0 |
| 3 Prop mot disp ink | 1,5 | 1,1 | 0,9 |

Källa: Hansson.

Om arbetsgivaravgifterna ökas för att finansiera en ökning av försvarsutgifterna med en krona ger detta en total kostnad på 1,70 kronor enligt tabellen. Transfereringar liksom en mera progressiv skattehöjning ger kraftigare överflyttningar av resurser från beskattad till obeskattad användning. Detta innebär större snedvridningar och därmed högre totala kostnader för en ökning av skatteintäkterna.

Dessa beräkningar av skattebasens krympning och skatternas totala kost-

nader är naturligtvis förknippade med en mycket hög grad av osäkerhet. De aktuella studierna visar att alternativa antaganden för tex arbetsutbudets bestämningsfaktorer ger väsentligt annorlunda resultat. Därtill är modellerna givetvis kraftiga förenklingar av en mycket komplicerad verklighet. De enskilda resultaten skall därför tolkas med största försiktighet. Trots dessa brister utgör studierna ett viktigt underlag för en bedömning av skatternas indirekta kostnader.

*Lägre kostnader
för skatteuttaget*

Tänkbara riktlinjer för några skattereformer

Om det nu av samhällsekonomiska eller fördelningspolitiska skäl är svårt att höja befintliga skatter, finns det då andra förändringar av skattesystemet som skulle kunna ge högre skatteintäkter utan alltför stora samhällsekonomiska skadeverkningar?

Om huvudmålet är att minska skatternas störande effekter blir frågan i stället: är det möjligt att reformera skattesystemet så att skatteuttagets samhällsekonomiska kostnader minskar utan alltför stora bortfall av skatteintäkter?

Om man inte har några fördelningspolitiska ambitioner är den enklaste lösningen givetvis att förändra skattesystemet så att genomsnittsskatten ökar medan marginaleffekten minskar. En övergång till en rent proportionell inkomstskatt inklusive eliminering av det kommunala grundavdraget skulle tex minska den genomsnittliga marginaleffekten på arbetsinkomster från cirka 71 procent till 57 procent för 1985.

Skattereformen 1983—85 är ett exempel på en förändring av skattesystemet i denna riktning; den totala marginaleffekten sjönk medan genomsnittsskatten hölls konstant. Reformen innebar följaktligen en omfördelning till förmån för personer med höga inkomster och till nackdel för personer med låga inkomster, även om man försökte dämpa dessa fördelningseffekter genom en samtidig förändring av avdragsreglerna.¹⁾

Även fortsatta sänkningar av marginaleffekterna skulle kunna kombineras med andra förändringar av skattesystemet, som motverkar den fördelningspolitiska effekten av en minskad progressivitet. Det finns flera tänkbara skattereformer som skulle kunna ge sådana motverkande fördelnings effekter, samtidigt som skatteintäkterna ökar och skatternas snedvridande effekter minskar. Några exempel är:

— bredare bas för inkomstskatten genom slopade avdrag och mer neu-

¹⁾ Skattereformens fördelningseffekter har undersökts av Statistiska centralbyrån: Levnadsförhållanden, rapport nr 34, 1982.

*Proportionell
inkomstskatt?*

Bredare skattebaser

tral beskattning av anställningsförmåner.¹⁾

- reformerad kapitalinkomstbeskattning genom real beskattning eller avskaffad personlig beskattning av kapitalinkomster (och ränteutgifter),
- ändrad bas för progressiviteten i inkomstskatten som bättre än årsinkomsten ansluter sig till personens faktiska intjäningsförmåga.²⁾

Fördelningspolitik eller fortsatta utgiftsökningar?

Det finns således vissa fördelningspolitiskt attraktiva skattereformer som kan öka skatteintäkterna och samtidigt minska skattesystemets snedvridande effekter. Detta skulle kunna öka skatteintäkterna motsvarande någon eller några procent av BNP. Enligt diskussionen ovan bör sådana ökning av skatteintäkterna i första hand användas för att öka det offentliga sparandet.

Ytterligare skattehöjningar är emellertid förknippade med stora problem. Om man höjer skatter som anses vara förhållandevis attraktiva fördelningspolitiskt, som kommunalskatter eller mera progressiva skatter, uppstår av allt att döma stora samhällsekonomiska kostnader. Skatter med lägre totala kostnader som mervärdesskatten och olika punktskatter framstår som mindre attraktiva ur fördelningspolitisk synvinkel.

Vid fortsatta ökning av de skattefinansierade utgifterna krävs en långsiktig finansiering genom fördelningspolitiskt mindre attraktiva skattehöjningar för att undvika alltför höga samhällsekonomiska kostnader av det ökade skatteuttaget.

Beslutsfattarnas val står i så fall mellan att minska skattesystemets fördelningspolitiska ambitioner och att undvika ytterligare ökning av de skattefinansierade utgifternas andel av BNP. Om skattesystemets traditionella fördelningspolitiska mål prioriteras innebär detta tillsammans med en obehaglig ekonomisk verklighet att Sverige av allt att döma kommit mycket nära en övre gräns för storleken på de skattefinansierade utgifterna.

¹⁾ Möjligheten att bredda skattebasen och sänka skattesatserna har diskuterats utförligt bl a i USA och England; se Meade, J, *The Structure and Reform of Direct Taxation*. Report of a Committee chaired by Professor J E Meade. Institute for Fiscal Studies, London 1978, Bradford, D, *Blueprints for Basic Tax Reform*, Department of the Treasury, Washington DC 1977 samt Rivlin, A (red), *Economic Choices 1984*. Brookings Institution Washington, D C 1984.

²⁾ Se Blomquist, S, The Wage Rate — An Alternative to the Income Tax?, *Scandinavian Journal of Economics* 86 (1984) samt *SOU 1977:91* för en vidare diskussion av en skatt som baseras på timlön.

Ytterligare skattehöjningar ger fördelningsproblem

Gränsen nådd

7 Penningpolitik i omvandling

Underskotten största problemet

Under större delen av efterkrigstiden har den svenska penningpolitiken varit en aktiv del av stabiliseringspolitiken. Penningpolitikens problem och möjligheter har dock växlat över tiden. Under 50- och 60-talen var spänningen mellan försöken till konjunkturstabilisering och kraven från bostadsfinansieringen det dominerande problemet. Från mitten av 60-talet och något decennium framåt blev de internationella valutaförhållandena ett centralt problem. Sedan mitten av 70-talet har underskotten i bytesbalansen och i statens budget blivit de allt överskuggande problemen.

Under 80-talet har det emellertid också skett dramatiska förändringar på den svenska kreditmarknaden. Det har börjat uppstå väl fungerande marknader för "andrahandshandel" i olika slag av värdepapper, som, bortsett från aktiemarknaden, är något nytt för svensk kreditmarknad. I detta kapitel skall vi diskutera dessa problem och händelser ur ett mer principiellt perspektiv.

Regleringspolitikens bakgrund

Enligt diskussionen i kapitel 4 innebär fast växelkurs på litet längre sikt att den svenska inflationstakten och räntenivån i allt väsentligt bestäms i utlandet. Med införandet av den nya, aktiva stabiliseringspolitiken på 50-talet blev frågan om utrymmet för kortsiktiga avvikelser aktuell. Den ganska omfattande valutareglering som infördes 1939 gav emellertid den kortsiktiga stabiliseringspolitiken ett visst svängrum. Problemet ställdes på sin spets genom ambitionerna till en lågräntepolitik under 40-talet. Att denna över huvud taget var möjlig att bedriva under flera år berodde på att en sådan politik också fördes i USA och England. När USA i början av 50-talet successivt övergav lågräntepolitiken blev svårigheterna stora för den svenska penningpolitiken. I stället för att följa den internationella ränteutvecklingen sökte man i Sverige till en början att bevara den inhemska lågräntepolitiken genom ett kreditregleringssystem med likviditetskvoter, utlåningstak och emissionskontroll av industriobligationer.

Under återstoden av 50-talet användes detta regelsystem flitigt. Från 1960 skedde en partiell omläggning mot en något mer marknadskonform

Lågräntepolitiken

Idiotstoppet

penningpolitik genom att de reglerande medlen användes mer sällan. Det gjordes emellertid inga aktiva försök att få till stånd mer av fungerande finansiella marknader. Det sk idiotstoppet i samband med valutakrisen 1969—70 innebar att alla regleringar återinfördes. 1974 kodifierades dessa i lagen om kreditpolitiska medel. 70-talet blev kreditmarknadsregleringarnas decennium. Under 80-talet inträffar händelser som kan tyda på en omsvängning mot mera marknadsmässiga förhållanden på kreditmarknaden.

Man kan hävda att penningpolitiken under åren 1949—73 varit framgångsrik i stabiliseringspolitiskt avseende. Kriteriet skulle då vara att Sverige inte behövt ändra sin växelkurs och att penningpolitiken bedrivits kontracykliskt. Man kan emellertid också hävda att framgångarna uppnåtts till en onödigt hög samhällsekonomisk kostnad genom användningen av regleringsmaskineriet och att samma resultat kunde ha uppnåtts genom en marknadskonform penningpolitik.

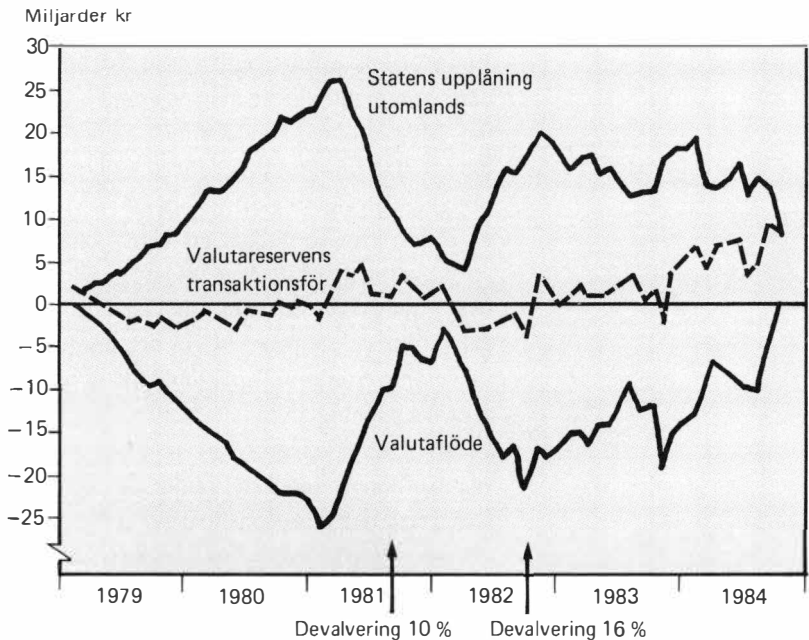
Regleringspolitik har högre kostnader

Nya problem för penningpolitiken

Efter att ha varit svag under andra hälften av 60-talet uppvisade Sveriges bytesbalans en stadig förbättring fram till slutet av 1973. Under 1974—77 skedde en kontinuerlig försämring av bytesbalansen som en följd av den första oljekrisen, av överbrygningspolitiken 1974—75 och av kostnads-explosionen 1975—77. Till en början finansierades dessa underskott ge-

FIGUR 7:1
Valutaflöde och statens
upplåning utomlands
1979—84.

Källa: KI.



nom att man sökte locka eller tvinga svenska företag och kommuner att låna utomlands. Ett inslag i denna politik var skärpningen av penningpolitiken hösten 1975 för att göra det dyrare att låna i Sverige.

Under 1977 lades emellertid denna politik om på så sätt att svenska staten i allt större utsträckning tog över den privata sektorns utlandsupplåning. Så småningom utvecklades tumregeln att staten skulle låna ungefär motsvarande det totala privata valutaflödet varje år (se figur 7:1).

Från 1977 började även det statliga *budgetunderskottet* att växa i snabb takt. Från denna tidpunkt och till dags dato har budgetunderskottet blivit den dominerande faktorn i riksbankens, riksgäldskontorets och finansdepartementets arbete. Frågan har gällt hur man skall kunna placera budgetunderskottet utan orimliga konsekvenser.

TABELL 7:1

**Innehav av statspapper
1974 samt senare förändringar i detta innehav.**

| | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 |
|-------------------|-------|----------|--------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Riksbanken | 19004 | + 333 | + 2371 | − 2347 | + 5004 | 14549 | − 593 | + 11 912 | + 8629 | − 14616 |
| Affärsbanker | 12850 | + 5198 | − 4145 | + 2015 | + 14 162 | + 1918 | + 16 456 | + 24 083 | + 857 | + 14 266 |
| Sparbanker | 1485 | + 170 | + 423 | − 247 | + 455 | + 1055 | + 1051 | + 1617 | − 1082 | + 2820 |
| Föreningsbanken | 85 | − 19 | − 9 | − 1 | 0 | + 31 | − 3 | − 57 | − 8 | + 199 |
| AP-fonden | 9644 | + 2507 | + 3013 | + 3955 | + 4481 | + 4983 | + 6477 | + 8185 | + 8291 | + 10394 |
| Försäkringsbolag | 5488 | + 637 | + 1365 | + 1550 | + 3199 | + 3582 | + 3772 | + 4752 | + 10221 | + 11634 |
| Allmänheten | 13390 | + 2536 | + 3855 | + 3674 | + 3858 | + 8864 | + 5258 | + 6124 | + 34415 | + 32613 |
| Skuld inom landet | 61946 | + 11 365 | + 6873 | + 8599 | + 31 159 | + 35 000 | + 32 418 | + 56 666 | + 61 323 | + 57 310 |
| Skuld utom landet | 68 | 88 | + 71 | + 8972 | + 2034 | + 9039 | + 22 025 | + 9335 | + 20 176 | + 25 797 |

Som framgår av tabell 7:1 valde man först att finansiera en relativt stor del av budgetunderskottet i riksbanken. Detta ledde till en stark kreditexpansion under 1978—79. En sådan kan förväntas leda till ytterligare försämring av bytesbalansen och/eller till en ökad press uppåt på inflationen. Därför slog man om och placerade stora mängder statspapper i affärsbankerna genom att successivt höja likviditetskvoterna. Samtidigt lyckades man också öka placeringarna på marknader utanför bankerna, dvs hos AP-fonden, försäkringsbolagen och allmänheten. Detta blev särskilt dramatiskt under 1982 och 1983 när man lyckades öka placeringarna med 35 miljarder kronor vardera året, till stor del tack vare stora tillskott från företagssektorn. Slutligen hade staten börjat uppträda som låntagare på de internationella lånemarknaderna.

Nya finansieringsformer för budgetunderskotten

Innovationer på kreditmarknaden

När den sedan länge arbetande kapitalmarknadsutredningen äntligen blev färdig 1978, var ett av de få konkreta förslagen införandet av sk bankcerti-

Bankcertifikat

fikat. Så skedde också och 1980 startade denna verksamhet. Eftersom svensk kreditmarknad inte haft någon fungerande andrahandsmarknad, med undantag för aktiemarknaden, blev starten av bankcertifikatsmarknaden ganska trög. Det tog lång tid innan köpare och säljare vant sig vid den automatik och anonymitet som karaktäriserar en värdepappersmarknad. Så småningom lärde man sig förfarandet att ställa kurser och stå för dem och handeln med bankcertifikat blev alltmer effektiv, vilket tog sig uttryck i att "spreaden" mellan köp- och säljkurser krymte till några tiondels procent. Omfattningen av handeln har emellertid blivit begränsad. I slutet av mars 1984 uppgick utestående bankcertifikat till 18 miljarder kronor, att jämföras med en bankinlåning som vid samma tid uppgick till 370 miljarder.

Statsskuldsväxlar

Sommaren 1982 lanserades ytterligare ett nytt värdepapper i Sverige, statsskuldsväxeln. Detta är ett kortfristigt värdepapper som utges av staten och främst riktar sig till företagen, som börjat få en mycket stor likviditet till följd av det långvariga budgetunderskottet och vinstförbättringarna. Utgivningen av statsskuldsväxlarna blev en stor succé och i slutet av mars 1984 fanns det sådana växlar utestående till ett belopp av 60 miljarder kronor. Något år senare började man även utge riksobligationer, statspapper med lång löptid avsedda för framför allt företag. För att göra dem attraktiva gavs i den första emissionen en viss rabatt på priset. Nu säljs de på helt marknadsmässiga villkor. De hade i mars 1984 vuxit till tio miljarder kronor. Affärsbankerna fick till en början inte inneha varken statsskuldsväxlar eller riksobligationer. Det senare är nu tillåtet.

Riksobligationer

Även för statsskuldsväxlar utvecklades en väl fungerande andrahandsmarknad. Här hade naturligtvis erfarenheterna från uppbyggnaden av bankcertifikatsmarknaden en viktig roll i att minska tiden för en lyckad introduktion. På senare tid har det även dykt upp företagscertifikat på penningmarknaden för kort upplåning till större företag. Under hela 70-talet växte dessutom finansbolagen mycket snabbt och dessa utgav sk finansväxlar för att dra till sig kort kapital från företagssektorn.

Företagscertifikat

Hela denna utveckling av den svenska penningmarknaden, som är dramatisk i sin snabbhet och omfattning, har på mindre än ett halvt decennium omvandlat penningmarknaden från en trög förhandlingsmarknad till en effektiv auktionsmarknad.

Är regleringar nödvändiga?

Tillkomsten av effektiva andrahandsmarknader för olika finansiella instrument innebär att de tekniska och marknadsmässiga förutsättningarna för en

Förutsättningar för marknadsmässig kredit- politik

marknadskonform penningpolitik nu föreligger. Riksbanken kan i de flesta fall styra marknadens likviditet och/eller ränteutvecklingen genom öppna marknadsoperationer. Genom att t ex sälja statskuldsväxlar kan riksbanken dra in likviditet från marknaden och därigenom höja den korta räntan. Omemellertid marknadsräntan är lika hög som riksbankens straffränta blir en marknadsoperation utan effekt. Om riksbanken i detta läge säljer statskuldsväxlar för att dra in likviditet från marknaden kan bankerna neutralisera denna åtgärd genom att öka sin upplåning i riksbanken. Riksbanken kan då enbart höja ränteläget genom en höjning av straffräntan. Riksbanken förefaller av hävd föredra att operera genom förändringar av straffräntan.

Genom att avskaffa regleringarna och i ökad utsträckning styra med hjälp av marknadsoperationer kan man uppnå två fördelar. *Dels* ökar möjligheten att mer kontinuerligt styra utvecklingen på kreditmarknaden. Uan marknadsoperationer måste styrningen av kreditmarknaden ske genom diskontoförändringar, straffränteändringar, ändringar av kassavoter och nyemissionsvillkor — dessa förändringar kan av olika skäl inte äga rum alltför ofta. *Dels* sker den penningpolitiska styrningen genom att man arbetar *med* marknaden i stället för att som vid reglerande medel arbeta *mot* marknaden. Därigenom uppnås sannolikt betydande samhällsekonomiska vinster.

Fördelar med färre regleringar

Det förefaller emellertid som om riksbanken ännu inte bestämt hur man skall handskas med dessa nya möjligheter. Visserligen har man i finansdepartement och riksbank framhållit en tendens mot avreglering, framför allt manifesterat i avskaffandet av likviditetskvotkraven för bankerna hösten 1983. Samtidigt har man emellertid också behållit regleringen av bankernas utlåningsräntor, en informell reglering av bankernas utlåning samt skärpt regleringen av AP-fondens och försäkringsbolagens verksamhet. Politiken förefaller således motsägelsefull.

Motsägelsefull politik

Motsägelserna i politiken framgår särskilt tydligt vad gäller försäkringsbolagen och obligationshandeln. I juni 1984 fick dessa bolag direktiv om att placera medel i statspapper till en avkastning som låg under marknadsräntan. Samtidigt med detta ändrades de tidigare placeringsreglerna till att enbart gälla nyinköpta statspapper. Kapitalförlusten på de nyköpta obligationerna kan tas omedelbart och framträder därmed entydigt som en skatt på försäkringsbolagen och försäkringssparandet.

Avskaffandet av likviditetskvoterna och denna regeländring har starkt bidragit till att få igång en andrahandsmarknad för obligationer med längre löptider. Det är emellertid svårt att få en sådan marknad att fungera väl med

*Förutserbara spelregler
på kreditmarknaden*

den osäkerhet om nya ingrepp av liknande slag, eller i andra former, som denna åtgärd skapat. Som vi tidigare betonat i de principiella avsnitten av rapporten, kräver en väl fungerande samhällsekonomi en hög grad av *trovärdighet* för att ge den nödvändiga *förutsebarheten* i fråga om spelreglerna för ekonomisk verksamhet. Detta gäller inte minst för kreditmarknaden.

Det internationella ränteberoendet

De motiv som åberopas för att behålla de kreditpolitiska regleringarna är den nuvarande storleken på statens budgetunderskott. Man menar att ett avskaffande av regleringarna skulle kunna leda till mycket stora räntehöjningar. Marknadsräntan skulle stiga med kanske 10 procentenheter. Detta skulle få svåra konsekvenser för näringslivets investeringar.

Det första skälet för att behålla de kreditpolitiska regleringarna kan bemötas med hänvisning till det internationella ränteberoendet. Vid fast växelkurs och fria kapitalrörelser kommer det svenska ränteläget att bestämmas av de räntor som råder i de länder med vilka vi har fast växelkurs.

Tendensen till fullständig ränteanpassning kan naturligtvis motverkas genom olika former av regleringar som förändrar frihandeln med olika slag av värdepapper. I Sverige har vi haft valutareglering sedan 40-talet. Den har successivt liberaliserats och är sedan en längre tid föremål för en grundlig översyn av en offentlig utredning. För korta krediter är läget att man försöker försvåra dessas rörelser över gränsen, men eftersom handelskrediter måste tillåtas är det svårt att få annat än ganska kortfristiga effekter. De större export- och importföretagen blir länkarna i ett system som förmedlar korta krediter över gränserna och knyter oss intimt samman med de internationella kreditmarknaderna.

Om det svenska ränteläget skulle tendera att stiga gentemot utlandet skulle många företag flytta sina handelskrediter från banker i Sverige till banker i utlandet. Resultatet skulle bli ett tilltagande kort valutaflöde från utlandet till Sverige. Detta skulle pressa det svenska ränteläget tillbaka ned mot det internationella.

Det är alltså klart att man på goda grunder kan förvänta sig ett starkt internationellt ränteberoende för de korta räntorna. Hur förhåller det sig då med de långa räntorna?

I tex Belgien och Danmark har man under senare år kunnat observera långa räntor som avvikit ganska mycket från omvärldens (figur 7:2). Detta har använts som ett argument mot en svensk avreglering med tanke på att även vi har stora budgetunderskott.

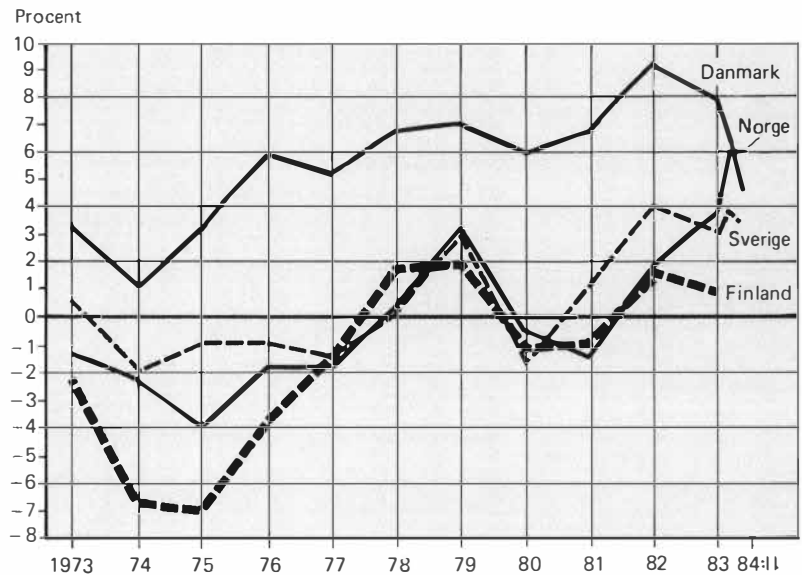
*Valutaregleringen har
begränsade effekter*

*Korta räntan
utlandsberoende . . .*

FIGUR 7:2

Realränteutvecklingen i de nordiska länderna.

Källa: IMF.



Skillnaden i nominell ränta mellan Danmark och de övriga nordiska länderna bör dock knappast hänföras till skillnad i realränta. Den korrekta definitionen på realränta är emellertid nominell ränta minus *förväntad* inflation. Sannolikt beror avvikelserna på skillnader i förväntad inflationstakt och därmed också en förväntad växelkursförändring. Den danska ekonomiska politiken skapade nämligen starka deprecieringsförväntningar. Efter omläggningen av den danska stabiliseringspolitiken 1983 mot en mer restriktiv politik föll också de danska räntorna snabbt.

De senaste årens begynnande framväxt av en mer marknadsmässig svensk kapitalmarknad har inneburit en stigande lång ränta med realräntor på i dag 5—7 procent. Det betyder att en marknadsmässig räntestruktur håller på att uppstå. Genom det internationella ränteberoendet för de korta räntorna och den marknadsmässiga inhemska räntestrukturen får den utländska räntenivån sitt genomslag även på den långa marknaden, valutaregleringen till trots. Denna kan numera bara dämpa hastigheten i genomslaget.

Det är emellertid också viktigt att framhålla att även om den svenska räntan skulle stiga i förhållande till utlandet kan detta vara en önskvärd utveckling. Skillnaden är i så fall endast ett uttryck för deprecieringsförväntningar på den svenska kronan och för den risk som är förknippad med svenska statspapper. Att dölja detta med regleringar vinner man ingenting på. Genom att släppa fram räntehöjningarna låter man i stället kreditmarknaden tjäna som en indikator på den ekonomiska politikens konsekvenser.

... slår igenom även på långa räntan

Utländsk upplåning

Som tidigare nämnts blev den första reaktionen efter oljekrisen 1973—74 att försöka få svenska företag och kommuner att börja låna i utlandet. Så småningom gick man i stället in för att staten skulle svara för den utländska upplåningen. Som riktpunkt valdes att staten skulle låna motsvarande bytesbalansens underskott. Med den storlek underskotten uppnådde blev den offentliga utlandsupplåningen ganska betydande, och statens utlandsskuld uppgick i mitten av 1984 till närmare 130 miljarder kronor.

Ett motiv för att staten skulle stå för den utländska upplåningen synes ha varit att den på så sätt skulle bli billigare för Sverige än om enskilda företag eller kommuner var låntagare. Svenska staten får nämligen betala lägre ränta på lån av en given storlek än ett enskilt företag. Anledningen är att företaget ofta är beroende av ett fåtal projekt och produkter vars framtid blir avgörande för dess resultat. För Sverige som helhet rör det sig om 1 000-tals företag med olika projekt och produkter. Den större riskspridningen gör att landet kan erhålla en lägre ränta på sina lån.

Om landet kan förväntas att devalvera sin valuta så innebär detta kursförluster på utestående lån i utländsk valuta som måste tas med i den privatekonomiska kalkylen. För landet som helhet spelar det i detta fall ingen roll om det är staten eller företagen som lånat utomlands. Däremot får det fördelningseffekter genom att det i ena fallet är alla skattebetalare som får ta valutaförlusten och i det andra ägarna till de företag som gör förlusterna.

På grund av företagsrisken och växelkursrisken tvingas vi driva upp det inhemska ränteläget om vi vill att svenska företag skall ta på sig den utlandsupplåning som är förknippad med underskotten i bytesbalansen. Ett högre ränteläge innebär i sin tur lägre investeringar i näringslivet och en långsammare tillväxt.

Debatten under sommaren 1984 om det svenska ränteläget måste ses mot denna bakgrund. En föregiven orsak för att diskontot höjdes med 1 procent och straffräntan med 2 procent var att många svenska företags utlandslån löpt ut och att man ville se till att företagen omplacerade dessa lån i utlandet.

Självklart skulle man ha kunnat avstå från räntehöjningen och i stället ha ökat statens utlandsupplåning. Särskilt om det internationella ränteläget väntas gå ned inom en relativt kort period, säg inom ett par månader, kan det finnas skäl att inte höja den inhemska räntan utan att överbrygga valutaflödet med ökad statlig upplåning i utlandet.

Frågan om utländsk upplåning måste emellertid enligt vår mening ses i ett mer principiellt perspektiv. Man måste fråga sig vad valet av ett visst stabiliseringspolitiskt normsystem har för konsekvenser för finansieringen

*Utlandsskulden
130 miljarder*

*Privat utlandsupplåning
kräver högre räntor*

av bytesbalansens saldo. Under Bretton Woodssystemet ansågs det inte förenligt med systemets konstruktion att bedriva statlig upplåning utomlands annat än under mycket speciella omständigheter. Genom att staterna inte tilläts låna i utlandet tvangs de, i sin stabiliseringspolitik, att ingripa på ett tidigt stadium mot en alltför expansiv inhemsk ekonomisk politik som ledde till ett valutautflöde. På så sätt blev det lätt att skapa politisk förståelse för nödvändigheten av att aldrig bryta mot normen, fast växelkurs.

Kontinuerlig kompenserande utländsk upplåning från statens sida gör det möjligt att under långa perioder bedriva en ekonomisk politik som är mer expansiv än vad som är förenligt med växelkursnormen. Normen förlorar därmed sitt värde. Anpassningen av den ekonomiska politiken fördröjs och problemen skjuts på framtiden. Detta är också vad som hänt i Sverige sedan 1977. Av detta skäl menar vi att man för framtiden bör vara mer restriktiv med den statliga utlandsupplåningen. Den får inte ses som ett alternativ till en omläggning av en alltför expansiv politik.

Penningmängdens styrning

I länder som USA, England och numera även Frankrike har man sedan 70-talets mitt fastställt mål för penningmängdens tillväxt. Dessa är skiljetermediära mål därför att de är verktyg för att kontrollera de slutliga målen: inflationstakten och den reala tillväxten i ekonomin. Målen för penningmängden intar en central position i den stabiliseringspolitiska strategin i dessa länder.

I en liten, öppen ekonomi med fast växelkurs får penningmängdens utveckling inte alls det centrala intresse som i t ex USA eller England. Man

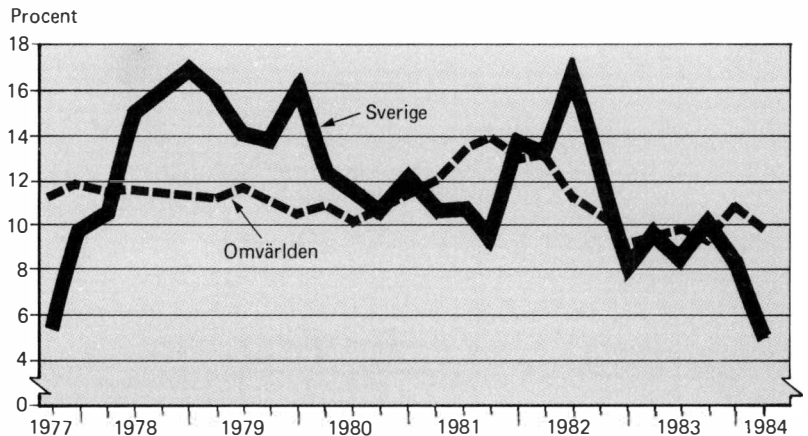
Penningmängden i centrum

FIGUR 7:3
Den svenska penningmängdens¹⁾ utveckling i jämförelse med omvärlden.²⁾

¹⁾ Sedlar, bankinlåning och bankcertifikat.

²⁾ Länderna i den svenska valutakorgen.

Källa: IMF.



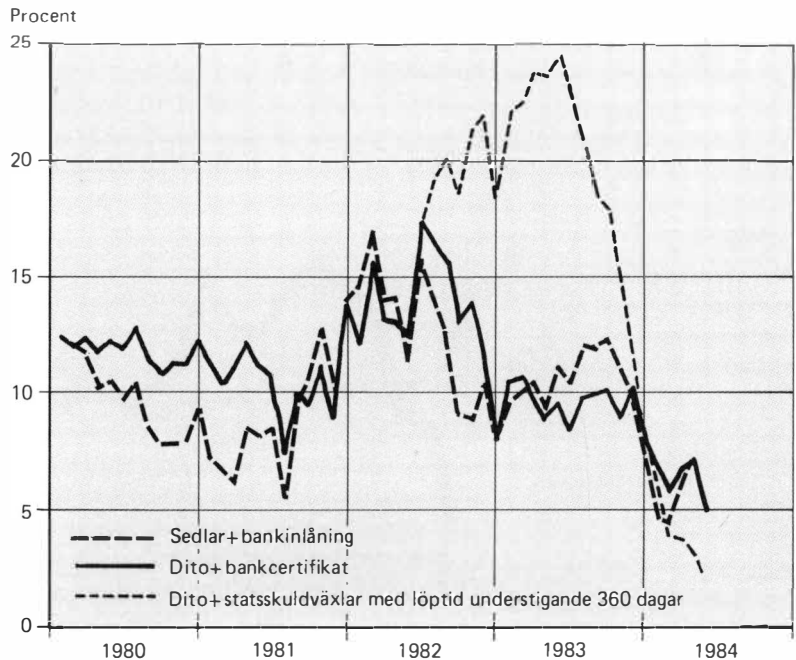
kan nämligen inte styra den nominella nationalinkomsten via penningmängden annat än på ganska kort sikt. Vid fast växelkurs blir penningmängdens tillväxt på sikt vad den blir i växelkursområdet som helhet. Den bestäms då av efterfrågan på pengar. För Sveriges del är växelkursområdet vår valutakorg. Penningmängdens ökningstakt i detta område anges i figur 7:3. Den svenska penningmängden är intressant att jämföra med omvärldens, därför att avvikelser ger en antydning om graden av felinriktning av penningpolitiken. Det framgår av diagrammet att man tillät en överexpansion under 1978–80 samt 1982. För närvarande ligger man under omvärldens ökningstakt.

Penningmängdens definition oklar

Under senare år har emellertid tillkomsten av bankcertifikat och statskuldväxlar givit upphov till frågetecken om penningmängdens definition och tolkning. Figur 7:4 visar de olika måtten. Det framgår att det gör en viss skillnad för 1983 vilket mått man använder. Det officiella svenska måttet som används i figur 7:4 omfattar sedlar, bankinlåning och bankcertifikat. Enligt vår uppfattning är både bankcertifikat och statskuldväxlar så goda substitut för bankinlåning att de bör räknas in i penningmängden. Med denna definition förskjuts åtstramningen av penningpolitiken till slutet av 1983 och hela 1984, men gör den i stället desto mer dramatisk. En viktig or-

FIGUR 7:4
12-månadersförändringar i penningmängden enligt tre olika definitioner.

Källa: Riksbanken.



sak till denna utveckling är att man i stor utsträckning lyckats ersätta stats-skuldväxlar med riksobligationer. Om denna utveckling fortsätter kan man vänta sig ganska betydelsefulla effekter.

Slutsatser

*Penningpolitikens
utveckling i linje
med rådets normer*

Utvecklingen av penningpolitikens uppläggning och av dess resultat tycks således i huvudsak ligga i linje med rådets långsiktiga stabiliseringspolitiska normer med en fast växelkurs och en långsam likviditetsökning som ger trovärdighet åt växelkursen. Penningpolitiken förefaller också konsistent med de av regeringen uppställda inflationsmålen.

Det är värt att notera att den här utvecklingen har ägt rum under en period med minskande användning av reglerande medel. Det har också varit en period med ett relativt stort budgetunderskott. Riksbanken har således visat att det går att föra en stram penningpolitik under ogynnsamma omständigheter med hjälp av en relativt marknadskonform uppläggning av politiken.

Källor för detta kapitel har varit bl a artiklar av Johan Myhrman, Lars Hansson, Johan Lybeck samt Lars och Christina Jonung i *Ekonomisk Debatt* 1973; Kreditpolitiska utredningen. SOU 1982:52, 53; Lars Wohlin, Kreditpolitik i omvandling. *Ekonomisk Debatt* 1983 nr 1; Peter Englund och Jan Wallander, Svar till Lars Wohlin. *Ekonomisk Debatt* 1983 nr 2; Lars Hörngren, *Svensk penningpolitik*. En rapport till SNS Konjunkturråd, september 1984.

8 Spelet om lönerna

Formellt har den svenska kronan även under de senaste tio åren varit knuten till utländska valutor genom fast växelkurs. Efter Bretton Woodssystemets sammanbrott 1973 övergick Sverige till valutasamarbetet i den s k valutatormen, vilket i grunden innebar en D-Mark-standard. Sedan 1977 har den svenska växelkursen varit fixerad gentemot den s k valutakorg — ett vägt genomsnitt av våra viktigaste handelspartners valutor.

Gentemot dessa "normer" för den svenska kronans yttre värde har vi emellertid genomfört nedskrivningar vid inte mindre än fem tillfällen — 1976 (3 procent), våren 1977 (6 procent), hösten 1977 (10 procent), 1981 (10 procent) och 1982 (16 procent). I *praktiken* har vi därför inte haft fast utan rörlig växelkurs. Växelkursen har visserligen inte varit flytande, men den har mer eller mindre passivt anpassats till den faktiska eller förväntade inhemska pris- och kostnadsutvecklingen i stället för att fungera som ett överordnat styrinstrument för den svenska inflationstakten och den ekonomiska politiken i övrigt (jfr tabell 4:3).

Efter varje devalvering har det i den ekonomisk-politiska debatten ställts frågan: "Kan devalveringen lyckas?" Svaren har ofta formulerats i termer av olika scenarier för den internationella konjunkturutvecklingen, prissättningsbeteende och priselasticiteter för svenska exportvaror och företagens investeringsbenägenhet. Men enligt vår mening är frågan felställd. Den viktiga frågan är rimligen: "Varför blir Sveriges ekonomi om och om igen devalveringsmogen?"

Man bör alltså inte se situationerna 1976—77 och 1981—82 som isolerade kostnadskriser, vilka krävde extraordinära åtgärder vid just dessa tillfällen. Läget är i stället det att vi har en kontinuerlig *lönebildningskris* i den svenska ekonomin sedan lång tid tillbaka. Det är denna kris som behandlas i det här kapitlet.

När slutade lönebildningen fungera?

När det gäller att spåra vad som gått snett i svensk lönebildning är en rimlig första fråga vid vilken tidpunkt systemfelen började uppträda. Den konventionella uppfattningen är att lönebildningen fungerade väl ända fram till kostnadsexplosionen i samband med den första oljekrisen. Löneökningarna skulle fram till dess ha legat inom ramen för det samhällsekonomiska utrymmet enligt den s k EFO-modellen.

Vi har haft rörlig växelkurs

Kontinuerlig lönebildningskris

FIGUR 8:1

Sveriges relativa nominallöneutveckling.

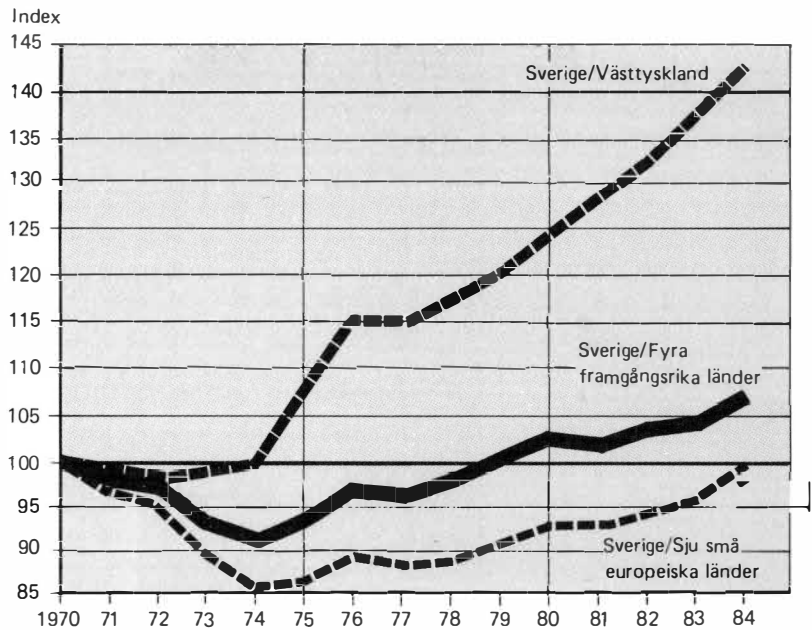
Framgångsrika länder:

Finland, Norge, Schweiz, Österrike.

Små länder: Belgien,

Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Österrike.

Källor: SAF, OECD.



Det finns emellertid en konkurrerande uppfattning, enligt vilken kostnadsproblemen har sina rötter betydligt längre tillbaka i tiden. Enligt denna syn skulle 1949 års devalvering med efterföljande lönestopp tillsammans med Koreaboomen ha skapat en vinstnivå i näringslivet som väsentligt översteg vad som var nödvändigt för en balanserad tillväxt. Löneökningarna under 50- och 60-talen knaprade sedan gradvis in på vinstandelen. Vid konjunkturtoppen 1965–66 hade lönerna kommit i kapp jämviktsnivån och industrisysselsättningen började falla. Fortsatta löneökningar utöver jämviktsnivån var förenliga med full sysselsättning endast på grund av den snabba expansionen av den offentliga sysselsättningen. Enligt denna uppfattning¹⁾ skulle svensk lönebildning egentligen *aldrig* under perioden med centrala förhandlingar ha fungerat på ett sådant sätt att löneökningarna kunnat hållas inom det utrymme som är förenligt med en balanserad utveckling i ekonomin.

Oavsett vilket av de två synsätten som väljs är det dock alldeles klart att löneutvecklingen efter 1974 varit helt oförenlig med de växelkursnormer som lagts på ekonomin. Figur 8:1 visar utvecklingen av timförtjänsten för arbetare inom svensk tillverkningsindustri i förhållande till motsvarande

Har centrala förhandlingarna någonsin fungerat?

¹⁾ Synsättet presenterades mer i detalj i Konjunkturrådets rapport 1980/81. Det bygger bl a på Söderström-Viotti (1979) och Wissén (1983).

utveckling i vårt viktigaste konkurrentland Västtyskland och i de mindre europeiska länderna. Kurvorna tar inte hänsyn till indirekta lönekostnader, produktivitet och växelkursförändringar och säger därför ingenting om utvecklingen av Sveriges relativa kostnadsläge (detta framgår av figur 3:2 i kapitel 3). Däremot visar figuren med all önskvärd tydlighet att de svenska nominallönerna sedan 1974 kontinuerligt tenderar att stiga snabbare än vad som är fallet i jämförbara länder. Det finns ingenting som tyder på att denna tendens brutits, annat än högst temporärt 1977 och möjligen 1981. Tendensen förstärktes klart under 1984.

En vrånbild av lönebildningen

Den allmänna synen på hur svensk lönebildning fungerar är starkt präglad av Saltsjöbadsandan, av erfarenheterna från 50- och 60-talen och av EFO-modellens struktur och samband. Det tankeschema de flesta torde ha i bakhuvudet, när de resonerar om lönebildningen, skulle kunna beskrivas så här:

Den traditionella bilden av lönebildningen . . .

Lönenivån bestäms i regelbundna förhandlingar mellan SAF och LO. Vid avtalsperiodens början föreligger ett visst utrymme för löneökningar vid oförändrad löne- och vinstandel. SAF vill hålla tillbaka löneökningarna för att öka kapitalägarnas vinster. LO vill driva på löneökningarna för att höja löntagarnas inkomster. Om utrymmet överskrids, drabbas bägge parter genom att vinsterna faller och arbetslösheten stiger. Centrala förhandlingar bidrar till att hålla lönenivån inom utrymmet. Staten kan därigenom hålla sig utanför avtalsrörelsen.

. . . har blivit föråldrad och verklighetsfrämmande

Denna bild av svensk lönebildning har nog en gång ägt viss riktighet. Men i dag kan man hävda att den är felaktig på snart sagt varje enskild punkt. LO—SAF-förhandlingarna (oavsett om de förs centralt eller ej) dominerar inte längre lönebildningen. Lönenivån bestäms i hög grad i andra förhandlingar och på det lokala planet genom löneglidning. Något entydigt utrymme enligt EFO-normen kan inte längre fastställas. SAF känner inget huvudansvar för vinstandelens utveckling i samhället. Arbetstagarparten kan knappast varaktigt påverka löntagarkollektivets disponibla inkomster genom förhandlingar med arbetsgivarna. Sysselsättningen bestäms inte bara av det genomsnittliga kostnadsläget utan även i hög grad av den offentliga sektorns expansion och av lönespridningen. Centrala förhandlingar kan ha ett högt pris i termer av minskad lönespridning och höga lönekrav. Staten är allestädes närvarande i lönebildningen före, under och efter avtalsrörelsen genom skattepolitiken, som arbetsgivare, och genom parternas förväntningar på den ekonomiska politiken.

Allt detta bidrar till att göra den traditionella bilden av svensk lönebildning missvisande i dagsläget. Konjunkturrådet visade i en tidigare rapport (1980/81) hur ett slentrianmässigt EFO-tänkande kan leda fel i en situation där priset på våra exportvaror bestäms av den inhemska kostnadsnivån och produktivitetsutvecklingen bestäms av utslagningen av industrikapacitet. Men resonemangen fördes där som om lönebildningen alltså främst var en fråga om centrala förhandlingar, om fördelningen av produktionsresultatet mellan arbete och kapital och som om en lugn kostnadsutveckling främst stod att vinna genom återhållsamhet från löntagarpartens sida. Även den nyligen av fem nationalekonomer (Calmfors m fl) framlagda rapporten om "Lönebildning och samhällsekonomisk stabilisering" förefaller i vissa delar präglad av ett sådant synsätt.

Vi skall här granska några av de ytterligare faktorer som bidragit till att göra denna bild av lönebildningen inaktuell.

SAFs försvagade roll

Parterna borde dela på
ansvaret

All lönebildning sker i förhandling mellan arbetsgivare och arbetstagare på central eller lokal nivå. Om lönerna hamnar på i någon mening för hög nivå, borde alltså ansvaret för detta vila lika tungt på bägge parter. Så är dock inte fallet i Sverige. Ansvaret läggs regelmässigt på löntagarorganisationerna för brist på "återhållsamhet". Man kan fråga sig vad detta beror på. Löntagarorganisationerna kan knappast anses ha något naturligt intresse av återhållsamhet på lönesidan, medan intresset för att hålla tillbaka löneökningarna borde vara mycket välutvecklat på arbetsgivarhåll.

Det finns emellertid flera förklaringar till att Svenska Arbetsgivareföreningens roll som dämpande faktor i löneutvecklingen kommit att kraftigt

TABELL 8:1

De fyra stora avtals-
områdena 1980 (omfatt-
ning i tusental arbetare).

| | | |
|--|--------------------------------------|-----|
| Statliga sektorn | | |
| Statens arbetsgivarverk (SAV) | { SF inom LO TCO-S SACO/SR-S } | 586 |
| Kommunala sektorn | | |
| Svenska Kommunförbundet } Landstingsförbundet } | { SKAF inom LO KTK SACO/SR-K } | 867 |
| Privata sektorn | | |
| SAF | LO | 740 |
| SAF | PTK | 500 |

Källa: SOU 1984:19.

undermineras under de senaste 10—15 åren. Ett viktigt tecken på denna försvagning är LO—SAF-områdets minskande andel av den totala sysselsättningen som omfattas av kollektivavtal. De offentliganställdas andel av det totala antalet löntagare på den svenska arbetsmarknaden har vuxit snabbt sedan 1965 och motsvarade 1980 cirka 43 procent. Eftersom den fackliga anslutningsgraden ökat snabbare på den offentliga sidan dominerade de offentliga avtalsområdena antalsmässigt de privata redan 1980, enligt tabell 8:1.

*Offentliganställda
i praktiken löneledande*

SAFs ställning har försvagats även på andra sätt än rent storleksmässigt. I mitten av 60-talet fick de offentliganställda full formell förhandlingsrätt. Detta i kombination med den offentliga sektorns snabba tillväxt och en förhandlingsmässigt svag arbetsgivarpart på den offentliga sidan ledde till att det offentliga avtalsområdet kan betraktas som i praktiken löneledande sedan denna tid. Löneledarskapet hänger endast i begränsad utsträckning samman med på vilket avtalsområde avtalen *först* undertecknas. Den part, som har största förhandlingsstyrkan kommer de facto att dominera avtalsrörelsen, oavsett när avtalen undertecknas.

*SAF har fått färre
förhandlingsargument*

Inom det offentliga avtalsområdet har en samordning på arbetsgivar sidan (inom den sk Oasen) gradvis vuxit fram. Mellan SAF och de offentliga arbetsgivarna förekommer däremot inga överenskommelser i lönepolitiska frågor. Även bildandet av SFO¹⁾, Arbetsgivareföreningen för samfällt ägda företag och organisationer, en direkt följd av LKAB-konflikten 1969, har bidragit till försvagningen av SAFs position.

*Opinionsläget
försvagar SAF*

Härtill kommer att SAFs förhandlingsstyrka även inom sina begränsade domäner kommit att avta till följd av åtminstone tre faktorer. Den första är den starka ökningen av arbetsrättslig lagstiftning under 70-talet. Arbetstagarpartens intresse av förbättringar i anställningsvillkoren utöver lönen (det som på avtalsjargong kallas "Allmänna Villkor") har under detta decennium nästan fullständigt tillgodosetts genom lagstiftning. Därigenom har ett viktigt förhandlingsvapen vridits ur händerna på arbetsgivarna. Även olika vinstdelningskonstruktioner har försvunnit som ett potentiellt förhandlingsargument i och med lagstiftningen om olika vinstavsättningar och löntagarfonder. Kvar finns egentligen bara lönerna att förhandla om.

Den andra faktorn som minskat SAFs förhandlingsstyrka är det allmänna opinionsläget. Det anses inte föreligga opinionsmässiga förutsättningar för SAF att ta en storkonflikt i syfte att hejda stora löneökningar. Exemplet

¹⁾ SFO sluter avtal omfattande cirka 68 000 LO-anslutna och 40 000 PTK-anslutna.

från 1980, då regeringen efter en lång dyrbar konflikt slutligen gick in och uppmanade SAF att acceptera samhällsskadligt stora kostnadsökningar, manar knappast till efterföljd.

*SAF behöver inte
ta ansvar för vinsterna*

Den tredje faktorn, slutligen, är att SAF knappast ser det som någon huvuduppgift för organisationen att försvara kapitalandelen. En hygglig lönsamhet är visserligen en förutsättning för ett väl fungerande näringsliv. Men, som behandlas nedan, kan arbetsgivarerna numera förlita sig på att regeringen tar på sig det yttersta ansvaret för att vinstandelen ligger på en rimlig nivå. En lönsammare strategi för SAF 1980 hade kanske varit att i stället för att ta konflikt släppa fram ännu större kostnadsökningar och på så sätt påskynda devalveringarna 1981 och 1982. SAF kan i stället för att sätta klackarna i marken ägna sig åt för företagsledarna viktigare uppgifter, som tex produktivitetsfrågor och att söka förändra lönestrukturer som upplevs som expansionshinder. I sådana fall kan det vara ett arbetsgivarintresse snarare än ett löntagarintresse att höja vissa löntagarkategoriernas löner.

*Snarare ett slags
medlare*

Allt detta innebär att SAF inte längre fungerar som en effektiv broms på de totala löneökningarna i samhället. Organisationen kan knappast längre ses som en egentlig motpart i avtalsförhandlingarna ens inom sitt eget begränsade avtalsområde. Snarare bör den betraktas som en remissinstans eller medlare, som lägger synpunkter på och försöker samordna inbördes motstridiga krav som framförs från olika löntagarorganisationer och från regeringen.

Konkurrensen mellan löntagarorganisationerna

*Förhandlingarna —
kamp mellan löntagar-
kollektiv*

I schablonbildningen av lönebildningen förs avtalsförhandlingarna mellan ett löntagarkollektiv och en arbetsgivarpart. Detta kan ha varit en korrekt beskrivning av verkligheten så länge LO—SAF-förhandlingarna fungerade som riktmärke för hela avtalsrörelsen och så länge vinstandelen kunde krympas utan större problem. Med framväxten av ett starkt tjänstemannakollektiv, viktiga nya avtalsområden och med begränsat utrymme för löneökningar har bilden blivit en annan. Avtalsförhandlingarna är i dag i hög grad en kamp mellan olika löntagarkollektiv om andelarna i ett begränsat löneutrymme. Det finns starka motsättningar mellan arbetare och tjänstemän, mellan offentligtanställda och privatanställda, mellan högavlönade och lågavlönade, mellan yngre och äldre, mellan tätort och glesbygd. Motsättningarna kan gälla kontraktsformer, avtalsperiod och anställningsvillkor men avser naturligtvis framför allt fördelningsfrågor och relativlöner. Dessa motsättningar existerar också inom varje enskilt löntagarkollektiv som en spänning mellan central och lokal nivå.

*Löneförhandlingarna
som spel*

Kampen mellan olika löntagarkategorier och de inbördes fördelningsfrågorna riskerar naturligtvis att leda till att den genomsnittliga lönenivån hamnar betydligt högre än vad någon part egentligen avsett. Ingen anser sig ha intresse av att driva upp den allmänna lönenivån, men alla strävar efter att förbättra sin relativa position i lönefördelningen. Summan av alla dessa strävanden blir en inflatorisk löneutveckling som ingen enskild part känner ansvar för. Var och en har ju bara bevakat sin relativa position!

Situationen kan beskrivas som ett spel mellan två löntagargrupper, låt oss kalla dem arbetare och tjänstemän, som båda nöjer sig med att inte försämra sin relativa position i förhållande till den andra gruppen. Grupperna bestämmer sina egna löner oberoende av varandra och båda grupperna kan välja mellan två strategier: stora löneökningar eller små löneökningar. De tänkbara utfallen av denna spelsituation framgår av tabell 8:2.

TABELL 8:2
**Spelet mellan
löntagarorganisationerna.**

| | | Tjänstemännen | |
|-----------|--------------------|--|--|
| | | Stora löneökningar | Små löneökningar |
| Arbetarna | Stora löneökningar | A Oförändrade relativlöner Hög inflation | B Försämrad relativlön för tjänstemännen Låg inflation |
| | Små löneökningar | C Försämrad relativlön för arbetarna Låg inflation | D Oförändrade relativlöner Ingen inflation |

Det kan vara värt att begrunda spelet några minuter. Bägge grupperna antas gärna vilja hamna i ruta D och avstå från egna relativa förbättringar i utbyte mot stabila priser. De skulle därför nöja sig med små löneökningar. Men risken är stor att en av grupperna missbrukar detta läge och passar på att förbättra sin relativlön till priset av endast låg inflation. Den andra gruppen får då som "belöning" för sin återhållsamhet dels sänkt relativlön, dels viss inflation. Det blir därför alltför riskabelt att välja den återhållsamma linjen och spelets enda balanspunkt blir ruta A, med oförändrade lönerelationer och hög inflation. Det hjälper alltså inte att bägge parter "hatar inflationen" för att undvika detta utfall.

En stark arbetsgivarpart skulle naturligtvis kunna hålla tillbaka lönekra-ven från båda grupperna och pressa ned utfallet i ruta D. Men av skäl som

*Riskabelt vara
återhållsam*

redan diskuterats saknar arbetsgivarna både förmåga och starka incitament att hålla tillbaka de totala löneökningarna. Snarare är det så att arbetsgivarparten har egna intressen att tillgodose i spelet om relativlönerna. För dem är brist på exempelvis yrkesarbetare eller tekniska tjänstemän ett hot mot företagets expansionsförmåga. Det gäller därför att undvika att det relativa löneläget på grund av bristande marknadsanpassning utgör ett rekryteringshinder för sådana förhållandevis högvärlade nyckelgrupper.

Vad avtalsrörelsen sålunda i hög grad handlar om är hur ett stort antal motstridiga krav på de avtalsenliga löneökningarnas fördelningsprofil skall kunna förenas med en lönestruktur som medger en smidigt fungerande arbetsmarknad. Arbetsgivareföreningen spelar här en dubbelroll som dels part i målet, dels något slags medlare mellan skilda löntagarintressen. Där emot finns det egentligen ingen part i förhandlingarna som spelar rollen av den totala kostnadsutvecklingens övervakare. Slutresultatet har också vanligtvis blivit att fördelningskonflikterna (tillfälligt) lösts till priset av en ständigt stigande kostnadstrend.

Ingen håller tillbaka löneökningarna

Samordningens för- och nackdelar

Nyckeln till problemet i den spelsituation, som just beskrivits, kan anses ligga i bristen på samarbete mellan de två löntagargrupperna. Om de två "spelarna" kommunicerar med varandra före "spelets" början, och om de dessutom kan enas och ingå bindande avtal med varandra, finns det inga problem att åstadkomma ett utfall med oförändrade relativlöner och stabil prisnivå (ruta D) till gagn för bägge parter — och för samhället i övrigt. Samordning blir i så fall lösenordet för återhållsamma löneavtal.

Är samordning lösenordet?

Samordning — eller centralisering — brukar också framställas som nyckeln till ansvarsfulla uppgörelser i den svenska avtalsrörelsen. Det åberopade skälet har just varit att endast vid ett samlat uppträdande tvingas löntagarorganisationerna att ta samhällsekonomiska hänsyn när de formulerar sina lönekrav. Samordning har också kännetecknat de svenska löntagarorganisationernas agerande i avtalsförhandlingarna i betydligt högre utsträckning än i andra länder. (Endast Norge och Österrike är jämförbara i detta avseende.) Krav har också rests på förnyad samordning i avtalsförhandlingarna som ett sätt att få bukt med kostnadsutvecklingen i Sverige.

Det finns dock anledning att ställa sig tvivlande till att ökad samordning på löntagarsidan skulle kunna bidra till en bättre fungerande lönebildning i dag. Det finns flera skäl till denna skepsis.

För det första är det visserligen riktigt att förbundsvisa, dvs decentralise-

*Decentraliserade
förhandlingar ökar
arbetslöshetsrisken*

rade, förhandlingar reducerar incitamenten till övergripande samhällsekonomiska hänsynstaganden. Men å andra sidan kan de risker, som är förknippade med höga lönekrav, vara större vid decentralisering. En kostnadskris inom ett enskilt avtalsområde kan, åtminstone i den privata sektorn, väntas slå betydligt hårdare mot sysselsättningen inom just detta område än en kostnadskris i ekonomin som helhet.

För det andra kan man inte utgå från att överläggningar mellan "spelarna" före "spelets" början leder till att de faktiskt kommer överens. En samordning kan aldrig eliminera de fördelningspolitiska motsättningarna mellan olika förbund och mellan central och lokal nivå. Snarare är det så, att spänningarna mellan förbunden måste byggas in i de centrala avtalskonstruktioner, som förhandlas fram av löntagarsidan. Detta leder till att den totala avtalsmässiga löneökningen blir större till följd av alla särintressen som måste tillgodoses i samordningsprocessen. Spänningen mellan central och lokal nivå leder i sin tur till löneökningar utöver de avtalsmässiga dels i form av följsamhetsklausuler, kontrollstationsförhandlingar och indexregler, där de relativa positionerna bevakas i själva avtalet, dels i form av löneökningar utöver de avtalsmässiga när de centrala avtalen skall omsättas på lokal nivå. Med bestående fördelningsmotsättningar inom löntagarkollektivet kan sålunda priset för samordning bli mycket högt både i termer av total kostnadsökning och i termer av en arbetslöshetsskapande lönestruktur.

*Priset för samordning
kan bli högt*

Samma invändning kan anföras mot argumentet för en tidsmässig samordning av de framtida avtalen. Det har hävdats att de nu löpande avtalens olikheter i konstruktion och varaktighet skapat orättvisor och brist på jämförbarhet mellan avtalsområdena. Det skulle därför vara eftersträvansvärt att åstadkomma en ny tidsmässig startlinje, där alla förbunden kunde "starta på samma fot". Man missar då poängen att skillnaderna i avtalens konstruktion och löptid bli till *syfte* att till nöds dölja spänningarna mellan och inom förbunden i fördelningshänseende. Oavsett när i tiden den nya startlinjen dras kommer det från många håll att resas krav på kompensation för andra gruppers dittillsvarande löneutveckling. Det är inte klart vad som skulle vara vunnit på att bringa alla dessa konflikter till ytan vid en enda tidpunkt snarare än att låta dem mötas allteftersom avtalen löper ut.

*Förbundsvisa förhand-
lingar kan ge större
stabilitet*

Rent generellt finns det mycket som talar för att en serie förbundsvisa avtal, som löper omlott med varandra, leder till större samhällsekonomisk stabilitet än stora samordnade avtal för i stort sett hela arbetsmarknaden. Det kan visserligen ta längre tid att krama ut inflationen ur ett sådant system. Men å andra sidan är systemet, när de avtalsmässiga löneökningarna

*Centrala förhandlingar
ledde till kostnadskrisen*

väl ligger på en låg nivå, betydligt mer motståndskraftigt mot plötsliga inflationschocker än ett system med centrala avtal.¹⁾

Vi har inte heller något empiriskt underlag för att påstå att centrala avtal skulle vara mer återhållsamma än vad som skulle bli fallet vid en decentraliserad avtalsrörelse. Som inledningsvis diskuterades kan man hävda att det svenska avtalssystemet med centrala förhandlingar under i stort sett hela efterkrigstiden lett till för stora löneökningar i viss bemärkelse. Avtalet 1975—76 visade att effekten av samstämmigt felaktiga förväntningar vid en tidpunkt som råkade sammanfalla med avtalsrörelsen kunde få katastrofala effekter på ett land med så pass centraliserad lönebildning som Sverige då hade.

*Samordning på
arbetsgiversidan?*

I den mån något står att vinna på samordning i avtalsrörelsen borde sådana krav i stället riktas mot arbetsgivarparten. På arbetsgiversidan är det nämligen lättare att se vad som skulle kunna vinnas på en samordning mellan SAF och de offentliga arbetsgivarorganen. Fram till förhandlingarna i mitten av 60-talet dikterade de offentliga arbetsgivarna (åtminstone formellt) ensidigt lönevillkoren i den offentliga sektorn. Dessa blev på så sätt med nödvändighet starkt präglade av den privata sektorn (och därmed av SAF) vad beträffar såväl lönenivå som lönestruktur. Sedan dess förekommer som nämnts inga kontakter i lönepolitiska frågor mellan de offentliga och de privata arbetsgivarna.

Det är svårt att se vilket arbetsgivarintresse som i längden kan tillgodoses av de offentliga arbetsgivarorganen med den dubbelställning dessa intar mellan den politiska och den avtalsmässiga sfären. Genom en samordning mellan de privata och de offentliga arbetsgivarna vad avser såväl nivå som fördelningsprofil på löneökningarna skulle arbetsgiversidans styrka i avtalsförhandlingarna kunna återupprättas. Detta förutsätter givetvis också att de offentliga arbetsgivarna är beredda att gå i konflikt tillsammans med de privata för att ge tyngd åt arbetsgiversidans ståndpunkter.

Behovet av starka arbetsgivare

*Rättvisa kontra
marknadsanpassning*

I huvudsak menar vi att den svenska lönebildningen bäst kan beskrivas som dels en inbördes fördelningskamp om "rättvisa" löner mellan olika löntagargrupper, dels en kamp om "rättvisa" kontra "marknadsanpassade" löner mellan löntagarorganisationerna och arbetsgivarna samt mellan central och lokal nivå. Någon egentlig motpart vad kostnadsnivån beträffar existerar

¹⁾ Det finns en växande teoretisk och empirisk litteratur på detta område. Se t ex Taylor (1980) och Taylor (1983).

Reformera löne- bildningen

rar inte. Statsmakterna har i sista hand ansvaret för de disponibla inkomsterna (via skattepolitiken), för sysselsättningen och för lönsamhetsnivån i näringslivet (via finans- och växelkurspolitiken). Det är dessa faktorer som ligger bakom de senaste årens envisa kostnadstrend och det är här som åtgärder måste sättas in om trenden skall kunna brytas.

På senare tid har framlagts ett antal förslag till reformer av lönebildningen i syfte att förmå löntagarsidan till ökad återhållsamhet i lönekraven. Konjunkturrådet föreslog i 1980/81 års rapport ett system av betingade avtal med utrymmesberoende kontrollstationer där sålunda någon form av vinstdelning skulle äga rum. Från politiskt håll har föreslagits en minskad statlig subventionering av arbetslöshetsförsäkringen i syfte att låta sysselsättningseffekterna av kostnadsdrivande löneökningar slå tillbaka på hela löntagarkollektivet. Den grupp på fem ekonomer (Calmfors m fl) som utrett lönebildningsfrågorna har tagit fasta på och vidareutvecklat bägge dessa förslag.

Enligt Konjunkturrådets mening kan båda handlingslinjerna vara väl värda att prövas. I det långa loppet förefaller det emellertid orimligt att lägga huvudansvaret för återhållsamhet i avtalsrörelsen på löntagarorganisationerna. Dessa är ju ideologiskt och organisatoriskt uppbyggda kring syftet att *förbättra* villkoren för medlemmarna, att omsätta medlemmarnas önskemål i handling. Att försöka få dem att "fungera baklänges" är sannolikt dömt att misslyckas.

Ansvar måste läggas på arbetsgivarna

Huvudansvaret för samhällsekonomiskt rimliga avtalsuppörelser måste enligt rådets mening läggas på arbetsgivarparten vars förhandlingsorganisationer är uppbyggda kring syftet att hålla tillbaka kostnadsökningar. Vår diskussion tidigare i detta kapitel och i kapitel 4 pekar här ut två områden där förändringar är nödvändiga.

Stärk de offentliga arbetsgivarna

Det första är att rent organisatoriskt förstärka arbetsgivarnas förhandlingsmässiga styrka. De offentliga arbetsgivarna spelar här en nyckelroll. De kan förse med större förhandlingsstyrka genom sk "cash limits" i de offentliga anslagen, varigenom avvägningen mellan kostnadsökningar och sysselsättning framstår klarare. De kan också i viss bemärkelse underordnas SAF genom en kraftig decentralisering av de offentliga förhandlingarna till verk och myndigheter (jfr Calmfors m fl) varigenom SAF åter skulle bli den dominerande arbetsgivarparten. De skulle slutligen kunna åläggas att samordna sina lönebud med SAFs. En samordning med exempelvis Statens avtalsverk skulle förbättra SAFs opinionsmässiga konfliktberedskap avsevärt. En konflikt skulle i ett sådant läge gälla vissa löntagarintressen mot samtliga skattebetalares intressen.

Stabiliseringspolitikens spelregler för lönebildningen

Det andra området för förändringar i arbetsgivarrollen gäller stabiliseringspolitikens uppläggnings.

Regimen är avgörande

Krisen i den svenska lönebildningen måste analyseras i samband med förändringar i de grundläggande spelreglerna för den ekonomiska politiken under efterkrigstiden. Försvagningen av arbetsgivarrollen har löpt parallellt med övergången från de normer som styrde svensk ekonomi under 50- och 60-talen — nämligen fast växelkurs, ingen utlandsupplåning och balanserad budget — till 70-talets upplösning då staten ackommoderat höga nominella avtal genom devalveringar och expansiv finanspolitik.

I den stabiliseringspolitiska regim som utvecklats under de senaste tio åren finns det föga incitament för arbetsgivarna att hålla tillbaka de totala kostnadsökningarna, eftersom vinstnivån med viss eftersläpning hållits uppe genom devalveringar oavsett vilka kostnadsökningar som inträffat. SAF har därför koncentrerat intresset till organisations- och produktivetsfrågor samt till att söka främja en mer marknadsanpassad lönesättning.

Prisstabiliseringsnorm . . .

Lönebildningens permanenta kris beror på att det för närvarande saknas en stabiliseringspolitisk norm som kan fungera som ankare såväl för de avtal som parterna träffar som för den ekonomiska politiken. Den viktigaste reformen för att stärka arbetsgivarnas förhandlingsmässiga styrka är således att konsekvent genomföra ett normbaserat prisstabiliseringsprogram så som vi presenterar detta i kapitel 4. Med en trovärdig norm som institutionell ram förvandlas stora allmänna kostnadsökningar till ett reellt hot mot företagens långsiktiga lönsamhetsnivå. Arbetsgivarparten får därmed starka incitament att hålla tillbaka kostnadsökningar.

. . . i kombination med nya spelregler

Trovärdigheten i övergången till en normbaserad stabiliseringspolitik ökar enligt resonemanget i kapitel 4 om den kombineras med förändringar i spelreglerna. Det finns utrymme för åtskilliga reformer av det nuvarande avtalssystemet. Statens roll som arbetsgivare kan stärkas exempelvis genom cash limits för lönekostnaderna. En samordning mellan de statliga och privata arbetsgivarna kan genomföras. Arbetslöshetsförsäkringen kan finansieras huvudsakligen av de fackligt anslutna.

Konfliktkalkyler

Det yttersta provet på arbetsgivarnas vilja och förmåga att bromsa kostnadsökningar uppstår naturligtvis under konflikthot. Arbetsgivarna, såväl de privata som offentliga, ställs här inför svåra avvägningsproblem. Är möjligheten av en långsiktig lägre kostnadsnivå värd sitt omedelbara pris i termer av produktionsbortfall och opinionsförluster? Svaret på frågan beror i stor utsträckning på trovärdigheten hos prisstabiliseringsnormen.

Med hotet om kraftigt fallande vinster kan konfliktkostnaden vara värd att ta. En trovärdig stabiliseringspolitik skapar dessutom en vetskap om arbetsgivarnas ökade konfliktberedskap även hos löntagarorganisationerna. Dessa kan lättare få acceptans för prutningar på sina lönekrav om alternativet framstår som en lång och sannolikt meningslös konflikt.

En icke-ackommoderande uppläggning av stabiliseringspolitiken framställs ofta som huvudsakligen riktad mot löntagarnas organisationer, vilka skall skrämmas till återhållsamhet genom hot om arbetslöshet. Vi delar inte denna syn. Det är tvärtom arbetsgiversidan som är den främsta måltavlan för normpolitiken. Naturligtvis menar vi också att samtliga parter, såväl löntagare som arbetsgivare, gynnas av en norm genom att den skapar en lönebildning som bidrar till samhällsekonomisk balans.

Källor för detta kapitel har varit bl a Calmfors, L, Holmlund, B, Lindbeck, A, Lundgren, N och Ysander, B-C, *Lönebildning och samhällsekonomisk stabilisering*. Diskussionsunderlag för Sparbanksföreningens seminarium på Skepparholmen den 6 december 1984 (stencil); Cameron, D R, *Social Democracy, Corporativism, Labour Quiscent and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society* i Goldthorpe (utg) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford University Press 1984; *Forskning om Lönnsdannelsen i de nordiske land*, Nordisk økonomisk forskningsråd, (stencil 1984); Leion, A, *Bakgrunden till dagens löneförhandlingssystem* (stencil 1984); Nilsson, C, *Lönebildningen i Sverige — en analys av den institutionella ramen kring lönebildningen och löneinflationen* (stencil 1984); Söderström, H och Viotti, S, Money Wage Disturbances and the Endogeneity of the Public Sector in an Open Economy i Lindbeck, A (utg) *Inflation and Employment in Open Economies*, North Holland 1979; Söderström, H, Villkoren för 80-talets avtalsförhandlingar, i Benzell, R m ft. *Stabiliseringspolitik för 80-talet*; Taylor, J B, Aggregate Dynamics and Staggered Contracts, *Journal of Political Economy* 1980; Taylor, J B, Union Wage Settlements During a Disinflation, *American Economic Review* 1983; Wissén, P, Sveriges industrikras: ett långsiktigt problem, *Ekonomisk Debatt* 1983:3.

9 Världsekonomin 1985 — hot och ljusglimtar

*Internationell
konjunkturbedömning*

Sveriges ekonomiska utveckling under 1985 kommer att i hög grad präglas av den internationella konjunkturutvecklingen och av den ekonomiska politik som bedrivs i de viktigare länderna. I detta kapitel söker vi sammanfatta de konjunkturbedömningar för världsekonomin under nästa år, som framställs av olika internationella organ (se källförteckningen i slutet av kapitlet). Inslaget av egna bedömningar är mycket litet. Däremot söker vi diskutera ett antal problemområden som vi uppfattar som särskilt väsentliga för den framtida utvecklingen och som kan komma att bli avgörande för den politik som förs i de större länderna.

Återhämtningen 1983—85

Industriländernas återhämtning, som tog sin början för cirka två år sedan efter en lång och djup recession under de första åren på 80-talet, har under 1984 förstärkts. Enligt OECDs beräkning var BNP-tillväxten i medlemsländerna 5 procent 1984, en fördubbling jämfört med 1983. I slutet av 1984 mattades uppgången i den ekonomiska aktiviteten och 1985 beräknas ge en lägre tillväxt.

*Inflationsbekämpningen
har lyckats*

Den inflationsbekämpande strategi för den ekonomiska politiken som de flesta industriländer följt har bringat ned inflationstakten till ett genomsnitt på ungefär 5 procent 1984. Detta är en låg siffra jämfört med perioden efter 1973, men fortfarande över genomsnittet för 50- och 60-talen. 1985 räknar OECD med en oförändrad inflationstakt för de västliga industriländerna som helhet.

Arbetslösheten ligger emellertid kvar på en hög nivå. Jämfört med tiden för den första oljekrisen är det fråga om en fördubbling från 5 till cirka 10 procent, dock med stora variationer mellan länderna. 1985 förutses inte innebära någon förbättring av arbetsmarknadsläget.

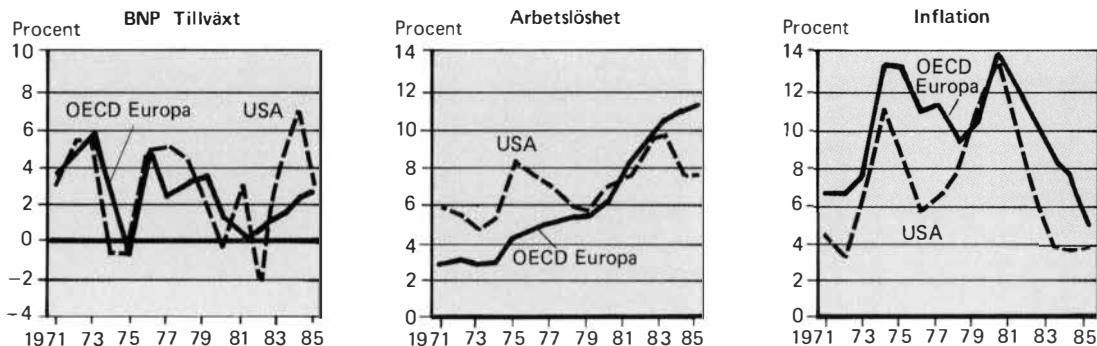
Europa släpar efter

Ett särdrag i den nuvarande ekonomiska återhämtningen är dess ojämna spridning. Det mycket kraftiga uppsvinget i USA har stimulerat hela världsekonomin. Men i Europa har den inhemska efterfrågan inte följt med i samma utsträckning som vid tidigare konjunkturuppgångar. Särskilt påtaglig är skillnaden i utveckling på arbetsmarknaden. I figur 9:1 sammanfattas det senaste decenniets utveckling i USA och Västeuropa.

FIGUR 9:1

BNP-, arbetslöshets- och inflationsutveckling i USA och OECD.

Källor: OECD och EFTA.



De icke oljeproducerande u-länderna har under början av 80-talet drabbats hårt av kombinationen recession i världsekonomin, försämrade terms of trade och stigande räntor vilket tvingat fram hårda åtgärder för att dra ned importen. 1984 innebar emellertid en förbättring framför allt genom en ökad export till USA. Ungefär hälften av försämringen i den amerikanska bytesbalansen 1983—85 svarar mot en förbättring av u-ländernas bytesbalans. BNP växte med 3,8 procent och även prognosen för 1985 är ljus, med en tillväxt på 4,3 procent.

Tabell 9:1 sammanfattar de ekonomiska utsikterna för världsekonomin under 1985.

*Förbättring
för u-länderna*

USA: återhämtningen saktar ner

I den internationella återhämtningen har det starka amerikanska uppsvinget spelat huvudrollen. Detta startade mot slutet av 1982 med en uppgång i den privata konsumtionen. Bostadsbyggandet följde efter och från slutet av 1983 även industrins investeringar, dvs den typ av faktorer som traditionellt bidrar till en konjunkturuppgång. Dessa faktorer förstärktes kraftigt av en expansiv finanspolitik i form av skattesänkningar som stärkte hushållens köpkraft.

*Finanspolitiken
förstärkte uppsvinget
i USA*

Reaganadministrationens budgetpolitik har i praktiken inneburit en fundamental omläggning av finanspolitiken från målet att ha en balanserad

TABELL 9:1

Utvecklingen under 1983 och 1984 samt en prognos för 1985.

| | 1983 | 1984 | 1985 |
|---|-------|-------|-------|
| BNP-tillväxt, procent | | | |
| USA | 3,7 | 7,8 | 3,0 |
| Japan | 3,0 | 5,8 | 5,3 |
| OECD Europa | 1,3 | 2,3 | 2,5 |
| OECD totalt | 2,6 | 4,8 | 3,0 |
| Icke oljeproducerande u-länder | 1,8 | 3,7 | 4,3 |
| Arbetslöshet, procent | | | |
| USA | 9,6 | 7,5 | 7,0 |
| Japan | 2,6 | 2,8 | 2,5 |
| OECD Europa | 10,4 | 11,0 | 11,5 |
| OECD totalt | 8,9 | 8,5 | 8,5 |
| Inflation, procent | | | |
| USA | 3,7 | 3,3 | 3,5 |
| Japan | 1,6 | 2,5 | 2,8 |
| OECD Europa | 8,4 | 8,1 | 6,7 |
| OECD totalt | 5,3 | 5,0 | 4,8 |
| Bytesbalans (miljarder dollar) | | | |
| USA | — 42 | — 100 | — 131 |
| Japan | 21 | 32 | 40 |
| Västtyskland | 4 | 2 | 7 |
| OPEC | — 19 | + 1 | — 4 |
| Icke oljeproducerande u-länder | — 41 | — 32 | — 40 |
| Summa (statistisk missvisning) | — 25 | — 71 | — 86 |
| Varuhandel (procentuell volymförändring) | | | |
| OECD-ländernas export | 2,4 | 9,0 | 5,7 |
| Icke-OECD-ländernas export | — 0,9 | 6,1 | 4,5 |

Källor: OECD, EFTA.

budget vid full syselsättning till ett stort och växande strukturellt underskott i de offentliga finanserna (figur 9:2).

Som en följd av det starka uppsvinget, men även på grund av stabila löne-kostnader har arbetslösheten fallit från sin toppnotering på 10 procent 1982 till 7,5 procent vid halvårsskiftet 1984. Under samma period har inflations-takten sjunkit från nära 15 procent till 4,5 procent. För hela 1984 beräknas den amerikanska inflationen komma ned till 3,3 procent. Den gynnsamma utvecklingen när det gäller priserna kan till stor del förklaras av dollarupp-gången samtidigt som prisutvecklingen på råvaror och bränsle varit svag.

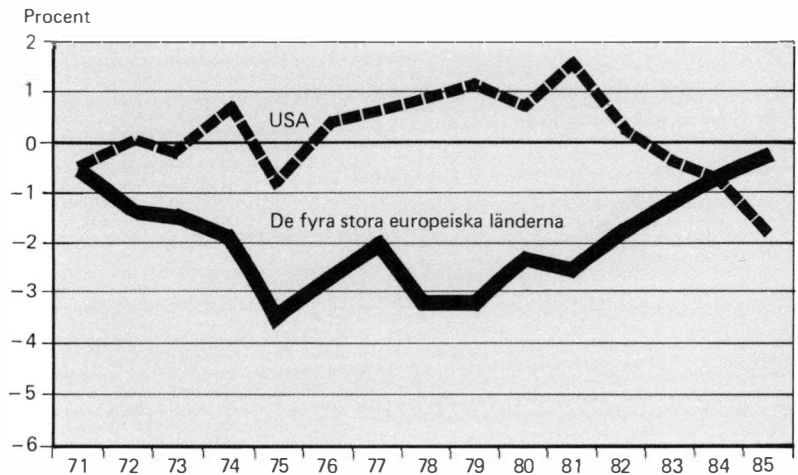
*Inflationen i USA
drygt 3 procent*

FIGUR 9:2

Den offentliga sektorns strukturella budgetsaldo i procent av BNP i USA och fyra stora europeiska länder.¹⁾

¹⁾ Västtyskland, Frankrike, Storbritannien, Italien.

Källa: OECD.



Avmattad tillväxt

Den amerikanska expansionen kommer sannolikt att fortsätta i en långsammare takt under 1985. En markant avmattning noterades tredje kvartalet 1984 då BNP-tillväxten stannade på 1,9 procent, räknat på årsbasis. Även om det växande budgetunderskottet stimulerar efterfrågan kommer det troligen, i kombination med en stram penningpolitik, att hålla uppe räntorna eller t o m pressa upp dem ytterligare. Den långa reala räntan var vid slutet av 1984 4 procent högre i USA än i Europa (figur 9:3).

Europa: återhämtningen förblir svag

Den amerikanska uppgången har haft påtagligt gynnsamma effekter på världsekonomin. Den snabba tillväxten i kombination med en försämrad konkurrenskraft har givit en större direkt efterfrågeeffekt på omvärlden än vanligt. Men för Europas del har effekterna av denna efterfrågestimulans varit mindre än väntat med tanke på erfarenheterna från tidigare konjunkturuppgångar. Detta måste tillskrivas den restriktiva finans- och penningpolitik som förs i Europa.

Enligt uppskattningar från OECD har de fyra stora europeiska länderna reducerat sina strukturella budgetunderskott med 3 procent av BNP under perioden 1980—84, som ju i huvudsak har varit en recessionsperiod. Denna trend väntas fortsätta under 1985. Med några få undantag är de europeiska underskotten i de offentliga finanserna i dag helt och hållet konjunkturrellt betingade, dvs de skulle försvinna eller t o m vändas till överskott (i Storbritannien och Västtyskland) om aktiviteten i ekonomin kom upp i nivå med full sysselsättning (figur 9:2).

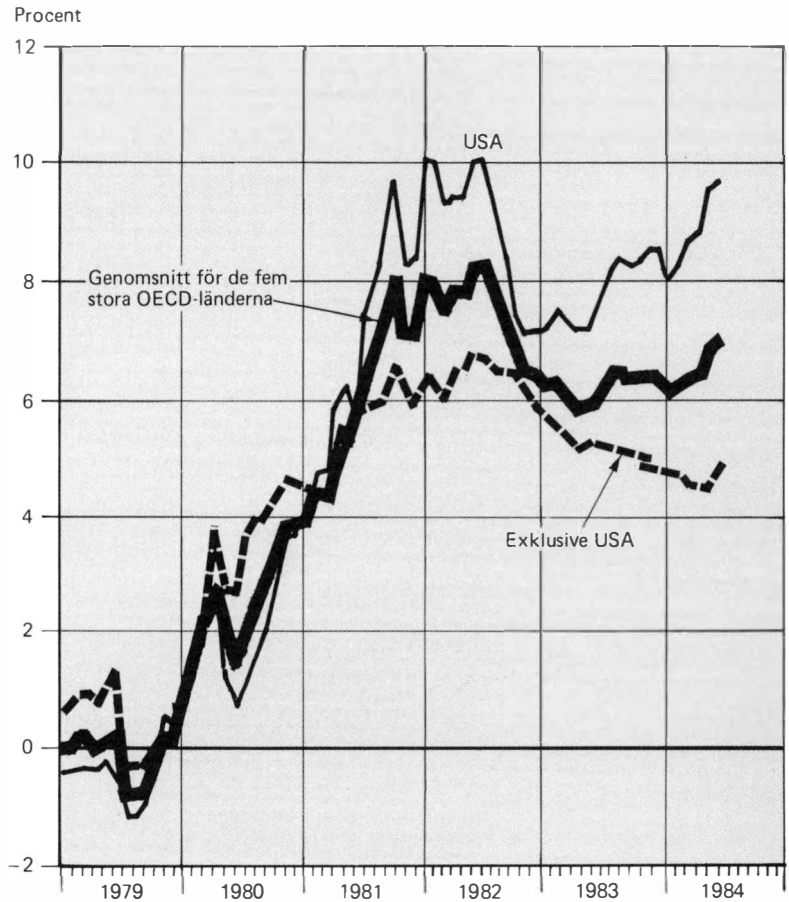
Restriktiv finanspolitik

FIGUR 9:3

Realräntan i USA och fem stora OECD-länder.¹⁾

¹⁾ USA, Västtyskland, Frankrike, Storbritannien, Japan.

Källa: EFTA.



Stram penningpolitik

Penningpolitiken har varit relativt stram sedan mitten av 1983 och hållit tillbaka den ekonomiska tillväxten. Tillväxten i penningmängd har pressats under de uppsatta målen under den pågående återhämtningen för att möta de impulser till ökad inflation som ligger i att de europeiska valutorna deprecierats mot dollarn. Penningpolitiken har emellertid inte varit så stram att den tvingat upp det europeiska ränteläget till samma nivå som det amerikanska, vilket bidragit till den räntedifferens som uppstått.

Svag och ojämn återhämtning

Den europeiska återhämtningen har inte bara varit svag utan även ojämnt fördelad. Några länder, särskilt de som varit framgångsrika i sin inflationsbekämpning och fått ned det strukturella budgetunderskottet, tex Storbritannien och Västtyskland, upplever nu en svag konjunkturuppgång. I andra länder, som Frankrike och Italien, inriktas politiken i första hand på att

komma tillrätta med inflationen och fundamentala obalanser i statsfinanser och utrikestransaktioner. Den ekonomiska politiken lägger i dessa länder hinder för konjunkturuppgången.

Allmänt väntas finans- och penningpolitiken i Europa förbli stram i syfte att ytterligare få ned budgetunderskotten och hålla nere inflationen. Den positiva effekt som nedgången i inflation haft på hushållens efterfrågan kan väntas avta gradvis och tillväxten i den privata konsumtionen antas bli ganska blygsam, cirka 1 procent 1985. Prognosen för investeringarna är något ljusare med en tillväxt på 3 procent 1985.

Den allmänna bedömningen är att BNP-tillväxten i Europa nådde sin topp under slutet av 1984 och under innevarande år förväntas falla till en underliggande trendmässig tillväxttakt på 2 procent. Den svaga återhämtningen har varit förenad med sjunkande inflation och förbättrade bytesbalanser men med fortsatt ökad arbetslöshet, även om ökningstakten har avtagit. Arbetslösheten kommer troligtvis att stiga till 11,5 procent under 1985.

Arbetslösheten fortsätter stiga 1985

Arbetslöshetsproblemet

Utvecklingen på arbetsmarknaden i USA skiljer sig påtagligt från den i Europa och denna skillnad väntas bestå under de närmaste åren. I USA har i dag 20 miljoner fler människor arbete än 1973. I Japan har mer än fem miljoner nya jobb tillkommit under samma period. Inom EG däremot är antalet sysselsatta i dag cirka en och en halv miljon *färre* än för tio år sedan. Arbetslösheten har ökat stegvis i Europa, från 3 procent till 5 procent efter den första oljekrisen och från 5,5 procent till 11 efter den andra. Det råder emellertid en stor skillnad i arbetslöshet mellan de europeiska länderna; i t ex Schweiz är arbetslösheten omkring 1 procent, medan den i Holland och Belgien ligger runt 15 procent.

I USA har arbetslösheten varierat cykliskt kring en svagt stigande trend. Arbetslösheten har kommit ned från 10,7 procent i slutet av 1982 till 7,5 i dag, vilket inte är påtagligt mycket högre än genomsnittet för den förra återhämtningen 1976—79.

Den snabba sysselsättningstillväxten i USA före 1983 kan inte förklaras med en snabbare tillväxt av efterfrågan och produktion. Skillnaden i kumulativ tillväxt mellan USA och Europa har varit obetydlig. Det har i stället varit en långsammare reallönetillväxt och en större flexibilitet på arbetsmarknaden som gjort det möjligt för den amerikanska ekonomin att absorbera den snabbt växande arbetsstyrkan. I de flesta europeiska länder har reallönerna vuxit snabbare än i USA. Detta har inverkat negativt på arbetskraftsefterfrågan och stimulerat efterfrågan på arbetsbesparande kapi-

Stark sysselsättningsökning i USA och Japan

Flexibiliteten lägre i USA

talustrustning. Lägre grad av flexibilitet i relativa löner, mindre rörlighet hos produktionsfaktorerna och en minskad vilja att anpassa produktionsstrukturen är också orsaker till den svaga utvecklingen i Europa. Den genomsnittliga arbetslöshetstiden och andelen långtidsarbetslösa av den totala arbetslösheten är tre till fyra gånger så hög i Europa som i USA.

Många europeiska länder, bland dem Sverige, har i en betydande omfattning använt subventioner för att skydda industrier som mött olika slags problem. Dessa stöd har skyddat sysselsättningen för en tid, men de har också inneburit att tillväxt och sysselsättning på lång sikt kan ha hämmats. Stöd till sysselsättning i några industrier kan också ha ökat svårigheterna i andra.

Dessa argument betyder inte att efterfrågan har varit tillräcklig i Europa. Efterfrågans betydelse för sysselsättningen visas tydligt av den nuvarande återhämtningen. I USA har en expansiv politik ökat efterfrågan och sysselsättningen och minskat arbetslösheten. I Europa har en stram ekonomisk politik begränsat efterfrågan och hållit tillbaka återhämtningen så att den inte blivit så stark att den kunnat förhindra en fortsatt ökad arbetslöshet.

Sammanfattningsvis står det klart att Europas arbetslöshetsproblem till sin karaktär är både "klassiskt", dvs har sin förklaring i för höga reallöner, och "keynesianskt", dvs avhängigt en för låg effektiv efterfrågan i ekonomin, även om det inte går att säga hur arbetslösheten fördelar sig på dessa typer. Enbart en stark ekonomisk tillväxt räcker därför inte för att lösa arbetslöshetsproblemet under 80-talet. Det skulle behövas en real ekonomisk tillväxt på 5 procent per år för att få ned arbetslösheten till tolerabla nivåer. Inte heller kan en långsammare reallöneutveckling, ökad flexibilitet i relativa löner och förbättrade incitament för den privata sektorn ensamt skapa tillräckligt med arbetstillfällen. Det krävs i stället en kombination av varaktig tillväxt, flexibilitet i reala och relativa löner, större rörlighet av produktionsfaktorer och en mer dynamisk strukturomvandling. I länder utan strukturella budgetunderskott talar detta för en finanspolitisk expansion genom skattesänkningar, eftersom sådana kan ge både lägre lönekostnadsstegringar och lägre indirekta arbetskraftskostnader och följaktligen ökad efterfrågan på arbetskraft.

Enbart tillväxt klarar inte arbetslösheten

U-ländernas skuldproblem

Vid sidan om arbetslösheten är vissa u-länders omfattande skuldsättning till utlandet det stora problemet för världsekonomin i dag. För de icke oljeproducerande u-länderna utgjorde 1984 utlandsskulden 730 miljarder dollar, vilket motsvarar 150 procent av årsexporten från dessa länder. För några

U-ländernas skuld 730 miljarder dollar

av de mest skuldsatta länderna uppgår utlandsskulden till mellan 300 och 400 procent av exporten.

Sedan den mexikanska krisen 1982, då Mexiko temporärt inställde betalningarna på sin utlandsskuld har omkring 30 länder följt efter och cirka 100 miljarder dollar i förfallna räntor och amorteringar har blivit omförhandlade. Bankernas utlåning till de skuldsatta länderna har blivit mer restriktiv. Internationella organ som IMF och Världsbanken har med stora ansträngningar försökt kompensera detta bortfall.

Bankerna i väst är emellertid så exponerade för u-ländernas skuldsättning att denna utgör ett potentiellt hot mot hela det finansiella systemet. De största amerikanska bankerna har utestående fordringar på u-länderna som uppgår till 280 procent av deras egna kapital. Om en tredjedel eller mer av dessa fordringar skulle bedömas som värdelösa och skrivas av skulle dessa banker gå i konkurs. En avskrivning av ett års räntor och amorteringar från Argentina, Brasilien och Mexiko skulle eliminera vinsterna och en tredjedel av det egna kapitalet för de tio största bankerna i USA. Även om centralbankerna kan ingripa och mildra konsekvenserna kan skuldskrisen utgöra ett hot mot hela det finansiella systemet i västvärlden och starta en kumulativ nedgång i världsekonomin.

Utvecklingen av världshandeln, terms of trade, realräntor och dollarkurs, men också de skuldsatta ländernas förmåga att anpassa sig och de västliga bankernas och regeringarnas vilja att förse dessa länder med kredit blir avgörande för hur allvarligt hotet från skuldskrisen blir.

En grundläggande fråga är om skuldskrisen kan betraktas som ett temporärt *likviditets*problem eller ett mer permanent *soliditets*problem, dvs en bristande långsiktig betalningsförmåga. Hittills har banksystemet behandlat skuldfrågan som ett likviditetsproblem och förlängt lånen snarare än avskrivit dem, vilket skulle ha varit en nödvändig åtgärd om det hade betraktats som ett soliditetsproblem.

En känslighetsanalys för åren 1984–86 visar att om OECD uppnår en tillväxt på 3 procent, om räntan sjunker till 8 procent, om priset på olja inte stiger över 29 dollar per fat, om dollarn deprecieras med 15 procent och om de skuldsatta ländernas egen tillväxt ökar till 4,5 procent skulle resultatet för de 19 största skuldländerna bli att utlandsskulden som andel av exporten sjunker från 190 procent 1982 till 160 procent 1986. Om detta är ett realistiskt scenario är skuldskrisen mer ett likviditetsproblem än ett soliditetsproblem.

Men manöverutrymmet är inte stort. Om OECD-länderna bara når 2 procents tillväxt i stället för 3, eller om räntan stiger med 5 procentenheter

Storbanker i riskzonen

Skuldskrisen likviditets- eller soliditetsproblem?

Hotbild för bankerna

uppnås exempelvis ingen förbättring i de skuldsatta ländernas kreditvärdighet. Skulle världsekonomin komma in i en recession under 1986—87 kommer skuldfrågan för några länder definitivt att bli ett soliditetsproblem och en avskrivning snarare än en förlängning av lånen aktualiseras.

En hotbild för de västliga bankerna är att skuldländerna skulle finna det mer attraktivt att gå i konkurs än att fortsätta att delta i finansiella rekonstruktioner som kräver långtgående anpassningsåtgärder som motprestation för nya lån. Incitamenten för en konkurs har ökat för de mest skuldsatta länderna. I dag överstiger nämligen dessa länders räntebetalningar deras nettouplåning vilket innebär att en konkurs eller ett moratorium skulle medföra ett nettosparande. Nu är dock konsekvenserna av en konkurs mer långtgående än så. Bland skuldländerna skulle ett konkursland löpa risken för en framtida isolering från internationell handel och kreditmarknad.

Protektionismen förvärrar skuldskrisen

Skuldländerna kan slutligen aldrig klara räntor och amorteringar om deras försök att öka sin export möts med protektionistiska åtgärder i industriländerna. Export från u-länderna drabbas i dag hårdare av befintliga handelshinder, tex på områden som textil, kläder, skor, stål, koppar, socker m m än industriländer. Handelspolitiken i västvärlden är därför också central för en lösning av skuldproblemet.

Hur varaktig blir återhämtningen?

En förutsättning för en långsiktig lösning på problemet med den höga arbetslösheten liksom för den skuldskris vissa u-länder har hamnat i, är att den återhämtning i världsekonomin som förutspås fortsätta under 1985 blir tillräckligt uthållig och ger en långsiktig högre tillväxttakt. Det finns emellertid på flera områden en osäkerhet om den framtida utvecklingen och potentiella hot mot en varaktig återhämtning. Vi skall här peka på två sådana riskområden för den mer kortfristiga konjunkturutvecklingen.

Lönekostnaderna stiger långsammare

Inflationen har i de flesta OECD-länderna kommit ned på en betydligt lägre nivå än tidigare samtidigt som skillnaderna i inflationstakt mellan länderna har minskat. Det är i hög grad en långsammare ökningstakt i lönekostnaderna som bidragit till denna nedgång i prisstegringarna. I flera länder är inflationen nu lägre än den var det första året i den förra konjunkturuppgången. Trenden att konjunkturuppgångar startar på en allt högre inflationsnivå har därmed brutits.

Den lugna takten i den internationella återhämtningen talar för en fortsatt låg inflation. Någon kraftigare uppgång i råvarupriserna förefaller inte sannolik, inte heller en acceleration i lönekostnaderna med tanke på den hö-

Inflationsförväntningar bakom realräntan

ga arbetslösheten. Risken för en stor oljeprisstegring tycks också vara liten.

Det råder emellertid alltså en stor osäkerhet om den framtida inflationen. Risken finns att inflationsförväntningarna har stannat kvar på en hög nivå. Den höga realräntan är en indikation på att den förväntade framtida inflationstakten blir betydligt högre än dagens.

I USA kan sådana förväntningar knytas till effekterna av det stora budgetunderskottet och styrkan i konjunkturuppgången. Den snabba expansionen gör att flera sektorer snart kan komma att slå i kapacitetstaket med en snabbare prisstegring som följd. I Europa kvarstår mycket av den höga inflationsbenägenhet som ligger i inflexibla kostnads-prisrelationer och andra strukturella problem. Det är svårt att avgöra om den inflationsbekämpande ekonomiska politik som de flesta länder fört under de tre senaste åren fått ned ökningstakten i lönekostnaderna till en permanent lägre nivå, som håller även vid en snabbare tillväxt i ekonomin.

Inflationsuppgång utlöser motåtgärder

Om en acceleration i prisstegringstakten registreras kommer detta att utlösa ekonomisk-politiska åtgärder som kan göra abrupt slut på återhämtningen. Det förefaller klart att de stora länderna inte kommer att ge upp vad de vunnit på inflationsfronten eftersom huvudsyftet med den deflationistiska strategin varit att varaktigt få ned inflationen och inflationsbenägenheten.

Räntorna har, både i nominella och reala termer, förblivit mycket höga jämfört med tidigare konjunkturcykler. Huvudorsaken till de höga räntorna i USA är det stora och växande budgetunderskottet som i kombination med en stram penningpolitik och i konkurrens med en växande privat kreditefterfrågan pressar upp räntorna. Realräntorna tog ett snabbt kliv uppåt 1981 då finanspolitiken lades om i expansiv riktning. Det kraftiga kapitalinflödet som följt av att de amerikanska räntorna legat högre än omvärldens tillfredsställer i dag hälften av det lånebehov som budgetunderskottet skapar.

USA klarar höga räntor bättre

Den amerikanska ekonomin har dock visat sig vara mindre känslig för höga räntor än den europeiska. Delvis förklaras detta av den förändring i skattelagstiftningen som genomfördes 1981, vilken innebar att avkastningen efter skatt på företagets investeringar steg kraftigt. De negativa effekterna av den höga räntan har också motverkats av att den snabba tillväxten i efterfrågan höjt den faktiska och förväntade lönsamheten. Det är dock knappast troligt att den förväntade avkastningen på reala investeringar på lång sikt skall kunna konkurrera med de höga finansiella räntorna. Det är vidare värt att notera att det höga ränteläget inte lett till ett ökat privat spa-

Underskott hot mot återhämtningen

rande, vilket annars skulle kunna lätta på efterfrågetrycket på kreditmarknaden.

Det stora amerikanska budgetunderskottet och de höga räntorna blir därför på längre sikt ett hot mot återhämtningen i den amerikanska ekonomin och i hela världsekonomin. Genom den stora roll som USA och dollarn spelar på de finansiella marknaderna och i världshandeln sprider sig förändringar i den amerikanska ränran snabbt till andra länder. De kapitalinflöden som skillnader i räntor ger upphov till bidrar dessutom till att upprätthålla växelkurser och konkurrensförhållanden som på längre sikt kan leda till allvarliga felinvesteringar.

Två frågetecken

För Sveriges vidkommande tyder de internationella prognoserna för 1985 på att den ekonomiska politiken bör utgå från en avtagande men fortsatt god tillväxt i världshandeln, en fortsatt nedgång i den internationella inflationstakten och en räntenivå som visserligen kan falla men förblir hög i historiskt perspektiv. Det finns dock, som diskuterats ovan, åtskilliga orosmoln vid horisonten, och det vore därför inte tillrådligt att i särskild hög grad förlita sig på precisionen i de officiella prognoserna.

Dollarkursen frågetecken

De två kanske viktigaste frågetecknen för Sveriges del gäller dollarkursens utveckling och den ekonomiska politiken i de europeiska länderna. Vi skall avslutningsvis kort beröra dessa frågor.

Dollarkursen sjönk något under våren 1984 men fortsatte sedan åter att stiga och nådde under hösten nya "all time high". Den effektiva dollarkursen, mätt med ett index för arbetskraftskostnad per producerad enhet justerat för växelkursförändringar, var vid slutet av 1984 cirka 40 procent högre än vid slutet av 1980 (figur 9:4).

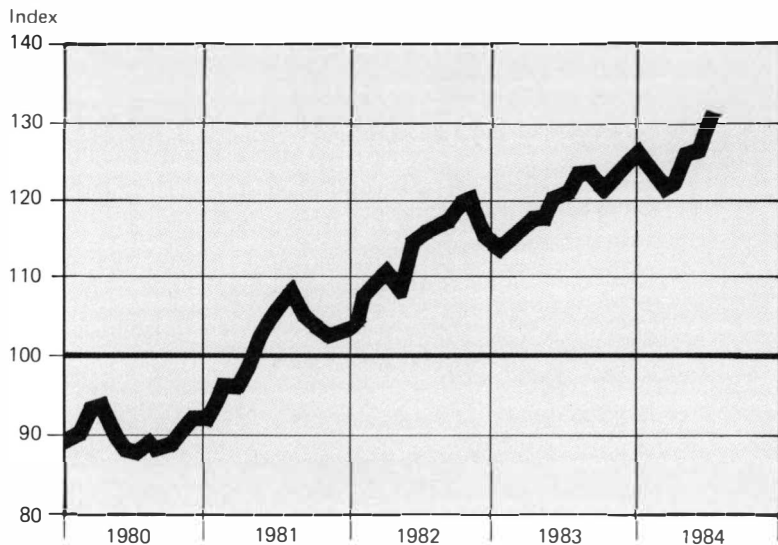
Övervärderingen av dollarn 15—20 procent

Det står helt klart att den nuvarande dollarkursen inte är förenlig med långsiktig balans i den amerikanska utrikeshandeln. Den reala övervärderingen av dollarn beräknas ligga i storleksordningen 15—20 procent. Det skulle krävas många år av permanent lägre kostnadsökningar i USA än i Europa och Japan för att den amerikanska konkurrenskraften skulle återställas vid nuvarande växelkurser. Inte mycket talar för sådana varaktiga skillnader i kostnadsutveckling mellan USA och dess konkurrentländer. Inte heller hjälper en långsammare tillväxt i USA och snabbare i resten av OECD till för att minska underskottet i den amerikanska bytesbalansen. Beräkningar tyder i stället på att det amerikanska bytesbalansunderskottet vid nuvarande dollarkurs kommer att växa till omkring 200 miljarder dollar

FIGUR 9:4

Effektiv växelkurs för USA-dollarn (Index 100 = genomsnitt för 1974—83).

Källa: EFTA.



(4 procent av BNP) 1989. Detta skulle kräva ett kapitalinflöde till USA på omkring 700 miljarder dollar fram till dess.

Den stora frågan är därför hur länge ett privat kapitalinflöde till USA kan kompensera de växande bytesbalansunderskotten och hålla dollarn uppe. Som nämnts brukar inflödet förklaras med avkastningsskillnaden på reala och finansiella tillgångar och med en allmän tilltro till den amerikanska ekonomin ("safe haven"-argumentet). Med den långsammare tillväxten i den amerikanska ekonomin kommer rimligen avkastningen på reala investeringar att avta. Under hösten har även avkastningen på finansiella tillgångar fallit. Ändå har dollarn förblivit stark.

En förklaring till denna fortsatta styrka har varit att kapitalinflödet nu söker sig till den långa delen av marknaden, där kapitalvinster uppstår vid fallande räntenivå. Inflödet borde då rimligen påskynda räntefallet och eliminera den hittillsvarande avkastningsskillnaden till USAs förmån. I detta läge kan andra valutor, som tex Yen, D-Mark och Schweizerfranc, komma att framstå som intressantare placeringsalternativ för de internationella portföljförvaltarna. Det räcker med en viss broms på det privata kapitalinflödet för att dollarn skall försvagas och skapa förväntningar om fortsatta deprecieringar. Ett stort dollarfall skulle kunna komma mycket hastigt. Det är osannolikt att den amerikanska centralbanken skulle kunna eller vilja göra mycket för att hejda ett sådant fall. Inte heller är det alldeles osannolikt att fallet för en tid skulle kunna driva ned dollarn *under* sitt långsiktiga jämviktsläge, dvs att växelkursen skulle falla med mer än 20 procent. Även

Hur länge varar kapitalinflödet?

Ett dollarfall kan komma hastigt

om det inte står klart om och när ett sådant scenario infrias, är det ändå uppenbart att den nuvarande valutasituationen är mycket labil.

För Sveriges del är innebörden av ett dollarfall att den strålände exportkonjunkturen på den amerikanska marknaden bryts. Effekten på exportindustrin kompenseras av en motsvarande uppgång för D-Marken och eventuellt det brittiska pundet. Förändringen i konkurrenssituationen och marknadsutvecklingen kommer dock att kräva omställningar och anpassningar som kan komma att upplevas som smärtsamma.

Samordnad expansion?

Den andra viktiga frågan för Sveriges ekonomi gäller den ekonomiska politiken i OECD-länderna och särskilt i de större europeiska länderna. Som nämnts driver nästan alla viktiga länder numera en monetaristiskt inriktad penningpolitik med strama normer för penningmängdens tillväxt. Däremot föreligger stora skillnader i finanspolitik mellan den expansiva uppläggningsen i USA och den kontraktiva i Europa. Det har hävdats att världsekonomin skulle ha mycket att vinna på en mindre expansiv finanspolitik i USA — med bl a lägre räntor till följd — och en mindre kontraktiv finanspolitik i Europa — så att ett ekonomiskt uppsving kunde få fart. I OECD vädras med jämna mellanrum önskemål om en samordnad finanspolitisk expansion i de större europeiska länderna. Som bl a framgått av kapitel 3 (tabell 3:1) skulle en sådan samordnad expansion få mycket gynnsamma effekter på den svenska ekonomin. Det är därför inte överraskande att Sverige hör till de länder som driver dessa önskemål hårdast i de internationella organisationerna.

En realistisk bedömning är emellertid att några större förändringar i de viktigare ländernas ekonomiska politik inte kommer att äga rum inom det närmaste året. De politiska kostnaderna för den höga arbetslösheten är redan tagna. Regeringarna är hårt prestigebundna vid sina utfästelser att skapa balans i de offentliga finanserna genom en restriktiv finanspolitik. Det spelar därvid knappast någon roll att de resterande underskotten i exempelvis Västtyskland och Storbritannien är av konjunkturell karaktär och följaktligen skulle försvinna vid en höjd aktivitetsnivå.

Vinsterna av en samordnad expansion begränsas också av att det inte i första hand är rädslan för underskott i bytesbalansen som håller tillbaka finanspolitiken. Utöver målen för statsfinanserna är det inflationshotet som är styrande för politiken. En samordnad expansion skulle ur denna synvinkel snarast vara mer riskfylld än en expansion i ett enskilt land med en fortsatt kontraktiv politik i omvärlden.

Samordnad finanspolitisk expansion i Europa . . .

. . . inte utan risker

*Den nya politiken
skapar prisstabilitet*

Från svensk synpunkt måste vi sannolikt acceptera att föreställningarna om att genom finanspolitisk finjustering hålla efterfrågan uppe i stort sett är övergivna i Europa. Vi bör inrikta oss på att ta tillvara fördelarna av denna politikomläggning snarare än att hoppas på att den keynesianska politiken skall komma tillbaka. Till fördelarna hör en visserligen långsam men sannolikt stabilare produktionstillväxt i framtiden. Framför allt skapar politiken en prisstabilitet, som kan utgöra ett gott ankare för en svensk växelkursnorm.

Källor för detta kapitel har varit bl a OECD, *Economic Outlook*, June/December 1984; BIS, *Fiftyfourth Annual Report*, June 1984; IMF, *World Economic Outlook*, Revised Projections, September 1984; Commission of the European Communities, *European Economy*, November 1984; EFTA, *Developments in the International Economy and in the EFTA-Countries*, October 1984; GATT, *International Trade*, November 1984; Herin, J, *The Present International Economic Situation. Prospects and Problems of Economic Policies*, November 1984.

10 Vägen till ett stabilare Sverige

Sedan överbryggningspolitikens dagar i mitten på 70-talet bedrivs i Sverige ingen konjunkturpolitik i egentlig bemärkelse, där finans- och penningpolitiken utnyttjas för att utjämna konjunkturella fluktuationer i den privata sektorn. I stället har de stabiliseringspolitiska strävandena huvudsakligen fått inriktas på att söka begränsa de destabiliserande effekterna på samhällsekonomin av den offentliga sektorns agerande.

Underskottet och kostnadsutvecklingen — huvuduppgifterna

De två huvuduppgifterna för stabiliseringspolitiken har varit att bemästra budgetunderskotten och att råda bot på en kostnadsutveckling som kontinuerligt försämrat Sveriges konkurrenskraft. Den höga inflationen, den stagnerande tillväxten, den svaga sysselsättningen och underskotten i våra utrikestransaktioner har i hög grad haft sina rötter i problemen med budgetunderskotten och kostnadsläget, där även det senare på sätt som beskrivits i kapitlen 4 och 8 kan föras tillbaka på den offentliga sektorns handlade.

Devalveringspolitiken fullföljdes 1981—82

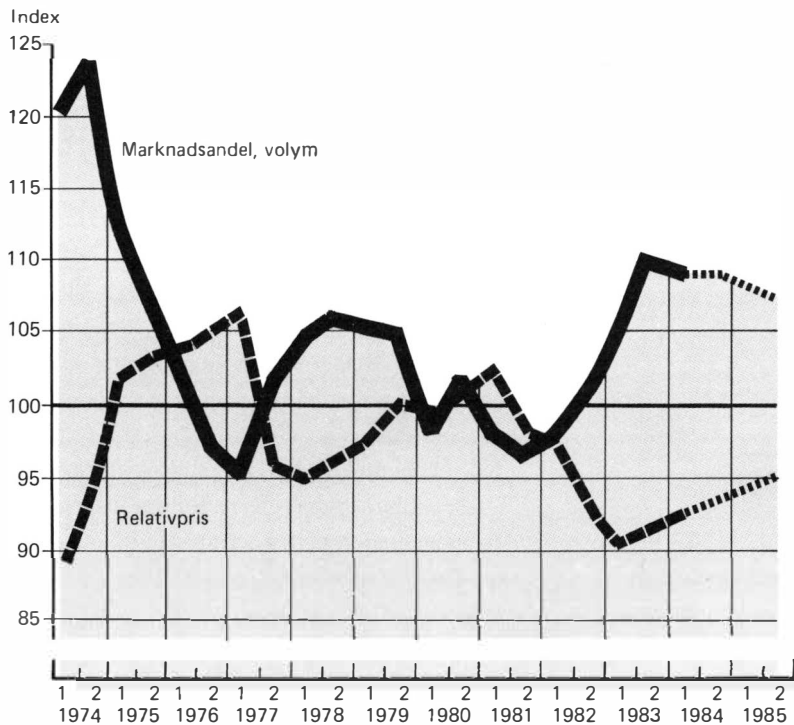
Problemet med ett för högt kostnadsläge började angripas redan under de borgerliga regeringarnas första år vid makten genom flera devalveringar. Devalveringspolitiken fullföljdes genom ytterligare nedskrivningar av kronan 1981 och 1982 på sammanlagt över 25 procent. Därigenom åstadkoms en rejäl undervärdering av kronan som resulterat i att Sverige under 1983 återtog en stor del av de marknadsandelar, som förlorades till följd av kostnadskrisen 1975—76 (figur 10:1). Stigande produktion, investeringar och sysselsättning i den konkurrensutsatta delen av näringslivet har följt i kölvattnet på denna utveckling.

Problemet med budgetunderskottet började angripas på allvar först under 1980. De åtgärder i form av "sparmål" och "sparpaket" som då vidtogs, visade sig emellertid på kort sikt i stort sett fruktlösa då det gällde att hejda den offentliga utgiftsexpansionen. Sedan regeringsskiftet 1982 har en hel del politisk prestige satsats på att bringa ned underskottet i de offentliga finanserna. Metoderna har varit flera. För det första blåstes underskottet upp under slutet av 1982 genom stora kostnadsökningar av engångskaraktär, vilket skapade en hög underskottsnivå att börja nedtrappningen ifrån. För det andra har det därefter genomförts ett antal skattehöjningar och offentliga inkomstförstärkningar av konjunkturell och engångskaraktär.

FIGUR 10:1

Marknadsandelar och relativa priser för Sveriges export av bearbetade varor till OECD-länderna (Index 100 = 1980).

Källa: KI.



Klar minskning av underskotten

tär. För det tredje har tillväxten i de offentliga utgifterna reducerats kraftigt genom en hårdare utgiftsprövning. Följden har — som närmare beskrivs i kapitel 5 — blivit en markant minskning av de offentliga underskotten.

Läget inför 1985

Även om sålunda ovedersägliga framgångar nåtts när det gäller stabiliseringspolitikens två huvuduppgifter, är problemen långt ifrån lösta. Förbättringen i den svenska ekonomin 1982—84 skedde under en period av expansion i världshandeln som nu sannolikt bromsas upp. Den inhemska kostnadsutvecklingen fortsätter i en takt som är oförenlig med bevarad konkurrenskraft. Marknadsandelsvinsterna upphörde under 1984. En långsammare tillväxt på Sveriges exportmarknader i kombination med en låg inhemsk efterfrågenivå kan därför innebära att uppsvinget i industrin kommer av sig med följd att sysselsättning och investeringar stagnerar.

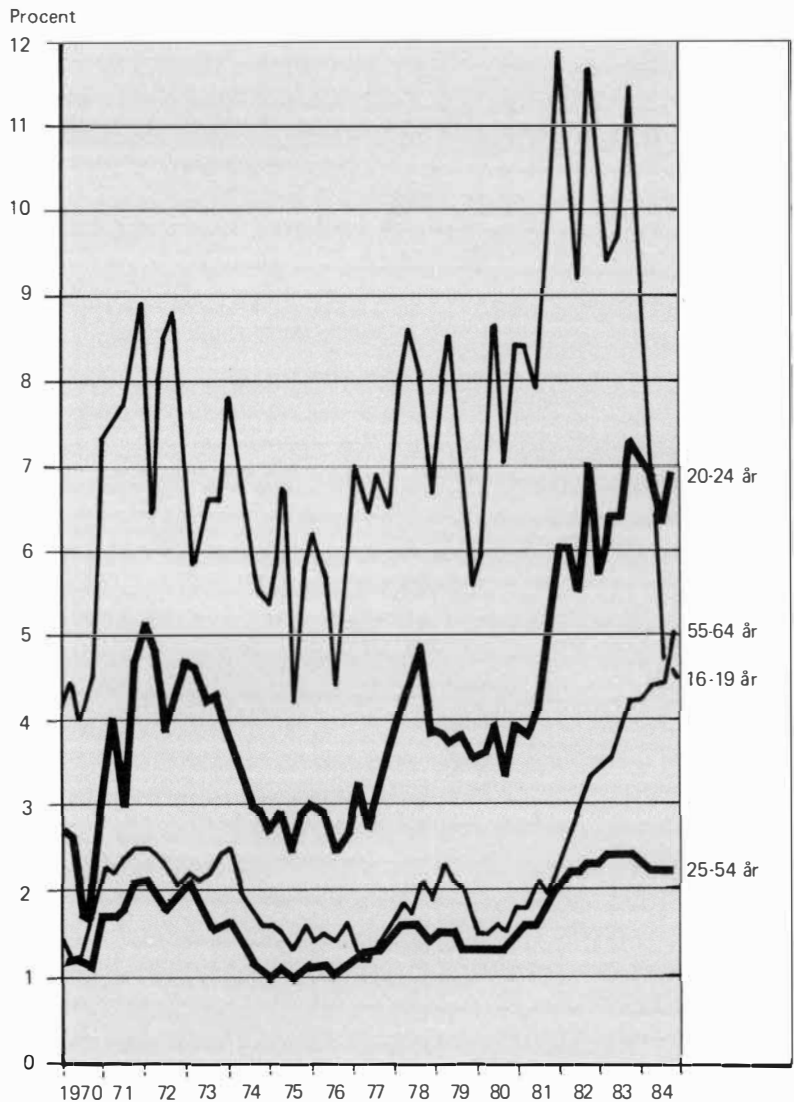
Inflationsmålet på 4 procent för 1984 missades grovt. Inflationen blev i det närmaste den dubbla. Risken är därmed stor att inflationsförväntningarna blir kvar på nivån 8 procent, trots den betydligt lägre internationella

Marknadsandelarna slutade öka 1984

FIGUR 10:2

Arbetslöshetstal för olika åldersgrupper.

Källa: AKU.



*Inflationsförväntningar-
na kan skapa problem*

inflationen och trots det officiellt deklarerade inflationsmålet 3 procent för 1985. Tillsammans med de spänningar som föreligger mellan löntagarorganisationerna och som snarast förstärkts på senare tid, skulle sådana inflationsförväntningar kunna skapa allvarliga problem för lönebildningen under kommande år. Tilltron till den nuvarande växelkursen skulle därmed snart urholkas.

De offentliga finanserna fortsätter samtidigt att oroa. Nivåsänkningen av

vissa utgiftsposter ger upphov till minskningar i underskottet bara under ett budgetår. Fortsatta neddragningar av underskottet tarvar nya nivå-sänkningar. Effekterna av olika engångsåtgärder i inkomstförstärkande syfte och av de konjunkturbetingade inkomstökningarna är ännu mer begränsade. I dessa fall återgår underskottet till den tidigare nivån om inte nya åtgärder vidtas. Effektivt "arbete med rödpennan" då det gäller att skära i anslagsäskanden ger också rimligen en över tiden avtagande avkastning. Det krävs med andra ord ett praktiskt och politiskt alltmer påfrestande arbete för att åstadkomma fortsatta minskningar i de offentliga underskotten.

TABELL 10:1

Några nyckeltal för den ekonomiska utvecklingen 1983 och 1984 samt officiella prognoser för 1985.

| | 1983 | 1984 | 1985 | |
|---|-------|-------|-----------|------------------------|
| Tillväxt ¹⁾ | | | | |
| BNP | 2,3 | 2,8 | 2,1 | |
| Privat konsumtion | — 1,6 | 0,8 | 1,3 | |
| Offentlig konsumtion | 0,9 | 2,2 | 0,8 | |
| Privata investeringar | 3,7 | 10,2 | 5,7 | |
| därav industri | 2,0 | 20,0 | 18,0 | |
| Export | 11,5 | 7,2 | 3,6 | |
| Bytesbalans ²⁾ | — 7,0 | 1,4 | — 2,75 | (—2,2) ⁶⁾ |
| Inflation | 8,9 | 8,0 | 5,7 | (3,0) ^{3),6)} |
| Öppen arbetslöshet ⁴⁾ | 151 | 137 | "Minskad" | |
| Personer i arb markn | | | | |
| pol åtg ⁴⁾ | 162 | 196 | ? | |
| Totalt ⁴⁾ | 313 | 333 | ? | |
| Konsoliderade offentliga sektorn | | | | |
| Utgifter ⁵⁾ | 67,1 | 65,0 | 64,5 | |
| Inkomster ⁵⁾ | 62,2 | 61,5 | 60,3 | (61,4) ⁶⁾ |
| Underskott ⁵⁾ | 4,9 | 3,5 | 4,2 | (3,1) ⁶⁾ |
| Underskott ²⁾ | 34,7 | 27,7 | 35,1 | (26,0) ⁶⁾ |
| Finanspol effekt ⁵⁾ | — 0,6 | — 1,5 | + 0,1 | (— 1,1) ⁶⁾ |
| Statens kassamässiga budgetunderskott ²⁾ | 80 | 73 | 65 | |

1) Procentuell volymförändring

2) Miljarder kronor

3) December 1984—december 1985

4) 1 000-tal

5) Procent av BNP

6) Finansplanens prognos

Källor: Konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Hög arbetslöshet trots stora AMS-insatser

Sysselsättningsproblemet blir slutligen alltmer påträngande. Andelen öppet arbetslösa ligger kvar på nivån 3 procent trots kraftigt ökade arbetsmarknadspolitiska insatser. Ungdomar och äldre har betydligt högre arbetslöshetstal (figur 10:2). Den totala arbetslösheten (öppet arbetslösa plus personer som är föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder) ligger i storleksordningen 7—8 procent. Läggs härtill de personer i aktiv ålder som förtidspensionerats av arbetsmarknadsskäl, stiger siffran till över 10 procent. Sverige befinner sig i sysselsättningshänseende i samma predikament som många andra europeiska länder, nämligen att sysselsättningsökningen i den offentliga sektorn bromsats upp utan att till fullo kompenseras av ökad sysselsättning i den privata sektorn.

Den officiella bilden

Tabell 10:1 presenterar några nyckeltal för den ekonomiska utvecklingen 1983—84 och de prognoser för motsvarande utveckling under 1985 som återfinns i den preliminära nationalbudgeten respektive finansplanen för 1985.

Uppgången i den svenska ekonomin 1983—84 var i huvudsak export- och investeringsledd. De svenska marknadsandelsvinsterna upphörde dock redan under 1984 och för 1985 väntas världshandelns tillväxt dessutom avta. Detta väntas leda till en halvering av tillväxttakten för den svenska exporten under 1985. Det privata näringslivets investeringar väntas också växa i en långsammare takt, även om tillväxten i industrins och handelns investeringar blir kvar på en hög nivå. Tillsammans innebär dessa faktorer att tillväxten i den totala ekonomin blir långsammare under 1985 än under 1983 och 1984. Tillväxten blir också i ökad utsträckning förknippad med en uppgång i den privata konsumtionen.

Underskottet i bytesbalansen uppgick när det var som störst 1980 och 1982 till omkring 4 procent av BNP. Detta vändes i ett litet överskott 1984 till följd av en kraftig omsvängning i handelsbalansen. För 1985 väntas en försämring av bytesbalansen med omkring fyra miljarder kronor, främst på grund av en ny försvagning av handelsbalansen, men även till följd av de ständigt stigande offentliga räntebetalningarna till utlandet.

Inflationstakten sänktes mellan 1983 och 1984 från 8,9 till 8,0 procent. För 1985 är Konjunkturinstitutets inflationsprognos 5,7 procent. Dessa siffror avser förändringar mellan årsgenomsnitt, och prognosen för 1985 är därför inte helt jämförbar med regeringens inflationsmål på 3 procent, som avser förändringen från december 1984 till december 1985. Den sena-

Dämpad tillväxt

Försämring av bytesbalansen

*Inflationen 1985
5,7 procent*

re förändringen beräknar Konjunkturinstitutet till 3,3 procent. Den stora skillnaden mellan de två sätten att beräkna inflationstakten beror på att en stor del av inflationen under 1984 inföll under slutet av året.

Den öppna arbetslösheten kunde sänkas under 1984 genom en kraftig ökning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna (främst ungdomslagen). För 1985 beräknas arbetslösheten kunna minska med 5 000—10 000 personer. Detta förutsätter då att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna fortsätter att omfatta uppemot 200 000 personer, dvs omkring 4,5 procent av arbetskraften.

Som tidigare nämnts har den ekonomiska politiken i hög grad inriktats på att bringa ned underskottet i de offentliga finanserna. Detta har skett genom en parallell sänkning av den totala offentliga sektorns utgiftskvot och inkomstkot (utgifter och inkomster som andelar av BNP). Underskottet i såväl statens som den totala offentliga sektorns finanser har därmed sänkts rejält både i absoluta tal och som andel av BNP mellan 1982 och 1984. Under 1985 förutses emellertid den totala offentliga sektorns finansiella underskott åter stiga. Här föreligger dock skillnader mellan Konjunkturinstitutets beräkningar och finansdepartementets. Genom att medräkna en extra källskatteinbetalning av arbetsgivaravgifter på 13,3 miljarder i samband med ändrade uppbörsrutiner får finansdepartementet fram en fortsatt nedgång i underskottet för 1985. Olikheterna i beräkningsteknik får också genomslag på beräkningarna av den totala offentliga sektorns finanspolitiska effekter, dvs förändringen i dess inverkan på resten av ekonomin. Finansdepartementet får här fram en fortsatt kontraktiv effekt för 1985 i förhållande till 1984, medan effekten enligt Konjunkturinstitutet blir svagt expansiv.

De riktlinjer för den ekonomiska politiken som anges i finansplanen är i stort sett oförändrade i förhållande till tidigare. Finanspolitiken anges bli fortsatt restriktiv i syfte att uppnå en strukturell förbättring av den offentliga sektorns sparande genom en hård utgiftsprövning inom ramen för ett "i stort sett" oförändrat skattetryck.

Penningpolitiken inriktas även under 1985 på att begränsa likviditetstillväxten i ekonomin och hålla ränteläget på en sådan nivå att ett valutautflöde kan undvikas. Någon statlig nettoupplåning i utlandet förutsätts inte ske. Likviditetstillväxten begränsas genom olika åtgärder för att dra in företagens likviditet (netto cirka 15 miljarder kronor) och genom starka begränsningar på bankernas, finansbolagens och bostadsinstitutens utlåning. Arbetsmarknadspolitiken inriktas på förmedlande och förberedande insatser för permanent arbete och särskilda åtgärder för att begränsa långtidsarbetslösheten.

Budgetunderskottet ökar igen

Stram penningpolitik

En traditionell ekonomisk politik

Som synes innehåller den föreliggande ekonomiska politiken vissa inslag som uppvisar likheter med den normbaserade regim vi förespråkar. De uppställda målen för inflation, kostnadsökningar, offentliga finanser och budgetsaldo liksom finansplanens i övrigt deklarerade ambitioner tyder på medvetenhet om den roll som normer kan spela då det gäller att styra den ekonomiska utvecklingen. Normerna kommer emellertid att utsättas för svåra påfrestningar av de ekonomiska problem vi pekat på ovan. Varje regering kan inför sådana svårigheter se sig nödsakad att göra avkall på de uppställda målen för att råda bot på mera akut uppkommande problem. Den skulle därmed återfalla i en traditionellt ackommoderande ekonomisk politik.

Som kontrastbild till den normbaserade ekonomiska politik vi förespråkar kan det därför vara värdefullt att skissera ett tänkbart scenario för den ekonomiska utvecklingen under en sådan traditionellt interventionistisk politik. Med ett försvagat arbetsmarknadsläge kan regeringen i ett sådant scenario se sig tvungen att ge AMS allt större resurser för beredskapsarbeten, rekryteringsbidrag och särskilda insatser för olika åldersgrupper, regioner och näringar. Det kan också visa sig besvärligt att hålla tillbaka den offentliga sysselsättningsexpansionen i en vikande exportkonjunktur. Samtidigt kommer brist på vissa typer av arbetskraft att kräva speciella åtgärder för omskolning och flyttning.

Finansieringen av sådana åtgärder kräver skattehöjningar för att undvika en förnyad ökning av budgetunderskottet. Skattehöjningarna kommer i sin tur att utlösa kompensationskrav från särskilt utsatta grupper som pensionärer, barnfamiljer, glesbygdsboende etc med nya utgiftsåtaganden till följd. Dessutom kommer skattehöjningarna att ytterligare försvåra de redan komplicerade avtalsförhandlingarna. Vid överläggningar med arbetsmarknadens parter kan regeringen därför tvingas ställa i utsikt t ex anpassningar i skatteskalorna, en särskild skatt på löneglidning och nya typer av vinstindragningar för att få sina önskemål om återhållsamhet tillgodosedda. Vidare kan man i ett kritiskt skede av förhandlingarna tvingas slå till med totalt prisstopp, som avlöses av en period med skärpt prisövervakning och ökad subventionering av vissa basvaror. I samband med prisstoppet förlängs utdelningsstoppet för företagens aktieutdelningar ytterligare ett år för de företag som inte ökar investeringar och/eller sysselsättning med, säg, minst 10 procent.

Trots skattehöjningarna visar sig finansieringen av budgetunderskottet — inte minst de snabbt växande statsskuldräntorna — skapa stora pro-

Ökade AMS-insatser . . .

*. . . kräver
skattehöjningar . . .*

*. . . som försvårar
avtalsförhandlingarna*

Tvångssparande

blem. Riksbanken kommer därför i vårt scenario att återfalla i en traditionellt reglerande penningpolitik med stöd av lagen om kreditpolitiska medel. Skärpta likviditetskvoter återinförs för affärsbankerna. Försäkringsbolagens placeringsplikt i prioriterade statspapper skärps också och utvidgas till att gälla även finansbolag och icke-finansiella företag. För hushållen införs ett tvångssparande i prioriterade statsobligationer på t ex 5 procent av den taxerade inkomst som överstiger 80 000 kronor. Med hänvisning till inflationsmålet sänks räntan på nyemitterade prioriterade statspapper kraftigt. En särskild beskattning av realräntan över viss nivå på icke-prioriterade statspapper införs.

Apprecieringspolitik . . .

I syfte att dämpa inflationsförväntningarna i samband med avtalsförhandlingarna driver riksbanken upp kronans kurs på valutamarknaden med några procentenheter inom ramen för ett vidgat "band" för valutakorgens riktvärde. Apprecieringspolitiken stöds genom en massiv offentlig utlandsupplåning, samtidigt som en skärpning av valutaregleringen i kombination med företagets nya fondavsättningar och placeringsplikt hindrar ett privat valutaflöde i andra riktningen. När lönekostnadsökningarna ändå visar sig bli för höga till följd av utlösta kompensationsklausuler, ändras viktorna i valutakorgen så att en "osynlig" nedskrivning av kronan åstadkommes. Inflationen blir därmed kvar på nivån 8 procent samtidigt som sysselsättningsläget försvagas.

. . . följs av osynlig nedskrivning

Dags för en ny ekonomisk-politisk regim

Vad som just beskrivits utgör ingen prognos för den ekonomiska politiken under 1985 utan snarare ett extremfall av vad vi avser med en traditionellt ackommoderande och interventionistisk ekonomisk politik. Vi menar att en sådan politik skapar fler problem än den löser. Ett av huvudproblemen i den ekonomiska utvecklingen utgörs nämligen av instabiliteten och den bristande förutsägbarheten i den offentliga sektorns agerande.

Ackommodationspolitiken har förkastats av praktiken . . .

Som diskuterats i kapitel 2 och 3 har ackommodationspolitiken varit föga framgångsrik som praktisk ekonomisk politik. Den har prövats och övergivits i en rad länder till förmån för en politik inriktad på inflationsbekämpning. Politiken medförde nämligen i de flesta fall en långsiktigt stigande inflationstakt utan någon nämnvärd förbättring i sysselsättningsläget samt växande budgetunderskott och betalningsbalansproblem.

Den ekonomiska forskningen har också under senare år försvagat den teoretiska underbyggnaden av den traditionella keynesianska politiken. I kapitel 4 har vi pekat på att forskning kring förväntningarna om framtida inflationstakt och kommande ekonomisk-politiska åtgärder klarlagt hur en

... och teorin

efterfrågestimulerande politik förlorar en stor del av sina sysselsättningseffekter när hushåll och företag på ett rationellt sätt kalkylerar med att sådana åtgärder kommer att vidtas. Inflation- och politikförväntningarna bakas in i lönekraven på prissättningsbeteendet, och leder till en högre inflation utan påtagliga effekter på produktionsnivå och sysselsättning. Forskning kring sambandet mellan de politiska och ekonomiska sektorerna betonar vidare vikten av en långsiktig uppläggning av den ekonomiska politiken med klara och stabila spelregler för företag, organisationer och hushåll. Slutligen har forskningen visat på de begränsade sysselsättningseffekterna av en efterfrågestimulerande finanspolitik i en liten öppen ekonomi som den svenska.

Endast en normbaserad
regim ...

De praktiska erfarenheterna och teoretiska övervägandena leder oss att även för Sveriges del rekommendera en övergång till en normbaserad ekonomisk-politisk regim, där de interventionistiska och reglerande ambitioner, som vi skisserat ovan, överges. Vi anser att en låg och konstant inflation är en central förutsättning för en balanserad ekonomisk utveckling med hög sysselsättning och snabb tillväxt. En normbaserad politik med målet prisstabilitet har därför enligt vår mening större möjligheter än en interventionistisk ackommodationspolitik att långsiktigt och trovärdigt värna om den fulla sysselsättningen. Statens uppgift bör i första hand vara att skapa en stabil ram för hushållens, företagens och organisationernas planering och handlande.

... kan värna om den
fulla sysselsättningen

Vi betraktar den sittande regeringens inflationsmål som ett första trevande steg mot ett sådant prisstabiliseringsprogram. Men en normbaserad ekonomisk-politisk regim bygger därutöver på en helhetssyn på den ekonomiska politiken, där hanteringen av de ekonomisk-politiska medlen underordnas prisstabiliseringsnormen på ett sådant sätt att inflationsmålet faktiskt uppnås.

Ett prisstabiliseringsprogram i tre faser

Förutsättningen för att en prisstabiliserande normbaserad ekonomisk-politisk regim skall bli framgångsrik är — enligt det schema som presenterades i kapitel 4 — att den uppfattas som *realistisk* och *trovärdig*. Med realism menas att det faktiskt måste ligga inom de ekonomiska och politiska möjligheternas gräns att uppnå de mål som uppställts. Med trovärdighet menas att regering och riksbank inte förväntas göra avsteg från sina ambitioner att uppnå målen när de utsätts för prövningar av den ekonomiska verkligheten. På bägge dessa punkter måste frågetecken sättas för den nuvarande ekonomiska politiken.

Realism och trovärdighet

Kravet på realism leder oss att förespråka ett prisstabiliseringsprogram

Nedtrappning och konsolidering

i tre faser: en nedtrappningsfas, där den svenska inflationstakten målmedvetet bringas ned till den nivå som gäller för valutakorgens valutor; en konsolideringsfas, där den svenska pris- och kostnadsutvecklingen över en hel konjunkturcykel bevaras på — eller helst under — den nivå som valutakorgen tillåter — och slutligen en tredje fas, där mera ambitiösa inflationsmål, som t ex en D-mark-standard eller en rent inhemsk prisstabiliseringsnorm, kan komma ifråga. Tidigast under den tredje fasen — sedan de två första framgångsrikt genomförts — anser vi alltså den svenska ekonomin vara mogen för inflationsmål som kan komma att innebära en uppskrivning av den svenska valutan.

Kravet på trovärdighet leder oss att förespråka två typer av åtgärder direkt vid övergången till den nya regimen. För det första ett antal stora "markeringar" där statsmakterna på ett tydligt och definitivt sätt avhänder sig möjligheterna att göra avsteg från normen genom olika typer av ackommoderande ingrepp i det ekonomiska förloppet. Exempel på sådana åtgärder är avskaffande av valutaregleringen, prisregleringslagen och lagen om kreditpolitiska medel. Samordning mellan Statens avtalsverk och Arbetsgivareföreningen, begränsning av strejkrätten för offentligt anställda och minskad statlig subventionering av arbetslöshetsförsäkringen är andra tänkbara markeringar, avsedda att markera ett ökat kortsiktigt sysselsättningsansvar för arbetsmarknadens parter.

Den andra typen av omedelbar åtgärd, som krävs för att göra den nya regimen trovärdig, är uppställandet av ett antal intermediära mål inom den ekonomiska politikens olika områden. Dessa mål kan variera mellan programmets olika faser men skall på ett klart och pedagogiskt sätt presenteras som nödvändiga delar av den helhet som den nya regimen utgör.

Utöver det självklara kravet på realism vad gäller även de intermediära målen måste ett antal ytterligare krav ställas på dessa. För det första måste de vara någorlunda *heltäckande*, så att uppfyllande av de intermediära målen också leder till uppfyllande av det övergripande prisstabiliseringsmålet. För det andra måste de vara *operationella*, så att de faktiskt kan uppfyllas med de instrument som står statsmakterna till buds. Bytesbalansen och löneökningarna kan alltså inte vara föremål för intermediära mål, men väl den statliga utlandsupplåningen och de statliga lönerna. För det tredje måste de intermediära målen vara politiskt *prestigeladdade*. Brist på måluppfyllelse måste drabba ansvariga politiker hårt, även om bortförklaringar kan presteras. I praktiken innebär detta att partierna måste gå till val på en uppsättning intermediära mål, så att avsteg från målen får karaktären av svikna vallöften.

Intermediära mål . . .

. . . som är heltäckande . . .

. . . operationella . . .

. . . och prestigeladdade

Växelkurspolitiken

*Fast växelkurs
regimens "ankare"*

En fast växelkursnorm utgör det grundläggande intermediära målet ("ankaret") för åtminstone de två första faserna av den prisstabiliserande ekonomisk-politiska regim vi förespråkar. Även om rimligheten av — och storleken på — 1982 års devalvering tål att diskuteras, finns det i dagsläget inga trovärdiga alternativ till ett envist fasthållande vid den rådande växelkursen för kronan. Sveriges relativa kostnadsläge är allttjämt gynnsamt och vi har fördelen av en låg internationell inflation.

Alla spekulationer om en förändrad paritet för kronan är i dagsläget ägnade att skapa ökad osäkerhet om den framtida prisutvecklingen och måste därför entydigt och klart tillbakavisas av riksbanken och regeringen. Detta gäller uppskrivningar lika väl som nedskrivningar av kronan. En diskretionär uppskrivning av kronan kan visserligen ha det vällovliga syftet att dämpa inflationsförväntningarna och hålla tillbaka kostnadsökningarna. Men en sådan uppskrivning skulle förutsätta att något annat intermediärt mål kunde träda i stället för växelkursen som "ankare" i prisstabiliseringspolitiken. Som nämnts menar vi att den svenska ekonomin inte kan vara mogen för en sådan mer ambitiös inflationsnorm förrän efter en hel konjunkturcykel av framgångsrik tillämpning av växelkursnormen, dvs tidigast om fyra till fem år. Försök till manipulationer med växelkursen dessförinnan vore enbart ägnade att minska respekten för växelkursnormen och därmed regimens trovärdighet.

*Sverige är inte moget
för apprecieringspolitik*

En "markering" som däremot skulle öka regimens trovärdighet vore att fullständigt avveckla valutaregleringen. Det huvudsakliga stabiliseringspolitiska syftet med denna reglering är att ge riksbanken möjlighet att bedriva en penningpolitik som i grunden inte är förenlig med fast växelkurs. Ett avskaffande skulle lägga starkare band på riksbankens politik och därmed stärka trovärdigheten för växelkursnormen. Samtliga valutakommitténs expertrapporter (SOU 1980:51) pekade entydigt i samma riktning: att valutaregleringen har höga samhällsekonomiska kostnader utan att fylla något väsentligt ekonomiskt syfte.

*Avveckla
valutaregleringen!*

Efter en lång period av valutareglering är det naturligt att det hos företag och hushåll finns stora uppdämda behov av omplaceringar mellan svenska och utländska finansiella tillgångar och skulder i portföljerna. Detta framgick bl a av att utländska aktier på den svenska marknaden under en tid 1984 betalades i en överkurs på 60 procent. Det svenska näringslivet har vidare under det senaste decenniet kommit att bygga upp stora inhemska finansiella tillgångar parallellt med stora skulder i utlandet. De uppdämda omplaceringsbehoven gör det nödvändigt för riksbanken att i omedelbart samband

Normer för statens utlandsupplåning

med avregleringen ha god beredskap för kompenserande valutatransaktioner. Farhågorna för ett mer kontinuerligt privat kapitalutflöde är dock med all sannolikhet felaktiga. Sverige har i dag en internationellt konkurrenskraftig räntenivå, ett fördelaktigt kostnadsläge, och det faktum att kronan äntligen görs fullt konvertibel skulle stärka den internationella tilltron till den svenska ekonomiska politiken. Förutsättningarna för en total och definitiv avveckling av valutaregleringen har med andra ord inte på mycket länge varit så goda som nu.

Efter valutaregleringens avskaffande är det nödvändigt att uppställa intermediära mål för den offentliga sektorns utlandsupplåning. På så sätt som diskuterades i kapitel 4 och 7 kan växelkursnormen inte fungera som styrrå för förväntningsbildningen om staten visar en ständig beredskap att neutralisera effekten av inhemska störningar på betalningsbalansen genom en kompenserande utlandsupplåning. Därför bör bestämda intervall fastslås för statens (och eventuellt kommunernas) upplåning i utlandet under flera år framåt. När den faktiska upplåningen ligger i underkanten på intervallet, finns utrymme för en mer expansiv politik. När man närmar sig den övre nivån på intervallet, återstår inget annat än en åtstramning av politiken. Under nedtrappningsfasen bör en test på politikens framgång vara att någon ytterligare offentlig nettoupplåning i utlandet inte bedrivs. Under konsolideringsfasen bör det intermediära målet skärpas och preciseras i form av en amorteringsplan för den offentliga utlandsskulden.

Penningpolitiken

Den inhemska penningpolitiken bör under regimens två första faser byggas upp kring ett intermediärt mål i form av ränteparitet med korgländerna. Mål för penningmängdens tillväxt, som ansluter till motsvarande tillväxttal för korgvalutorna, kan uppställas för att minimera påfrestningarna på kreditmarknaden. När nya kortfristiga finansiella instrument tillkommer, måste målen omräknas med hänsyn till dessa instrument enligt diskussionen i kapitel 7.

Penningmängden inget centralt mål

Det bör dock framhåvas, att penningmängdstillväxten inte utgör något centralt intermediärt mål, åtminstone under regimens två första faser. I en liten öppen ekonomi med fast växelkurs finns inget omedelbart samband mellan penningmängdstillväxt och inflation. Penningmängdsmålet blir i första hand en fråga om att se till att ekonomins likviditetsutveckling blir konsistent med den växelkursnorm som är avgörande för den inhemska prisutvecklingen.

*Avreglering
av kreditmarknaden*

Den kreditpolitiska styrningen bör fortsätta längs de marknadsmässiga linjer som riksbanken i viss utsträckning redan börjat tillämpa. Det finns ytterligare steg att ta på vägen mot fungerande andrahandsmarknader, framför allt på marknaden för långa obligationer. När även denna marknad fungerar väl, kan den kreditpolitiska styrningen ske genom öppna marknadsoperationer över ett komplett spektrum av löptider. Det finns då förutsättningar för en avveckling av systemet med administrativa räntesatser, utlåningstakten för affärsbankerna och finansbolagen samt placeringskvoter-na för försäkringsbolagen. Manifestation av kreditmarknadens avreglering kan ske genom att inga nya prioriterade statslån emitteras och genom att lagen om kreditpolitiska medel avskaffas.

Finanspolitiken

En avgörande faktor för trovärdigheten i en ny ekonomisk-politisk regim är tilltron till förmågan att sanera den offentliga sektorns finanser. Det blir därför av yttersta vikt att på ett pedagogiskt sätt uppställa fleråriga (men för varje år konkreta och realistiska) intermediära mål för den offentliga sektorns finansiella utveckling.

*En saneringsplan
för de offentliga
finanserna*

Utgångspunkten för en saneringsplan för de offentliga finanserna måste ligga i en norm för den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande. Under regimens tredje fas bör detta härledas ur en politiskt bestämd norm för den offentliga sektorns andel av nationalförmögenheten. Sparandet bör då inte längre vara negativt. Intermediära mål bör därför uppställas under regimens två tidigare faser för den årliga utvecklingen av det finansiella saldöt i statlig, kommunal och socialförsäkringssektor i syfte att nå detta resultat. Återigen kan de intermediära målen specificeras i form av intervall, där underskotten reduceras mer under högkonjunkturår än under lågkonjunkturår.

*Sverige nära toppen
på en Lafferkurva*

Det är inte ointressant hur förbättringar i det offentliga finansiella sparandet fördelar sig mellan inkomstförstärkningar och utgiftsminskningar. Åtminstone i den statliga sektorn bör därför separata intermediära mål uppställas för inkomst- och utgiftssidan. Vad inkomstsidan beträffar måste konstateras att redan nuvarande nivå på skatteunderlaget är förenad med avsevärda samhällsekonomiska kostnader. Ytterligare skattehöjningar enligt det historiska mönstret för exempelvis transfereringsändamål skulle enligt de beräkningar som citeras i kapitel 6 knappast resultera i ökade skatteintäkter på sikt till följd av vikande skatteunderlag. I denna bemärkelse befinner vi oss nära toppen på en Lafferkurva.

Det avgörande för skatteuttagets samhällsekonomiska kostnader är emellertid inte skattekvoten utan skattesystemets marginaleffekter enligt diskussionen i kapitel 6. Det intermediära målet för de offentliga inkomsterna bör därför i första hand knytas till marginaleffekterna, t ex i form av en utfästelse att inte höja skattesystemets genomsnittliga marginaleffekter under nedtrappnings- och konsolideringsfaserna. I praktiken innebär detta stopp för ytterligare skattehöjningar vid oförändrade fördelningspolitiska ambitioner.

I den tredje fasen kan ambitiösare normer för skattesystemets marginaleffekter övervägas. Det blir då fråga om en politisk avvägning mellan värdet av en stor skattefinansierad offentlig sektor kontra de fördelningspolitiska ambitioner som skall läggas på skattesystemet.

Ur de intermediära målen för offentliga sektorns finansiella saldo och inkomstsida kan sedan härledas ett intermediärt mål för de offentliga utgifternas utveckling år för år. Detta mål sätter bestämda gränser för statens möjligheter att bedriva en finanspolitisk ackommodationspolitik av traditionellt snitt. Nya insatser i sysselsättningsstödjande eller fördelningspolitiskt syfte kan inom ramen för utgiftsnormen endast genomföras genom omprioriteringar mellan olika utgiftsslag.

Det prekära statsfinansiella läge, som kommer att fortsätta råda under de närmaste åren, är ägnat att stärka trovärdigheten av bestämda normer för de offentliga utgifterna. Ytterligare markeringar kan vara ändrade beslutsformer för utgiftsbesluten enligt diskussionen i kapitel 5. Där behandlas också ett antal tänkbara reformer på utgiftssidan som kan bidra till att hålla i första hand transfereringsutgifterna nere.

Lönebildningen

Som diskuterats i kapitel 4 och 8 menar vi, att problemen i den svenska lönebildningen inte kan behandlas separat från den ekonomisk-politiska regim i vilken denna lönebildning äger rum. Lönebildningens förfall i Sverige har i hög grad varit en återspeglning av den ekonomiska politikens förfall. Därmed är också sagt att i och med själva upprättandet av en trovärdig normbaserad ekonomisk-politisk regim har ett stort steg tagits mot en fungerande lönebildning.

Under den nya regimens nedtrappningsfas är det emellertid just lönebildningen som kan ställa till problem. Med svag trovärdighet för den nya regimen är det möjligt att hamna i den tidigare (kapitel 4) beskrivna mar-drömslika situationen, där arbetsmarknadens parter förväntar sig ackom-

*Bestämda gränser
för statens utgifter*

*Lönebildningens
förfall är den ekonomiska
politikens*

modation och regeringen bedriver en icke-ackommodationspolitik. I denna första fas kan det därför vara nödvändigt att genomföra några stora "markeringar" som är direkt riktade till arbetsmarknadens parter. Sådana åtgärder diskuteras i kapitel 8. Några exempel är begränsning av den offentliga strejkrätten, förhandlingsmässig samordning mellan Statens avtalsverk och Arbetsgivareföreningen och minskning av den statliga subventioneringen av arbetslöshetsförsäkringen. Sådana åtgärder är ägnade att markera att arbetsmarknadens parter fått ett ökat ansvar för sysselsättningsutvecklingen på kort sikt.

Inflationen skall inte bekämpas med arbetslöshet

Det är en viktig pedagogisk uppgift för regeringen att klargöra att detta ökade ansvar för parterna inte innebär att arbetslösheten kommer att "användas" för att bekämpa inflationen. Är regimen trovärdig kan en nedväxling av inflationstakten ske utan ökad arbetslöshet. Och trovärdighet kan bara etableras om regeringen upphör att garantera den kortsiktiga sysselsättningen oberoende av kostnadsutvecklingen. Det ökade ansvar som faller på arbetsmarknadens parter i lönebildningen bör alltså samtidigt ses som ett ökat ansvarstagande från statsmakternas sida för en varaktigt tryggad sysselsättning på längre sikt.

Det politiskt möjliga

Omläggning kräver politisk förankring

Vi är starkt medvetna om att en ekonomisk-politisk omläggning av de dimensioner som här skisserats kräver en solid politisk förankring för att kunna genomföras utan allvarliga störningar i det ekonomiska och politiska systemet. Det kan måhända vid första påseendet förefalla som om det politiska manöverutrymmet är alltför begränsat för att tillåta ett regimbyte av föreslagen karaktär. Vi är dock inte alldeles övertygade om detta av flera skäl.

För det första har vi prövat ackommodationspolitiken. Vi har sett hur den leder till kontinuerligt stigande kostnadsökningar, inflation och offentliga underskott i den svenska ekonomin. Det torde vid det här laget stå klart för de flesta att dess kortsiktiga sysselsättningseffekter varit dyrköpta segrar sedda ur ett längre perspektiv av stagnerande utveckling i den svenska ekonomin.

För det andra finns många internationella förebilder. I Västtyskland har en kontinuerlig icke-ackommoderande regim bevarats av såväl socialdemokrater som kristdemokrater. Det råder där "borgfred" kring stabiliseringspolitikens principiella uppläggning. I England och USA har konservativa regeringar vunnit jordskredssegrar i valen efter att ha genomfört

Regimbyten har givit valsegrar

mycket hårdhänta regimbyten. I Frankrike har socialistiska regeringar under Mitterand "i halvtid" övergått från keynesiansk ackommodationspolitik till en norminfluerad politik med betoning på värdet av fungerande marknader.

För det tredje måste det påpekas, att det även i Sveriges fall är fråga om en *återgång* till det slag av normbaserad politik som rådde under Bretton-Woodsperioden och ännu tidigare i den svenska historien. Så sent som 1970—73 bedrevs en mycket hårdhänt icke-ackommodationspolitik för att råda bot på det alltför höga kostnadsläget. När väl inväxlingen till en normbaserad ekonomisk-politisk regim ägt rum, kommer det alltså på ungefär samma sätt som under 50- och 60-talen att åter finnas utrymme för en viss — ansvarsfull — motkonjunkturrell ekonomisk politik.

Vi är övertygade om att även den svenska opinionen börjar bli mogen för en ny stabiliseringspolitisk regim. En regim där statsmakterna i hög grad överger de senaste decenniernas detaljreglerande ambitioner i stabiliseringspolitiken och i stället inriktar sig på att skapa stabila ekonomiska spelregler för hushåll, företag och organisationer. Endast därigenom kan regering och riksbank på nytt ta det fulla ansvaret för de övergripande stabiliseringspolitiska frågorna och skapa förutsättningar för en god ekonomisk utveckling på längre sikt.

Statsmakterna måste ta ett övergripande ansvar

Presentation av Konjunkturrådet

Ingemar Hansson är docent i nationalekonomi vid Lunds universitet, där han, med anslag från Riksbankens Jubileumsfond, forskar om skattesystemet, dess snedvridande effekter, dess fördelningseffekter samt den svarta sektorn. Han arbetar också som expert i utgiftsskattekommittén och bostadskommittén.

Lars Jonung är docent i nationalekonomi vid Lunds universitet och innehar även en forskartjänst vid Konjunkturinstitutet. Hans forskning har huvudsakligen berört svensk penningekonomi och stabiliseringspolitik. För närvarande arbetar han bl a med en studie av inflationförväntningarna i den svenska ekonomin.

Johan Myrman är professor vid Handelshögskolan i Stockholm. Hans forskning har under senare tid framför allt varit inriktad på kreditmarknad, offentlig sektor och näringslivets utveckling.

Docent *Hans Tson Söderström* har varit biträdande chef för Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet och är från 1985 chef för SNS. Hans forskning har under senare tid huvudsakligen berört stabiliseringspolitik och lönebildning i öppna ekonomier.

Konjunkturrådets rapport 1985

Under ett par år av europeisk stagnation har den svenska ekonomin genomgått ett uppsving, där flera av de negativa trenderna har kunnat brytas. De två devalveringarna 1981 och 1982 har lett till en kraftig förbättring av vårt relativa kostnadsläge med växande marknadsandelar, stigande industriproduktion och stärkt bytesbalans som följd. Den fortgående försämringen av statsfinanserna har också kunnat hejdas.

De positiva devalveringseffekterna börjar nu klinga av. Samtidigt försvagas USA-konjunkturen utan tecken på ett kompenserande uppsving i Europa. I detta läge börjar på nytt svaghetstecknen i den svenska ekonomin att visa sig: inflationen, kostnadstrenden, arbetsmarknadsläget och budgetsaldot ger åter anledning till oro.

Mot denna bakgrund ställs den ekonomiska politiken inför viktiga vägval, som blir avgörande för de framtida möjligheterna att skapa en varaktig stabilitet och tillväxt i den svenska ekonomin. SNS Konjunkturråd har denna gång sökt belysa ett antal principiella aspekter på uppläggningsen av den svenska stabiliseringspolitiken. Finanspolitiken, penningpolitiken och lönebildningen granskas ur perspektivet av en alternativ ekonomisk-politisk regim, som lägger större tonvikt vid prisstabilitet, långsiktighet och trovärdighet.

Medlemmar i SNS Konjunkturråd är detta år: Lundadocenterna *Ingemar Hansson* och *Lars Jonung*, professor *Johan Myhrman*, Handelshögskolan och docent *Hans Tson Söderström*, Institutet för Internationell Ekonomi, som också varit ordförande i rådet. Rådet arbetar i SNS regi, fristående från intressegrupper, politiska partier, departement och myndigheter.