

Lärdomar för Sverige – kommentarer

AV PROFESSOR ULF JAKOBSSON,
CHEF FÖR INDUSTRIENS UTREDNINGSINSTITUT (IUI)

En av de viktiga trenderna under de senaste tio à femton åren har varit en stadig tillväxt av den statliga skuldsättningen bland industriländerna. För OECD-området som helhet innebär utvecklingen ett betydande problem, eftersom en stor del av den privata sektorns sparande därmed används för att bekosta löpande offentlig konsumtion eller olika offentliga transfereringsprogram. Detta bidrar till höga realräntor, vilka i sin tur håller tillbaka investeringarna. För de enskilda länderna har problemen varierat i svårighetsgrad, beroende på olikheter i ekonomiernas underliggande styrka och i skuldsättningens nivå.

För några av länderna har det stått klart att utvecklingen inte varit långsiktigt hållbar. Om inte aktiva åtgärder sattes in för att vända utvecklingen så skulle slutpunkten kunna bli någon form av budgetkris liknande den vi sett i de latinamerikanska länderna under 80-talet eller i flera stora europeiska länder under mellankrigstiden. De stora budgetkriserna i mellankrigstidens Europa var alla en efterbörd av det första världskriget. Krigsekonomin ledde till en mycket hög skuldsättning, som flera av länderna inte förmådde hantera när man gick tillbaka till fredsekonomin.

Den nuvarande tillväxten i statsskulden är inte kopplad till en stor enskild händelse såsom ett krig. Istället är den förbunden med en hög löpande utgiftsnivå i den offentliga sektorn, som inte kan finansieras med löpande skatteintäkter. Problemen har skärpts av att utgiftsprogrammen inte har anpassats nedåt, när tillväxttakten i BNP sjönk i början av 70-talet. Den höga arbetslösheten i främst de europeiska länderna har skärpt problemen ytterligare. En lösning av budgetkrisen i industriländerna kräver därför mer eller mindre genomgripande förändringar i den välfärdsstat som genererar de höga offentliga utgifterna. Budgetkrisen i OECD-länderna är också en kris för den moderna välfärdsstaten.

Det råder en relativt bred enighet om att vi inom flera OECD-länder, däribland Sverige, har en utveckling av statsskulden som inte är långsik-

tigt hållbar. Detta hindrar inte att det är mycket svårt att ange någon bestämd punkt vid vilken budgetunderskott eller statsskuld inte längre kan hanteras. Ser vi till statsskulden som andel av BNP, så har de latinamerikanska budgetkriserna uppstått vid lägre nivåer än där Sverige ligger idag. Samtidigt kan vi konstatera att flera europeiska länder har en väsentligt högre skuldandel än Sverige, men ändå klarar att hantera sin skuldsituation. Dessa länder, med ett möjligt undantag för Italien, har dock vid olika tillfällen genomfört mer eller mindre omfattande och mer eller mindre lyckade budgetsaneringsprogram. Att tidpunkten för sammanbrott är osäker är dock inte ett skäl att skjuta på en nödvändig anpassning. Osäkerheten kan visserligen innebära att processen har långt kvar att gå men den kan också innebära att de stora problemen kan komma väsentligt mycket tidigare än vad vi föreställer oss idag. En fläkt av detta fick vi i Sverige känna av i efterspelet till Mexico-krisen då marknadernas misstro mot de skuldyngda europeiska länderna blev mycket påtaglig. Många hävdade då, i den internationella debatten, att Italien, Spanien och Sverige alla stod på randen av en akut budgetkris.

Ett annat skäl att inte skjuta på anpassningen är den snöbollseffekt på skulden som räntebetalningarna ger. Innebörden av denna är att ju längre ett land väntar med sin budgetsanering, desto större blir de problem man måste ta sig an. Att vänta med anpassningen ger därmed också ett mycket påtagligt trovärdighetsproblem för den ekonomiska politiken. Den fråga som inte minst landets långgivare måste ställa sig är hur en sanering som inte är möjlig att genomföra idag skall kunna genomföras vid en senare tidpunkt, då anpassningen kommer att bli ännu svårare.

Trots att skälen för ett land med budgetproblem att ta itu med dessa är mycket starka, finner man i praktiken gott om exempel på länder, där man skjuter eller har skjutit på anpassningen. Skälen till detta är de stora svårigheter som ligger i en anpassning. Dessa svårigheter illustreras väl i föreliggande bok som ju också visar att problemen ändå är möjliga att lösa.

Problemen är både politiska och ekonomiska. En fullständig renodling kan inte ske, eftersom sambanden emellan de båda områdena är mycket starka.

Ett klassiskt politiskt problem som är aktuellt vid varje budgetanpassning, och som också berörs i det inledande kapitlet, är striden om vem eller vilka grupper som skall bära bördan av anpassningen. Om inte denna fråga får en politisk lösning kommer anpassningen att fördröjas.

Det finns också stora stabiliseringspolitiska osäkerheter i en budgetkonsolidering, vilka kan leda till att det ter sig klokt att vänta med att ge-

nomföra den, tills dess att ett bättre tillfälle dykt upp. En budgetkris går vanligen hand i hand med stagnerande tillväxt och hög arbetslöshet. Det klassiska keynesianska receptet i en sådan situation är att bedriva en expansiv finanspolitik, dvs att öka underskottet ytterligare. Om själva storleken på underskottet signalerar att denna väg är stängd, så kan resultatet istället bli en halvhjärtad åtstramningspolitik utan klar inriktning. Risken för ett misslyckande kan då bli stor eftersom politiken kommer att ge en kontraktiv effekt på ekonomin på två sätt. För det första ger åtstramningen som sådan en keynesianskt kontraktiv effekt. Om marknaden och aktörerna uppfattar politiken som halvhjärtad eller otillräcklig, så kan det bristande förtroendet i värsta fall spä på den kontraktiva effekten ytterligare, med ett haveri för politiken som följd.

Alla grupper skulle då tycka sig få sina värsta farhågor besannade. De som förordar en konsekvent budgetkonsolidering kan konstatera att politiken blev otillräcklig. Traditionella keynesianer kan för sin del konstatera att effekterna av den åtstramning som faktiskt genomfördes blev precis så negativ som man hade förväntat sig. Risken för att detta skall bli Persson-planens öde är, enligt mitt förmenande, inte obetydlig. Med de positiva prognoser som framkommit under de senaste månaderna finns det på många håll en tendens att betrakta budgetproblemet som löst.

Huvuddelen av den åtstramning som skall åstadkomma konsolideringen ligger dock framför oss, samtidigt som förtroendefrågan fortfarande står och väger. Risken för en dubbel kontraktion är därför i högsta grad akut.

Vad som krävs för att undvika detta är att konsolideringsprogrammet väcker ett sådant förtroende, att det ger en motverkande expansiv effekt. Det är då man åstadkommer vad som i boken kallas en "Expansionary Fiscal Contraction" (EFC).

I denna kommentar kommer jag fortsättningsvis att använda beteckningen "expansiv konsolidering". Att uppnå en sådan måste vara ett huvudmål för den ekonomiska politiken. Villkoren för att uppnå en sådan är också den fråga som jag med bokens exempel som bakgrund skall diskutera i denna kommentar.

I nästa avsnitt utreder jag begreppet lite mera utförligt. Därefter diskuterar jag vad som kan krävas för att uppnå en expansiv konsolidering, varefter jag berör den empiriska forskning som finns på området. De fyra länder som studeras i denna bok har alla nått en viss framgång med sina konsolideringsprogram. De olika programmen sammanfattas i det följande avsnittet, där också en jämförelse görs med det svenska programmet.

Till sist diskuterar jag hur förtroendet för det svenska konsolideringsprogram som vi står mitt uppe i kan förstärkas så att vi ökar sannolikheten för att uppnå en expansiv konsolidering.

Expansiv konsolidering

Det är lätt att, om man utgår från en mycket enkel keynesiansk beskrivning av verkligheten, visa att en budgetkonsolidering i ett land som Sverige är mycket svår, eller närmast omöjlig, att åstadkomma.

Det beror på att Sverige genom sin stora offentliga sektor har en mycket stark samvariation mellan budgetunderskott och BNP. Enligt uppskattningar av OECD (Elmeskov 1994), så kan man förvänta sig att en BNP-förändring med ett visst belopp ger en budgetförändring som motsvarar 75 procent av beloppet. Om vi sedan för in den enkla keynesmultiplikatorn i bilden så finner man att ett sparpaket i slutändan kommer att ge små eller obetydliga effekter på budgeten. Låt oss till exempel anta att regeringen genomför ett sparpaket på 10 miljarder ett visst år. Om vi antar att den enkla keynesmultiplikatorn för just detta paket är 1,3, så kommer paketet, allt annat lika, att leda till en BNP-minskning på 13 miljarder. Om vi i enlighet med OECD räknar med en budgeteffekt på 75 procent av detta belopp, så blir effekten av BNP-minskningen på budgeten just 10 miljarder. Sluteffekten av sparpaketet blir sålunda en kraftig BNP-minskning och noll i budgeteffekt. Att lösa ett stort budgetproblem är alltså inom denna tankeram omöjligt.

Exemplet pekar på ett centralt stabiliseringspolitiskt problem som uppstår när ett land skall genomföra en stor budgetkonsolidering. Om det inte finns en positiv motkraft i ekonomin när konsolideringen genomförs riskerar budgetförstärkningarna genom sin kontraktiva effekt att sätta krokben för sig själva. Denna positiva motkraft kan vara en stark konjunkturuppgång, som leder till att ekonomin växer hyggligt, trots den kontraktiva effekten av budgetförstärkningarna.

Detta var tanken bakom Lindbeckkommissionens (Lindbeck m fl, 1993) rekommendation att budgetförstärkningar som beslutades under 1993 skulle träda i kraft senare när konjunkturen hunnit repa sig ordentligt. Att bygga ett konsolideringsprogram på konjunkturprognoser, som sträcker sig flera år fram i tiden kan emellertid vara mycket vanskligt. Därför krävs också att konsolideringsprogrammet ger en positiv förtroende-effekt om det skall kunna lyckas. Denna kan uppstå via flera olika kanaler. Jag skall här peka på de viktigaste:

- ”Rationella förväntningar.” Under de två senaste decennierna har det bedrivits en mycket omfattande forskning kring sambandet mellan budgetpolitik och rationella förväntningar i den privata sektorn. Denna forskning har riktat ett grundskott mot det enkla keynesianska tänkandet inom stabiliseringspolitiken. Den klassiska artikeln på området har skrivits av Robert Barro (1974) och har titeln ”Are Government Bonds Net Wealth”. Barros analys ledde honom att svara nej på frågan. Bakgrunden till detta svar är enkelt uttryckt att även regeringen lyder under en långsiktig budgetrestriktion, vilket medför att budgetförsvagningar som genomförs idag måste komma att motsvaras av budgetskärpningar någon gång i framtiden (om inte annat för att möta ökade räntebetalningar). Detta belastar den privata sektorns förväntade framtida inkomst. Därmed får heller inte budgetförsvagningen någon expansiv effekt på ekonomin. På motsvarande sätt får, i denna teori, inte en budgetförstärkning någon kontraktiv effekt. Hushållen inser att budgetförstärkningen förbättrar deras framtida inkomster och anpassar sig därmed till den nya situationen genom ett minskat sparande. Som påpekas i bokens inledande kapitel, är de antaganden som leder fram till denna slutsats mycket restriktiva, varför det kan finnas anledning att ställa sig skeptisk till teorins praktiska relevans.

Det finns emellertid en mycket omfattande empirisk forskning på området. Huvudslutsatsen i denna är enligt flera författare att hypotesen inte har kunnat avvisas.

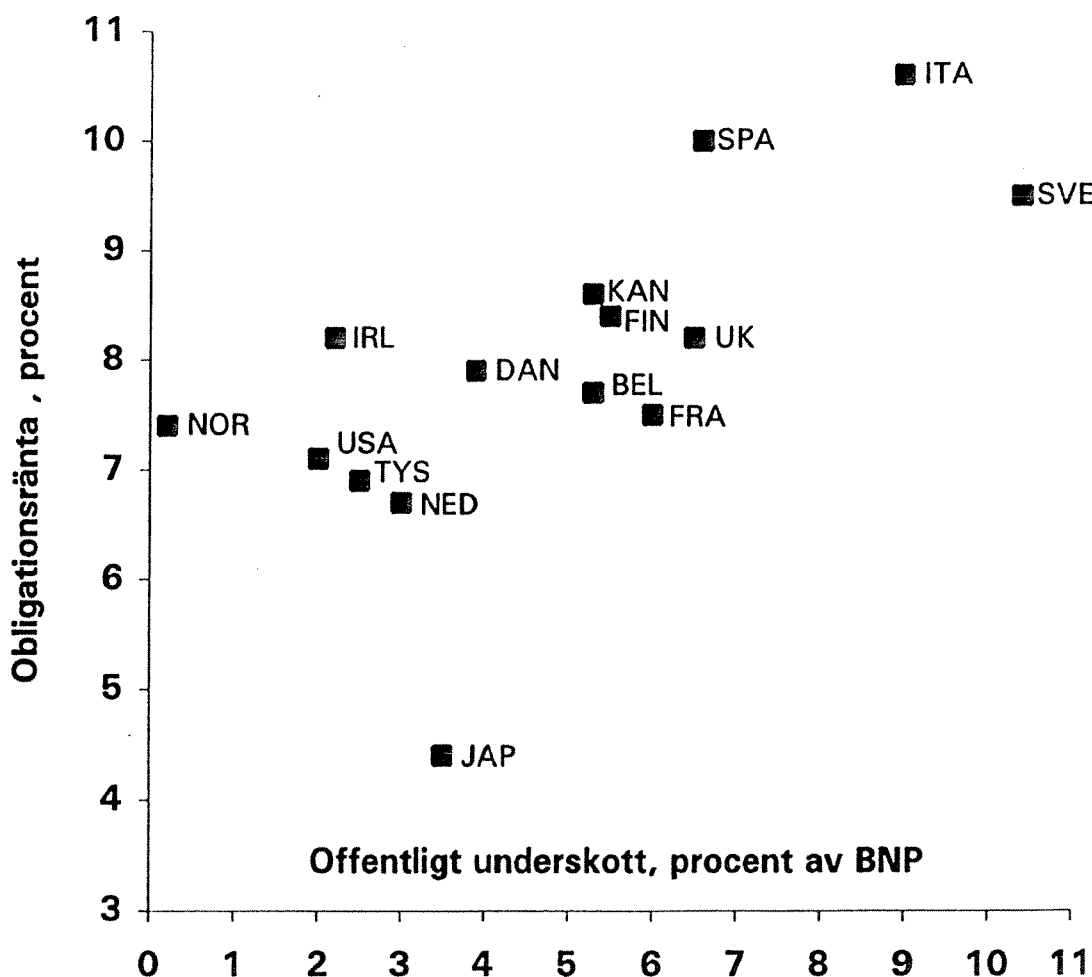
Denna slutsats redovisas exempelvis av Seater (1993) i en artikel i ”Journal of Economic Literature”. Samma slutsats angående forskningsläget drar Torbjörn Becker (1995) i en avhandling, som nyligen lagts fram vid Handelshögskolan i Stockholm. Som vi skall återkomma till, kan man givetvis inte av detta dra slutsatsen att varje budgetåstramning automatiskt resulterar i en motsvarande sparminskning av exakt samma storlek. Men det finns all anledning att räkna med att ett trovärdigt konsolideringsprogram leder till mindre försiktighet och ökad konsumtion i hushållssektorn.

- Minskad osäkerhet om framtiden. Detta argument är särskilt viktigt vid konsolidering av stora budgetunderskott. Dessa tenderar att skapa en ökad osäkerhet om framtiden. Exempel på frågor som ställs är om underskottet kommer att leda till kraftig inflation och om en eventuell konsolidering kommer att genomföras med sänkta utgifter eller höjda skatter. Allt detta ökar osäkerheten om vilken avkastning man i framtiden

kommer att få på investeringar som genomförs idag. Ett stort budgetunderskott kan av detta skäl förväntas hålla tillbaka investeringsaktiviteten. På samma sätt kan man räkna med att ett trovärdigt program för budgetkonsolidering kan bidra till att höja investeringsaktiviteten.

- **Lägre räntor.** Det finns mycket lite som tyder på att variationer i budgetunderskottet påverkar räntan i ett läge när underskottet är av måttlig storleksordning. Däremot är det uppenbart att länder med mycket stora underskott löper betydande risk att få betala ett pris för detta i form av en stor räntedifferens emot omvärlden. Detta förhållande illustreras av diagrammet nedan. Diagrammet antyder att det är möjligt

Ränta i förhållande till offentligt underskott 1994



Källa: OECD, Economic Outlook juni -95

för ett land att genom minskning av underskottet också pressa ned räntorna. Detta ger en generell expansiv effekt på ekonomin, som motverkar den direkta kontraktiva effekten från den finanspolitiska åtstramning som budgetkonsolideringen innebär.

Alla de tre kanaler, genom vilka en budgetkonsolidering kan ge en motverkande expansiv effekt, bygger på de framtidsförväntningar som skapas av konsolideringen. Det står därmed också klart att trovärdigheten i konsolideringsprogrammet är av avgörande betydelse för programmets utfall. Detta innebär i sin tur att det finns en påtaglig koppling mellan de politiska mekanismer jag pekade på ovan som kan fördröja en anpassning och möjligheterna att åstadkomma en expansivt verkande konsolidering. Om det politiska mandatet för konsolideringsprogrammet är svagt, riskerar det att bromsas upp eller till och med återtå i ett senare skede. Ett svagt politiskt mandat minskar sålunda trovärdigheten och innebär därmed i sin tur att möjligheterna att få ut en expansiv effekt av konsolideringen minskar. Därmed minskar också möjligheterna att nå stabiliseringspolitisk framgång med konsolideringsprogrammet.

Villkor för att få en expansiv konsolidering

Vad uppsatserna i boken på ett enkelt sätt understryker är att det faktiskt är möjligt för länder med budgetproblem att genomföra en hyggligt expansiv konsolidering. Däremot är det givetvis inte möjligt att ur bokens exempel direkt extrahera ett hundraprocentigt säkert framgångsrecept.

De kan emellertid ge en god utgångspunkt för en diskussion om vilka krav som måste vara uppfyllda för att en konsolidering skall bli framgångsrik. Innan vi påbörjar denna kan det finnas anledning att ställa sig frågan om det från teoretiska utgångspunkter finns anledning att förvänta sig att kraven skall vara av någon särskild beskaffenhet. Med utgångspunkt i den enkla skuldekvationen kan man se att utvecklingen av tillväxt och realränta spelar en avgörande roll för framgången i en budgetkonsolideringsprocess. Skuldekvationen har följande utseende:

$$\Delta d = d_0 (r-g) - p$$

där d är statsskuldens BNP-andel, r är realräntan, g är tillväxten i ekonomin och p är det primära saldots (budgetsaldot minus räntebetalningar) BNP-andel.

Det är viktigt att lägga märke till att den ekonomiska tillväxten spelar en större roll för konsolideringen, än vad som direkt framgår av ovanstående formel. Tillväxten har nämligen också en direkt effekt på primärsaldots utveckling, genom att ökad tillväxt leder till ökade skatteintäkter och till minskade offentliga utgiftsåtaganden. Effekten kan för Sveriges del illustreras av, att om vi tar en viss konsolidering år 2000 som utgångspunkt, så är ett sparpaket på 15 miljarder i år likvärdigt med 0,1 procent i ökad tillväxt under den aktuella femårsperioden. Även om ränteeffekten inte som tillväxteffekten är dubbel är den ändå mycket betydelsefull. Rent numeriskt är potentialen för förändringar i räntan mycket stora för ett land med stora budgetproblem och därmed också stora räntedifferenser till omvärlden. För Sveriges del exemplifieras detta av att vi fortfarande när det gäller de långa räntorna har en differens på ca 3,5 procentenheter till Tyskland. Ett räntefall på drygt 2 procentenheter är därför, i varje fall för Sveriges del, en naturlig del av en framgångsrik budgetkonsolidering. Ett sådant räntefall ger dels en direkt positiv effekt på budgeten, dels en positiv tillväxteffekt till följd av de lägre räntorna.

Slutsatsen av detta resonemang är att trovärdigheten i ett konsolideringsprogram kan ökas väsentligt om det får en sådan utformning att det kan förväntas höja tillväxttakten eller hålla nere räntorna. Det blir stor skillnad ur trovärdighetssynpunkt mellan ett konsolideringspaket, som å ena sidan uppnår ett visst antal miljarder genom utgiftsnedskärningar och ett som å andra sidan uppnår samma antal miljarder genom skattehöjningar. Därtill kommer att olika typer av skattehöjningar kan vara mer eller mindre skadliga för tillväxtutsikterna. När det gäller utgiftsnedskärningar kan man förvänta sig att skillnaden är betydande mellan exempelvis minskade transfereringar å ena sidan och minskade utgifter för infrastrukturinvesteringar å den andra.

Också inramningen av ett konsolideringsprogram blir med detta synsätt betydelsefull. Om konsolideringen åtföljs av omfattande program för avreglering av olika marknader, som i fallet Nya Zeeland, kan man också förvänta sig att trovärdigheten för programmet ökar. Sannolikt är i detta fall ränteeffekterna väl så betydelsefulla som tillväxteffekterna. Medan tillväxteffekten av ett visst avregleringsprogram kan vara osäker, så är slutsatserna entydiga när det gäller pris- och inflationseffekter. Avreglerade marknader gör det lättare att kombinera en god tillväxt med låg inflation. Därmed bör avregleringar leda till lägre inflationsutsikter och följaktligen också till lägre räntor. Detta förhållande borde vara särskilt viktigt vad gäller av- eller påreglering av arbetsmarknaden.

Inflationsförväntningarnas betydelse för räntebildningen medför också att penningpolitikens trovärdighet blir en central fråga i ett konsolideringsprogram. Historiska erfarenheter visar att perioder i ett land av långvarig och snabb tillväxt i statsskulden ofta följs av perioder med mycket hög inflation. Marknadens rädsla för en sådan utveckling håller uppe räntorna och försvårar den budgetkonsolidering som krävs för att inflationsfaran skall avvärjas. En hög trovärdighet i penningpolitiken kan emellertid även i svåra budgetsituationer hålla nere inflationsförväntningar och räntor och därmed också underlätta budgetkonsolideringen. Fallet Belgien, som beskrivs i denna bok, är det tydligaste exemplet på detta.

Ett genomgående drag i de åtgärder som krävs för att skapa trovärdighet i ett konsolideringsprogram är att de kan förväntas vara impopulära bland huvuddelen av väljarna och att de därmed är politiskt svåra att genomföra. Om det politiska motståndet mot ett från ekonomiska utgångspunkter riktigt konsolideringsprogram är mycket starkt så påverkar detta naturligtvis också trovärdigheten i programmet negativt. Detta talar för att ett konsolideringsprogram i en parlamentarisk demokrati, för att vara trovärdigt, bör ha uppbackning av en parlamentarisk majoritet som i sin tur bör ha ett någorlunda klart mandat från väljarna.

Frågan om den politiska trovärdigheten har av och till fått ett stort utrymme i den svenska debatten, där man med trovärdigheten som utgångspunkt ofta ställt krav på olika typer av blocköverskridande samlingsregeringar. En slutsats av ovanstående mycket enkla diskussion är att i varje fall följande tre krav bör vara uppfyllda för att vi skall ha ett trovärdigt konsolideringsprogram:

- För det första bör programmet vara trovärdigt från ekonomiska utgångspunkter.
- För det andra bör det backas upp av en parlamentarisk majoritet.
- För det tredje bör regeringen som driver igenom programmet ha ett mandat från väljarna att göra detta.

Självklart är inte mycket vunnet om endast det mellersta kravet är uppfyllt. Mycket bättre är det givetvis om de båda första kraven är uppfyllda. Men även då kan situationen vara problematisk om det inte finns ett mandat från väljarna. Den är problematisk, dels från allmänna demokratiska utgångspunkter, dels från trovärdighetssynpunkt. Om inte regeringen

lyckas skaffa sig ett mandat från väljarna måste man fråga sig vad som på sikt håller ihop majoritetskoalitionen. Risken för att det senare kan formeras nya koalitioner som med väljarnas stöd reverserar konsolideringsprogrammet är förstås också mycket stor i detta fall.

Det bästa stödet för en regering som med svagt eller obefintligt stöd från väljarna försöker att driva igenom ett konsolideringsprogram kan vara att det trots missnöjet eller skepsisen bland väljarna saknas en trovärdig alternativ politik. Margaret Thatchers uttryck "There is no alternative" (TINA), har med större eller mindre framgång plagierats av politiker i andra länder. I Sverige hade vi exempelvis "Den enda vägens politik". Detta kan också vara förklaringen till att den danska konsolideringen kunde vinna politisk trovärdighet trots ett mycket tunt stöd, såväl i parlamentet som bland väljarna.

Forskningsresultat

Som framgår av bokens inledningskapitel har det på senare tid presenterats en del forskningsresultat kring budgetkonsolideringar, som ger stöd åt en del av de hypoteser som framkommer ur de ovanstående resonemangen. Av särskilt intresse ur svensk synpunkt är ett par arbeten av Giavazzi och Pagano (1990) och (1995). Deras tes är att i länder med underskott som är långsiktigt ohållbara, kan man förvänta sig att ett konsolideringsprogram har en positiv effekt, på grund av den förtroendeförstärkning som en adekvat budgetkonsolidering ger. Omvänt ger en expansiv politik som leder till en ohållbar budgetsituation en kontraktiv effekt, genom de negativa effekter som det minskade förtroendet får på den privata sektorn.

I Giavazzi och Pagano (1995) används Sverige som en illustration till den senare tesen. De behandlar mer specifikt sambandet mellan konsolideringsprogrammets effekt och dess inriktning med avseende på utgiftsnedskärningar å ena sidan och skattehöjningar å den andra. De kommer fram till att konsolideringsprogrammen har större utsikter att bli framgångsrika om budgetåtstramningen sker genom utgiftsnedskärningar än genom skattehöjningar.

De irländska erfarenheter som redovisas i denna bok pekar i samma riktning. Irland försökte först genomföra en konsolidering baserad på skattehöjningar, som misslyckades. Därefter genomfördes en lyckad konsolidering baserad på utgiftsnedskärningar som var så kraftiga att de gav utrymme för såväl en budgetförstärkning som ett sänkt skattetryck.

I "Economic Policy April 1995" återfinns en artikel av Bartolini, Razin och Symansky (1995), som behandlar budgetkonsolidering i G 7-länderna. Huvudfrågeställningen i denna artikel är vilket samband som finns mellan konsolideringens inriktning å ena sidan och dess långsiktiga effekt på ekonomin i termer av kontraktion respektive expansion å den andra. Inriktningen karaktäriseras på ett väsentligt mer detaljerat sätt än i Alesina och Perotti (1995). I huvudsak stöder dock resultaten i de båda artiklarna varandra.

Också när det gäller samspelet mellan stabiliseringspolitiken och den politiska processen finns det en hel del empirisk forskning. Det är emellertid endast en mycket liten del som specifikt behandlat frågan i anslutning till större budgetkonsolideringar. Den enda referens med denna specifika inriktning som ges i inledningskapitlet är Alesina och Drazen (1991), vilkas huvudslutsatser också återges där.

En fråga som tills vidare lämnats därhän i den empiriska forskningen är samspel och samverkan mellan finanspolitisk inriktning i ett konsolideringsprogram och den politiska situationen. Kan en regering med ett svagt politiskt stöd kompensera detta genom att genomföra ett bättre fokuserat konsolideringsprogram? Eller gäller det omvända förhållandet, dvs att en bred politisk uppbackning av ett program skapar en sådan trovärdighet att det kompenserar brister i programmets ekonomiska innehåll?

Av den tidigare diskussionen har vi sett att effekten av ett program för budgetkonsolidering kan förväntas bero av politikens uppläggning även utanför finanspolitikens område. Av- eller påregleringar av olika marknader, penningpolitikens trovärdighet, den politiska uppbackningen av ett program är alla viktiga faktorer när man skall bedöma den förväntade framgången i ett konsolideringsprogram. Någon empirisk forskning som närmat sig frågan om effekten av olika konsolideringsprogram från denna utgångspunkt existerar så vitt jag vet inte. Detta gör att den fallstudie av lyckade konsolideringsprogram som görs i denna bok har ett betydande intresse, även om den inte fyller kraven på ett vetenskapligt arbete.

Konsolideringsprogrammen i de fyra länderna och i Sverige

De konsolideringsprogram som genomförts i de fyra länder som beskrivs i boken tillhör de allra mest omfattande bland industriländerna och är alla

vad gäller åtgärdsvolym lika eller mer omfattande än det program som Sverige står mitt uppe i. De är därför av betydande intresse för den diskussion om möjligheten att åstadkomma en expansiv konsolidering som jag har fört i detta inlägg. De är givetvis en mycket viktig källa till kunskap när man skall bedöma, vilka krav som ställs på Sverige för att vi skall kunna föra vårt konsolideringsprogram till ett framgångsrikt slut.

En brist i boken är att det inte finns någon systematisk och jämförbar redovisning för de åtgärder som faktiskt vidtagits. Ej heller finns det någon systematisk redovisning av vilken ekonomisk utveckling som blivit resultatet av respektive lands konsolideringsprogram. Därför återstår en hel del arbete att göra innan man av materialet kan dra några säkra slutsatser om sambandet mellan åtgärder och resultat i konsolideringsprogrammen.

Jag skall här försöka att ta ett litet steg i denna riktning genom att med utgångspunkt i den diskussion som jag fört ovan och i beskrivningen av kapitlen göra en mycket grov sammanfattande översikt av konsolideringsprogrammen i de olika länderna. Översikten avser de komponenter jag diskuterat ovan. När det gäller åtgärdernas resultat står det klart att alla länderna lyckats vända en negativ ekonomisk utveckling och åstadkomma en mera balanserad situation. Framgångarna är dock långt ifrån entydiga.

Arbetslösheten är fortfarande mycket hög i länderna och det är endast för Nya Zeelands del som man här kan tala om ett trendbrott. I alla länderna hade arbetslösheten dock nått sin höga nivå innan konsolideringsprogrammen sattes igång.

Alla länderna har lyckats stabilisera sin budgetsituation. Belgien lever dock fortfarande mycket farligt med en skuldkvot kring 140 procent av BNP. Redan måttliga räntehöjningar kan destabilisera den belgiska ekonomin och driva upp skuldkvoten ännu högre. För i varje fall Belgiens del kommer det därför att bli nödvändigt med ytterligare konsolideringsprogram innan budget- och skuldsituationen kan betraktas som stabil. Den mest tydliga makroekonomiska vändningen har, vilket vi skall återkomma till, Nya Zeeland gjort.

När det gäller innehållet i konsolideringsprogrammen och deras politiska uppbackning presenteras mitt försök till sammanfattning i tabell 15.

Där har också ett försök gjorts till jämförelse med det svenska konsolideringsprogram som vi står mitt uppe i.

I tabellen graderas de insatser som gjorts i de olika länderna, inom de områden som jag tidigare har utpekat som centrala när det gäller att bedöma trovärdigheten i ett konsolideringsprogram. Graderingen är gjord på en skala från 0 till 3, där noll står för inga eller nästan inga insatser, me-

dan 3 står för mycket omfattande insatser. I det följande skall jag för vart och ett av områdena precisera graderingen något mer samt motivera den gradering som de olika länderna får. På vissa områden blir graderingen mera subjektiv än på andra. Vid en totaljämförelse mellan två olika länder A och B, har A ett mera kraftfullt konsolideringsprogram om graderingen på alla områden är högre eller lika hög som B. Man kan däremot inte jämföra länder genom att summera talen för respektive område.

Tabell 15: Ländernas konsolideringsprogram (försök till sammanfattning)

Land	Budgetförstärkning	Förstärkningens inriktning	Avreglering		Penningpolitisk trovärdighet	Politisk konsensus	Yttre omständigheter
			Arbetsmarknad	Övrigt			
Belgien	2	2	0	2	3	1,5	3
Danmark	3	1	0	2	2	1,5	3
Irland	2	3	0	2	-1	1,5	3
Nya Zeeland	2	3+	3	3	3+	2,5	3
Sverige	2	1	0	2	0	1,5	?

1. Budgetförstärkning.

Alla länderna har gjort mycket betydande ansträngningar när det gäller budgetförstärkning. Det finns dock tydliga skillnader länderna emellan. De länder som fått en tvåa har genomfört åtstramningar i storleksordningen 5 à 10 procent av BNP.

Danmark som fått en trea har gjort en åtstramning som enligt OECD motsvarade nästan 13 procent av BNP.

2. Förstärkningens inriktning.

Bedömningen bygger i huvudsak på balansen mellan utgiftsnedskärningar och skattesänkningar. Denna bedömning missar att det kan finnas betydande skillnader i effekter beroende på vilka utgifter som skärs ned, respektive vilka skatter som sänks eller höjs. Den missar också frågan om institutionella förändringar i utgiftssystemen. Det förefaller sålunda som om politiken i Nya Zeeland i mycket högre grad än i de andra länderna varit inriktad på att ändra systemen för utgifternas bestämning.

Irland och Nya Zeeland som båda, inom ramen för en given budgetkonsolidering, skaffat ett utrymme för en signifikant sänkning av skattetrycket har båda fått en trea. Belgien, vars konsolidering genomförts genom

nedskärningar av utgifterna inom ramen för oförändrat skattetryck, har fått en tvåa. En svaghet i det belgiska programmet är dock att en inte obetydlig del av utgiftsnedskärningarna kommit till stånd genom sänkta investeringsutgifter. Danmark som har fått en etta har genomfört sin konsolidering genom en mix av utgiftsnedskärningar och skattehöjningar. Sådan är också inriktningen av det svenska konsolideringsprogrammet.

3. Avregleringar av arbetsmarknaden.

På detta område har Nya Zeeland gjort mycket omfattande och radikala insatser, vilka beskrivs i kapitlet om Nya Zeeland.

När det gäller övriga länder har insatserna varit blygsamma eller försumbara. De blygsamma förändringar som under förra regeringsperioden genomfördes för Sveriges del har återställts till det gamla.

4. Avreglering på övriga marknader.

Under denna svepande rubrik sammanfattas alla avregleringsinsatser på övriga marknader.

Alla länder i tabellen inklusive Sverige deltog i den omfattande internationella avregleringsvågen under 80-talet. Nya Zeeland har dock som framgått i Nya Zeeland-avsnittet gått väsentligt längre i sina avregleringar och bör därför i tabellen skiljas ut från övriga länder.

En skillnad mellan Sverige och övriga länder är att de svenska avregleringarna infördes innan vi fick den akuta budgetkrisen (vilket har lett en del debattörer till slutsatsen att det är avregleringarna som är orsaken till budgetkrisen). I övriga länder har avregleringarna i högre grad genomförts i anslutning till konsolideringsprogrammen. De ligger dock så nära i tiden att det kan vara rimligt att sätta Sverige i samma klass som huvuddelen av de övriga länderna.

5. Penningpolitisk trovärdighet.

Alla de fyra länder som studeras i denna bok är gamla höginflationsländer. Ansträngningarna att skapa trovärdighet för penningpolitiken har därför för alla länderna varit en central del av konsolideringsprogrammen. Längst i ansträngningarna att genom institutionella reformer skapa trovärdighet för penningpolitiken har Nya Zeeland gått. Ett land som tidigare under lång tid legat på inflationstakter kring 15 procent har, genom ett helt nytt regelverk, givit centralbanken en mycket självständig ställning. Därtill har starka incitament skapats för centralbanksledningen att sätta inflationsbekämpningen i centrum för penningpolitiken.

För de europeiska länderna har det europeiska växelkurssamarbetet stått i centrum för ansträngningarna att skapa trovärdighet kring penningpolitiken. När det gäller institutionalisering är det Belgien som gått längst genom att lagstifta om att belgerfrancen skall följa D-marken med en bandbredd, som är mindre än den tidigare smala bandbredden inom ERM. Danmark och Irland har inte vidtagit några institutionella arrangemang av belgisk typ. Till skillnad från de övriga länderna har Danmark dessutom formellt försäkrat sig om möjligheten att stå utanför EMU. Där emot har man i praktisk handling prioriterat en fast växelkurs till D-marken mycket högt. När Sverige devalverade 1982, tog många för givet att Danmark skulle följa Sverige en bit på vägen. Danmark valde istället att hålla kursen fast mot D-marken. Vid senare realignments inom ERM höll Danmark oväntat fast vid sin D-markskurs, vilket bidrog till att stärka det långsiktiga förtroendet för den danska penningpolitiken. Fastkurspolitiken kom i Danmark att bli en hävstång för det mycket hårda finanspolitiska konsolideringsprogram som genomförts.

Typiskt för den svenska penningpolitiken har varit de stora och upprepade devalveringarna. Särskilt den stora devalveringen 1982, vars arkitekt var den nuvarande ordföranden i riksbanksfullmäktige, marknadsfördes som en del av en framgångsrik ekonomisk-politisk strategi, "Den tredje vägens politik". Denna tendens har varit tydlig också i tidigare devalveringar. Den senaste devalveringen var förvisso påtvingad. Men effekterna av devalveringen marknadsförs återigen som nyckeln till en framgångsrik väg ur krisen. De institutionella reformerna på riksbankens område har varit halvhjärtade. Riksbankschefen sitter fortfarande i hög grad på regeringens nåde. Marknadens bedömning av riksbankens förmåga att hålla sitt inflationsmål är också, trots viss nedgång i räntorna under sommaren 1995, mycket negativ. Gapet till övriga länder vad gäller penningpolitisk trovärdighet är alltså mycket stort, vilket gör det naturligt att sätta noll för Sverige i denna kolumn.

6. Politisk konsensus.

Diskussionen ovan har understrukit den stora betydelse för trovärdigheten i ett konsolideringsprogram, som den politiska uppslutningen kring programmet har. Här är dock svårigheterna att göra en rättvisande jämförelse mellan länderna ännu större än på de andra områdena. Även om den parlamentariska basen för ett åtgärdsprogram formellt sett är smal, så blir sannolikheten för en reversering inte stor om det är välbekant att oppositionen i praktiken har ungefär samma syn som regeringspartiet på sta-

biliseringspolitiken. Sådan har situationen i stort sett varit i Nya Zeeland. I Sverige kunde situationen just nu tyckas vara ungefär densamma, med den extra styrkan att den parlamentariska basen för konsolideringsprogrammet har varit mycket bred. Å andra sidan har regeringen inte sökt mandat hos väljarkåren för ett hårt konsolideringsprogram. Under huvuddelen av valrörelsen framfördes en traditionell keynesiansk politik som vägen att ta sig ur den svenska krisen. Detta förefaller också i hög grad vara de socialdemokratiska gräsrotternas syn på vad som behöver göras. Därmed kvarstår i ett längre perspektiv en osäkerhet om konsolideringsprogrammets framtid. Exemplet antyder att det är mycket svårt att fånga in den politiska trovärdigheten i enkla observationer av det direkta parlamentariska stödet för ett program.

Intrycket av redogörelserna i de olika kapitlen är annars att konsolideringsprogrammen i alla länderna tvingats fram under betydande politisk turbulens och osäkerhet, varför det här kan vara svårt att sätta något land före det andra. Ett undantag är dock Nya Zeeland, där en socialdemokratisk regering påbörjade konsolideringsprogrammet, som sedan följdes upp av en liberal-konservativ regering. Oenigheten har i praktiken inskränkt sig till arbetsmarknadslagstiftningen, där den emellertid har varit stor.

7. Yttre omständigheter.

Vi har konstaterat att om ett konsolideringsprogram skall bli framgångsrikt så krävs en expansiv ekonomisk kraft, som motverkar den kontraktiva effekt som ges av budgetåtstramningen. I de tidigare punkter som tagits upp har de förväntningar och den trovärdighet programmet förmår skapa stått i centrum. De yttre omständigheterna i form av bland annat internationell ekonomisk utveckling är rimligen också betydelsefulla.

Alla fyra länderna genomförde sina konsolideringsprogram under 80-talet med dess kombination av låg inflation och expansiv ekonomisk utveckling. Detta gav ett mycket gynnsamt klimat för ländernas konsolideringsprogram. Sverige försatt detta tillfälle att länka in ekonomin på en stabilare kurs. Mycket tyder emellertid på att den internationella ekonomiska utvecklingen också under 90-talet kan bli gynnsam och därmed bidra till att underlätta en konsolidering. En negativ faktor för Sverige har varit att flera andra industriländer nu också har svåra budgetproblem och att man på de internationella marknaderna tenderat att bunta ihop Sverige med dessa. Därmed har den svenska obligationsmarknaden drabbats också av de italienska och spanska problemen. Detta betyder att det är desto

mer angeläget att med politiska medel skapa ett sådant förtroende att Sverige definitivt bryter sig ut ur gruppen av länder med akuta problem.

Sammanställningen understryker att om målet för ett land med utsatt budgetsituation endast är att stabilisera skulden som andel av BNP så finns det flera olika vägar att nå detta mål. I alla länder har dock en mycket kraftig budgetåtstramning varit en huvudkomponent.

Alla länderna har kunnat få ett så bra förtroende för sina program att den keynesianska åtstramningseffekten motverkats.

Många, däribland jag själv, brukar framhålla att en stramare budgetpolitik bör åtföljas av en lättare penningpolitik för att den vägen ge en expansiv effekt. Sammanställningen över de fyra länderna ger ett något blandat besked på denna punkt. Alla de fyra länderna har idag väsentligt lägre räntor än Sverige. Det gäller både korta och långa räntor.

Detta får ses som en bekräftelse på att inflationsutvecklingen är under kontroll och att länderna skapat ett hyggligt förtroende för sin politik. Dessutom har arbetet med att bygga trovärdighet för penningpolitiken varit en viktig del i alla ländernas politik.

I tabellen framträder Nya Zeelands särställning när det gäller förändringsarbete på ett mycket tydligt sätt. Med undantag för budgetförstärkningens storlek är det Nya Zeeland som på alla områden har varit mest långtgående i sina program. Det är också där som den makroekonomiska vändningen blivit mest påtaglig. Efter decennier av låg tillväxt ligger man nu på tillväxttal mellan tre och fem procent. Inflationen, som tidigare brukade ligga kring 15 procent, ligger nu kring en procent. Räntorna är bland de lägsta i OECD-området. Arbetslösheten har på några få år sjunkit kraftigt och ligger nu på sju procent.

Nya Zeeland är också det enda av länderna som genomfört en ordentlig avreglering av arbetsmarknaden. De europeiska länder som inte gjort detta har fortsatt mycket höga tal för arbetslösheten. Endast i Irland kan man se en nedgång. Den sker dock från mycket höga nivåer.

Lärdomar för Sverige

De fyra länders konsolideringsprogram som studeras i boken har alla genomförts och avslutats med blandade, men dock genomgående hyggliga, resultat. Sverige befinner sig mitt uppe i ett konsolideringsprogram. De politiska besluten för en stor budgetåtstramning är fattade, men en stor

del av det faktiska genomförandet kommer att ske under andra halvåret 1995 och under 1996. Det finns flera hot mot framgången för detta program. Ett sådant är att en rad andra utgifter kommer att slinka mellan fingrarna i den mycket svaga svenska budgetprocessen. Därmed blir budgetförstärkningen inte så kraftig som kalkylerat.

Låt oss dock anta att regeringen klarar av att undvika detta. Då återstår bland annat den förtroendefråga, som står i centrum för diskussionen i denna bok. Om inte åtgärdens keynesianska kontraktionseffekt skall slå krokben för hela konsolideringen så krävs, som vi sett, att konsolideringsprogrammet skapar ett sådant förtroende att vi får en motverkande expansiv effekt.

Det positiva budskapet i denna bok är att effekten är möjlig att åstadkomma. Att den inte är en självklarhet visas också av den irländska erfarenheten med ett tidigare konsolideringsprogram. Att exakt fastställa var gränsen mellan framgång och misslyckande går med utgångspunkt i de fyra ländernas erfarenheter är dock inte möjligt. Problemet med det svenska konsolideringsprogrammet har av många sagts vara just att regeringen försökt finna denna exakta gräns, för att inte riskera att behöva vidta mera omfattande åtgärder än vad som krävs. Denna bild befasts av tabellen ovan (15).

I den jämförelse som tabellen ger ter sig det svenska programmet som det svagaste. Mest jämförbara med det svenska programmet är de danska och de belgiska. Danmark skiljer sig emellertid positivt från Sverige genom att konsolideringsprogrammets omfattning var betydligt större än den svenska. När det gäller Belgien förefaller omfattningen vara ungefärligen jämförbar, men det belgiska programmet inriktades nästan uteslutande på utgiftsnedskärningar. Den största skillnaden mellan Sverige och de båda övriga länderna är dock penningpolitikens trovärdighet, som i både Danmark och Belgien är stor, medan den i Sverige är närmast obefintlig.

Betydelsen av den senare skillnaden är svår att utvärdera. Det är emellertid svårt att tro att Sverige skall kunna nå en balanserad situation med mindre än att räntedifferensen gentemot omvärlden kommer ned kraftigt.

Detta kräver i sin tur att vi förmår skapa trovärdighet kring den svenska penningpolitiken.

Detta är en mycket svår uppgift med vår historia av upprepade devalveringar. Den blir inte lättare av att den stora positiva faktorn i den svenska ekonomin för närvarande är effekterna av den stora devalveringen, som i sin tur just är en följd av, eller en del av, penningpolitikens bristande trovärdighet.

En huvudpunkt i denna kommentar har varit att understryka betydelsen av att vinna trovärdighet för ett konsolideringsprogram. Om detta misslyckas är risken stor att den kontraktiva effekten tar överhanden, i vilket fall hela konsolideringsprogrammet kan misslyckas. Vi har just konstaterat att det svenska programmet ter sig relativt svagt, i jämförelse med vad som gjorts i de fyra länder som studerats här. Det innebär att risken för ett misslyckande, trots de positiva tendenserna på marknaderna under sommaren 1995, kan vara betydande. Risken kan emellertid minskas om regeringen under hösten 1995 vidtar aktiva åtgärder för att stärka förtroendet för konsolideringsprogrammet.

Såväl teoretiska överväganden som erfarenheterna från andra länder, understryker vikten av att arbeta med flera dimensioner än bara antalet ihopskrapade budgetkronor i ett konsolideringsprogram. Volymen på budgetkonsolideringen börjar nu bli av den storleken att de andra komponenter som diskuteras här måste ges större vikt. Viktiga byggstenar i ett program för att skapa förtroende för konsolideringsprogrammet kan vara följande:

- Utgiftsnedskärningar kopplade till skattesänkningar.
Alla de fyra länderna med undantag av Danmark har i större eller mindre utsträckning givit konsolideringsprogrammen en sådan inriktning. Debatten inför tillväxtpropositionen har innehållit en hel del förslag om sänkningar av olika skatter. Så länge inte utgifterna sänks måste dessa skattesänkningar kompenseras med höjningar av någon annan skatt. Därmed fortsätter en karusell av skattehöjningar och skattesänkningar som under de senaste åren börjat snurra allt snabbare. Slutresultatet blir ökad osäkerhet hos företag och individer. Det är mycket vanskligt att grunda affärsmässiga beslut på den senaste skattesänkningen. I nästa åtgärdsvända kan det ju vara dags att återigen höja samma skatt. En genuin skattesänkningspolitik för ökad tillväxt måste bygga på att den finansieras med sänkta offentliga utgifter.
- Avregleringar på arbetsmarknaden.
Nya Zeeland, som är det enda landet av de fyra som har genomfört en omfattande avreglering av arbetsmarknaden, är också det enda av länderna som börjar få en arbetslöshet som närmar sig acceptabla nivåer. Den löneinflation vi i Sverige har redan vid dagens mycket höga arbetslöshet indikerar att det med dagens strukturer på arbetsmarknaden inte kommer att vara möjligt att förbättra arbetsmarknadsläget vid bibehållen låg inflation. En radikal reformpolitik på arbetsmark-

naden skulle både stärka utsikterna att få ned arbetslösheten och öka trovärdigheten i regeringens och riksbankens inflationsmål. Det skulle därmed stärka trovärdigheten i hela konsolideringsprogrammet.

- Åtgärder för att stärka riksbankens självständighet.
Alla fyra länderna har lyckats skapa en betydande trovärdighet för sin penningpolitik. För Sveriges del är trovärdigheten på detta område mycket låg. Genom att skapa större trovärdighet för konsolideringsprogrammet kan också penningpolitikens trovärdighet stärkas. Med den historia Sverige har måste man emellertid räkna med att vägen till full trovärdighet kommer att vara mycket lång. Kostnaden i termer av en långvarigt stor räntedifferens riskerar att bli mycket hög. Ett sätt att minska denna och att snabbare återvinna trovärdigheten skulle vara att gå vidare med institutionella reformer av riksbanken, med syfte att öka riksbankens självständighet. Även här erbjuder Nya Zeeland ett exempel på hur en framgångsrik politik kan bedrivas.
Med tanke på tidsprofilen i Persson-planen bör dessa åtgärder aviseras på ett bindande sätt redan i höst. Detta kräver utan tvivel en betydande politisk självövertinelse av regeringen. De politiska problem detta skulle skapa är dock små vid sidan av de som skulle skapas av ett eventuellt haveri för regeringens konsolideringsprogram.