

3. *Svensk stabiliseringspolitik*

Under de senaste åren har förutsättningarna för att bedriva stabiliseringspolitik ändrats på ett radikalt sätt. Efter det att riksbanken tvingats släppa kronans anknytning till ecun har Sverige rörlig växelkurs. Under 1980-talet har också kreditmarknaden avreglerats och valutaregleringen avskaffats. I alla dessa tre avseenden bedrivs penningpolitik under förutsättningar som vi inte tidigare haft under efterkrigstiden. Det har också skett en kraftig förändring i synen på finanspolitikens möjligheter att stabilisera ekonomin.

Medan tron på en aktiv finanspolitik länge varit mycket stark i Sverige, så har kritik mot denna föreställning under det senaste decenniet också i Sverige varit mycket stark och sedan mitten av 1980-talet har politiken drivits under föreställningen att finanspolitikens möjligheter att påverka aktivitetsnivån i ekonomin är begränsad. Ser vi till finanspolitikens medel skapar kravet på återställd balans i budgeten och snabb tillväxt i statsskulden också en situation där det finanspolitiska manöverutrymmet under alla omständigheter begränsats kraftigt.

Också när det gäller stabiliseringspolitikens klassiska målvariabler, inflationen och arbetslösheten är situationen ny. Arbetslösheten som under hela efterkrigstiden legat kring eller under 5 procent, om också hänsyn tas till antalet AMS-sysselsatta, ligger 1996 kring 13 procent. Inflationen som i ett par decennier envist legat kring eller över 7–8 procent är nere under 2 procent.

Bakom denna nya situation ligger dels stora förändringar i omvärlden, dvs. i de yttre förutsättningarna, men också betydande svårigheter att anpassa politiken till dessa nya förutsättningar. Under såväl 30-talet som början av efterkrigstiden betraktades den svenska stabiliseringspolitiken som framgångsrik. Ingen skulle vilja beskriva 70- och 80-talen på detta sätt. Det typiska för dessa decennier har snarare varit de stabiliseringspolitiska misslyckandena. Sverige har sålunda under efterkrigstiden gått från en relativt stabil situation till en situation som karaktäriseras av en betydande osäkerhet om framtiden och om vilken stabiliseringspolitisk strategi som är den riktiga.

Vi skall i detta kapital beskriva svensk stabiliseringspolitik från och med dess genombrott under 30-talet. Beskrivningen måste med nödvändighet bli rapsodisk. Avsikten är att peka på de idéer som varit vägledande för svensk stabiliseringspolitik under perioden samt att ge en uppfattning om hur idéerna tillämpats i praktiken. Förändringarna har varit mycket stora under perioden både när det gäller de förutsättningar som politiken arbetat under och de idéer som varit vägledande.

Vi har gjort ett försök att skilja på stabiliseringspolitikens yttre förutsättningar och på dess faktiska innehåll. Uppdelningen är långt ifrån självklar men den kan förhoppningsvis bidra till att den i övrigt kronologiska framställningen inte blir överbelastad.

Efter att ha gjort en genomgång av förändringarna i politikens grundförutsättningar följer en redogörelse för hur idéer och politik har utvecklats under den angivna perioden. Kapitlet avslutas med en diskussion av nuläget och en utblick mot framtiden.

Stabiliseringspolitikens grundförutsättningar

1930-talet framstår för Sveriges del som genombrottsperioden för en aktiv stabiliseringspolitik. Detta var dock mera tydligt på det teoretiska och retoriska området än i den praktiska politiken.

Under de decennier som följt har de yttre förutsättningarna för stabiliseringspolitiken genomgått fortgående förändringar. Detta gäller också synen på stabiliseringspolitikens möjligheter. Mest påtagliga har förändringarna i de yttre förutsättningarna för bedrivandet av penningpolitik varit.

Under 30-talet var den inhemska kreditmarknaden oreglerad. På den internationella kapitalmarknaden hade 30-talets allmänt protektionistiska trend lett till vissa regleringar. Sverige bidrog dock inte i någon större utsträckning med några egna sådana. Förutsättningarna för penningpolitiken liknade därmed i många avseenden dagens.

Växelkurspolitiken hade till och med 1931 givits av att kronan bestämts av guldmyntfoten. År 1931 frikopplades kronan från guldmyntfoten, vilket förde med sig en kraftig depreciering. Efter ett par år av flytande växelkurs knöts kronan till pundet.

Andra världskriget innebar startpunkten för en period av tilltagande regleringar på kredit- och kapitalmarknaderna. Också de internationella kapitalrörelserna reglerades. Sverige arbetade också för egen del med en reglering av valutarörelserna som skärptes successivt under 40- och 50-talen.

Industriländernas växelkurser låstes efter andra världskriget i princip till den amerikanska dollarn inom ramen för det s.k. Bretton Woods-systemet som var i kraft till 1973. Bortsett från ett par förändringar av kronans dollarparitet, så hade den svenska kronan fram till denna tidpunkt ett fast värde emot den amerikanska dollarn och de flesta andra av industriländernas valutor.

Under dessa tidsperioder kunde den svenska stabiliseringspolitiken i stor utsträckning bedrivas avskärmd från omvärlden. Detta gällde särskilt penningpolitiken. Huvudsyftet med regleringarna av kredit-, kapital- och valutamarknaderna var att Sverige skulle kunna bedriva en lågräntepolitik frikopplad från såväl inhemska som internationella marknaders prissättning. Räntan blev ett administrativt pris som sattes av riksbanken. Räntesättningen varierade visserligen med konjunkturen, men riksbankens konjunkturpolitik bedrevs i huvudsak genom kvantitativa regleringar.¹

Den fasta växelkursen, den administrativa räntan och de reglerade kapitalrörelserna innebar också att finanspolitiken kunde bedrivas mer självständigt än idag. I dagens situation är det ränterörelser och kapitalrörelser som begränsar såväl finanspolitikens manöverutrymme som dess effekter. Begränsningarna i manöverutrymmet fanns under denna period på finansieringssidan. I dagens situation med fria kapital- och valutamarknader erbjuder finansieringen av underskott i budget och bytesbalansen inga direkta problem så länge det finns ett hyggligt förtroende för landets ekonomiska politik.

Under 50- och 60-talen kunde ett budgetunderskott alltid finansieras så länge det fanns ett motsvarande inhemskt finansiellt sparande. Statsmakterna kunde under sådana omständigheter helt enkelt tvinga kreditinstituten att köpa svenska statsskuldsinstrument. Priset för detta var en direkt undanträngning av annan reglerad kreditgivning.

Om det inhemska finansiella sparandet inte räckte till, dvs. om det fanns ett underskott i bytesbalansen, var situationen väsentligt mera besvärlig. Det fanns inga internationella kapitalmarknader att tillgå. Därför skapade redan relativt små bytesbalansunderskott stora problem. Upplåningen krävde hjälp från andra länder som ofta administrerades av den Internationella Valutafonden (IMF) vars insatser vanligtvis kopplades till krav på förändringar i det lånande landets ekonomiska politik. Självfallet gällde det att undvika en sådan situation. Därför blev risken för ett underskott i bytesbalansen en mycket viktig och lättförstådd begränsning för en expansiv stabiliseringspolitik.

En expansiv politik kunde i princip ge upphov till ett underskott på två olika vägar. För det första ökar en expansiv politik den in-

hemska efterfrågan, vilket leder till ökad import, vilket i sin tur leder till en försämring i bytesbalansen. Den ökade efterfrågan kan också leda till ökad löne- och prisinflation och därmed vid fast växelkurs till försämrade kostnadsmässig konkurrenskraft, vilket i sin tur leder till minskad export med åtföljande försämring i bytesbalansen. Dessa samband innebar att Bretton Woods-systemet satte upp normer för stabiliseringspolitiken som var allmänt accepterade. Inom ramen för dessa normer bedrevs emellertid inte minst i Sverige en aktiv och interventionistisk finanspolitik.

I och med Bretton Woods-systemets fall i början av 70-talet påbörjades en utveckling som gradvis skulle komma att förändra stabiliseringspolitikens förutsättningar så att den i långa stycken åter skulle komma att bedrivas under de förutsättningar som gällde på 20- och 30-talen. Bretton Woods-systemet upplöstes slutgiltigt 1973 efter att under en tid ha knakat i fogarna främst till följd av de spänningar som skapades av den inflationistiska utveckling med växande budget- och bytesbalansunderskott i USA som Vietnamkriget och dess finansiering ledde till.

Det blev nu också främst genom eurodollarmarknadens snabba tillväxt allt lättare att finansiera underskottsupplåning på de internationella kapitalmarknaderna. Därmed var alltså de normer för politiken som Bretton Woods-systemet hade givit på väg att försvinna. Detta kom att få dramatiska effekter för Sveriges del.

För Sveriges del kom såväl regleringen av den inhemska kredit- och kapitalmarknaden, som valutaregleringen att bestå under hela 70-talet. Regleringarna blev emellertid allt svårare att upprätthålla. På den inhemska kreditmarknaden växte den s.k. grå marknaden, som kan beskrivas som en oreglerad marknad som gick vid sidan av det etablerade systemet. Också valutaregleringen började perforeras genom ekonomins och företagens tilltagande internationalisering.

När det gäller växelkurspolitiken har de stora valutorna förblivit rörliga gentemot varandra. I Europa fortsatte emellertid ansträngningarna att styra valutorna. År 1973 bildades den s.k. valutaormen med D-marken som dominerande valuta. Hit anslöt sig också Sverige, som lämnade ormen i samband med den stora devalveringen 1977. Hela samarbetet upplöstes kort därefter.

Istället bildades inom ramen för EG det Europeiska monetära systemet (EMS) vars kärna var systemet för fasta men justerbara växelkurser (ERM). Detta system stärktes till synes successivt ända fram till 1992 då flera samverkande faktorer ledde till en kris. Några länder föll då ur systemet, samtidigt som bandbredderna, dvs. valutornas rörelseutrymme inom systemet, ökade väsentligt. Därefter har i praktiken de europeiska centralbankerna lyckats hålla de i sy-

stemet kvarvarande valutorna kring sina riktvärden. Detta speglar den allt större betydelse som den planerade Europeiska monetära unionen (EMU) har fått för den europeiska stabiliseringspolitiken.

Sverige förde efter Bretton Woods-systemets sammanbrott en växelkurspolitik som kännetecknades av kraftiga devalveringar. Mellan devalveringarna har kronan knutits till en korg av valutor som speglar vårt handelsmönster med viss övervikt för dollarn. Denna korg introducerades 1977 i samband med att vi lämnade den s.k. valutaormen. Hösten 1990 knöts kronan istället till ecun. Denna knytning fick överges i samband med valutakrisen hösten 1992, då marknaden tvingade fram en devalvering. Därefter har Sverige för första gången sedan 30-talet haft en fritt flytande valuta.

När det gäller kredit- och kapitalmarknad blev 80-talet avregleringens decennium. Den kraftiga internationella trenden mot avreglering samt de allt större svårigheterna att upprätthålla regleringssystemen ledde till att regeringen och riksbanken under 80-talet steg för steg avreglerade kredit- och kapitalmarknaderna samt slutligen i några steg tog bort valutaregleringen. Därmed har Sverige gått varvet runt också när det gäller reglering av de finansiella marknaderna. Vi är nu tillbaka till den situation med avreglerade finansiella marknader som vi senast hade på 20- och 30-talen.

Den nya situationen innebär en radikal förändring i förutsättningarna för penningpolitikens bedrivande. Under regleringsperioden drevs penningpolitiken i stor utsträckning genom ändringar i de kvantitativa regleringssystemen. Utlåningstak för bankerna, kvantifierade placeringskvoter i prioriterade instrument var typiska penningpolitiska medel under denna tid. Ändringar i marginalräntan och öppna marknadsoperationer blev i den nya situationen riksbankens främsta penningpolitiska medel.

Övergången till flytande växelkurs har också haft konsekvenser för penningpolitikens uppläggning. Medan instrumenten är desamma får de operativa målen omformuleras. Vid en fast växelkurspolitik och fri kapitalrörlighet måste penningpolitiken och räntesättningen underordnas växelkursmålet. Riksbanken får en relativt passiv roll där det gäller att finna den räntesättning som är förenlig med den fasta växelkursen.

Vid rörlig växelkurs ökar riksbankens handlingsutrymme väsentligt. Det inflationsmål riksbanken har satt upp för penningpolitiken är inte direkt operativt och skapar därmed ett betydande manöverutrymme. En följd av den senaste tidens utveckling är sammanfattningsvis att riksbankens betydelse i stabiliseringspolitiken ökat högst väsentligt.

Också finanspolitikens förutsättningar förändras i grunden genom

förändringarna i de yttre förutsättningarna. Avregleringarna tillsammans med den nya växelkurssituationen innebär att de förutsättningar som vanligen används i teorin för stabiliseringspolitik i en liten öppen ekonomi² med rörlig växelkurs blivit tillämpliga för den svenska ekonomin.

Ett centralt resultat inom denna teori är att finanspolitiken i en liten öppen ekonomi med rörlig växelkurs är verkningslös. Skälet är att de finanspolitiska åtgärdernas effekter på ränta och internationella kapitalflöden neutraliserar de ursprungliga åtgärderna.

Den modell ur vilken resultatet härletts är starkt stiliserad, och ligger långt ifrån en exakt beskrivning av sanningen för den svenska ekonomins del. Lärdomen är emellertid att finanspolitiken måste utformas med hänsyn tagen till de effekter åtgärderna kan väntas ge på räntor och internationella kapitalflöden. Vi har således kommit en lång väg från 50-talets och 60-talets avskärmade situation och dess optimistiska föreställningar om finanspolitikens möjligheter.

De förändringar i förutsättningarna som vi gått igenom här ges en summarisk sammanfattning i figur 3.1.

Figur 3.1. Stabiliseringspolitiska förutsättningar 1930–1996.

	30-tal	1950–1973	1973–1980	1980–1992	Dagsläget
<i>Finanspolitik</i>	Försiktig	Viss interventio- nism	Kraftig interventio- nism	Neutral	Dominerad av kravet på budget- balans
<i>Kredit- marknad</i>	Oreglerad	Reglerad	Reglerad	Fortgående avreglering	Oreglerad
<i>Valuta- marknad</i>	Oreglerad	Reglerad	Reglerad	Avreglering	Oreglerad
<i>Växel- kurs- politik</i>	Losskopp- ling från guldmynt- foten 1931. Därefter först rörlig växelkurs, sedan knyt- ning till pundet	Fast inom ramen för Bretton Woods- systemet	Knytning till valuta- korgar. Stora de- valveringar	Knytning till valuta- korgar. Stora de- valveringar	Rörlig

Keynesianismens framväxt

Vi skall nu övergå till frågan om vilka idéer som har präglat den svenska stabiliseringspolitiken och hur den faktiskt har bedrivits.

Föreställningen att regeringen genom att driva en aktiv stabiliseringspolitik kan hålla nere arbetslösheten och bidra till en bättre ekonomisk utveckling har spelat en mycket stor roll i de senaste decenniernas ekonomisk-politiska utveckling. En aktiv stabiliseringspolitik kom också att bli en viktig del av den svenska modellen.³

Det politiska och idémässiga genombrottet för en aktiv stabiliseringspolitik kom i Sverige på 30-talet. Marken var beredd genom en aktiv debatt i England med Keynes som främste deltagare, men också genom diskussioner och debatt inom den s.k. Stockholmsskolan med Erik Lindahl, Gunnar Myrdal och Bertil Ohlin som främsta namn. Deras utgångspunkt var studiet av konjunkturvåxlingarna och deras förklaringsfaktorer. Tesen var att det med hjälp av en aktiv finanspolitik var möjligt att jämna ut konjunktursvängningarna. Depressioner kunde undvikas eller mildras genom en underbalansering av budgeten. Detta kunde ta sig formen av beredskapsarbete eller skattesänkningar. I en högkonjunktur skulle staten å andra sidan bidra till en dämpning av ekonomin genom minskade offentliga utgifter eller höjda skatter. Målet för budgetpolitiken skulle alltså enligt Stockholmsskolan inte vara balans vid varje tidpunkt, vilket var vad den rådande ortodoxin föreskrev. Balansen skulle istället uppnås över hela konjunkturcykeln genom underbalansering i nedgång och överbalansering i uppgången.

Det som gjorde att Sverige kom att inta en speciell position vid genombrottet för de nya idéerna om stabiliseringspolitiken var att Stockholmsskolan parallellt med Keynes arbetade med teorier för en aktiv stabiliseringspolitik och att det politiska genomslaget för de nya idéerna blev omedelbart.

Ernst Wigforss som hörde till de ledande socialdemokratiska politikerna vid denna tid hade fångat upp såväl den engelska som den svenska teoretiska debatten när det gällde stabiliseringspolitiken. Wigforss omformulerade mycket tidigt de nya teorierna till praktisk politik, såväl debattmässigt som i faktiska åtgärder. När socialdemokraterna kom i regeringsställning 1932 försökte man i linje med de nya teorierna bekämpa depressionen med en expansiv ekonomisk politik.⁴ Därmed hade de nya idéerna fått en praktisk tillämpning redan på debatt- och diskussionsstadiet. Keynes stora verk *The General Theory of Employment, Interest and Money* kom ut först 1936.⁵ Lindahl, Myrdal och Ohlin kom alla ut med större arbeten på området 1934 och 1935. Mycket viktigt för idéernas fortsatta genomslag i

Sverige var också att Sverige klarade 30-talsdepressionen väsentligt mycket bättre än många andra industriländer.

I praktiken var dock den aktiva finanspolitikens bidrag till denna utveckling mycket begränsad. Trots den politiska retoriken var åtgärderna försiktiga och i praktiken kom 30-talets finanspolitik inte att skilja sig så mycket från 20-talets. Många svenska ekonomer har framhållit att ett viktigt skäl till att den svenska utvecklingen under 30-talet ändå blev relativt lyckosam var att den svenska kronan fick en kraftig depreciering när guldmyntfoten släpptes 1931. Detta bådade för en god svensk konkurrenskraft under hela 30-talet, vilket i sin tur bidrog till en god exportutveckling.

Ser man till exportens utveckling under hela 30-talet så förefaller dock Hitlers upprustning av Tyskland ha varit en väl så betydelsefull faktor som devalveringen. Värdet av den svenska järnmalmsexporten sjufaldigades mellan 1932 och 1937. Av hela den svenska exportökningen under 30-talet gick hälften till Tyskland. Stimulanseffekten av den tyska upprustningen på den svenska ekonomin var därmed väsentligt större, om än mindre glansfull, än den stimulans som kom från finanspolitiken.

Exportökningen gav också en sekundär effekt på den inhemska ekonomin genom kapitalflöden och räntor. Den kraftiga exportökningen ledde nämligen till ett överskott i bytesbalansen. Detta bidrog till att pressa ned de svenska räntorna till en mycket låg nivå. De låga räntorna bidrog till att öka också den inhemska efterfrågan. Särskilt bostadsbyggandet ökade kraftigt under 30-talet.

”Den svenska modellens guldålder”

Under 40-talet ändrades som vi sett förutsättningarna för stabiliseringspolitiken kraftigt. Kredit- och kapitalmarknaden reglerades liksom valutamarknaden och vi fick genom Bretton Woods-systemet en fast växelkurs. Idéerna om en aktiv stabiliseringspolitik hade blivit mera väletablerade. Den kraftiga tillväxt av den offentliga sektorn som nu hade påbörjats innebar också att potentialen för påverkan hade ökat kraftigt.

Under 50- och 60-talen bedrevs också en aktiv stabiliseringspolitik i Sverige. Samtidigt höjdes ambitionsnivån kraftigt. Den höga arbetslösheten från 30-talet var i stort sett avvecklad under de första efterkrigsåren. Arbetslösheten 1950 låg sålunda i intervallet 3–4 procent. Den ekonomiska utvecklingen i industriländerna inklusive Sverige var också mycket expansiv. Därmed började inflationen så småningom att bli ett problem.

Problembilden hade ändrats radikalt från 30-talets depression och arbetslöshet. Det innebar också att Keynes huvudproblem att finna en politik för att häva en depressiv ekonomisk situation inte längre förelåg. Trots detta, eller kanske tack vare detta, blev expansionen efter andra världskriget en glansperiod för den aktiva stabiliseringspolitiken.

Den uppgift som nu stod i centrum för stabiliseringspolitiken var en utjämning av konjunkturcykeln. Det gällde att kapa topparna för att hålla tillbaka inflationstendenserna och lyfta bottnarna för att undvika onödigt hög arbetslöshet. Den uppgift som politiken hade tagit för sig låg närmare Stockholmsskolans problemformulering än Keynes. Politikens ambitionsnivå hade höjts kraftigt i jämförelse med 30-talet. De instrument som kunde användas hade också vuxit i både styrka och antal. Som andel av BNP hade den offentliga sektorn vuxit från 30-talets 15 procent till ca 30 procent i början av 50-talet. Därmed hade potentialen för offentliga ingrepp ökat. Teorin för en aktiv stabiliseringspolitik hade vidareutvecklats och blivit politiskt väletablerad i de flesta industriländer efter kriget. I Sverige var ambitionsnivån högre än i de flesta andra länder.

Teorin för en aktiv stabiliseringspolitik och dess tillämpning i Sverige vidareutvecklades av flera svenska forskare. Bland de viktigare verken kan nämnas Erik Lundbergs *Konjunkturer och ekonomisk politik* (1953), Bent Hansens *Finanspolitikens ekonomiska teori* (1955), Assar Lindbecks *Statsbudgetens verkningar på konjunkturutvecklingen* (1975).

Kontakter mellan forskning och politik på området var nu liksom på 30-talet mycket starka. Under 1950- och 60-talen utvecklades en syn på stabiliseringspolitiken och dess instrument som i flera avseenden var specifikt svensk.

Rehn–Meidner-modellen och EFO-modellen

När det gäller utvecklingen av efterkrigstidens svenska modell som omfattade såväl strukturpolitik som stabiliseringspolitik stod LO-ekonomerna Rudolf Meidner och Gösta Rehn i centrum. De idéer som presenterades i *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen* som kom ut 1951 kom att få ett mycket stort inflytande på utvecklingen av efterkrigstidens ekonomiska politik.

En viktig utgångspunkt för Rehn–Meidner-modellen var det centrala stabiliseringspolitiska problemet att skapa full sysselsättning vid låg inflation. Under 30-talets depression och mycket höga arbetslöshet kunde en expansiv ekonomisk politik sättas in efter Keynes rekommendationer utan att risken för hög inflation var påfallande.

Under efterkrigstidens expansiva utveckling blev inflationsproblemet mer akut särskilt som ambitionsnivån när det gällde arbetslösheten nu blev att den borde ligga kring 2 procent. En central idé i Rehn–Meidner-modellen var sambandet mellan vinstnivå och inflation. Höga vinster driver enligt Rehn och Meidner upp löneökningstakten och skapar därmed hög inflation. Därför borde vinstnivån hållas nere med en mot vinsterna riktad restriktiv ekonomisk politik, som exempelvis kunde nås genom höjda indirekta skatter. I modellen ingick också LO:s solidariska lönepolitik, vilken i princip innebar att löneökningarna skulle vara lika stora överallt. Någon hänsyn till olikheter i företagens vinstsituation skulle inte tas.

Kombinationen restriktiv ekonomisk politik, fast växelkurs och lönehöjningar i enlighet med den solidariska lönepolitiken skapade ett utslagningstryck bland företag med låga vinster. I Rehn–Meidner-modellen betraktades denna utslagning som önskvärd genom att den utslagna arbetskraften kunde föras över till mera produktiva företag. För att dessa företag faktiskt skulle expandera vid den låga vinstnivån som förutsattes så skulle företagen stimuleras att expandera sysselsättning och investeringar genom riktade selektiva åtgärder. Dessa skulle ge företagen vinster på marginalen vid investeringar och nyanställningar utan att den allmänna vinstnivån behövde drivas upp.

Sammanfattningsvis hölls i modellen vinstnivån nere genom en restriktiv ekonomisk politik. De relativt låga vinsterna antogs ge företagen styrka att hålla tillbaka fackföreningarnas löneökningsskrav, vilket bäddade för låg inflation. Den utslagning som den låga vinsten skapade möjliggjorde att arbetskraft flyttades till mera högproduktiva verksamheter. Denna flyttning skulle i sin tur underlättas genom en aktiv arbetsmarknadspolitik. Den fulla sysselsättningen skulle, enligt modellen, säkerställas genom att företagen lockades till ökade investeringar och nyanställningar genom selektiva stimulanser.

Här finns den teoretiska utgångspunkten för en rad av de föreställningar som skulle komma att utgöra en utgångspunkt för efterkrigstidens svenska stabiliseringspolitik.

- Stor tro på selektiva och riktade stimulansåtgärder.
- Betoningen av avtalsförhandlingarna som förklaringsfaktor i inflationsprocessen.
- Betoning av en aktiv arbetsmarknadspolitik för att öka rörlighet och flexibilitet på arbetsmarknaden.

Ett viktigt inslag i modellen var att den försökte integrera stabiliserings- och strukturpolitik med den svenska fackföreningsrörelsens

lönepolitik med solidarisk lönepolitik och centrala löneförhandlingar som huvudinslag.

På detta område fick Rehn–Meidner-modellen så småningom sitt komplement i EFO-modellen som presenterades i boken *Lönebildning och samhällsekonomi*⁶ som kom ut 1970 som en gemensam studie av arbetsmarknadens parter. Denna modell beskrev sambandet mellan inflation och lönebildning med hjälp av en tvåsektormodell av den svenska ekonomin kompletterad med en utlandssektor.

De två sektorerna är den konkurrensutsatta sektorn (K-sektor) och den skyddade sektorn (S-sektor). Utgångspunkten i EFO-modellen är en given prisökning (procent) på varor i internationell handel. Genom att Sverige antogs föra en fast växelkurspolitik emot omvärlden kom denna prisökning också att gälla varor producerade i den svenska K-sektorn. Om vi antar att produktivitetsökningen i K-sektor är given (λ_k) så ges ”löneutrymmet” eller ”EFO-utrymmet” i K-sektor av summan av prisökning och produktivitetsökning ($p + \lambda_k$). En löneökning av denna storlek bevarade löneandelen och kapitalandelen i förädlingsvärdet konstant.

Eftersom lönen enligt modellen kan väntas stiga lika mycket i S-sektor som i K-sektor så motsvarar den angivna summan löneökningen i hela ekonomin. Eftersom produktiviteten i S-sektor (s) kan antas vara mindre än produktivitetsökningen i K-sektor så blev prisökningen i den svenska ekonomin, dvs. inflationen, högre än den internationella inflationen eller närmare bestämt ($p + \lambda_k - \lambda_s$), vilket med det angivna löneantagandet också motsvarar förändringen i kostnad per producerad enhet i S-sektor. Inflationen ges alltså i denna modell som summan av internationell prisökning och skillnaden i produktivitetsökning mellan K- och S-sektor.

EFO-modellen mötte kritik från många håll (se exempelvis Lindbeck, (1975), men den fick ett mycket starkt genomslag i det svenska stabiliseringspolitiska tänkandet. Den spelade också en direkt roll i de centraliserade avtal på arbetsmarknaden som arbetades fram under 70-talet. EFO-modellens syn på inflationsbestämningen kan spåras i stabiliseringspolitiken under såväl 70-talet som det tidiga 80-talet. Därtill kom staten under flera av 70- och 80-talens avtalsrörelser att försöka påverka parterna att sluta ansvarsfulla avtal som höll sig inom EFO-utrymmet.

I modellen bestäms inflationen av yttre faktorer såsom internationell inflation och produktivitetsskillnaden mellan K- och S-sektor. Därmed finns i princip vare sig utrymme eller behov för stabiliseringspolitiska åtgärder inriktade på inflationsbekämpning. Hindret för en alltför expansiv politik fanns, som vi såg inledningsvis på byttestabalanssidan.

Avgörande för att inflationen inte blev för hög var istället att de avtalsmässiga löneökningarna höll sig inom EFO-utrymmet. Ett villkor för detta var, i enlighet med Rehn–Meidner-modellen, att vinstnivån i företagen inte fick bli för hög. En invändning mot ovanstående beskrivning är att Rehn–Meidner-modellen faktiskt var uppbyggd kring en restriktiv ekonomisk politik. I dess tillämpning kom dock restriktiviteten att i huvudsak gälla företagsvinsterna, som man under 70- och 80-talen ofta försökte minska genom olika typer av indragningar och fondavsättningar. Också den s.k. Haga-politiken, som vi skall återkomma till, med dess kraftiga höjningar av arbetsgivareavgifterna kan i detta avseende ses som en utlöpare av Rehn–Meidner-modellen.

Politiken under 50- och 60-talen

Huvuddelen av idéutvecklingen till den stabiliseringspolitik som idag förknippas med begreppet "den svenska modellen" växte fram under 50- och 60-talen. En stor del av tillämpningen kom emellertid att ske under 70-talet. Redan under 50- och 60-talen var emellertid ambitionsnivån hög i den faktiskt förda politiken. I Rehn–Meidnermodellens anda utvecklades nya stabiliseringspolitiska instrument, av vilka de s.k. investeringsfonderna ansågs tillhöra de mera framgångsrika. Dessa gav företagen en möjlighet att under högkonjunktur undanta vinstmedel från skatt och sätta in pengarna på ett räntelöst konto i riksbanken. När sedan konjunkturen svängde nedåt kunde staten medge att företagen utan beskattning använde de insatta pengarna till investeringar.

Under 60-talet inrättades AMS samtidigt som den aktiva svenska arbetsmarknadspolitikerna började byggas upp. Denna utveckling låg helt i linje med Rehns och Meidners rekommendationer. Kreditmarknadsregleringen, som vi tidigare berört, innebar också att statsmakterna hade stora möjligheter till en direkt kvantitativ styrning av investeringsflödena. Det viktigaste målet för denna politik var bostadsinvesteringarna som staten styrde på ett kontracykliskt sätt.

Ser vi till det faktiska genomförandet av de stabiliseringspolitiska ambitionerna ter sig efterkrigstidens stabiliseringspolitik fram till slutet av 60-talet som lyckosam. Under slutet av 60-talet började Sverige dock som många andra industriländer att få problem med stigande inflation och underskott i bytesbalansen. En genomgång och utvärdering av stabiliseringspolitiken under denna period har gjorts i Lindbeck (1975). Lindbecks slutsats var att politiken under den angivna perioden varit kontracyklisk, dvs. politiken hade bidragit till att dämpa svängningarna i konjunkturen. Lindbeck fann dock

Tabell 3.1. Arbetslöshet och inflation i industriländerna 1960–95 (genomsnitt).

	1961–65	1966–70	1971–75	1976–80	1981–85	1986–90	1991–95
<i>Arbetslöshet</i>							
Sverige	1,3	1,4	1,7	1,5	2,4	2,1	6,4
Finland	1,4	2,4	2,2	5,0	5,1	4,5	14,8
Norge	1,7	1,5	1,6	1,8	2,6	3,3	5,5
Danmark	1,4	1,4	2,2	6,3	9,3	8,7	11,3
USA	5,5	4,0	5,9	7,0	8,1	6,1	6,6
Tyskland	0,3	0,7	1,2	3,0	5,3	6,1	8,5
Stor-							
britannien	1,6	2,0	2,7	4,9	10,0	9,0	9,1
Japan	1,3	1,2	1,4	2,0	2,4	2,5	2,6
Kanada	5,7	4,3	6,0	7,6	9,9	8,7	10,6
Italien	4,9	5,6	5,8	7,1	9,3	11,5	10,2
Frankrike	1,4	2,1	3,0	5,2	8,4	9,9	11,1
<i>Inflation</i>							
Sverige	3,6	4,6	8,0	11,8	10,5	6,6	4,4
Finland	4,7	4,6	10,8	11,6	9,1	4,8	2,3
Norge	3,8	4,8	8,6	8,7	9,2	6,2	2,4
Danmark	4,9	6,3	10,0	10,2	8,4	3,8	2,0
USA	1,6	3,4	6,2	7,9	6,3	4,3	3,1
Tyskland	3,0	2,6	5,6	4,4	4,3	1,5	3,5
Stor-							
britannien	3,4	4,6	11,7	15,5	8,6	5,0	3,4
Japan	6,2	5,3	10,4	7,3	3,6	1,2	1,4
Kanada	1,6	3,7	6,3	8,6	7,5	4,0	2,2
Italien	4,6	3,1	11,4	16,7	15,3	6,5	5,1
Frankrike	3,8	4,3	8,6	10,7	10,2	3,4	2,2

Källa: OECD.

en asymmetri i den meningen att stimulansåtgärderna var välavvägda och insatta vid rätt tidpunkt, medan åtstramningen för att dämpa högkonjunkturen ofta tenderade att bli för liten och för sent insatt.

Denna asymmetri bidrog till att ge en viss inflationistisk tendens i den svenska ekonomin. Å andra sidan tenderade arbetslösheten att vara något lägre i Sverige än i de flesta andra länder. Detta framgår av tabell 3.1 som anger inflation och arbetslöshet i Sverige och i våra viktigaste konkurrentländer under efterkrigstiden. Huvudintrycket av tabellen är dock att Sverige under 60-talet knappast på ett markant sätt skilde ut sig från övriga länder.

I vilken mån den relativt stabila ekonomiska utvecklingen under

efterkrigstidens första decennier verkligen kan hänföras till en svensk aktiv stabiliseringspolitik torde vara mycket svårt att avgöra. Under denna period var den ekonomiska utvecklingen stabil och lyckosam i OECD-området som helhet med hög tillväxt, låg inflation och låg arbetslöshet i de flesta länder. Efterkrigstidens internationella ekonomiska klimat bidrog sålunda till en stabil utveckling för industriländerna. Att avgöra i vilken grad Sverige särskiljer sig såväl när det gäller politikens utformning som dess framgång skulle kräva en djupare undersökning.

Det är intressant att konstatera att den offentliga sektorns saldo under denna period var anmärkningsvärt stabilt. Huvudtendensen var en trendmässig utveckling mot växande överskott. År 1950 fanns ett underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande på 1 procent. År 1970 fanns istället ett överskott på 5,2 procent. Variationerna mellan enskilda år, eller under en konjunkturcykel, var också mycket måttfulla. Den största skillnaden i saldo som andel av BNP under en konjunkturcykel hade vi under 50-talet, då den uppgick till drygt 2 procent.

Liknelsen med myten om 30-talets lyckade stabiliseringspolitik ligger nära till hands. Också på 50- och 60-talen låg de stabiliseringspolitiska framgångarna i huvudsak på det teoretiska och retoriska planet. Mycket tyder på att den lyckosamma utvecklingen under denna period i huvudsak drevs av andra faktorer. Den slutsats som man i Sverige drog av erfarenheterna från 50- och 60-talen var emellertid att dessa decenniers aktiva och innovativa stabiliseringspolitik varit lyckosam och att det fanns ett utrymme för ytterligare höjning av ambitionsnivån när det gällde att styra ekonomin. Kanske bäddade den överdrivna bilden av stabiliseringspolitiska framgångar under 50- och 60-talen för de stabiliseringspolitiska misslyckanden som sedan skulle följa.

70-talet, en brytningstid

Vi har konstaterat att 50- och 60-talen i Sverige innebar en idéutveckling i riktning mot en alltmera interventionistisk eller "sektiv" stabiliseringspolitik med keynesianska förtecken. Denna idéutveckling vars spår i praktisk politik under 50- och 60-talen var måttfulla skulle få desto större genomslag i praktisk politik under 70-talet.

Den internationella idéutvecklingen, liksom så småningom också huvudinriktningen av stabiliseringspolitiken i de stora industriländerna, kom snarast att bli den motsatta. Under slutet av 60-talet och början av 70-talet ifrågasattes inom den akademiska forskningen

alltmera de grundläggande förutsättningarna för en keynesiansk stabiliseringspolitik.

Kritiken fick relativt snabbt genomslag i den politiska debatten i de stora industriländerna. En viktig orsak till detta var i sin tur den stigande inflationen och det sämre funktionssättet i OECD-ekonomierna som blev tydligt under 70-talets första hälft.

Vi skall här endast antyda tre huvudlinjer i kritiken.

1. *"Fine-tuning"-kritiken.* Keynes analys hade inriktats på frågan hur man häver massarbetslöshet vid en depression. Efterkrigstidens keynesianska politik kom som vi sett istället att inriktas på att jämna ut svängningarna i konjunkturen vid ett relativt högt generellt kapacitetsutnyttjande. En sådan politik kräver att statsmakterna besitter en mycket god prognosförmåga samt att de politiska processerna fungerar på ett sådant sätt att åtgärderna sätts in vid rätt tidpunkt.

Låt oss anta att statsmakterna vill utjämna en lågkonjunktur med en skattesänkning. Man måste då beakta att det kan ta ett år för skattesänkningens genomförande till dess att politiken får effekt. Det är också rimligt att räkna med att det finns en tidsförskjutning mellan det tillfälle då behovet av åtgärden upptäcks till dess att den faktiskt blir genomförd. Antag att denna tidseftersläpning ligger på ett halvår. Det innebär att statsmakterna måste se konjunkturedgången ett och ett halvt år i förväg för att stabiliseringspolitiken skall bli adekvat. Klarar man inte detta så kan resultatet istället bli att stabiliseringspolitiken förstärker konjunktursvängningarna (dvs. är procyklisk) och därmed verkar destabiliserande. Kritikernas slutsats blev att med den stora sannolikhet som finns i att göra fel vid det tekniska genomförandet av en konjunkturutjämnande politik så var det lika bra att avstå.

Att svårigheterna att förutsäga den ekonomiska utvecklingen är betydande illustreras tydligt av de svenska erfarenheterna efter 1970. Under denna period har såväl de stabiliseringspolitiska misslyckandena som prognosmisslyckandena varit betydande. Det senare förhållandet belyses av tabell 3.2, som jämför det statliga konjunkturinstitutets prognoser med det faktiska utfallet under perioden 1971–94. Prognoserna är gjorda i december året innan det år prognosen avser.

2. *"Vertikal Phillipskurva".* Framför allt under 60-talet fanns en utbredd föreställning att arbetslösheten kunde minskas genom en mera inflationistisk politik. Den s.k. Phillipskurvan⁷ låg till grund för denna syn. Denna angav ett negativt och stabilt samband mellan arbetslöshet och inflation.

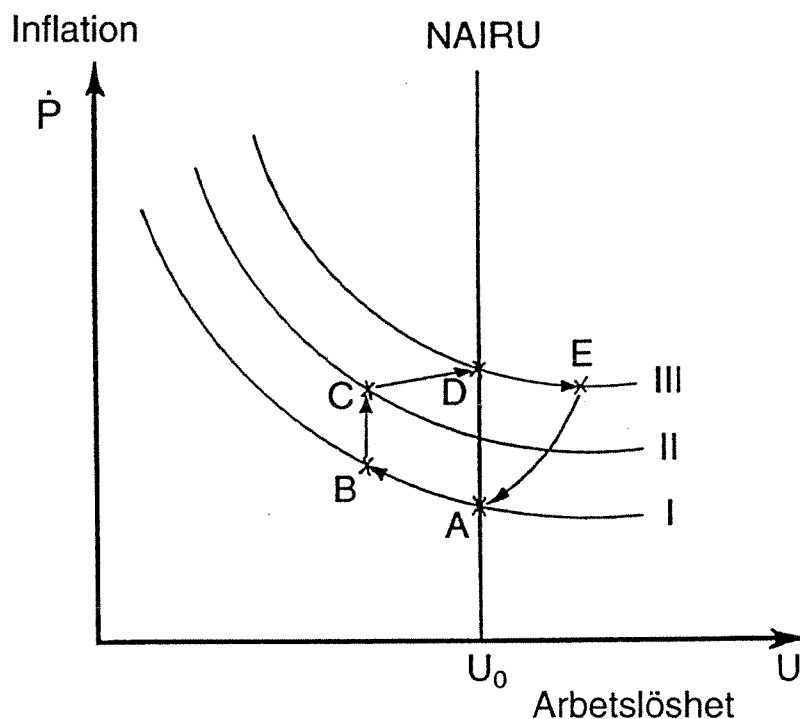
Tabell 3.2. KI:s prognoser för BNP-förändringen 1971–94 (prognosen gjord december föregående år). Procentuell förändring från föregående år.

År	Prognos	Utfall
1971	2,9	0,6
1972	2,5	2,2
1973	3,9	3,3
1974	4,5	4,2
1975	2,0	0,8
1976	1,6	1,7
1977	2,6	-2,4
1978	0,0	2,4
1979	5,4	3,7
1980	3,6	1,8
1981	1,0	-0,7
1982	0,7	0,5
1983	1,5	2,5
1984	1,6	3,4
1985	1,8	2,2
1986	1,1	1,2
1987	1,8	2,4
1988	1,5	2,3
1989	1,7	2,1
1990	1,1	0,6
1991	0	-1,8
1992	0,2	-1,9
1993	-1,6	-2,6
1994	1,8	2,6

Genomsnittligt värde för åren 1971–94: 1,8 resp. 1,3.
Standardavvikelse mellan prognos och utfall: 1,56.

Med utgångspunkt i detta samband ansågs det vara möjligt för statsmakterna att välja en optimal kombination av inflation och arbetslöshet. Sveriges position i tabell 3.1, med relativt låg arbetslöshet och genomsnittlig inflation, sågs av många som resultatet av ett sådant val. Ett resultat av nyare forskning var istället att Phillipskurvesambandet kunde representeras som i figur 3.2. Den traditionella Phillipskurvan i figuren representerad av kurvorna I, II och III är samband som endast gäller på kort sikt. Det långsiktiga sambandet mellan arbetslöshet och inflation ges istället av den vertikala hel-dragna linjen vid U_0 . Denna arbetslöshet brukar benämnas NAIRU (the non-accelerating inflation rate of unemployment). Försöker statsmakterna pressa ned arbetslösheten under denna nivå stiger inflationstakten medan inflationstakten sjunker till höger om linjen.

Figur 3.2. Långsiktiga och kortsiktiga Phillipskurvor, en principskiss.



Låt oss anta att ekonomin i inledningsskedet befinner sig i punkt A samt att statsmakterna försöker minska arbetslösheten genom en expansiv ekonomisk politik. Detta leder till en rörelse åt nordväst på den kortsiktiga Phillipskurvan I till punkten B. Den expansiva politiken påverkar emellertid även inflationsförväntningarna i ekonomin, vilket leder till en förskjutning uppåt av den kortsiktiga Phillipskurvan, så att nästa punkt blir C med hög inflation och eventuellt högre arbetslöshet. Inflationen slutar öka först när som en följd av en försiktig politik arbetslösheten nått tillbaka till U_0 , fast nu vid väsentligt högre inflation.

Låt oss nu istället anta att ekonomin befinner sig i läget D. Arbetslösheten är U_0 men inflationen är hög. Den långsiktiga Phillipskurvan anger att det är möjligt att nå samma arbetslöshet fast vid lägre inflation. Medlet att komma dit går emellertid över en stramare ekonomisk politik. Kortsiktigt leder detta till att arbetslösheten ökar längs den kortsiktiga Phillipskurvan III.

Den kontraktiva politiken leder emellertid till att inflationsförväntningarna dras ned, vilket förskjuter den kortsiktiga Phillipskurvan nedåt.⁸ Genom en uthållig politik når ekonomin till sist punkten A. Sänkningen av inflationstakten kräver sålunda en uppgång i arbetslösheten men slutpunkten är ett läge med lägre inflation och samma arbetslöshet som i A.

Hur omfattande den höga arbetslöshetsperioden blir beror på politikens trovärdighet. Ju tydligare och trovärdigare statsmakternas intentioner att få ned inflationen är desto snabbare sjunker inflationsförväntningarna och desto snabbare når ekonomin punkten A.

3. *Teorin om rationella förväntningar.* Teorin om rationella förväntningar, som revolutionerat makroekonomin och den stabiliseringspolitiska teorin, introducerades av Robert Lucas i början av 70-talet, se exempelvis Lucas (1972). Mycket generellt bygger teorin på antagandet att agenterna i ekonomin, dvs. företag och hushåll, förutsäger framtiden utan systematiska fel.

I ett stabiliseringspolitiskt sammanhang är teorin exempelvis viktig när det gäller frågan om hur inflationsförväntningar formas, vilket diskuterades i anslutning till figur 3.2. Teorin användes ursprungligen för analys av penningpolitiska frågeställningar, men den ger också i vissa avseenden en helt annan bild av finanspolitikens effekter än den traditionella keynesianska teorin. Ett exempel på detta är en finanspolitisk stimulans som finansieras med upplåning. I traditionell keynesiansk teori leder detta till ökad efterfrågan och därmed högre aktivitetsnivå.

Enligt teorin om rationella förväntningar leder den ökade upplåningen som finansierar stimulansen till att de ekonomiska agenterna förväntar sig att de själva på ett eller annat sätt skall få vara med och finansiera den ökade räntebetalningen och framtida amorteringen som staten drar på sig. För den enskilde blir stimulansen därmed en inkomstökning idag, som skall ställas mot en inkomstminskning i framtiden. Slutresultatet av stimulansåtgärderna kan därför bli att hela stimulansen går till ökat sparande i den privata sektorn för att täcka de framtida inkomstminskningarna. Detta speciella utfall av teorin för rationella förväntningar brukar kallas ricardiansk ekvivalens (Barro, 1974), vilket vi skall återkomma till.

Slutsatserna för den ekonomiska politiken av den kritik mot en traditionell keynesiansk politik som antytts här är starka. Enkelt uttryckt leder analysen kring den vertikala Phillipskurvan till slutsatsen att stabiliseringspolitikens huvuduppgift är att säkerställa låg inflation och låga inflationsförväntningar.

Traditionell keynesiansk stimulanspolitik faller givetvis utanför ramen för en sådan politik.

De två övriga kritikpunkterna ger argument mot att över huvud taget använda sig av finanspolitik i stabiliseringspolitiskt syfte. Det naturliga instrumentet för att säkerställa en låg inflation blir istället en stram eller försiktig penningpolitik. Den starka betoningen av för-

väntningarnas roll i den moderna makroekonomiska teorin gör också att politikens långsiktiga trovärdighet blir central. Som vi såg i analysen i anslutning till figur 3.2 så kan en penningpolitisk stimulans som kan te sig kortsiktigt befogad ge negativa långsiktiga effekter om den leder till att allmänhetens inflationsförväntningar höjs. Detta trovärdighetsproblem har lett många ekonomer till slutsatsen att en framgångsrik stabiliseringspolitik bäst bedrivs genom uppställande av trovärdiga regler eller normer för beteendet, som också blir en norm eller regel för allmänheten i dess ekonomiska beslutsfattande, se t.ex. Kydland och Prescott (1977). Detta tänkande har också fått en mycket stor betydelse i den ekonomisk-politiska debatten.

Man kan med en viss tillspetsning beskriva genombrotten för de nya teorierna så att det nu kommit en sofistikerad teoretisk underbyggnad för de stabiliseringspolitiska regler som gällde före keynesianismens genombrott. I den debatten mellan keynesianerna och klassikerna, tog nu klassikerna tillbaka initiativet.

Den nya utvecklingen på det teoretiska området bidrog till en kraftig förändring i det stabiliseringspolitiska tänkandet i industriländerna under 70-talet. Till förändringarna bidrog också i mycket hög grad de problem som den stigande inflationen skapade under slutet av 60-talet och en stor del av 70-talet (se figur 3.3). En andra viktig faktor var det allmänna omslag mot ett mera marknadsekonomiskt tänkande i den ekonomiska politiken som kom mot slutet av 70-talet. Där passade det nya stabiliseringspolitiska tänkandet bättre in än den keynesianska statliga interventionismen.

Man kan diskutera vilken vikt de olika faktorerna haft, men ett faktum var att stabiliseringspolitiken i de stora industriländerna under andra halvan av 70-talet och början av 80-talet lades om så att den kom att ligga i linje med de rekommendationer som följer av de nya teorierna. Efter att under den tidigare delen av efterkrigstiden ha varit keynesiansk blev stabiliseringspolitiken i de stora industriländerna monetaristisk i den meningen att inflationsbekämpning sattes i centrum för stabiliseringspolitiken och att det främsta medlet var att ställa upp mål för penningpolitiken och att i dagspolitiken se till att målen följdes. Finanspolitiken blev snarast en residual och inskränkte sig i princip till att de automatiska stabilisatorerna fick verka. Den nya politiken innebar bl.a. att centralbankernas betydelse ökade kraftigt, vilket har lett till att debatten kring centralbankernas ställning gentemot regering och riksdag sedan senare delen av 80-talet blivit mycket livlig i industriländerna.⁹

Medan den nya inriktningen av politiken var tydlig i USA, Japan, Tyskland och Storbritannien var utvecklingen i de mindre länderna mera blandad, vilket visas i Söderström (1985).

Genombrottet för de nya idéerna i Sverige kom mycket sent. Det var först i och med rapporten *Vägen till ett stabilt Sverige* (Söderström 1985) från SNS Konjunkturråd som de nya idéerna på allvar kom in i politisk debatt och politiskt tänkande i Sverige. Det är intressant att jämföra med keynesianismens genombrott på 30-talet då de nya idéerna introducerades i debatten mycket tidigt och fick en tidig politisk tillämpning.

70- och 80-talens stabiliseringspolitik i Sverige

Vi har pekat på de mycket stora förändringar i stabiliseringspolitikens ramar som skett under 70-talet. Dels sprack Bretton Woods-systemet efter en period av spänningar som började under slutet av 60-talet. Vi fick allt friare internationella kapitalrörelser. Dessutom fick vi början till en uppluckring av den inhemska kreditregleringen. I föregående avsnitt såg vi också att tänkandet kring stabiliseringspolitiken tog en ny vändning under 70-talet, vilket också bidrog till en ändrad inriktning av politiken i de stora industriländerna.

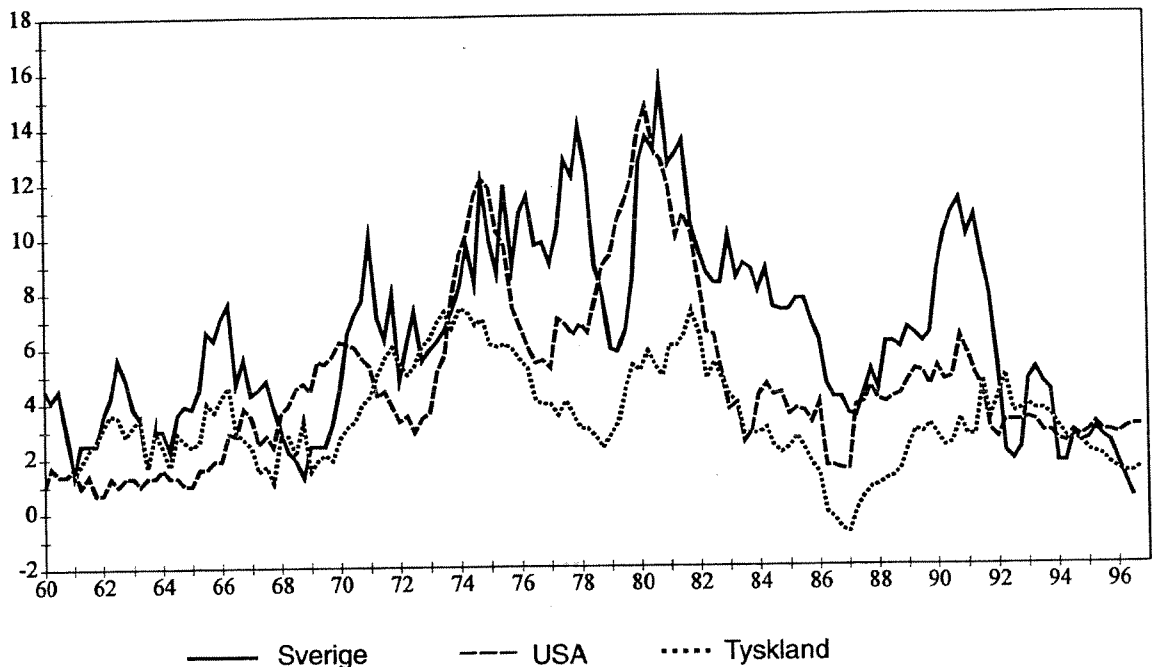
Till dessa förändringar kom att stabiliseringspolitiken nu fick drivas i ett väsentligt mera turbulent ekonomiskt klimat än under 50- och 60-talen. En starkt bidragande orsak till turbulensen var de kraftiga svängningarna i råvarupriserna under 70-talet. Speciellt viktiga i detta avseende var de två oljeprischockerna, OPEC I som inträffade 1973 och OPEC II som inträffade 1979–80.

När vi nu skall gå in på hur stabiliseringspolitiken faktiskt fördes i Sverige är det inte möjligt att ge en fullständig kronologi över 70- och 80-talens svenska stabiliseringspolitik. Vi skall istället ta upp några viktiga episoder i stabiliseringspolitiken som belyser svårigheterna att hantera den nya situationen. De belyser också brytningen mellan gamla och nya idéer i stabiliseringspolitiken.

De förlorade åren

Under 70-talet fick vi, som framgår av figur 3.3, en kraftig uppgång i den internationella inflationen. Denna hade bland annat att göra med den mycket expansiva effekten på USA:s ekonomi av Vietnamkriget och dess finansiering. Sverige mötte denna utveckling med en mycket stram inhemsk politik. Skälet till att politiken fick denna uppläggning var att Sverige mot slutet av 60-talet började få problem med växande bytesbalansunderskott. Åtstramningen skedde dels genom att de kvantitativa regleringarna på kreditmarknaden drogs åt och dels genom en finanspolitisk åtstramning.

Figur 3.3. Inflation i Tyskland, USA och Sverige 1960–1996.



Effekten av politiken blev att Sverige till en del hamnade vid sidan av den internationella överhettning som kulminerade 1973. En jämförelse mellan svensk och tysk löneutveckling dessa år är instruktiv. År 1970–73 ökade de svenska lönerna med sammantaget 40 procent medan lönerna i Förbundsrepubliken Tyskland samtidigt ökade med 67 procent. Det var för Sverige möjligt att hålla tillbaka uppgången i konsumentprisindex. Priset för politiken var en uppgång i arbetslösheten. Den öppna arbetslösheten uppgick som mest till mellan 3 och 4 procent. Detta betraktades då som ett mycket högt tal.

Politiken kritiserades våldsamt av den politiska oppositionen liksom av de ledande akademiska ekonomerna, som krävde en mer expansiv ekonomisk politik. Episoden benämndes av kritikerna "De förlorade åren". I efterhand framstår dock politiken snarast som en möjlighet att säkra en måttfull inflationsutveckling i Sverige.

Denna möjlighet försatts emellertid genom en felaktig växelkurspolitik. Det naturliga sättet att konsolidera den relativt låga kostnadsutvecklingen i Sverige hade varit att 1973 appreciera den svenska kronan emot D-marken. Istället skedde faktiskt det omvända. I den allmänna valutapolitiska turbulensen 1973 kom kronan att devalveras med 10 procent mot D-marken.

Trots att lönerna i Sverige 1974 steg med 17 procent steg vinsten i exportindustrin mycket kraftigt samtidigt som den prismässiga konkurrenskraften förbättrades. Detta skapade fartblindhet på den svenska arbetsmarknaden och bidrog till den senare kraftigt infla-

tionistiska utvecklingen. Växelkurspolitiken 1973 framstår i efterhand som ett stort och strategiskt misstag som omintetgjorde den inflationsdämpning som åtstramningspolitiken under 1970-talets första år åstadkommit.

OPEC I och OPEC II och överbryggningspolitiken

Två kraftiga oljeprishöjningar bidrog starkt till 70-talets turbulens i OECD-länderna. Effekten av den första höjningen 1973 på inemot 500 procent blev en mycket djup konjunktunedgång i OECD-området. Den andra höjningen som kom 1979–80 bäddade för en ny djup konjunktunedgång. De stora oljeprishöjningarna hade viktiga strukturella effekter i OECD-ekonomierna. Tidigare investeringar hade gjorts med de gamla låga oljepriserna som utgångspunkt. Oljeprishöjningarna medförde att en betydande del av dessa investeringar inte längre var lönsamma. Värdet på den existerande kapitalstocken sjönk således, samtidigt som många verksamheter inte längre blev vinstgivande. 70-talets branschkriser var ett exempel på detta. De minskade kapitalstockarna bidrog till en försämrad produktivitet utveckling. OPEC I och 1973 blev i många avseenden en vattendelare i industriländernas ekonomiska utveckling under efterkrigstiden.

Oljeprishöjningen satte också industriländerna i ett stabiliseringspolitiskt dilemma. Prishöjningarna gav en inflationsimpuls till ekonomierna genom de direkta och indirekta effekter en oljeprishöjning har på konsumentpriserna. I 70-talets inflationistiska klimat gav dessa prishöjningar upphov till följdprisökningar även på varor utan oljeinnehåll. Dessa ledde i sin tur till kompensationskrav på lönesidan. Därmed har inflationsförväntningarna höjts, vilket också kan innebära en långsiktigt höjd inflation. Å andra sidan ger oljeprishöjningen upphov till en terms-of-trade-försämring för konsumentländerna. Denna sänker de reala disponibla inkomsterna där, vilket i sin tur ger upphov till sänkt efterfrågan och därmed en nedgång i ekonomierna. Också den kapitalförstörelse vi tidigare pekade på verkade i samma riktning.

Detta resulterade i ett stabiliseringspolitiskt dilemma. Om man satsar på en restriktiv politik för att bekämpa inflationstendenserna så förstärks nedgången i ekonomin. Om man å andra sidan försöker motverka nedgången med en expansiv politik så riskerar man att inflationstendenserna förstärks. De stora industriländerna och huvud-

delen av övriga OECD-länderna satsade på det förra alternativet. Sverige satsade relativt ensamt, men under stor inhemsk enighet såväl bland politiker som ekonomer, på den expansiva linjen. Genom ett massivt batteri av expansiva åtgärder skulle Sverige brygga över den internationella konjunktursvackan som oljeprischocken gav upphov till. Resultatet blev att Sverige lyckades hålla nere arbetslösheten bättre än de övriga industriländerna. Priset blev emellertid mycket högt i form av främst ökad inflation. Politiken förstärkte den inflationstendens som skapats av deprecieringen 1973 och som ledde till dramatiska lönekostnadsökningar 1975 och 1976. Effekten förstärktes av att arbetsgivareavgiften i Rehn–Meidner-modellens anda också höjdes ordentligt båda åren.

Eftersom övriga OECD-länder, med något undantag, satsade på en restriktiv politik som ledde till minskade kostnadsökningar blev resultatet en kostnads- och vinstkris för industrin i Sverige, som löstes upp först genom devalveringarna 1976 och 1977. Detta var startpunkten för det deprecieringsmönster som fick sitt hittills starkaste uttryck med 1992 års depreciering.

Hagapolitiken och Rosenbadsrundorna

Ett stabiliseringspolitiskt instrument som har använts av många OECD-länder är lagstiftad inkomstpolitik, dvs. lagstiftning eller statligt dekret om vilken löneökning som skall gälla. En sådan politik har aldrig bedrivits i Sverige, även om den legat mycket nära vid i varje fall ett par tillfällen. Däremot har vi under 70- och 80-talen sett flera exempel på en långtgående statlig inblandning i lönerörelserna. Det tidigaste och kanske främsta exemplet på en sådan inblandning är den s.k. Hagapolitiken,¹⁰ som bedrevs under kostnads-krisens år.

1980-talets motsvarighet var de s.k. Rosenbadsrundorna. Ambitionsnivån i de senare kan dock sägas ha varit lägre än i Hagapolitiken. Den idémässiga bakgrunden till den politik som bedrevs står att finna i Rehn–Meidner-modellen och i EFO-modellen. Politikens huvuduppgift var att i enlighet med EFO-modellen anpassa löneökningarna till ett internationellt utrymme. De viktigaste bestämningsfaktorerna för löneökningar är enligt Rehn–Meidner-modellen företagets vinster. Ett återkommande element i uppgörelsen har därför varit att på ett eller annat sätt dra ned eller minska vinstnivån i företagen.

Det andra elementet i politiken hängde samman med de problem som den progressiva inkomstbeskattningen skapade i lönerörelsen.

Progressiviteten hade skärpts kraftigt vid skatteomläggningen 1971. Detta hade lett till att den procentuella löneökningen efter skatt som följde på en given procentuell löneökning före skatt hade tryckts ned kraftigt. I 70-talets inflationistiska klimat blev det närmast omöjligt att genom löneökningar skapa någon reallöneökning efter skatt.

Ett exempel kan illustrera detta. Låt oss anta att elasticiteten i inkomst efter skatt med avseende på inkomsterna före skatt¹¹ är för en vanlig löntagare 0,6, vilket var ett vanligt tal i 70-talets skatteskalor. Detta innebär att en löneökning på 10 procent ledde till en ökad inkomst efter skatt på 6 procent. Om vi antar att den prisökning som hänger ihop med en löneökning på 10 procent ligger på 8 procent så ledde den 10-procentiga löneökningen till en reallönesänkning efter skatt. För att vid 8 procents inflation få en reallöneökning på 1 procent skulle det i själva verket krävas en löneökning före skatt på 15 procent. En så hög löneökning skulle i sin tur föra med sig att inflationen ökade ytterligare, vilket i sin tur leder till ökade krav på löneökningar för att få en given reallön osv.

Antag att "grundinflationen" vid 10 procents löneökning är 8 procent och att elasticiteten i inkomst efter skatt med avseende på inkomsten före skatt är 0,6 samt att den marginella effekten på inflationen av en ytterligare löneökning med en procentenhet är 0,3. Man räknar lätt ut att en reallöneökning efter skatt på 1 procent uppnås vid en löneökning före skatt på 30 procent. För att inte hamna i rena orimligheter krävdes alltså årliga korrigeringar av skatteskalorna. Dessa hade kunnat ske genom en indexering av skatteskalorna. Nu blev korrigeringen istället en del i Hagauppgörelserna. Vid varje uppgörelse ökade progressiviteten ytterligare, vilket ledde till att behovet av en ny korrigering i nästa avtalsrörelse ökade. Som lägst kom elasticiteten i inkomst efter skatt i vanliga lönelägen ner till 0,4–0,5.¹²

För att "skapa förutsättningar för en ansvarsfull avtalsrörelse" sänktes sålunda i en typisk Hagauppgörelse inkomstskatteskalen så att reallönen skulle kunna stiga vid en löneökning som motsvarade ett tänkt EFO-utrymme. För att hålla tillbaka löneökningarna och för att finansiera inkomstskattesänkningen, så höjdes arbetsgivareavgifterna. De resulterande löneökningarna kom att ligga långt över det utrymme som lönerna tänkts hålla sig inom. Totalt sett bidrog därmed Hagauppgörelsen till den starkt expansiva inriktning som politiken hade under överbrygningsåren.

År 1980 praktiserade den dåvarande regeringen för första gången en inkomstpolitisk konstruktion som lanserades i den svenska debatten redan på 50-talet och som också förekommit i den internationella debatten under namnet "tax-based incomes policy" (TIP).

Grundidén är att staten utfärdar en villkorad skattesänkning till löntagarna. Villkoret är att löneökningarna håller sig inom ett givet utrymme. I annat fall tas skattesänkningen tillbaka. Den sänkning som utlovades 1980 avsåg vissa indirekta skatter. Det årets uppgörelse kunde föras i hamn först efter en storkonflikt på hela arbetsmarknaden och tvåsiffriga löneökningstal. Att ta tillbaka den utlovade skattesänkningen blev trots detta inte aktuellt. Den svenska premiären för TIP blev alltså inte särskilt lyckosam.

Efter den stora devalveringen 1982 blev ett viktigt inslag i "Den tredje vägens" politik att hålla nere inflation och löneökningar genom låga löneuppgörelser. Som ett led i denna strävan anordnade regeringen vid några tillfällen de s.k. Rosenbadsrundorna då regeringen träffade arbetsmarknadens parter för överläggningar. Tron på möjligheten att påverka löneutvecklingen hade dämpats av 70-talets erfarenheter. Därtill hade skatteprogressiviteten genom 1981 års skatteuppgörelse minskats, samtidigt som en indexering av skatteskalorna införts. Därmed minskade behovet av direkta ingrepp i skatteskalorna väsentligt. 80-talets inkomstpolitiska insatser präglades därmed främst av olika vinstindragningar från företagen. Hit kan också räknas införandet av löntagarfonderna med en särskild vinstdelningsskatt. Denna åtgärd var delvis motiverad med inkomstpolitiska argument i anslutning till Rehn–Meidner-modellens tänkande. Inte heller 80-talets försök till inkomstpolitik ledde till framgång när det gällde att få bukt med inflationen.

Sammantaget kan vi konstatera att de försök som gjorts att kontrollera löneinflationen med hjälp av inkomstpolitiska åtgärder inte

Tabell 3.3. Avtalade löneökningar och löneglidning för arbetare och tjänstemän i industrin 1960–96 (genomsnitt i procent per år).

	Arbetare				Tjänstemän			
	1960–73	1974–76	1977–91	1992–96	1971–73	1974–76	1977–91	1992–96
Avtalade löneökningar	4,1	7,0	4,0	2,3	6,7	12,0	4,0	1,9
Löneglidning	4,5	6,7	3,7	1,7	2,1	2,2	3,7	2,3
Totala löneökningar ¹	8,6	14,3	9,0	4,4	8,8	14,2	7,7	4,2
Andel löneglidning (%) ²	52,0	47,0	40,0	38,6	24,0	15,0	48,0	54,8

¹ Baserat på timförtjänst.

² Löneglidning/totala löneökningar.

Källa: Calmfors och Forslund 1990 och Konjunkturinstitutets Konjunkturanalys juni 1996.

varit framgångsrika. Det finns många skäl till detta. Ett är att de centrala förhandlingarnas roll inte har haft den betydelsen för lönebildningen som politiken förutsätter. Ett enkelt sätt att se detta är att studera avtalade och totala löneökningar på den svenska arbetsmarknaden. Av tabell 3.3 framgår att de avtalsmässiga löneökningarna på arbetarsidan endast uppgår till ca 50 procent av de totala löneökningarna.

De studier som i Sverige har gjorts av lönebildningen visar också att de totala löneökningarna relativt väl låter sig förklaras av ett litet antal fundamentala ekonomiska variabler med koppling till arbetsmarknadsläge, förväntad prisutveckling och vinstnivå, se t.ex. Schager (1988). I sin koppling till ekonomiska fundament har inkomstpolicen uteslutande inriktat sig på den senare variabeln. Slutsatsen är att statsmakterna knappast har möjlighet att påtagligt påverka löneinflationen genom direkt påverkan av lönebildningen. Möjligheten att påverka pris- och löneinflationen ligger istället i kontrollen av finans- och penningpolitiken.

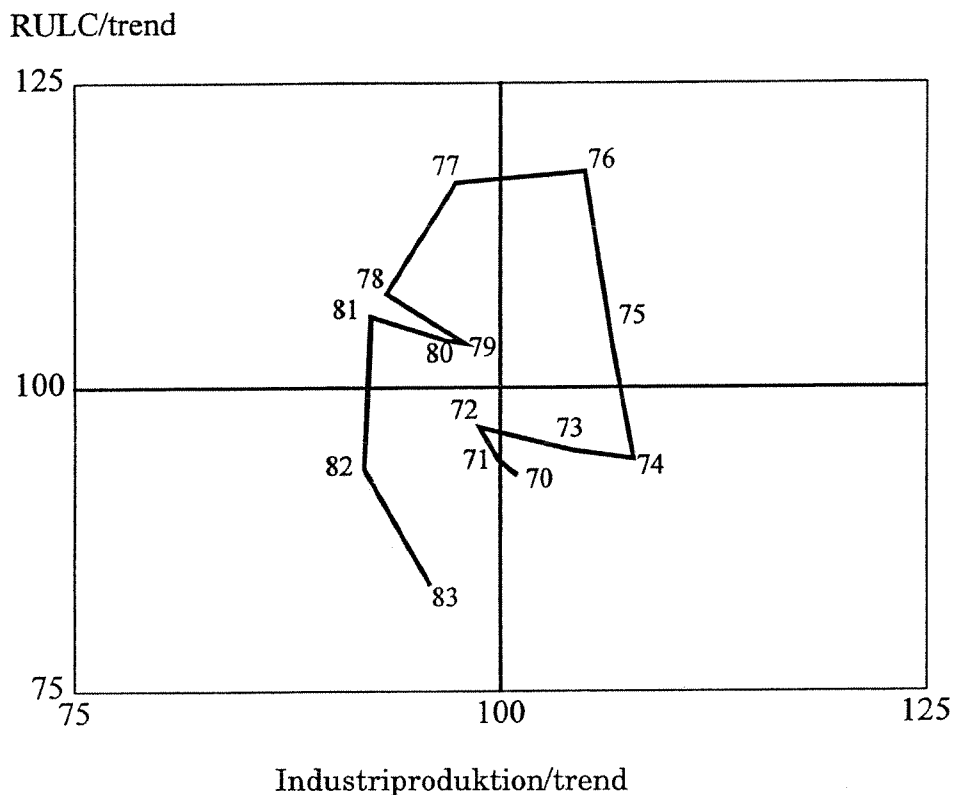
Devalveringspolitiken

Devalveringen 1973 och överbryggningspolitiken blev inkörsporren till en fortgående svensk devalveringspolitik under de följande åren. Sedan 1973 har därigenom den svenska kronan haft ungefär samma utveckling som den italienska liran och därmed tillhört de svagaste valutorna i Europa. Devalveringarna har, med undantag av den sista, när de gjorts av regeringen framställts som ett inslag i en offensiv politik för att omstrukturera den svenska ekonomin. I efterhand ter sig devalveringarna, som så ofta är fallet för devalverande länder, snarare som ett element i en fortgående inflationistisk politik.

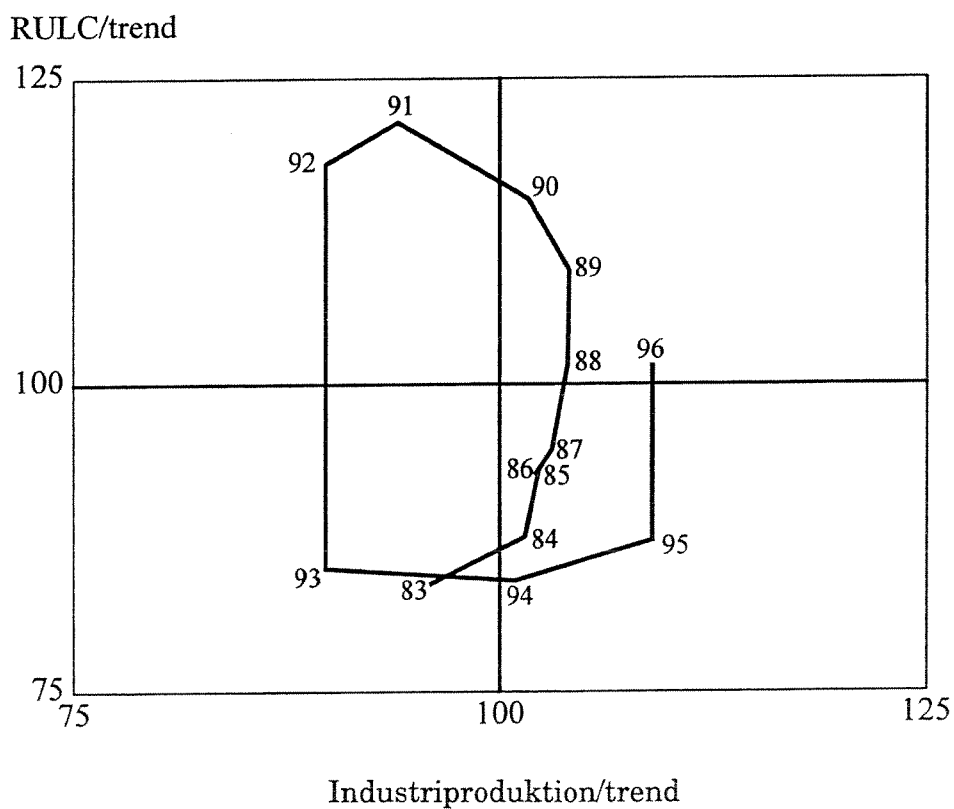
Efter 1973 har devalveringarna följt ett så regelmässigt mönster att man kan tala om en svensk devalveringscykel. Man kan som framgår av figur 3.4a och 3.4b urskilja två distinkta cykler. Där anges industriproduktionen som andel av sitt trendvärde och den relativa arbetskraftskostnaden (RULC), som andel av sin trend respektive år.

Figur 3.4c beskriver principiellt de olika faserna i devalveringscykeln. Om vi startar i diagrammets nedre vänstra del så har just devalveringen genomförts och växelkursen låsts. Detta blir startpunkten i en uppgångsfas som relativt snart tenderar att bli inflationistisk. Eftersom växelkursen är låst, driver inflationen upp Sveriges relativa lönekostnad i gemensam valuta. Inflationen övergår i överhettning och kostnadsläget börjar bli besvärande, vilket leder till att

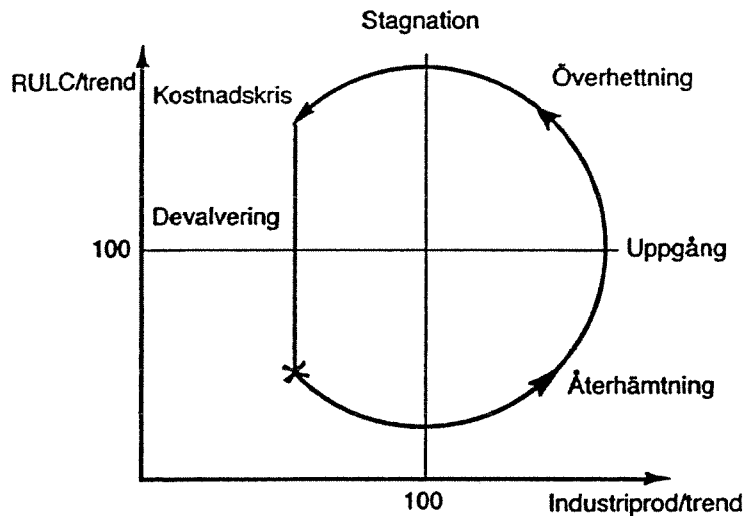
Figur 3.4a. Den svenska devalveringscykeln 1970–1983.



Figur 3.4b. Den svenska devalveringscykeln 1983–1996.



Figur 3.4c. Den svenska devalveringscykeln – en principskiss.

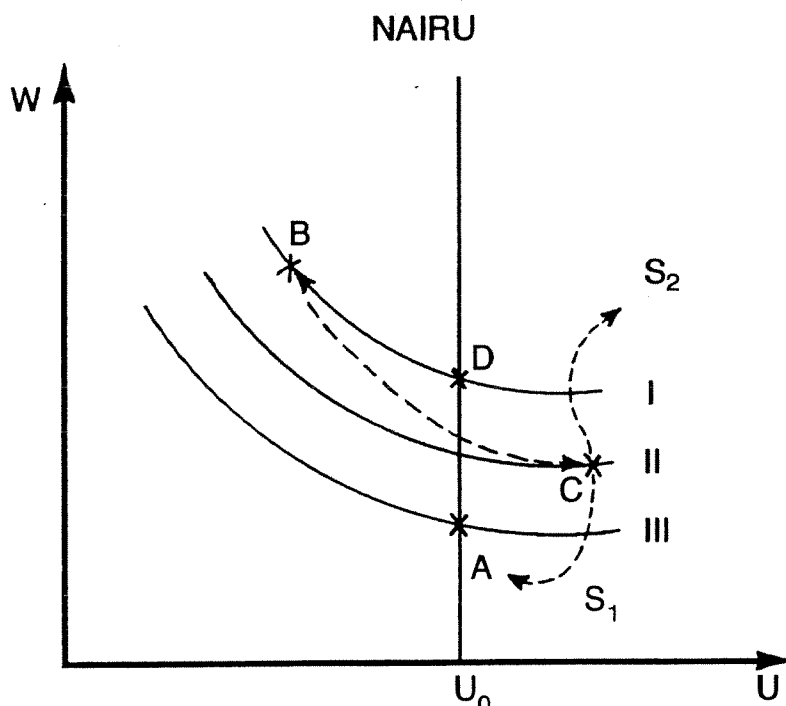


industriuppgången bryts och övergår i en kostnadskris som ger upphov till en ny devalvering osv.

Utvecklingen 1983 till 1993 följer närmast perfekt det angivna mönstret. I fallet 1973–1983 får vi en mindre devalveringsloop i anslutning till 1977 års devalvering. Denna var för liten för att skapa ordentliga förutsättningar för en industriuppgång. Därmed blev också löneökningen måttlig 1978. Den inhemska expansionen 1979 och 1980 började emellertid åter driva upp det relativa kostnadsläget, vilket i kombination med den fortsatta stagnationen i industrin bäddade för 1981 och 1982 års devalveringar på 10 respektive 16 procent. Trots erfarenheterna från den första cykeln var optimismen mycket stor i Sverige att devalveringarna 1981 och 1982 skulle åstadkomma den strukturella omvandling som varit devalveringarnas utsagda målsättning. Som vi nu kan se blev det istället en ny devalveringscykel. I Jonung (1991) analyserar olika författare den senaste devalveringscykeln som den tedde sig före den senaste devalveringen.

Det är intressant att notera att devalveringscykeln fortsatt efter tidigare mönster också efter 1993 då vi inte längre har fast växelkurs. Däremot är den underliggande utvecklingen nu inte riktigt densamma som tidigare. Rörelsen uppåt vad gäller RULC har denna gång kommit till stånd genom en kraftig appreciering av kronan i kombination med relativt höga löneökningar. Inflationen har däremot varit mycket låg. Utvecklingen illustrerar svårigheten att långsiktigt bygga en expansion i ekonomin på exportledd tillväxt. Om strategin inledningsvis är framgångsrik tenderar den att på ett eller annat sätt leda till en real appreciering av valutan.

Figur 3.5a. Löneökning och arbetslöshet efter 1982 – en principskiss.



”Normpolitiken” och 1992 års valutakris

Sett i diagrammens perspektiv ter sig 1992 års devalvering som en närmast självklar del i ett givet mönster. Detta var dock inte det synsätt som vare sig den socialdemokratiska regeringen 1982–1991 eller den borgerliga regeringen 1991 eller riksbanken hade. Den uttalade avsikten var att 1982 års devalvering skulle bli den sista. Denna avsikt demonstrerades också genom det envisa försvaret av kronkursen hösten 1992.

Vi skall här helt kort analysera 1992 års kris och försöka svara på frågan varför försvaret av kronan misslyckades.¹³ På ett mycket generellt och stiliserat plan kan krisen och misslyckandet analyseras med utgångspunkt i figur 3.5a som har samma principiella innehåll som figur 3.2. Sverige kan 1982 sägas ha befunnit sig i diagrammets punkt D. Flera ekonomer hade skattat det svenska NAIRU till ca 3 procent (Wadensjö 1987, Holmlund 1990). Det utsagda målet var att Sverige efter de stora devalveringarna skulle föra en fast växelkurspolitik. För att denna skulle kunna bli långsiktigt hållbar gällde det nu att få ned den svenska löneinflationen till punkt A, med låg inflation vid ungefär oförändrad arbetslöshet.

Enligt såväl teori som erfarenhet innebär detta att statsmakterna bör driva en åtstramande politik som i diagrammets termer skulle innebära att ekonomin pressades ut till höger på den kortsiktiga

Phillipskurvan I. Hur snabbt man sedan kommer ned till punkt A beror på hur snabbt den nya politiken lyckas påverka inflationsförväntningarna så att ekonomin kan ta sig ned på lägre löpande kortsiktiga Phillipskurvor.

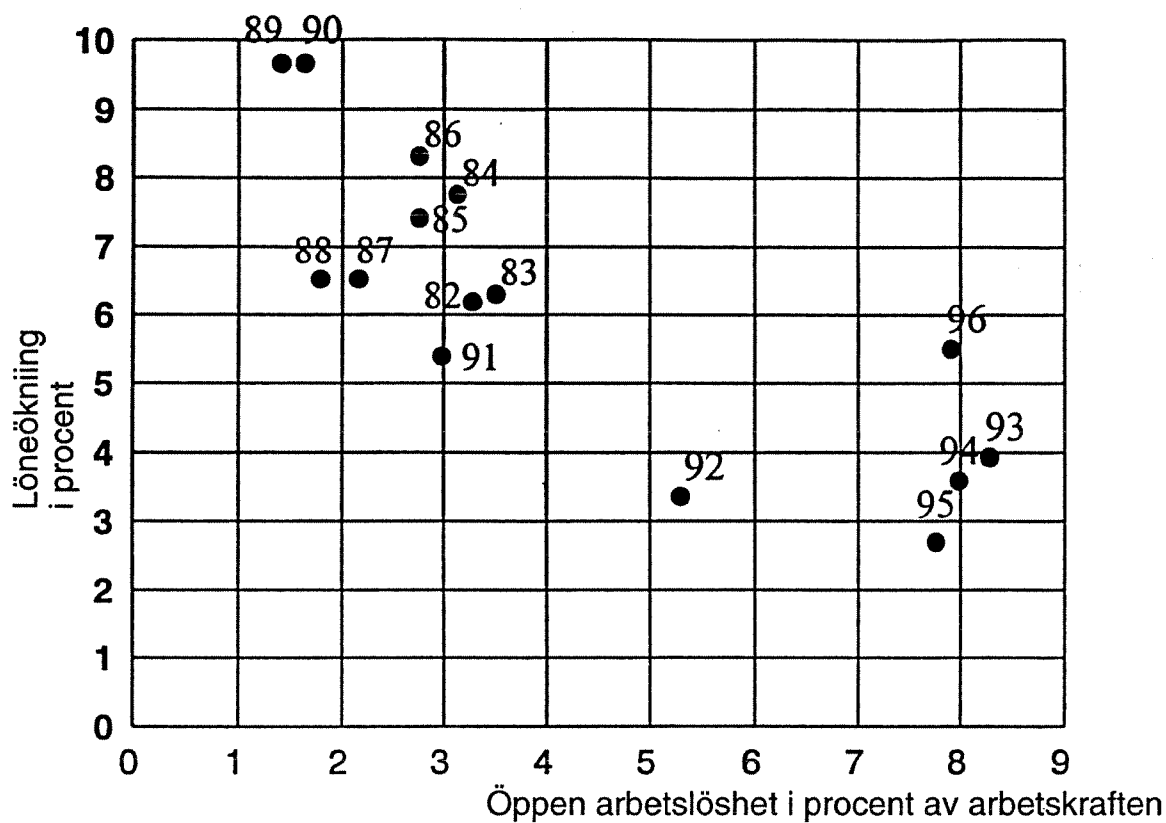
Den inriktning politiken kom att få under 80-talet innebar istället att ekonomin pressades upp i inflationistisk riktning, i figurens termer åt nordväst till omgivningarna av punkt D, med en under slutet av 80-talet alltmer tilltagande överhettning. Åtstramningen kom först när kostnadsökningarna i kombination med bibehållen fast växelkurspolitik började skapa problem. Då fick också räntorna höjas för att försvara växelkursen. Därmed skapades en dramatisk penningpolitisk åtstramning i ett läge när ekonomin befann sig i ett tillstånd av akut överhettning. Därmed kastades ekonomin snabbt ut till höger på den kortsiktiga Phillipskurvan till en punkt av typ C i figuren.

Regeringens mål att få ned inflationen till punkt A fick aldrig någon trovärdighet. Fram till och med 1990 saknades trovärdigheten därför att den expansiva politiken gick rakt emot målet om låg inflation och fast växelkurs. När åtstramningen slutligen kom blev den så kraftig att en uthållighet inte verkade möjlig. Risken för en fortsatt dramatisk uppgång i arbetslösheten vid ett fasthållande av den fasta växelkursen tedde sig alltför stor för att regering och riksbank till sist skulle orka hålla ut med den inslagna politiken. Ytterligare problem med trovärdigheten skapades i slutskedet av att det svenska finansiella systemet höll på att krossas av de räntor som krävdes för att försvara den fasta växelkursen.

Analysen i anslutning till figur 3.5a utgör givetvis en grov förenkling av det komplicerade skeende som krisen innefattade. Framför allt ger den inget utrymme åt krisens strukturella aspekter. Att den ändå har relevans demonstreras av figur 3.5b som visar den faktiska utvecklingen av löneökningen och arbetslösheten 1982–1993. Det är lätt att konstatera att den fasta växelkurspolitiken aldrig nådde trovärdighet på de finansiella marknaderna. Som visas i exempelvis av Lindberg och Söderlind i Jonung (1992) väntade sig de finansiella marknaderna av och till under hela 80-talet att en devalvering skulle komma redan inom 6 till 12 månader. Sträcker vi ut tidsperspektivet till 5 år fanns det i obligationsmarknaden under hela 80-talet en betydande devalveringsförväntan.

Frågan om trovärdigheten var central i 80-talets politik. Utvecklingen understryker att i den ekonomiska politiken är det gärningarna och inte orden som räknas. En deklARATION om att man avser att hålla en fast växelkurspolitik även om det skulle behöva ske till priset av höjd arbetslöshet är lite värd om regeringen samtidigt för en politik som driver arbetsmarknaden mot allt större överhettning.

Figur 3.5b. Löneökning och arbetslöshet 1982–96, samtliga löntagare.



Källa: Arbetskraftsundersökningarna (SCB) samt prognos av Konjunkturinstitutet (KI).

Att utfallet av 80-talets politik inte blev bra är ett trivialt konstaterande. När det gäller frågan om vad som kunde gjorts istället är det svårare att ge ett entydigt svar.

Alternativa strategier kan delas upp i två klasser:

1. De vars mål är att nedbringa inflationen till omvärldens nivå.
2. De som accepterar en högre inflation än omvärlden och därmed fortgående devalveringar.

Ser vi till den första kategorin kan vi med utgångspunkt från resonemangen kring figurerna 3.2 och 3.5a konstatera att en desinflation måste bygga på en konsekvent uthållig och trovärdig åtstramningspolitik. Om vi tar vår utgångspunkt i figur 3.5a och utgår från att målet för politiken är att nedbringa inflationen från D till A vore den naturliga startpunkten att avstå från att genomföra devalveringen över huvud taget.

Om regeringen genomför en mycket stor devalvering när ekonomin ligger vid en arbetslöshet som motsvarar NAIRU, samtidigt som

man deklarerar att man fortsättningsvis kommer att hålla en fast växelkurspolitik uppstår ett klart fall av s.k. tidsinkonsistens. Rimligen måste ett åtagande att under alla omständigheter hålla fast växelkurs mot länder med väsentligt lägre inflation än Sverige innebära att man i varje fall under viss tid kan tvingas acceptera högre arbetslöshet än NAIRU. Vad är det som säger att regeringen i en framtid skulle vara beredd att acceptera detta om man tydligt visar att man inte är beredd att göra det nu?

Eftersom det är svårt att finna något riktigt bra svar på denna fråga kan man vänta sig att man på alla marknader drar slutsatsen att regeringens deklaration saknar trovärdighet och att den genomförda devalveringen kommer att följas av nya.

Om man ändå inom ramen för en sammanhängande politik antar att devalveringen faktiskt genomförts för att man vill uppnå vissa strukturella effekter med densamma, måste politiken i övrigt understödja dessa strukturella förändringar. Det hade sålunda krävts en kraftig åtstramning av den inhemska ekonomin för att politiken skulle ha en chans att lyckas. Åtstramningen skulle givetvis ha varit minst så stark att den kompenserat för devalveringens expansiva effekt. Därtill skulle det sannolikt ha krävts en ytterligare åtstramning så att arbetslösheten under en tid kom att överstiga NAIRU. Många hävdade under 80-talet den förra linjen i sin kritik av regeringens politik. (Se t.ex. SNS Konjunkturråd i flera rapporter vid slutet av 80-talet.)

Inflationslinjen (2 ovan) formulerades knappast tydligt av någon i den inhemska debatten. Närmast kom LO-ekonomerna som föreslog alternativa sammansättningar av valutakorgen med ett större inslag av traditionella devalveringsvalutor. Det tydligaste inlägget i denna riktning kom dock från den amerikanska Brookingsgruppen som i sin rapport om den svenska ekonomin (Rivlin, 1987) hävdade att en sänkning av den svenska inflationstakten till omvärldens nivå skulle kräva en viss uppgång i den öppna arbetslösheten. Gruppens egen slutsats var att detta inte skulle vara, eller uppfattas som acceptabelt, utan förordade istället en strategi av typ 2; där en bestående relativt hög inflationstakt accepterades.

En tolkning av deras förslag till strategi i termer av figur 3.5a skulle innebära att man accepterar att ligga kvar i punkt D men att man för en så stram finanspolitik att arbetslösheten inte kommer under NAIRU. Därmed skulle man kunna hålla en relativt stabil inflationstakt men tvingas att acceptera en viss fortgående devalvering av kronan.

Brookingsekonomernas strategiförslag har kritiserats av Hans Tson Söderström i exempelvis Rivlin (1987). Söderströms jämförelse-

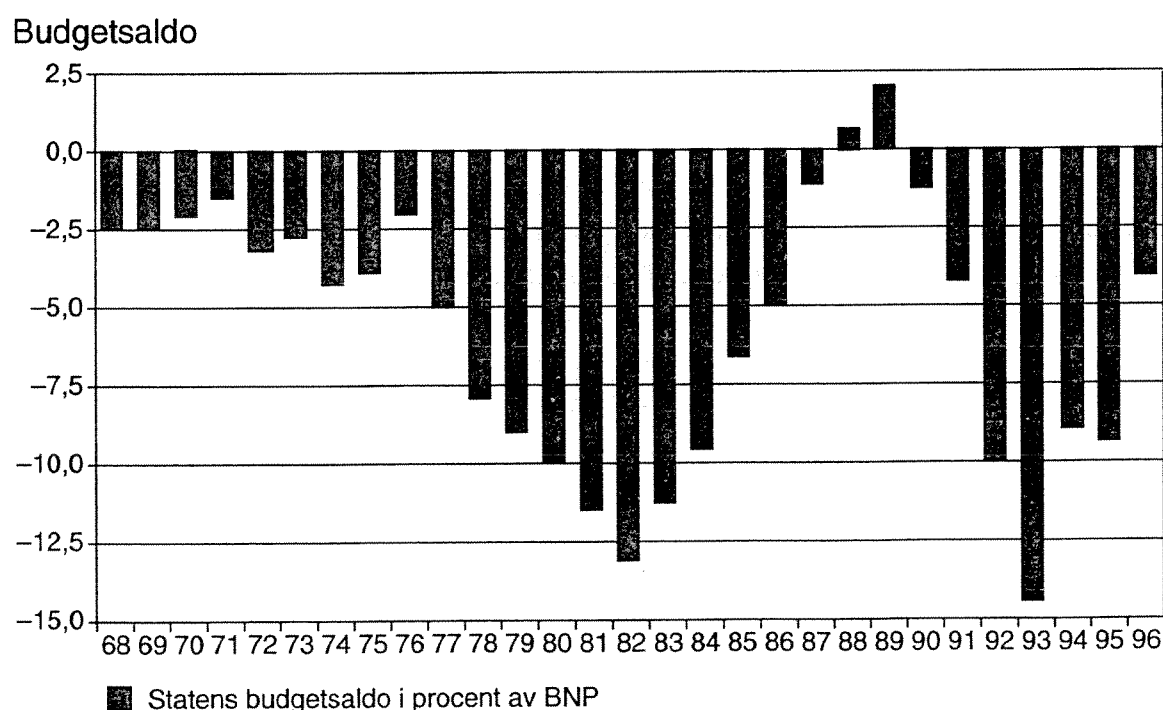
punkt var en konsekvent genomförd politik av icke-ackommodationsstyp. Om jämförelsen istället görs med den politik som faktiskt fördes under 80-talet så ter sig Brookingsstrategin inte utan vidare underlägsen. En fråga som dock måste ställas i anslutning till Brookingsreceptet är denna. Om det i anslutning till en given deklARATION om fast växelkurs var omöjligt att föra en finanspolitik som hindrade en överhettad arbetsmarknad, hur skulle det då vara möjligt att föra en sådan finanspolitik om man redan från början bestämt sig för att det går bra att devalvera?

Avsaknaden av tydliga gränser för politiken i Brookingsekonomenas strategi innebär att risken är stor för att vi med denna strategi skulle fått se en fortgående stegring av inflationstakten som kanske, vid ett senare tillfälle lett till en ännu värre kris än den vi faktiskt fick.

Budgetkris och budgetsanering

Som vi konstaterat tidigare hade Sverige under den aktiva stabiliseringspolitikens glansdagar hela tiden en mycket stark finansiell position för den offentliga sektorn. Sedan AP-fonderna började byggas upp i slutet av 60-talet har dessa givit ett starkt bidrag till det offentliga sparandet medan statsbudgeten blev svagare. Som framgår av figur 3.6 dröjde det ända till mitten av 70-talet innan vi fick några

Figur 3.6. Statens budgetsaldo i procent av BNP 1968–96.



påtagliga underskott i statsbudgeten. Detta blev starten för en lång period av svaga statsfinanser, med tidvis stora underskott och en snabb tillväxt i statsskuldens andel av BNP. Vid slutet av 70-talet uppgick i Sverige den offentliga sektorns bruttoskuld till knappt 40 procent av BNP. År 1995 hade den vuxit till 82 procent av BNP.¹⁴ Under några år i början av 90-talet var underskottet så stort att man med fog kunde tala om en statsfinansiell kris. Detta tvingade fram mycket omfattande program för sanering av budgeten. Sveriges utveckling var ingalunda unik bland industriländerna. Andra länder, som exempelvis Belgien och Italien upplevde statsfinansiella kriser. Men också i länder med en mera stabil utveckling växte underskotten påtagligt. I hela OECD steg den offentliga bruttoskulden som andel av BNP från ca 40 procent 1970 till 72 procent 1995.¹⁵ Det är intressant att notera att utvecklingen i ett längre historiskt perspektiv är unik. Tidigare har statsfinansiella kriser vanligen skapats av extraordinära utgifter i samband med krig. Den nuvarande skulduppbyggnaden sker därför att reguljära och löpande utgifter år efter år finansieras med upplåning.

Det finns olika förklaringar till denna utveckling. Dessa utesluter inte nödvändigtvis varandra. En viktig faktor har varit att de offentliga utgifterna som andel av BNP vuxit i de flesta industriländerna. För hela OECD-området utgjorde de totala utgifterna 37 procent av BNP 1980. Denna andel hade 1995 vuxit till 41 procent. För Sveriges del är motsvarande tal 60 respektive 66 procent. Man har på många håll velat tolka detta som ett tecken på svaghet i den demokratiska processen. Den driver fram en utveckling av de offentliga utgifterna som den inte klarar av att finansiera.

En annan faktor som är av särskilt intresse i ett stabiliseringspolitiskt sammanhang är att utvecklingen speglar den ändrade balans som vi sedan slutet av 70-talet fått mellan penningpolitik och finanspolitik. I industriländerna har inflationsbekämpningen blivit ett överordnat mål för den ekonomiska politiken. Det medel som har använts har varit en konsekvent penningpolitik. Därmed har penningpolitiken kommit att bli överordnad en relativt passiv eller neutral finanspolitik. Med en genomgående stram penningpolitik har en svag finanspolitik fallit ut som ett slags stabiliseringspolitisk residual.¹⁶

Ser vi till den svenska utvecklingen har båda dessa förklaringar giltighet. De offentliga utgifterna har sedan slutet av 70-talet nått en nivå där problemen att finna en hållbar skattemässig finansiering är uppenbara. När det gäller den andra förklaringen är denna relevant i samband med 1992 års kris. Den dramatiska penningpolitiska åtstramning som kronförsvaret 1992 gav bidrog till den kraftiga ned-

gången i ekonomin. Därmed försvagades budgeten dels automatiskt, genom fallande inkomster och ökade utgifter för arbetslöshet, dels också genom olika diskretionära expansiva åtgärder som vidtogs för att parera nedgången i ekonomin. Det finns emellertid också andra förklaringsfaktorer, som vi skall återkomma till.

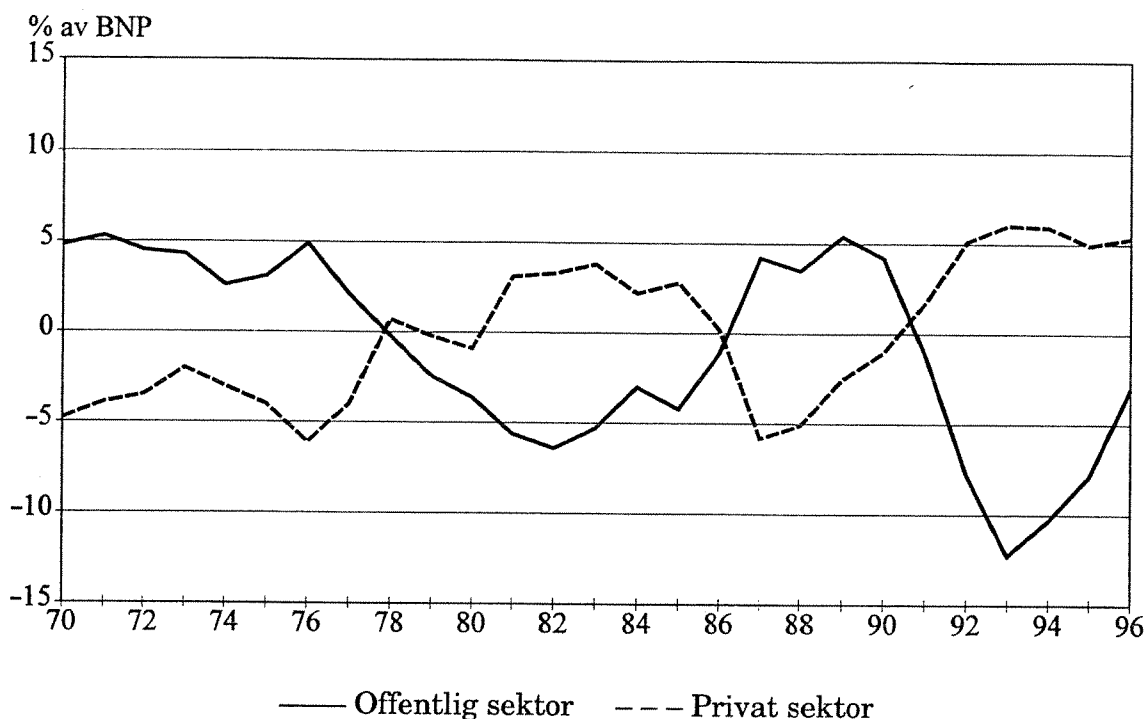
De växande budgetunderskotten har lett till att budgetsanering för många länder mer eller mindre temporärt kommit att bli ett huvudmål för den ekonomiska politiken. Kravet på en sanering av budgeten har i många länder blivit akut genom att budgetproblemen drivit fram en finanspolitisk kris med höga räntor och attacker mot valutan som typiska ingredienser. I Europa har konvergenzkriterierna för ett deltagande i EMU placerat budgetpolitiken i centrum. Det ser därför nu ut som om vi är på väg att få en vändning i utvecklingen mot ständigt växande offentlig skuldsättning. Vi skall här ta upp några av de frågeställningar som budgetsaneringspolitiken aktualiserar.

Den första frågan är hur farliga offentliga underskott faktiskt är. På denna fråga kan man knappast säga att den ekonomiska teorin ger något enkelt och entydigt svar. Vad som är helt klart är dock att om stora underskott får sin huvudsakliga finansiering genom en ökning i penningmängden så leder detta relativt snabbt till mycket hög inflation. Historien ger många exempel på en sådan utveckling. Under mellankrigstiden fick både Frankrike, Tyskland och Italien en dramatisk inflationsutveckling som kunde föras tillbaka på budgetunderskottet och dess finansiering. Under senare tid har vi sett en sådan utveckling i flera latinamerikanska länder och i Israel. De underskott man tidvis haft i flera europeiska länder, däribland Belgien, Italien och Sverige, har däremot inte resulterat i hyperinflation.

De europeiska har mätt sig väl med exempelvis de latinamerikanska underskotten. Däremot har de europeiska underskotten finansierats genom långsiktig upplåning på obligationsmarknaderna i kombination med en relativt stram penningpolitik. Detta konstaterande reser två frågor. Den första är vilka effekter på ekonomin ett stort lånefinansierat underskott ger upphov till. Den andra frågan är vilka begränsningar det finns i möjligheterna att finansiera ett stort och bestående underskott med upplåning. Måste ett stort och bestående underskott till slut komma att finansieras med sedelpressarna? Vi skall här kort ta upp båda dessa frågor.

När det gäller den första är ett vanligt svar att lånefinansierade underskott tenderar att leda till en undanträngning av investeringar. Detta leder i sin tur till framtida lägre tillväxt. Undanträngningen sker i huvudsak genom att lånefinansieringen av underskotten driver upp räntan. Om vi skulle ta vår utgångspunkt i teorin för ra-

Figur 3.7. Finansiellt sparande i Sverige 1970–1996.



tionella förväntningar är detta långt ifrån självklart. Enligt denna beaktar allmänheten att ett ökat underskott idag måste leda till framtida belastningar på den privata sektorn i form av skatthöjningar eller transfereringsminskningar. Enligt livsinkomsthypotesen möter därmed hushållen det ökade underskottet med ett ökat sparande. Under vissa speciella omständigheter blir sparökningen lika stor som uppgången i underskotten. Det är detta specialfall som kallas ricardiansk ekvivalens. I detta fall blir den enda effekten av underskottsökningen att sparandets fördelning förskjuts från privat till offentlig sektor. Det kan te sig långsökt att de privata aktörerna har den grad av förutseende som krävs för att teorin skall vara relevant. Den finner dock stöd i en mycket omfattande empirisk forskning på området.¹⁷

En belysning av samspelet mellan sparande i privat och offentlig sektor i Sverige ges i figur 3.7. Intrycket är att sparandet i de båda sektorerna är varandras spegelbilder. Det innebär att den hypotes om motsatt sparutveckling i privat och offentlig sektor som följer av teorin för rationella förväntningar får stöd av den svenska sparutvecklingen. Däremot kan man inte säga att hypotesen om ricardiansk ekvivalens bekräftas. Utsagan om ekvivalens gäller det totala sparandet i den privata sektorn. En betydande del av förändringarna i finansiellt sparande i den privata sektorn har kommit till stånd

genom förändringar i investeringarna. Det totala sparandet i ekonomin har sjunkit under den period då den offentliga skuldsättningen har ökat. Den försämrade statsfinansiella positionen har gått hand i hand med en nedgång i totalt sparande och en sänkning av den totala investeringsnivån till historiskt och internationellt mycket låga nivåer.

Undanträngning av investeringar kan ske på olika sätt. Osäkerhet om underskottets framtida upplösning ger upphov till frågan om framtida skatthöjningar kan komma att drabba avkastningen på planerade investeringar. Om den risken bedöms som påtaglig är det naturligt att företagen håller tillbaka sina investeringar. En annan väg över vilken underskotten kan skapa undanträngningar av investeringarna kan vara genom att de tenderar att driva upp räntenivån. Detta kan i sin tur bero på att mycket stora underskott innebär en risk för en framtida kraftig inflationsutveckling. Sammantaget finns det alltså en risk att mycket stora underskott, som finansieras genom upplåning på obligationsmarknaden ger upphov till höjda räntor och lägre investeringar, vilket i sin tur kan väntas leda till lägre tillväxt.

Detta för oss till vår andra fråga, nämligen om det finns någon gräns för hur länge det går att finansiera ett underskott genom upplåning på obligationsmarknaderna. Möjligheterna att hålla skuldutvecklingen under kontroll beror nämligen i hög grad på förhållandet mellan real ränta och den ekonomiska tillväxten. Den strategiska indikatorn på skuldbördans storlek är skuldens andel av BNP. Utvecklingen av denna ges generellt av följande formel:

$$d_t = d_{t-1}(1+\lambda_t) + q_t$$

där d_t är skuldens BNP-andel vid tidpunkten t ,
 λ_t är realränta minus real tillväxt vid tidpunkten t ,
 q_t är det primära budgetsaldot, dvs. budgetsaldot minus räntebetalningar.

Formeln belyser att en stor statsskuld kan generera sin egen tillväxt. Hur betydelsefull denna tillväxt blir, beror på skillnaden mellan realräntan och ekonomins tillväxt. Om en stor skuld leder till att räntan stiger och tillväxten sjunker, innebär detta att en omfattande skuldsättning kan leda in i en ond cirkel där stigande räntor och svagare tillväxt driver upp skulden vilket i sin tur försvagar ekonomin ytterligare. Till slut kan detta leda fram till någon typ av makroekonomisk kris där regeringen tappar kontrollen över upplåningen. Även i en mera stabil situation finns det en betydande tyngd i den skuld-

sättningsautomatik som formeln anger. Detta kan belysas med utgångspunkt i den aktuella svenska situationen. Den svenska statskuldens andel av BNP uppgår till 0,85. Skillnaden mellan realränta och real tillväxt är ca 0,05. Detta betyder att den automatiska skuldökningen uppgår till 0,042, dvs. drygt 4 procent av BNP. Detta betyder i sin tur enligt formeln att det primära budgetsaldot måste visa ett överskott motsvarande 4 procent av BNP för att skulden inte skall öka sin andel av BNP. Det är denna typ av automatik som har lett till att länder som Belgien och Italien som båda är hårt skuldsatta, trots omfattande budgetsaneringsprogram inte har lyckats hindra statsskulden från att växa.

Det finns sålunda mycket goda skäl för ett land att sanera budgeten om man börjat få stora och bestående underskott i budgeten. Vi har också under de senaste tio-femton åren sett ett stort antal budgetsaneringsprogram genomföras bland industriländerna, däribland Sverige. Den regering som skall genomföra ett sådant stöter på svårigheter av flera slag. En är att få politisk acceptans bland väljare och i parlament för en stor budgetkonsolidering. En annan svårighet är mera teknisk till sin natur. En budgetkonsolidering riskerar att ge en kontraktiv effekt på ekonomin, vilket i sin tur kan leda till att konsolideringen slår krokben på sig själv.

Principiellt kan problemet illustreras med ett enkelt exempel. Enligt uppskattningar gjorda inom OECD-sekretariatet (Elmeskov 1994) kan man förvänta sig att en BNP-förändring i Sverige med ett visst belopp ger upphov till en budgetförändring som motsvarar 75 procent av beloppet. Låt oss anta att regeringen genomför ett sparpaket på 10 miljarder ett visst år. Om den enkla keynesmultiplikatorn för paketet är 1,3 så kommer konsolideringsprogrammet, allt annat lika, att leda till en BNP-minskning på 13 miljarder. Om vi då 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 i detta exempel en kraftig BNP-minskning och noll i budgeteffekt. Vad som krävs är en positiv motkraft till den kontraktiva effekt som budgetkonsolideringen med nödvändighet ger. Denna motkraft kan vara en kraftig uppgång i konjunkturen. Detta var tanken bakom Ekonomikommisionens (Lindbeck m.fl. 1993) rekommendation att budgetförstärkningar som beslutades under 1993 skulle träda i kraft i ett senare skede när ekonomin hunnit repa sig ordentligt. Det kan emellertid vara mycket vanskligt att bygga ett konsolideringsprogram som sträcker sig flera år framåt i tiden på prognoser om konjunkturutveckling.

En mera stabil grund för framgång, som många pekat på, är att programmet får en sådan utformning att det ger upphov till en posi-

tiv förtroendeeffekt, som leder till att konsumtion och investeringar hålls uppe trots den kontraktiva inriktningen på finanspolitiken. Den teoretiska grunden för ett sådant resonemang finner vi i teorin för rationella förväntningar. Om vi återknyter till de resonemang vi förde ovan så kan man enligt denna teori förvänta sig att ett trovärdigt stabiliseringsprogram leder till att hushåll och företag inser att ett trovärdigt konsolideringsprogram förbättrar de framtida ekonomiska utsikterna. De anpassar sig därmed till den nya situationen genom minskat sparande och ökade investeringar. Till detta kan komma de positiva effekter som ges av lägre räntor och minskad osäkerhet om framtiden.

Omvänt kan med detta resonemang en, med traditionella mått, expansiv politik ge en kontraktiv effekt om den bidrar till att minska förtroendet för den framtida ekonomiska utvecklingen.

Det har under de senaste åren kommit en hel del forskning kring frågan om under vilka förutsättningar ett konsolideringsprogram lyckas. Av särskilt intresse ur svensk synvinkel är ett par arbeten av Giavazo och Pagano (1990 och 1995). I den senare artikeln används den svenska utvecklingen kring 1992 som en illustration av tesen att en expansiv finanspolitik som leder till en ohållbar budgetsituation kan ge en kontraktiv effekt på ekonomin. Huvudfrågan är emellertid vilken effekt inriktningen av konsolideringsprogrammen har på sannolikheten att de skall lyckas. Exempel på sådana arbeten är Bartolini, Razin och Symanski (1995) och Alesina och Perotti (1995). Det främsta resultatet i dessa är att sannolikheten för att ett konsolideringsprogram skall ge ett lyckat utfall är högre om programmet i huvudsak bygger på utgiftsnedskärningar än om det i huvudsak bygger på skattehöjningar.

Att skattehöjningar därmed inte med nödvändighet leder till att en budgetkonsolidering misslyckas är Danmark ett exempel på. Den i huvudsak lyckade danska budgetkonsolideringsplanen som genomfördes i början av 80-talet innehöll ungefärligen lika stora doser av skattehöjningar och utgiftsnedskärningar. Det förefaller när detta skrivs som om också den senaste svenska budgetkonsolideringen, som innehåller ett betydande mått av skattehöjningar, är på väg att lyckas. Den så kallade Perssonplanen som sjösattes 1994 och som genomförs under perioden 1995–97 har en omslutning motsvarande 7 procent av BNP. Den innehåller, enligt finansdepartementets presentation av planen, lika delar skattehöjningar och utgiftsnedskärningar. Som framgår av figur 3.6 har budgetsaldot under den angivna perioden förbättrats mycket kraftigt. Det förefaller sålunda nu som om Sverige nästa år kommer att klara Maastrichtkriteriet, när det gäller budgetsaldot. Det mesta tyder nu på att budgetsaldot 1997

kommer att understiga 3 procent som andel av BNP.

Ett nödvändigt villkor för denna kraftiga förbättring har varit den relativt goda ekonomiska tillväxt som vi haft i den svenska ekonomin från och med 1994. Såväl 1994 som 1995 ökade BNP i Sverige med över 3 procent. För 1996 ligger de flest prognoser nu mellan 1,5 och 2 procent. Till stor del kan denna snabba tillväxt ses som en följd av deprecieringen av kronan. Efterfrågemässigt har tillväxten varit starkt exportledd och ser vi till produktionssidan så ligger huvuddelen av uppgången på industrin. Men det är också uppenbart att konsolideringsprogrammet bidragit till att stärka förtroendet för den svenska ekonomin.

Vi har konstaterat att budgetsaneringen i hög grad har underlättats av god BNP-tillväxt från och med 1994. Den svenska budgeten är enligt den citerade OECD-studien (Elmeskov 1994) mera känslig för förändringar än något annat industriland. Detta hänger ihop med att Sverige också har den största BNP-andelen för offentliga utgifter bland industriländerna. Denna känslighet som under den senaste återhämtningen varit en positiv faktor är generellt sett problematisk. Som framgår av figur 3.6 har den bidragit till att vi fått mycket kraftiga svängningar i budgeten under de senaste decennierna. Särskilt problematiska har givetvis de mycket stora budgetförsvagningarna i samband med konjunktturnedgångarna i början av 80-talet och början av 90-talet varit. Det som enligt ett traditionellt keynesianskt synsätt varit en automatisk stabilisator i ekonomin förefaller i praktiken ha verkat destabiliserande. En kraftig konjunktturnedgång kan genom budgetens BNP-känslighet dra med sig en statsfinansiell kris. Eftersom budgetens BNP-känslighet fortfarande är mycket stor kan vi återigen få betydande budgetproblem när konjunkturen nästa gång vänder nedåt.

Stabiliseringspolitiskt framtidsperspektiv

Vi inledde detta kapitel med att påpeka att Sverige under de senaste åren genomgått mycket stora förändringar vad gäller stabiliseringspolitiken och dess förutsättningar. Efter en lång period med olika regleringar på kapital- och kreditmarknaden och med olika typer av växelkursarrangemang har vi till slut kommit fram till en situation som i många avseenden motsvarar vad som gäller för lärobokens modell av en "liten öppen ekonomi med rörlig växelkurs". Olyckligtvis har också en kombination av strukturproblem och stabiliseringspolitiska misslyckanden lett fram till att Sverige har en oacceptabelt hög arbetslöshet och ett budgetunderskott som hotar att destabilise-

ra ekonomin ytterligare. Detta innebär en utomordentlig utmaning för den ekonomiska politiken.

Efter ett par decennier av stabiliseringspolitiska missgrepp gäller det nu att finna och genomföra en strategi som återför ekonomin till balans. Uppgiften underlättas inte av att vi nu befinner oss på okänt vatten. Gamla riktmärken håller inte längre. Vi har vid flera tillfällen kunnat observera relevansen i vad som brukar kallas Lucas kritik (Lucas 1976). Innebörden av denna är att beteendesamband som varit giltiga under vissa givna politiska ramar inte kan väntas vara giltiga under nya ramar. De stora förändringar i yttre förutsättningar och ekonomisk politik som skett i Sverige under de senaste åren leder alltså till ändrade beteenden hos hushåll och företag, vilket i många fall leder till att tidigare skattade samband över ekonomin inte längre är giltiga.

En praktisk demonstration av relevansen i Lucas kritik ges i tabell 3.3. Där framgår att prognosmissarna i anslutning till den stora nedgången kring 1992 varit mycket stora. Den samlade nedgången åren 1991–93 uppgick till ca 5 procent. Ungefär lika stor är Konjunkturinstitutets prognosmiss för samma period.

Vi skall avsluta kapitlet med att ta upp några punkter som kommer att vara väsentliga vid utformningen av stabiliseringspolitiken under de närmaste åren. Vår första punkt gäller de yttre ramarna.

De yttre ramarna

I ett viktigt avseende kan man räkna med att de yttre ramarna för stabiliseringspolitiken kommer att bestå under lång tid framöver. Trots att det inte saknats propåer i denna riktning är det svårt att se hur regleringen av de internationella kapitalmarknaderna skulle kunna återinföras. Därmed blir en svensk återinföring av regleringarna på kapital- och valutamarknaden en del av ett förhoppningsvis osannolikt katastrofscenario.

När det gäller växelkurspolitiken kommer utvecklingen av EMU-projektet och Sveriges förhållande till detta att vara av avgörande betydelse. Det ter sig nu mycket sannolikt att EMU-projektet kommer att sjösättas enligt den tidtabell som är utstakad i Maastricht-avtalet. Mera osäkert är hur många länder som kommer att vara med från starten. Den svenska regeringen vill också tills vidare hålla frågan om ett svenskt medlemskap i unionen öppen.

Om Sverige skulle bli medlem i EMU kommer detta att innebära en genomgripande förändring av stabiliseringspolitikens förutsättningar. Medan Sverige skulle få viss delaktighet i utformningen av unionens penningpolitik så försvinner med nödvändighet alla möj-

ligheter att föra en egen penning- och valutapolitik. Däremot återstår i princip möjligheten att föra en egen finanspolitik. I vilken utsträckning det kommer att införas begränsningar för denna frihet är för närvarande föremål för förhandlingar inom EU. Vad som har diskuterats är bland annat att införa gränser för hur stora budgetunderskott länderna får dra på sig. Den gräns som har diskuterats är 3 procent av BNP, vilket sammanfaller med ett av konvergenskraven för medlemskap i EMU. Satt i relation till de senaste decenniernas budgetutveckling ter sig detta som en dramatisk inskränkning av det finanspolitiska manöverutrymmet. Det svenska underskottet i de offentliga finanserna har vid flera tillfällen under de senaste decennierna överskridit 10 procent som andel av BNP.

Å andra sidan kan stabiliseringspolitiken under denna period, som vi sett, knappast betecknas som lyckosam. Går vi istället tillbaka till perioden 1950–1970, som vanligtvis brukar ses som en framgångsperiod för en aktiv stabiliseringspolitik, så översteg underskottet aldrig 1 procent som andel av BNP.

Också om Sverige hamnar utanför EMU så påverkas våra stabiliseringspolitiska förutsättningar av bildandet av EMU. En viktig fråga gäller hur förhållandet mellan dem som är med och dem som står utanför EMU, regleras. Här har två alternativ utkristalliserat sig. Det första som bland annat har drivits hårt av Frankrike är att länderna inlemmas i ett system av ERM-typ med reglerade växelkurser. England och Sverige har på goda grunder motsatt sig detta arrangemang. Dessa länder har istället föreslagit att de länder som så önskar kan förena ett utanförskap med fortsatt rörlig växelkurs och en penningpolitik styrd av ett inflationsmål.

I det senare fallet skulle svensk penningpolitik fortsätta med samma principiella utformning som idag. Detta betyder dock inte att Sverige skulle vara opåverkat av tillkomsten av EMU. Genom sin bas i större delen av Europas ekonomi kommer den europeiska centralbanken att spela en än mera dominerande roll i den europeiska penningpolitiken än vad Bundesbank gör idag. Därtill kan man räkna med att euron i många avseenden kommer att få status av alternativ valuta också i de EU-länder som står utanför EMU. Det kommer sålunda knappast att finnas några legala hinder för företag att använda euron som redovisningsvaluta. Vidare har det redan aviserats att börshandeln i Stockholm till stor del kommer att ske i den nya europeiska valutan. Den stora nya likvida marknadsplats för obligationer som det nya valutaområdet kommer att erbjuda kan förväntas ha stor dragningskraft på svenska institutionella låntagare, som därmed skulle ha en betydande del av sin upplåning i den nya valutan. I viss utsträckning kan man därför räkna med att kronan

kommer att ersättas med euron. Hur långt denna substitution kommer att gå är omöjligt att avgöra på förhand. Den starka legala ställning som euron kan förväntas ha gentemot kronan gör att jämförelser av typ USA–Kanada inte blir helt rättvisande.

Om valutasubstitutionen får stor omfattning, kommer detta att skapa betydande svårigheter för den svenska penningpolitiken och det kan i praktiken visa sig mycket svårt att på sikt stå utanför EMU. En mera omfattande diskussion av EMU och dess implikationer för svensk ekonomisk politik ges i Bo Söderstens kapitel i denna bok.

Uppgifter för den svenska stabiliseringspolitiken

Den svenska ekonomin har efter den djupa nedgången 1992 och 1993 kommit in i en återhämtningsfas som var särskilt påtaglig under 1995. Stabiliseringspolitiskt kan regeringen peka på framgångar i två viktiga avseenden. Såväl inflation som inflationsförväntningar har kommit ned på en låg nivå. Därtill kommer att budgetunderskottet har gått ned från de extremt höga nivåer där de befann sig 1994. Saneringen har varit så framgångsrik att Sverige med största sannolikhet år 1997 kommer att klara konvergenskravet för EMU på 3 procent av BNP. Inflationsnedgången och budgetsaneringen har bidragit till en kraftig nedgång i de svenska räntorna, vilket kan ge ett stöd till en fortsatt uppgång i ekonomin.

Medan förbättringen på dessa områden varit påtaglig, har arbetslösheten legat kvar på en mycket hög nivå. Huvuduppgiften för svensk stabiliseringspolitik torde mot denna bakgrund vara att konsolidera framgångarna vad gäller inflationsbekämpning och budgetsanering samtidigt som arbetslösheten nedbringas till en acceptabel nivå. Vi skall avsluta detta kapitel med att diskutera förutsättningarna för att åstadkomma en sådan utveckling.

Arbetslösheten och lönebildningen

Vi har tidigare pekat på det mycket nära samband som i svensk ekonomi funnits mellan arbetsmarknadsläge och nominella löneökningar. Flera studier har också visat på en betydande reallöneflexibilitet i den svenska ekonomin.¹⁸ Dessa förhållanden ledde många ekonomer till slutsatsen att en neddragning av den svenska inflationstakten till omvärldens nivå, skulle få relativt små konsekvenser på arbetsmarknaden. Redan en mycket måttlig uppgång i arbetslösheten skulle leda till den erforderliga anpassningen av lönenivån nedåt.¹⁹

Vi kan nu konstatera att denna slutsats byggde på två misstag. Det första var att man inte beaktade att tidigare observationer av svensk lönekänslighet varit begränsade till ett område av relativt låg arbetslöshet och höga löneökningar. Utanför detta område kunde givetvis sambandet ha ett annat utseende. Det andra misstaget var att inte beakta att de tidigare anpassningarna av reallönerna skett genom devalveringar.

När neddragningen av inflationstakten kom visade sig också anpassningsproblemen bli väsentligt större än vad som tidigare förutsetts. Detta understryker svårigheterna att med utgångspunkt i historiska erfarenheter bedöma möjligheterna att få ned arbetslösheten vid bibehållen låg pris- och löneinflation. Om vi återknyter till figur 3.5a så representeras den önskvärda utvecklingen av en bana i stil med S_1 . Av vad vi hittills har sett förefaller det snarare som om vi kan riskera att få en bana i stil med S_2 där löneökningarna förblir höga trots att arbetslösheten ligger på en mycket hög nivå. En fortsatt utveckling efter detta mönster är liktydigt med att den höga arbetslösheten kan komma att bli bestående under lång tid framöver. Det finns flera omständigheter som talar för att detta kan vara en reell risk. Vi skall peka på några av dessa som delvis är sammanhängande.

- När arbetslösheten stiger har man i flera länder gjort erfarenheten att också NAIRU stiger. Detta brukar med en term lånad från fysiken kallas för hysteresis. En undersökning som presenterades i OECD:s Sverigerapport för 1994²⁰ tydde på att NAIRU i Sverige efter 1992 inom stigit till 6 procent. Löneutvecklingen 1995 och 1996 skulle kunna tolkas som att talet för NAIRU nu ligger ännu högre.
- Den mycket snabba uppgången i den svenska arbetslösheten har inneburit att det system som kallats den svenska arbetslinjen inte längre kan upprätthållas. Därmed har svensk arbetsmarknad kommit att likna den kontinentaleuropeiska. Innebörden av arbetslinjen var att den budgetmässiga och samhällsekonomiska kostnaden för ett generöst bidragssystem kunde göras låg, genom att ett villkor för att individen skulle få bidrag var att erbjuda arbeten i princip måste tas. Detta system fungerar emellertid endast så länge arbetslösheten är låg. Med de höga arbetslöshetstal vi nu har kan linjen inte längre upprätthållas. Vid en arbetslöshet på totalt 600 000 personer har myndigheterna vanligtvis inga jobb att erbjuda den arbetssökande. Därmed framträder arbetslöshetsersättningarna som, visserligen oattraktiva, men dock tänkbara al-

ternativ till inkomst av arbete. Ett sådant alternativ brukar i teorin kallas för reservationslön.²¹ En hög reservationslön motverkar en anpassning av lönerna i en arbetslöshetssituation och bidrar därmed till att permanenta en hög arbetslöshet.

- De stora förändringar som inträffat i ekonomin och på arbetsmarknaden under den senaste tiden innebär sannolikt att de svenska relativlönerna är dåligt anpassade till dagens situation, vilket innebär att en återgång till full sysselsättning sannolikt kräver betydande förändringar i relativlönerna. Den stora deprecieringen av kronan i anslutning till 1992 års kris har lett till att det relativa priset på svensk arbetskraft sänkts. Detta ledde till en kraftig vinstuppgång och snabb expansion i exportindustrin, med ökad efterfrågan på arbetskraft som följd. I denna situation var det inte onaturligt att vi skulle få påtagliga löneökningar i exportindustrin, vilket också skedde. Det som var allvarligt för framtida möjligheter att få ned arbetslösheten var att de gamla följsamhetsmönstren på den svenska arbetsmarknaden ledde till höga löneökningar i hela ekonomin. Som framgår av figur 3.5b blev särskilt löneökningarna 1996 anmärkningsvärt höga. Om man ställer löneökningarna mot inflationen detta år så blir reallöneökningarna bland de högsta under hela efterkrigstiden. Detta tyder på att den svenska lönebildningen har en mycket dålig förmåga att anpassa sig till läget på arbetsmarknaden.

Avslutningsvis kan vi konstatera att krisen i den svenska ekonomin skapat en ny situation på den svenska arbetsmarknaden där tidigare skattade samband endast kan ge begränsad vägledning om vad som gäller idag. Enligt gamla samband på den svenska arbetsmarknaden borde man med dagens höga arbetslöshetstal förvänta sig att risken för en ny löneinflation borde vara undanröjd för flera år framöver. Vi har dock kunnat konstatera att dessa samband inte givit någon vägledning under den kraftiga uppgång vi haft i arbetslösheten. Vi har också pekat på omständigheter som talar för att de strukturella problemen på arbetsmarknaden nu skärpts. Dessa problem måste lösas med åtgärder inriktade på att förändra arbetsmarknadens struktur. Om inte sådana kommer till stånd blir det inte möjligt att med stabiliseringspolitiska åtgärder ens komma i närheten av full sysselsättning.

Noter

- ¹ För en utförlig beskrivning av denna utveckling, se Werin (1993).
- ² Se exempelvis Mundell (1963); Fleming (1962); Dornbusch (1976).
- ³ Se Lundberg (1985).
- ⁴ Arbetslösheten i Sverige uppgick vid detta tillfälle till 25 procent.
- ⁵ Keynes (1936).
- ⁶ Edgren, Faxén, Ohdner (1970).
- ⁷ Phillips (1958).
- ⁸ En beskrivning av en sådan anpassningsprocess ges i Taylor (1979).
- ⁹ En utlöpare av denna debatt är den s.k. rikbanksutredningen *SOU* 1993:20 om en självständig riksbank.
- ¹⁰ De diskussioner och uppgörelser av inkomstpolitisk natur som gjordes under 70-talet genomfördes på Haga slott medan de på 80-talet ägde rum på Rosenbad.
- ¹¹ För en diskussion av detta mått på skatteprogressiviteten se Jakobsson (1976).
- ¹² En redogörelse för skatteskalornas utveckling under denna period ges i Lodin (1982).
- ¹³ Utförligare analyser av krisens förlopp har givits exempelvis i Lindbeckkommissionens rapport, *SOU* 1993:16, och i 1993 års SNS-rapport.
- ¹⁵ OECD Economic Outlook juni 1996.
- ¹⁶ En diskussion kring sambandet mellan penningpolitik och finanspolitik efter dessa linjer återfinns Sargent och Wallace (1981).
- ¹⁷ En översikt av denna forskning görs i Seater (1993). I en nyligen publicerad avhandling finner Becker (1995) stöd för hypotesen om ricardiansk ekvivalens.
- ¹⁸ Se ex.vis Holmlund (1990).
- ¹⁹ En kritisk diskussion av dessa föreställningar finns i 1991 års SNS-rapport kap. 4 Söderström (1991).
- ²⁰ OECD (1994).
- ²¹ Se Sargent (1979). För en diskussion av den aktuella svenska situationen i dessa termer se Söderström (1994). En teoretisk analys av övergången från en fungerande arbetslinje till en situation med massarbetslöshet i den svenska ekonomin görs i Sargent och Ljungström (1995).

Referenser

- Alesina, A. och Perotti, R. (1995), "Reducing Budget Deficits", uppsats presenterad vid Ekonomiska Rådets konferens Growing International Debt – International Experiences. Stockholm den 12 juni.
- Bartolini, L., Razin, A. och Symansky, S. (1995), "G-7 Fiscal Restructuring in the 1990s: Macroeconomic Effects", *Economic Policy* nr 20.
- Barno, R. J. (1974), "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy* 82.
- Bruno, M. (1993), *Crisis Stabilization and Economic Reform*, Clarendon Press, Oxford.
- Calmfors, L. och Forslund, A. (1990), "Wage Formation in Sweden", Calmfors, L.,

- (red.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*. SNS Förlag och Oxford University Press, Stockholm.
- Dornbusch, R. (1976), "Expectations and Exchange Rate Dynamics", *Journal of Political Economy* 84.
- Edgren, Faxén, Ohdner (1970), *Lönebildning och samhällsekonomi*. Rabén och Sjögren, Stockholm.
- Elmeskov, J. (1994), "OECDs View on the Swedish Budget Deficit: How Dangerous Is It? How Should It Be Analyzed?", i *Budgetunderskott och statsskuld. Hur farliga är de?* Rapport till ESO, Ds 1994:38. Fritzes, Stockholm.
- Fleming, J. M. (1962), "Domestic Financial Policies Under Fixed and Floating Exchange Rates", *International Monetary Fund Staff Papers* 9.
- Giavazzi, F. och Pagano, M. (1990), "Can Severe Economic Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", *NBER Macroeconomics Annual 1990*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Giavazzi, F. och Pagano, M. (1995), "Non-Keynesian Effects of Sharp Fiscal Policy Changes: More International Evidence", uppsats presenterad vid Ekonomiska Rådets konferens Growing International Debt – International Experiences. Stockholm den 12 juni.
- Hansen, B. (1985), "Finanspolitikens Ekonomiska Teori", SOU 1955:25 Stockholm.
- Henrekson, M. (1991), "Devalveringarnas effekter på den svenska ekonomins struktur" i Jonung, L. (1991).
- Holmlund, B. (1990), "Svensk lönebildning – teori, empiri, politik". Bilaga 24 till Långtidsutredningen 1990.
- Jakobsson, U. (1976), "On the Measurement of the Degree of Progression", *Journal of Public Economics*.
- Jonung, L. (red.) (1991), "Devalveringen 1982 – rivstart eller snedtändning". SNS Förlag, Stockholm.
- Keynes, J. M. (1936), *The General Theory of Employment Interest and Money*, Macmillan, London.
- Kydland, F. E. och Prescott, E. C. (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy* 85.
- Lindbeck, A. (1975), *Svensk ekonomisk politik*. Aldus, Stockholm.
- Lindbeck, A. (1956), "Statsbudgetens verkningar på konjunkturutvecklingen", SOU 1956. Stockholm.
- Lindbeck, A. m.fl. (1993), "Nya villkor för ekonomi och politik", Ekonomikommissionens förslag, SOU 1993:16. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Lindberg, H. och Söderlind, P. (1991), "Hur trovärdig var den fasta växelkurspolitiken 1982–90?" i Jonung L. (1991). SNS Förlag, Stockholm.
- Lodin, S. O. (1982), *Skatter i Kris*. Norstedts, Stockholm.
- Lucas, R. (1976), "Econometric Policy Evaluations: A Critique", i Brunner, K. och Meltzer, A. H. (red.), *The Phillips Curve and the Labour Market*. Amsterdam, New York and Oxford: North Holland.
- Lucas (1972), "Expectations and the Neutrality of Money", *Journal of Economic Theory* 4.
- Lundberg, E. (1985), "The Rise and Fall of the Swedish Model", *Journal of Economic Literature*.
- Lundberg, E. (1953), *Konjunkturer och ekonomisk politik*. SNS, Stockholm.

- Meidner, R. och Rehn, G. (1951), *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*. LO, Stockholm.
- Mundell, R. A. (1963), "Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates", *Canadian Journal of Economics and Political Science* 29.
- OECD (1994), *OECD Economic Surveys 1993–94*. Paris.
- OECD (1996), *OECD Economic Outlook June 1996*. OECD, Paris.
- Phillips, A. W. (1958), "The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money", *Wages in the United Kingdom 1962–1957*, *Economica*.
- Rivlin, A. (red.) (1987), *Den svenska ekonomins framtidsutsikter*, *Brookingsrapporten*. SNS Förlag, Stockholm.
- Sargent, T. J. (1979), *Macroeconomic Theory*. Academic Press, New York.
- Sargent, T. J. och Ljungström, L. (1995), "Svensk arbetslöshet: Betydelsen av skatter och subventioner" i Freeman, R. B., Swedenborg, B. och Topel, R. (red.). *NBER-rapporten: Välfärdsstat i omvandling*. SNS Förlag, Stockholm.
- Sargent, T. J. och Wallace, N. (1981), "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", *Quarterly Review*, höst. Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Schager, N.-H. (1988), *Unemployment, Vacancy Durations and Wage Increases: Applications of Markov Processes to Labour Market Dynamics*. Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Seater, J. J. (1993), "Ricardian Equivalence", i *Journal of Economic Literature*, mars. SOU 1993:16 "Lindbeckkommissionen".
- Söderström, H. Tson (1985), *Vägen till ett stabilare Sverige*, *Konjunkturrådets Rapport 1985*. SNS Förlag, Stockholm.
- Söderström, H. Tson (1991), *Sverige vid vändpunkten*, *Konjunkturrådets Rapport 1991*. SNS Förlag, Stockholm.
- Söderström, H. Tson (1993), *Fast kurs med flytande krona*, *Konjunkturrådets Rapport 1985*. SNS Förlag, Stockholm.
- Taylor, J. B. (1979), "Staggered Wage Setting in a Macro Model", *The American Economic Review* 69.
- Wadensjö, E. (1987), "Labour Market Policy and Employment Growth in Sweden", *Labour*, vol. 1, nr 3.
- Werin, L. (red.) (1993), *Från räntereglering till inflationsnorm*. SNS Förlag, Stockholm.