

Reagans konservativa motrevolution i den ekonomiska politiken*

Professor James Tobin från Yale University i USA tilldelades 1981 års "Nobelpris" i ekonomi för sin analys av finansiella marknader och dessas samband med utgiftsbeslut och därmed sysselsättning, produktion och prisutveckling. Professor Tobin angriper i denna artikel president Reagans ekonomiska handlingsprogram inte bara i egenskap av ekonom. Tobins upprördhet över programmets sociala orättvisor är också uppenbar.

President Reagans ekonomiska program, i likhet med Thatcher-regeringens i Storbritannien, innebär en konservativ motrevolution i den ekonomiska politikens teori, ideologi och utövande. Denna motrevolution syftar till att minska det offentliga, i synnerhet statens, inflytande jämfört med det privata näringslivet och de fria marknadskrafternas. Den nya politiken syftar till att påverka tre olika sidor av den ekonomiska politiken, nämligen

- Den makroekonomiska *stabiliseringspolitiken*, dvs användningen av penning- och finanspolitik och annan politik som påverkar den totala produktionen i samhället, sysselsättningen, priserna och andra samhällsekonomiska storheter.
- *Fördelningspolitiken*, dvs användningen av det offentliga inkomster och utgifter för att omfördela inkomster och förmögenheter i syfte att minska den ekonomiska ojämlikheten.
- *Resursallokeringen*, dvs sådan politik som används för att fördela ekonomiska resurser till olika offentliga och privata ändamål.

Jag kommer i denna uppsats att i huvudsak uppehålla mig vid stabiliseringspolitiken och fördelningspolitiken.

Jag har talat om president Reagans motrevolution, så låt mig påminna om

den revolution mot vilken den nya politiken riktar sig. Den skedde för 35—40 år sedan, just före och efter det andra världskriget, i Förenta staterna likaväl som i andra västländer. Under denna period skedde drastiska förändringar i den ekonomiska politikens utformning och i de nationalekonomiska teorierna. Minnet av den stora depressionen på 30-talet hade skapat en allmän uppfattning om att staten måste övertaga ansvaret för att uppehålla välståndet och för att skydda individuella medborgare mot de oundvikliga osäkerheter som marknadsekonomin för med sig. "New Deal" i Förenta staterna och den socialdemokratiska rörelsen i Europa var påskyndare på denna väg. De utökade också de offentliga investeringarna i skolor, bostäder, transport och andra offentliga varor och utvidgade den förhandlingsstyrka, som arbetarna, fackföreningarna och jordbrukarna hade jämfört med näringslivet. Under tre årtionden efter kriget har dessa föränd-

* Foredrag hållet vid New York University's 150-årsjubileum den 16 oktober 1981. Avsnittet om utbudspolitik är hämtat ur Federal Reserve Bank of San Francisco, *The Reagan Economic Program*, 1 maj 1981. *Ekonomisk Debatt* tackar dessa två institutioner och professor Tobin för tillstånd att återge artiklarna.

ringar i det stora hela accepterats av de stora politiska partierna och utvecklats av regeringar av olika politisk färg. Även om misstro mot åtgärderna har hörts i ökande omfattning under de senaste 15 åren, är det först nyligen som motrevolutionens trosfränder har uppnått den politiska makten.

Revolutionens ekonomiska politik

Jag skall begränsa min framställning främst till USA och till de två första punkterna, nämligen makroekonomisk stabiliseringspolitik och omfördelning av inkomst och förmögenhet. Två lagar symboliserar revolutionen. "The Employment Act" från 1946 använde den federala lagstiftningen för att uppnå "högsta möjliga sysselsättning, produktion och köpkraft". Tio år tidigare hade den federala regeringen under socialförsäkringslagstiftningens mantel erkänt sin skyldighet att beskydda individuella medborgare från personliga ekonomiska svårigheter som arbetslöshet, ålderdom utan pension och föräldralöshet. "The New Deal" hade redan inneburit en början på välfärdssamhället genom sådana åtgärder som beredskapsarbeten, offentlig försäkring av bankinlåning och bostadslån och andra sociala skyddsnet. 1947 hade därför den federala regeringen antagit sitt ansvar att upprätthålla såväl den allmänna välfärden som att försäkra individerna för och ersätta dem för de värsta ekonomiska skadeverkningarna av depression och ekonomisk förändring.

Detta innebar verkligen en nyordning i den ekonomiska politiken. Finans- och penningpolitiken hade inte använts i någon större utsträckning för makroekonomisk stabilisering före slutet på 30-talet. Under åren 1929—34 höjde både Hoover och Roosevelt skatterna och försökte förgäves balansera

den federala budgeten. De var oroade över depressionens effekter på budgeten, inte över budgetens effekter på ekonomin. Under den allt brantare nedgången från 1929—32 gavs i de penningpolitiska målen högsta prioritet för att försvara USA's guldreserver och dollarns motvärde i guld. Att försvara den amerikanska ekonomin kom i andra hand. Först 1932—33 tvingades Roosevelt upphäva dollarns inlöslbarhet i guld och devalvera dollarn. Vad beträffar understöd för depressionens offer ansåg Hoover att det var en uppgift för den enskilda välgörenheten och för delstatliga och kommunala myndigheter, inte för den federala. Detta trots att Hoover själv var kväkare och hade varit en ledande person då det gällde att fördela biståndet till de förstörda områdena i Europa efter första världskriget. Roosevelt var som tur var mer pragmatisk.

En liknande omdefinition av statsmakternas ekonomiska ansvar skedde i andra avancerade västdemokratier under 1930-talet och 40-talet. I Storbritannien kom under kriget två utredningar under ordförandeskap av lord Beveridge, den ena avseende socialförsäkring och den andra full sysselsättning, vilka bildade grundvalen för de makroekonomiska målen under efterkrigstiden och för lagstiftningar för att skapa "välfärdsstaten".

Revolutionens ekonomiska teori

Till denna politiska utveckling fanns en motsvarande intellektuell grundval. En revolution i makroekonomin och i penning- och finanspolitikens ekonomiska teori började med J M Keynes' *General Theory of Employment, Interest, and Money*, 1936, som spreds genom den engelsktalande världen efter kriget, även till det kontinentala Europa och

Japan.¹ Härigenom skapades den intellektuella bakgrunden till fullsysselsättningsmålet tillsammans med rekommendationer om vilken sorts politik som kunde användas för att nå full sysselsättning. Konjunkturcykeln behövde inte längre vara en oundviklig egenskap hos det kapitalistiska systemet, vilket såväl ortodoxa som marxistiska ekonomer ansett. Enligt den nya keynesianska teorin var fluktuationer i den ekonomiska aktiviteten i samhället ett slöseri med resurser. De kunde undvikas av en aktiv finans- och penningpolitik, en sk stabiliseringspolitik.

Den keynesianska makroteorin i sig leder inte till välfärdssamhället. Men till skillnad från ekonomerna till såväl vänster som höger säger den *inte* att omfördelning av inkomst och förmögenhet genom beskattningar och transfereringar är skadlig för det kapitalistiska systemet. Enligt Keynes' egen uppfattning var det dåvarande samhällets främsta fel att det inte beredde sysselsättning åt alla och dess slumpmässiga och ojämna fördelning av förmögenheter och inkomster. Han var övertygad om att båda dessa fel kunde korrigeras utan att man gav avkall på marknadskapitalismens effektivitet och omvandlingsförmåga, för vilka han hade samma respekt som sina klassiska förfäder och kollegor. 20 år senare skulle Paul Samuelson, som var en av de främsta grundarna till den sammansmältning av de keynesianska och neoklassiska teorierna som dominerade vetenskapen på 50- och 60-talen, uttrycka denna optimistiska syn på följande sätt:

”Ett samhälle kan ha full sysselsättning och kan samtidigt ha de nödvändiga investeringarna och kan åstadkomma detta tillsammans med den grad av inkomstomfördelning som det anser etiskt motiverat.”

Keynes och Samuelson säger med andra ord att sammansmältningen av kapi-

talism och socialdemokrati är både möjlig och stabil. Uppfattningar både till vänster och till höger om denna åsikt anser däremot att kapitalismen inte kan överleva en sådan jämlikhetspolitik.

Stagflationen

Efterkrigstiden, i synnerhet de första 25 åren, föreföll att bekräfta Keynes' och Samuelsons optimism. Inte under någon annan period av samma längd har arbetsproduktiviteten och levnadsstandarden stigit så snabbt eller har den totala produktionen och sysselsättningen vuxit så stabilt eller har världshandeln utvecklats så snabbt. De sista 10 åren är förvisso en besvikelse jämfört med 1950- och 1960-talen, men vi får därför inte förlora perspektivet.

Den främsta anledningen till besvikelse med den keynesianska revolutionen är den sk stagflationen under 1970-talet, kombinationen av hög inflation och hög arbetslöshet. Även under sin framgångsrika period skapade de keynesianska recepten för full sysselsättning och stabilisering en närmast kronisk rädsla för inflation. Även förespråkare för idéerna varnade redan på 1940-talet för att full sysselsättning kunde leda till inflation, därför att det tryck nedåt på lönerna som skapades av arbetslöshet och risken för friställning inte längre förelåg. Några av dem förutsåg ett behov av åtgärder som direkt ingrep mot pris- och lönebildningen i samhället för att de två målen om full sysselsättning och stabila priser skulle gå ihop. De ansåg att ekonomin skulle

¹I Sverige brukar vi anse att Bertil Ohlin och Gunnar Myrdal var intellektuella föregångare eller åtminstone samtida till Keynes. Den senare tidens forskning har också sökt visa hur brevväxling med framför allt Ohlin kan ha påverkat Keynes' idéer. Att Keynes var den som först systematiserade den nya teorin är dock ovedersägligt (red anm).

ha en inbyggd tendens till inflation, om löner och priser fick stiga fritt i expanderande industrier och i konjunkturuppgångar men falla blott långsamt om över huvud taget, i tillbakagående sektorer och under kortare recessionsperioder.²

Den inflationistiska tendensen förvärrades dessutom av välfärdslagstiftningen som utvecklades av regeringar från båda partierna, men som tillväxte snabbast under skapandet av "the Great Society" i USA under slutet av 1960-talet. Socialförsäkringar minskar i viss mån individernas vilja att acceptera anställning, i synnerhet i smutsiga eller dåligt betalda jobb.

Den politiska koalition som Roosevelt skapade, öppnade den gamla intressegruppspolitiken till nya samhällsgrupper, som tidigare hade varit uteslutna från det politiska livet. Som alla regeringar har den federala regeringen i USA alltid vädjat med olika åtgärder till privata näringslivsintressen med politiska påtryckningsmöjligheter, vilket tydligt illustreras av åtgärder som tullar, bankoktrojer och subventioner. Under 1930-talet vann fackföreningarna federalt skydd för sin ställning och sina rättigheter som löneförhandlare. Löner, timmar och arbetsvillkor reglerades av de federala myndigheterna. Jordbrukarna blev inte bara subventionerade utan organiserades federalt i karteller. Att ge fackföreningar och jordbrukare monopolistiska rättigheter försvarades av J K Galbraith och andra med att man ville skapa motverkande krafter ("countervailing powers") till det privata näringslivet för att gynna samhället som helhet. Denna tvivelaktiga tanke hade aldrig upptagits väl av de liberala keynesianerna, som ägnade sin uppmärksamhet framför allt åt full sysselsättning och minskade ojämlikheter. I vilket fall som helst ökade dessa "motverkande krafter" samhällets in-

flationistiska tendens. Både de organiserade arbetstagarna och andra fick större förhandlingsstyrka att öka lönelysten i konjunkturuppgångar och stå emot lönesänkningar i recessionstider. Minimipriser för olika jordbruksprodukter minskade den tendens till nedgång i priserna på livsmedel och råmaterial under recessionstider, som i så hög grad bidragit till långsiktig prisstabilitet på 1920-talet och tidigare.

Trots detta hade Förenta staterna lyckats ganska väl att hålla nere inflations-takten ända till slutet av 1960-talet. När man sedan fick en allt snabbare inflation till följd av att Vietnamkriget finansierades "med tryckpressarna" i en ekonomi som redan befann sig nära kapacitetstaket, förvånades ingen ekonom, oavsett om denne betraktade sig som keynesian, monetarist eller klassiker. Att inflationstakten därefter accelererade under 1970-talet trots en alltmer åtstramande penningpolitik, som var den utlösande faktorn bakom tre recessioner i Förenta staterna, och trots att arbetslösheten blev större än någon gång under de tidigare två årtiondena, är en stor besvikelse för keynesiansk teori och ekonomisk politik. Härigenom bildades grunden för den konservativa motrevolutionen.

Många ekonomer vill gärna förklara stagflationen som orsakad av en serie sammanfallande chocker, som världsekonomin utsattes för på 70-talet: deprecieringen av dollarn efter det att Nixon hade upphävt dess konvertibili-

² Sverige var en av föregångarna i denna politik. Enligt den s k Rehniska modellen skulle statsmakterna undvika att låta efterfrågan stiga allt för snabbt under högkonjunkturen. Överflyttningen av resurser till expanderande sektorer i ekonomin skulle åstadkommas inte så mycket genom ett inflationstryck ("moroten") utan genom nedläggning av drabbade företag och sektorer ("piskan") tillsammans med en rörlighetsstimulerande sysselsättningspolitik från statsmakternas sida (red anm).

tet till guld 1971, råvarubristerna och de spekulativa prisuppgångarna 1972—73, de två oljeprishöjningarna 1973 och 1979. Andra skyller på en alltför stimulerande penning- och finanspolitik såväl 1972—73 som 1977—78. Bland ekonomer är denna kontrovers långt ifrån avslutad, men Reagan-regeringen är säker på *sin* diagnos: 70-talets misslyckanden var den oundvikliga konsekvensen av en felaktig ekonomisk politik under hela efterkrigstiden!

En konservativ motrevolution

President Reagans och Mrs Thatchers ekonomiska politik bildar den politiska och ideologiska motrevolutionen till den revolution som skedde för 35—45 år sedan. Precis på samma sätt som de keynesianska teorierna skapade den teoretiska grunden för revolutionen, har motrevolutionen underbyggts av nya teorier, som står i motsatsställning till den syntes av de keynesianska och de neoklassiska teorierna som blev "den sanna läran" på 1960-talet. Självfallet finns det både bland revolutionens och bland motrevolutionens företrädare olikheter i ekonomisk teori, i ideologi och i den faktiska politiken. Men i båda fallen är det en flodvåg av uppfattningar med gemensam bakgrund som översvämmar de akademiska tidskrifterna, nyhetsmedia, den politiska retoriken, de lagstiftande församlingarna, och som utgör ledstjärnan för en president och premiärminister. Med rätt eller orätt beskylls den keynesianska revolutionen för att ligga bakom de stagflationistiska misslyckandena under 1970-talet, de höga arbetslöshetstalen, den höga inflationen, de höga räntorna, de nedtryckta aktiemarknaderna, den allt långsammare produktivitetstillväxten och kapitalbildningen. De teorier och den politik som skapa-

des för 40 år sedan ersätts av "nya" teorier och idéer, som redan var gamla när den keynesianska revolutionen skapades för 40 år sedan.

Vad beträffar konjunkturstabilisering lär den nya teorin att det är den aktiva finans- och penningpolitiken som är *orsaken*, inte lösningen, till konjunkturvågorna. Statsmakterna borde sluta med sin motcykliska ekonomiska politik och låta marknadsekonomin stabilisera sig själv, vilket den kommer att göra, under förutsättning att medborgarna tror att statens politik kommer att vara stabil. Centralbanken borde därför förbinda sig att låta penningmängden växa i en viss takt varje år, oberoende av ekonomins tillstånd. På samma sätt får inte de statliga skattekalkalorna och de offentliga utgifterna reagera på konjunktursituationen. Många åtgärder har föreslagits för att göra den makroekonomiska politiken blind för konjunkturvariationerna, såsom tillägg till den amerikanska konstitutionen som skulle kräva en balanserad federal budget varje år och som skulle begränsa statsmakternas utgifter och penningmängdstillväxt. Sådana förslag till åtgärder diskuteras f n i kongressen under Reagan-regeringens välvilliga blickar.

Ett av de många argument mot den konjunkturstabiliserande politik som har förts hittills är att den skapar inflation genom att beröva företag och arbetare anledning att sänka sina priser och sina löner under recessionsperioder för att bevara försäljning och jobb. Varför inte bara vänta till dess att regeringen skapar ny efterfrågan? I Storbritannien har Margaret Thatchers regering talat om för befolkningen att det enda sätt på vilket sysselsättning och välfärd kan räddas är genom att hålla den totala efterfrågan nere. Regeringen kommer inte att ingripa för att stimulera ekonomin.

I Förenta staterna har samma varning upprepats gång efter annan av riksbankschefen (Chairman of the Federal Reserve Board) Paul Volcker, som emellertid inte har samma åhörarskara som en regeringschef. President Reagan har inte gjort Volckers hot trovärdigt för dem som i praktiken bestämmer priser och löner. I stället har han undergrävt det genom att lova lägre inflation utan tårar; en snabb tillväxt, lägre arbetslöshet och allt lägre inflation samtidigt. Regeringen använder inte heller finanspolitiken i syfte att bromsa recessionen. I stället används den i den andra riktningen, i syfte att liksom Hoover och Roosevelt motverka recessionens effekter på budgetunderskottet.

Att avsvära sig användningen av stabiliseringspolitik innebär att statsmakterna inte längre har klart uttryckta mål för de reala ekonomiska storheterna, såsom sysselsättning och arbetslöshet, produktion och tillväxt. Varje regering publicerar givetvis sina planer och förhoppningar, men dessa betyder ingenting, om regeringen samtidigt avsvär sig alla möjligheter att besanna dem. Såväl Thatchers som Reagans regeringar anser att de genom en stabil penning- och finanspolitik ger ekonomin en ram inom vilken de privata företagen och de fria marknaderna kan återskapa välbefinnande och tillväxt utan inflation. Ett annat sätt att säga samma sak är att oavsett vilket resultatet blir, är det enligt definition optimalt, eftersom det åstadkoms av individerna själva. Detta är åtminstone på det sätt på vilket ordföranden i "Council of Economic Advisers" uttrycker det.

Alldeles tydligt är detta en helomvändning från det mål om full sysselsättning som tillkom genom "Employment Act" 1946, för att inte tala om lagen om full sysselsättning och balanserad tillväxt från 1978 (Humphrey-

Hawkins Act). Förvisso har sysselsättningsmålen blivit alltmer urholkade. Arbetslösheten var 3 procent i slutet av Korea-kriget, 4 procent i mitten på 1950-talet på toppen av högkonjunkturen och 5 procent i nästa konjunkturtopp 1960. Kennedy- och Johnson-regeringarna antog officiellt ett mål som innebar full sysselsättning vid 4 procents arbetslöshet. De nådde det 1965 och åstadkom en ännu lägre arbetslöshet under Vietnam-kriget. Under 1970-talet har emellertid definitionen av full sysselsättning kommit att innebära allt högre arbetslöshetstal, från 5 procent till 6 och nu troligen 7 procent eller ännu högre. Dessa allt högre siffror avspeglar givetvis den prioritet som kampen mot inflationen innebär. Men om och när detta slag är vunnet betvivlar jag, att centralbanken och regeringen skulle våga starta en ny inflationsspiral genom att lätta på penningpolitiken tillräckligt mycket för att arbetslösheten skall komma ner från 7 å 8 procent. Det är mera troligt att vi kommer att acceptera att tillväxten återupptas i långsammare takt vid denna arbetslöshet. Det kommer inte att skapa möjligheter för en tillfälligt högre tillväxttakt som skulle kunna suga upp den arbetslöshet som har skapats under kampen mot inflationen. I Storbritannien har denna typ av politik blivit uttryckt i ännu klarare ordalag än i Förenta staterna.

I dagens USA domineras den makroekonomiska politiken av centralbankens penningpolitik. Reagan-regeringen har uttryckligen avdelat uppgiften att bromsa inflationen till "Federal Reserve", hånat centralbankscheferna för deras tidigare misstag och försökt få dem att hålla stånd. Den nuvarande politiken innebär att centralbanken skall fortsätta att hålla stånd, till dess att inflationstakten har nedbringats i det närmaste till noll. Volcker och hans kolle-

gor förstår mycket bättre än president Reagan och hans rådgivare att den nödvändiga penningpolitiken inte kommer att ge rum för någon tillväxt över huvud taget, om inte inflationstakten i priser och löner nedbringas med 1 eller 2 procentenheter varje år. Eftersom en snabb ökning i priser och löner blivit alltmer inbyggd i ekonomin, kommer den nödvändiga övergången till lägre inflation att ta flera år och göra betydande ekonomisk skada. Regeringen vägrar principiellt att använda sig av en politik som direkt påverkar priser och löner, inte ens i form av tidigare använda vädjanden från presidentens sida. I avsaknad av sådana uttalanden är den enda väg på vilken den penningpolitiska uppbromsningen kan sänka inflationstakten att skapa en tillräckligt hög arbetslöshet, så att arbetstagare för att bevara sina jobb accepterar lägre löne- och prisökningar än dem som gäller i dag. Samma politik är i full kraft på andra sidan Atlanten, där tvåsiffriga arbetslöshetstal sakta bromsar en fortsatt snabb inflation.

Den Thatcherska politiken var emellertid inte alls vad Reagan-regeringen hade i tankarna. Utbudsstimulerande skattesänkningar var menade att skapa en våg av investeringar, företagsamhet och ökning av de produktiva krafterna. Anhängarna av utbudsteorin hade föga tålmod med den ortodoxa ekonomiska teorin att skattestimulanser måste vänta, till dess att budgeten kommit närmare balans och inflationstakten bromsats. De lyckades visserligen få till stånd kraftiga nedskärningar i den federala budgeten, men samtidigt är skattesänkningarna av en sådan omfattning att penningpolitiken inte kan lättas. Med budgetunderskottet på fortsatt hög nivå kan inte räntorna sänkas tillräckligt för att skapa expansion i ekonomin utan måste ligga kvar på en nivå som skapar recession.

Utbudsekonomi och Laffer-kurvan

Men kan vi inte hoppas på den nya upptäckten att ekonomin också har en utbudssida? Detta fantastiska avslöjande spelar en stor roll i den retorik som Reagan-regeringen använder för att rationalisera sin ekonomiska politik. De officiella makroekonomiska prognoserna innehåller till viss del utbudsmagi. Om fem år kommer reala BNP att vara något större vid en viss arbetslöshetsnivå än vad en normal keynesiansk modell skulle anta. I genomsnitt per år verkar det röra sig om en halv procent i real tillväxt utöver vad man normalt kan beräkna följer en sänkning av arbetslösheten. Det är emellertid inte klart utsagt varifrån dessa tillväxtvinster förväntas komma.

Från ökat utbud av arbetskraft? Enligt utbudsekonomerna är det de allt högre marginalskatteerna för individer som har lett till att utbudet av arbetskraft har minskat. Att marginalskatteerna har stigit, och i synnerhet sedan 1977, är otvivelaktigt, även om ökningen inte är så stor som man ofta tror. Mellan 1975 och 1980 rör det sig om 3—4 procentenheter för den federala marginalskatte. Det är emellertid svårt att finna bevis på att viljan att arbeta har sänkts till följd av detta. Förvärvsfrekvens, antal timmars övertid, personer som innehar flera arbeten, antal arbetstimmar per vecka, ingen av dessa indikatorer verkar ha ändrats i den konjunktursituation vi har i dag, när vi jämför med erfarenheterna från 50- och 60-talen.

Bakom utbudsidéerna ligger givetvis Laffer-kurvan. I tron att en ekonomisk kurva förtjänar att stödjas av en ekonomisk teori har jag försökt att härleda en Laffer-kurva som visar hur arbetskraftsutbudet reagerar på individens reala inkomster efter skatt. Det är två

parametrar som är viktiga för hur Laffer-kurvan ser ut. Den ena parametern är kapitalets elasticitet i produktionsfunktionen. Jag har satt denna till en tredjedel. Den andra viktiga parametern är den som avser arbetskraftsutbudet med avseende på den reala lönen. Om vi ger en ganska hög siffra åt denna reaktion, en tredjedel också här, finner vi att Laffer-kurvan når sin högsta punkt vid en marginalsattesats av 5/6! En lägre känslighet för arbetskraftsutbudet vilket förefaller troligare, förskjuter toppen på kurvan till ännu högre marginalsatser. Jag betvivlar därför att vi ännu har hamnat på den nedåtlutande delen av Laffer-kurvan.

En mer trovärdig utbudspolitik är att stimulera företagets investeringar och hoppas på att en ökad kapitalbildning kan öka arbetsproduktiviteten. Låt mig ta upp detta under fyra punkter.

För det första är det beklagligt, att vi inte kan ändra på rollfördelningen mellan penning- och finanspolitik på ett sätt som skulle vara mera tillväxtbefrämjande, nämligen genom att ge penningpolitiken en mer blygsam roll i inflationsbekämpningen. Då skulle räntorna kunna hållas på en lägre nivå. Varför kan vi inte göra det? Den främsta anledningen förefaller att vara den monetaristiska dogm som Reagan-regeringen tror på och som Federal Reserve har anslutit sig till. Denna dogm tvingar oss till en viss typ av penningpolitik, alldeles oberoende av hur finanspolitiken ser ut.

För det andra finns det sätt att stimulera investeringarna genom subventioner till företagen, som inte drabbar den ekonomiska effektiviteten och fördelningspolitiken på samma sätt som de nuvarande förslagen om kortare avskrivningsperioder gör. Det är visserligen sant, att företagets beskattningsbara vinster överskattas i en inflationsperiod genom att man använder avskriv-

ning baserad på anskaffningskostnader. Det finns emellertid bättre sätt att komma runt detta än att lagstifta om ett avskrivningssystem som kommer att finnas i lagböckerna även när inflationstakten mattas av. Dessutom motverkas överskattningen av företagets vinster, som avskrivningssättet medför helt eller delvis, av en annan snedvridning; de nominella räntorna är nämligen fullt avdragsgilla.

För det tredje: Oavsett vilken typ av åtgärder regeringen väljer för att stimulera investeringarna borde dessa träda i kraft omedelbart. Effekten av sådana åtgärder minskas av det successiva genomförande som regeringen föreslår, därför att detta ger ett incitament att uppskjuta investeringsprojekt.

För det fjärde är byggnader och maskiner inte det enda kapitalet i en ekonomi. Om vi önskar ett samhälle som är bättre utrustat för framtiden, borde vi också vara bekymrade över det mänskliga kapitalet, naturtillgångarna, ofentliga investeringar och infrastrukturen, vilka alla offras i president Reagans budget, som helt bygger på ideologin att endast näringslivets kapital är produktivt.

Den nya fördelningspolitiken

Jag lämnar nu stabiliseringspolitiken och riktar mig mot den andra delen av motrevolutionen: fördelningen av inkomster och förmögenhet, såsom den påverkas av de federala skatterna och transfereringarna.

Att alla människor har samma möjlighet har alltid varit det amerikanska idealet och den amerikanska ursäkten för fattigdom. Den demokratiska kapitalismens ideal är den rättvisa kapplöpningen från en gemensam startpunkt. De stora vinsterna går till de snabba, men alla deltagare belönas. Det är visserligen sant att de ekonomiska och so-

ciala vinsterna är mycket ojämnt fördelade. Ursäkten är emellertid att alla tävlande har samma villkor och samma möjligheter, och att de olika stora vinsterna skapar ännu större vinster för alla deltagare.

I själva verket är emellertid inte möjligheterna lika för alla. Vi i Amerika undslapp visserligen den gamla världens feodalsamhälle, men skapade våra egna barriärer med avseende på ras, religion och etnisk bakgrund. Även om dessa barriärer gradvis sänks, kvarstår att barn ur familjer med hög ekonomisk och social status har ett försprång: bättre utbildning både hemma och i skolan, bättre föda och medicinsk vård, likaväl som mer gåvor och arv av världsliga tillhörigheter. Att ge barnen dessa möjligheter har ju i själva verket traditionellt varit den främsta drivkraften bakom arbete, sparsamhet och företagsamhet.

Förmögenhet skapar förmögenhet och fattigdom skapar fattigdom. Trots spektakulära exempel på social rörlighet är en generations ojämlikhet i allmänhet grunden till nästa generations ojämlikhet. Liksom i andra västerländska demokratier har regeringar försökt att minska ojämlikheten genom gratis utbildning, socialförsäkring, progressiva skatter och "krig mot fattigdomen".

Den nya amerikanska lagstiftningen vad beträffar transfereringar och skatter 1981 är en omvälvning av historiska proportioner. De existerande institutionerna, löftena och säkerhetsnäten kan inte tas bort snabbt, men budskapet är tydligt: den federala regeringen ska inte längre bry sig om att människor har olika möjligheter i livet.

Regeringen har mer eller mindre frånsvurit sig alla avsikter att beskatta överföringen av förmögenhet mellan generationer. Kapitalvinster på förmögenheter, som överförs mellan generationer, befrias från inkomstskatt, och

arvs- och gåvobeskattningen mildras kraftigt. Båda partierna i kongressen har väddat till sina rika väljare och, utan närmare eftertanke, mildrat dessa skatter utan tanke på vilka effekter det medför på möjligheter att överföra förmögenheter mellan generationer och därmed skapa olika utgångsmöjligheter.

Kapitalinkomster, till skillnad från löneinkomster, får en allt lindrigare federal beskattning. Även före 1981 års nya skattelagar beräknade finansdepartementet, att endast en tredjedel av all kapitalinkomst faktiskt syntes i deklarationerna. Kapitalvinster realiseras sällan och även när de faktiskt realiseras är den högsta skattesatsen från och med nu endast 20 procent. Inkomst som sparas till pensioneringen leder till uppskov med beskattningen. I praktiken innebär det att sådant sparande befrias från skatt helt och hållet och inkomsttagaren flyttas till en lägre marginalska. De nya skattefria sparobligationerna är helt riskfria och ger högre avkastning än inflationen med flera procentenheter. Den nuvarande regeringens penning- och finanspolitik innebär höga räntor. Den nya skattelagstiftningen underlättar bördan för inkomsttagare i högre skikt som undslipper beskattning på ränteinkomster, samtidigt som de får höga marginalskaavdrag för ränta på sina lån. Rika inkomsttagare kan själva eller med hjälp av skattejurister kombinera avskrivningsregler och ränteavdrag med en förmånlig beskattning av kapitalvinster för att sänka beskattningen på sin lön. De högsta marginalskatterna sänks från 70 procent till 50 procent i syfte, påstås det, att stimulera sparande och investeringar. Faktum är att få inkomsttagare i praktiken betalade så höga skattesatser eller kommer att betala dem nu.

Genom skatteintäkterna är den federala regeringen en delägare i det privata näringslivet. Den nya lagstiftningen tär

på statsmakternas ägarskap, nästan till den punkt där finansdepartementets andel av risken och kostnaderna för en investering överskrider dess andel i de presumtiva vinsterna. Detta är ett resultat av att man kombinerar nya, snabbare avskrivningstider med skattekrediter och ränteavdrag.

I den andra ändan av inkomstskalan avskaffas statliga åtgärder som förbättrar villkoren för de sämst ställda. Federala bidrag till socialhjälp, livsmedelsbidrag, sjukvård, beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning, utbildning och andra bidrag till "the war on poverty" minskas. Bidragens mottagare blir allt mer beroende av lagstiftare i de enskilda staterna och i kommunerna och av skattebetalarna. Denna process har just börjat. 150 miljarder dollar av skatteinkomsterna 1984 har redan skänkts bort och genom att skatteskalorna samtidigt indexregleras återhämtas inte dessa skatteintäkter av inflationen. I nästa steg försöker så presidenten balansera budgeten och tvinga kongressen att uppfylla hans löften genom att göra nedskärningarna i budgetens utgiftssida ännu större än dem man tidigare har beslutat om. Dessa nedskärningar kommer inte att drabba försvarsutgifterna, räntorna på statsskulden eller sjukvårdsförsäkringsutgifterna men det kommer att bli ytterligare nedskärningar i olika sociala program, vilket innebär att dessa ansvarsområden överförs till delstater och till kommuner.

Enligt annonskampanjerna skall Reagans ekonomiska handlingsprogram bota ekonomin från inflation och arbetslöshet, återuppliva produktivitetstillväxten och investeringarna, hårt arbete och sparsamhet. Troligen kan det inte uppfylla dessa underbara resultat. Vad man däremot med säkerhet gör är att omfördela förmögenhet, makt och ekonomiska möjligheter till de re-

dan rika och mäktiga och deras avkomlingar. Om detta är det huvudsakliga resultatet, kommer allmänheten så småningom att bli mindre förtjust.

Trots sin betoning av den fria marknaden har regeringen gjort föga när det gäller att avskaffa regleringar och subventioner, som är dyrbara, ineffektiva och inflationsskapande. Jordbrukssubventionerna stöder inte bara producenten av livsmedel utan gör det på ett sätt som höjer priserna för konsumenterna. Skattebetalarna, konsumenterna och befraktarna betalar för vår dyrbara, icke konkurrenskraftiga handelsflotta. President Carters regering avreglerade flyglinjerna, men motsvarande åtgärder för transporter på marken har inte genomförts. Regeringen är förvisso villig att liberalisera eller avskaffa regleringar, när det gäller skydd av konsumenterna eller miljön. Den är inte i lika hög grad förtjust i marknadsfrihet, konkurrens och konsumentintresse, när det gäller att utmana viktiga intressenter i näringslivet, fackföreningsrörelsen eller jordbruket. Dessa politiskt heliga kor har funnits länge och ingen annan regering har samlat mod eller kraft att ta käl på dem heller. Men en regering som anser sig ha ett mandat från folket för en konservativ motrevolution borde inte lämna den gamla ordningens mest motbjudande inrättningar orubbade.

Slutsatser

Förutsättningarna för den amerikanska ekonomin på 1980-talet innehåller några ljusa och några mörka sidor. På den ljusa sidan verkar det otroligt att Förenta staterna och världen kommer att träffas av chocker utifrån av samma storlek som på 70-talet. Även om det nuvarande oljeöverskottet inte fortsätter, är USA nu mycket bättre anpassat till högre oljepriser och bättre förberett för att

möta fortsatta ökningar av oljepriset. I den grad som produktivitsstegring och kapitalbildning bromsades på 70-talet av energiprisökningarna och osäkerheten om hur man borde anpassa sig till dem, borde 80-talet medföra snabbare produktivitsökning och mer kapitalbildning.

På den mörka sidan har det penningpolitiska beska receptet för inflationen bromsat ekonomins utveckling i ett halvt årtionde; med investeringar som hålls tillbaka antingen av höga reala räntor eller av pessimistiska förväntningar om avkastning eller båda. Den konservativa motrevolutionen som innebär att delstater och kommuner får ta hand om många tidigare federala åtgärder, kommer att ha en förödande effekt på dessas finanser och därmed på de tjänster som de utför, i synnerhet för de fattiga. Under tiden kommer skattenedskärningarna att öka klyftan mellan de rika och de fattiga, utan motsvarande minskning när det gäller att bromsa stagflationen. I slutskedet har jag svårt att tänka mig en demokrati där man tolererar en ekonomisk strategi hos sin regering och sin centralbank som är så

till den milda grad likgiltig för tillståndet i ekonomin.

Sammanfattningsvis har jag således flera allvarliga invändningar att rikta mot Reagan-regeringens nya stabiliseringspolitik. Låt mig lägga till ytterligare två slutpunkter. För det första tycker jag det är beklagligt att, när man vill sänka skattetrycket, man inte sänker sådana skatter som skulle bidra till att hålla inflationen nere. I stället för att sänka den direkta inkomstskatten borde vi sänka sådana skatter som direkt påverkar arbetskostnaderna och priserna, t ex arbetsgivaravgifter. Vi kunde gå ännu längre och ge företag, som håller nere ökningstakten i löner och priser, skattesubventioner (s k "tax-based incomes policy"). För det andra borde vi ha en helt annan fördelning av finans- och penningpolitikens uppgifter, som vore bättre lämpad att stimulera kapitalbildning och tillväxt. Enligt min uppfattning borde detta kunna ske om finanspolitiken hölls väsentligt stramare, medan penningpolitiken användes till att ge oss lägre reala räntor.

Översättning: *Kerstin Amnerth*