

## Systemfelen måste angripas\*

*Den nya regeringens ekonomiska politik innebär en återgång till den strategi som de borgerliga regeringarna följde fram till hösten 1980, menar Hans Tson Söderström. Man försöker devalvera sig till ett bättre kostnadsläge och angriper sysselsättningsproblemen genom ökade offentliga utgifter. Den viktigaste uppgiften borde istället vara att angripa "systemfelen" i lönebildningen och på kapitalmarknaden.*

I finansplanen talas vid upprepade tillfällen om en "kraftfull kursomläggning" i den ekonomiska politiken. Även SNS Konjunkturråd har använt en sådan terminologi för att beskriva den nya regeringens ekonomisk-politiska åtgärder. Vari består då denna omläggning? För att få perspektiv på frågan finns det anledning att gå några år tillbaka i tiden.

Den ekonomisk-politiska strategi som följdes av de borgerliga regeringarna fram till hösten 1980 kan i mycket grova drag karaktäriseras av följande två punkter:

1) Att devalvera sig till ett bättre kostnadsläge.

2) Att angripa sysselsättningsproblemen med ökade offentliga utgifter.

Strategin var framgångsrik i så måtto att vi faktiskt uppnådde den kostnadsparitet som rått före kostnadskrisen. Men kostnadsläget började snart försämrats på nytt. De ökade offentliga utgifterna skapade ett snabbt växande budgetunderskott trots kontinuerligt höjda skattesatser. Budgetunderskottet

och ökningen av skattetrycket var i sin tur drivande faktorer bakom tendenserna till försämring av kostnadsläget.

Med denna kumulativa utveckling blev det allt svårare att hålla sysselsättningsläget i schack. Under hösten 1980 skedde därför en omläggning av den borgerliga ekonomisk-politiska strategin. Den nya strategin kan återigen sammanfattas i två punkter:

1) Att inte devalvera utan att först ha angripit de strukturella faktorerna bakom försämringen av kostnadsläget.

2) Att låta skattetryck och budgetsaldo utgöra bindande restriktioner på de offentliga utgifternas storlek.

Valutakrisen i januari 1981 löstes därför inte genom en omedelbar devalvering, utan i stället genom en kraftig penningpolitisk åtstramning. Först när vi fått en två-årig avtalsuppgörelse på låg nivå, en marginalskattereform, beslut om offentliga utgiftsnedskärningar och ett antal reformer på kapital- och arbetsmarknaden genomfördes en tio-procentig devalvering i september 1981. Med den fördjupade internationella recessionen kunde några påtagliga positiva resultat av detta markerade strategi-byte på industriproduktion och sysselsättning inte avläsas före valet i september 1982. Utgångsläget för en varaktig

*Docent HANS TSON SÖDERSTRÖM är biträdande chef för Institutet för internationell ekonomi. Hans forskningsområden rör bl a strukturuomvandlings- och lönebildningsfrågor.*

\* Artikeln sammanfattar ett inlägg vid National-ekonomiska foreningens möte den 12 januari 1983.

förbättring av den svenska ekonomin vid en internationell återhämtning kunde dock bedömas som gott.

I detta perspektiv framstår den nya regeringens kursomläggning i allt väsentligt som en återgång till de borgerliga regeringarnas "gamla" strategi: Devalvering och ökade offentliga utgifter får återigen om utgöra huvudvapnet medan ambitionerna beträffande skattetryck, budgetunderskott och strukturella reformer överges.

### Utsikterna för devalveringen

Man ställer nu frågan vilka utsikter 1982 års devalvering har att "lyckas". Svaren presenteras vanligen i termer av olika scenarios för den internationella konjunkturutvecklingen, svenska exportpriselasticiteter och investeringsbeteenden. Men frågan är enligt min mening felställd. Den viktiga frågan måste vara: Varför hamnar Sveriges ekonomi om och om igen i devalveringssituationer? Först när vi besvarat den frågan kan vi rätt besvara frågan om framgång med 1982 års devalvering.

Bakom de upprepade balansproblemen i den svenska ekonomin ligger naturligtvis ett stort antal samverkande faktorer. Jag skall begränsa mig till att behandla två av dessa — enligt min mening mycket viktiga — faktorer: lönebildningen och kapitalmarknaden.

### Lönebildningen

Sedan mer än ett decennium har det svenska lönebildningsmaskineriet drivit fram *dels* en genomsnittlig kostnadsnivå som varit oförenlig med balans i utrikestransaktionerna vid fast växelkurs, *dels* lönerelationer som skapat stora problem på arbetsmarknaden för olika *grupper* av arbetstagare (t ex ungdomar), för olika *regioner* i landet (de sk stödregionerna) och för olika *näringer* (t ex textil och sjöfart). Förklaringen till denna utveckling kan enligt

min mening sökas på bl a följande områden.

#### (1) Förväntningar på statsmakternas agerande.

Ett löneavtal som hamnar på för hög nivå drabbar både arbetsgivarna genom fallande vinster och arbetstagarna genom vikande sysselsättning. Detta borde ge bägge parter starka incitament att undvika för höga allmänna lönenivåer och för höga relativlöner på olika håll. Historiskt sett har emellertid statsmakterna ständigt lyft ansvaret för avtalsuppgörelsernas effekter från parternas axlar. Detta gäller effekterna av en för hög allmän lönenivå, som mildrats genom ackommoderande finans- och växelkurspolitik. Det gäller också de arbetslöshetsskapande effekterna av en felaktig lönestruktur, som lindrats genom arbetsmarknadspolitik, regionalpolitik, industripolitik och handelspolitik. Det har på så sätt med åren blivit allt mindre "farligt" för arbetsmarknadens parter att träffa avtal som ligger fel i nivå eller struktur.

För att återfå ett agerande hos arbetsmarknadens parter som präglas av stark ansvarskänsla för sysselsättningsutvecklingen (totalt och på enskilda delmarknader) är det därför nödvändigt att statsmakterna anger bestämda gränser för den ackommodationspolitik som kommer att bedrivas. Den rådande statsfinansiella situationen är väl ägnad att stärka tilltron till sådana begränsningar i statsmakternas åtaganden.

#### (2) Osäkerhet och krympande utrymme för löneökningar

Den höga och varierande internationella inflationstakten under 70-talet har skapat stora problem då det gällt att bedöma det nominella utrymmet för löneökningar vid fast växelkurs. Samti-

dig har det *reala* utrymmet krympt på grund av en uppbromsad produktivtetsutveckling — en allmän företeelse i industriländerna. Dessutom har staten under 70-talet i extremt hög grad in-tecknat det begränsade och osäkra utrymmet genom höjningar av arbetsgivaravgifter o dyl. Det har alltså inte funnits mycket kvar för parterna att för-handla om. Ändå har höga marginal-skatter i kombination med snabb infla-tion tvingat löntagarparten till mycket höga bruttolönekrav även för modesta ökningar i disponibel reallön.

Det är därmed också ganska klart vad statens bidrag till ett rimligt utfall av avtalsrörelsen kan vara (utöver det tidigare nämnda att sätta trovärdiga gränser för ackommodationspolitiken). Växelkurspolitiken bör inriktas på att minska osäkerheten om det nominella löneutrymmet. Vid en fortsatt dämpning av den internationella inflationen är en fast växelkurs mot den nuvarande valutakorgen lämplig i detta avseende. Om emellertid den internationella in-flationsutvecklingen på nytt skulle bli hög och varierande måste en annan växelkurspolitik övervägas. Vidare måste staten framledes avstå från att in-teckna löneutrymmet genom höj-ningar av arbetsgivaravgifter o dyl. Slutligen kan den sk "utbyteskoeffi-cienten" i löneförhandlingarna förbät-tras genom dämpad inflation och sänkta marginalskatter. (Detta är förhopp-ningsvis på väg.)

Vad som här föreslagits är en in-komstpolitik av bästa märke, eftersom den skapar underlag för ansvarsfulla avtalsuppgörelser utan att staten behö-ver gå in och direkt reglera lönesätt-ningen. En uppbromsning av den of-fentliga sektorns expansion bör dessut-om bidra till att hålla tillbaka löneut-vecklingen på den offentliga sidan och på så sätt kunna återge den konkurrens-utsatta sektorn sin gamla löneledande roll i avtalsförhandlingarna.

## Kapitalmarknaden

Vi har i Sverige en total kapitalstock per innevånare som är högre än i de flesta andra länder i världen. Problemet är att denna kapitalstock är fördelad över an-vändningsområden och dispositions-former på ett sätt som inte tillåter ba-lans i den svenska ekonomin. Vad värre är: de *flöden* som nu äger rum på kapi-talmarknaden (sparande och kapital-bildning) är i många fall ägnade att *för-stärka* dessa obalanser.

Kortfattat kan problemen på kapital-marknaden beskrivas som ett system av "kinesiska askar" på följande sätt:

1. Ekonomins totala sparande är för lågt. Detta tar sig uttryck i att bytesba-lanssaldot är negativt, trots att investe-ringsnivån är mycket låg.

2. Av det totala sparandet tas en för liten andel i anspråk av den konkurrens-utsatta sektorn. Detta är i hög grad en återspeglning av budgetunderskottet, till den del det inte spiller över i bytesba-lansunderskottet. Det är också en åter-speglning av t ex en för stor bostadssek-tor.

3. Av det totala kapital som syssel-sätts i K-sektorn är en för liten andel riskkapital. Detta är soliditetsproble-met, som i sin tur återspeglar låga histo-riska vinster i förhållande till investe-ringarna och låga börskurser på aktie-marknaden.

4. Av K-sektorns totala riskkapital finns en för liten andel i expansiva branscher och företag. Detta är struk-tursjukan som i hög grad beror på att vårt skattesystem låser in kapitalet i fö-retagen.

I någon mån kan devalveringen som sådan råda bot på vissa av dessa pro-blem. Den stärker K-sektorns konkur-renskraft på kapitalmarknaden och lö-ser en del av soliditetsproblemet i K-sektorn genom en stigande vinstnivå där. Men det är helt uppenbart att de-valveringen i sig själv inte löser alla

problemen. Om budgetunderskottet inte nedbringas dramatiskt blir sparandebristen akut när investeringarna börjar stiga. Om kapitalbeskattningen inte reformeras i rörlighetsfrämjande riktning (genom exempelvis slopad bolagsskatt och möjlighet att överflytta skatteskuld på realisationsvinst till nyköpta aktier) så kommer en vinstuppgång i näringslivet att innebära att vi bygger oss ännu hårdare fast i struktursjukan.

### En respittid

Det finns fler "systemfel" i den svenska ekonomin, men jag uppfattar det så att problemen på lönebildningssidan och på kapitalmarknaden hör till de allvar-

ligaste. Devalveringen i sig själv löser inte dessa problem. Vad den ger är en viss *respittid* att genomföra alla nödvändiga reformer på de områden där den svenska ekonomin fungerar dåligt. Men devalveringen minskar samtidigt den omedelbara *pressen* på regeringen att genomgå denna politiskt smärtsamma process. Det kan under en period på upp till ett par år komma att se ut som om enbart devalveringen var bot nog — som om Sverige var "på rätt väg". Men därefter slår mer fundamentala mekanismer i den svenska ekonomin igen. Det är därför *nu* systemfelen måste angripas. Annars är vi snart devalveringsmogna igen.