

Varför normer för stabiliseringspolitiken?

Johan Myhrman kommenterar i denna artikel den diskussion om normer i stabiliseringspolitiken som förts i tidigare nummer av Ekonomisk Debatt. Den doktrinhistoriska bakgrunden presenteras och behovet av en mer preciserad analys av olika typer av störningar av ekonomin diskuteras.

There is a tide in the Affairs of men,
Which, taken at the flood, leads on
to fortune;
Omitted, all the voyage of their life
Is bound in shallows and in miseries."

Shakespeare: *Julius Caesar*

Det förefaller som om ebb och flod växlar inte bara i "the affairs of men", utan också i samhällsvetenskapens utvecklings-schema. Dessa växlingar är svåra att upptäcka innan de står där mitt på scenen, i centrum för uppmärksamheten. Det börjar ofta med ett alltmer utbrett missnöje med den bestående ordningen, men så länge ingen kan påvisa ett överlägset alternativ rubbas den inte. Marken (den vetenskapliga opinionen) måste förberedas för att sådden skall hamna i god jord.

Inställningen till arbetslöshetens orsaker och till lämpliga åtgärder har uppvisat sådana växlingar mellan ebb och flod under de senaste 60 åren. Under 1980-talet har diskussionen rört behovet av normer för stabiliseringspolitiken, valet av nor-

mer, möjligheten att införa dem och kostnaden för detta. Allteftersom arbetslösheten nu ökar i Sverige har emellertid ett tilltagande antal debattörer börjat opponera sig i det ena eller det andra avseendet. *Ekonomisk Debatts* redaktörer har på ett förtjänstfullt sätt initierat ett åsiktsutbyte mellan några av deltagarna. Föreliggande artikel är avsedd som ett antal reflektioner till dessa inlägg. Den inleds med några doktrinhistoriska noteringar, därför att de antyder något väsentligt om problemformuleringens betydelse. Därefter följer kommentarer till sambandet inflation-arbetslöshet, motivet för normer, val av norm, synen på växelkurser m.m.

Doktrinhistorisk bakgrund

John Maynard Keynes fällde det berömda yttrandet "In the long run we are all dead". Hans tillspetsade formulering var avsedd som ett ironiserande avfärdande av de ortodoxa ekonomernas tendens att bara analysera långsiktig jämvikt. Keynes enorma inflytande på både den egna professionen och på politikerna ledde till att horisonten för den ekonomiska politiken flyttades inom synhåll för även den mest närsynte politiker eller journalist. Därmed hade marken beretts för frågor som "Vad tänker ni göra åt den saken, herr minister?". En interventionistisk och kort-siktig uppläggning av den ekonomiska po-

JOHAN MYHRMAN är innehavare av Jacob Wallenbergs forskningsprofessur i ekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Hans forskning har främst varit inriktad på internationell ekonomi och ekonomisk historia.

litiken blev den naturliga följden.

Nu var det inte så att Keynes själv bortsåg från alla framtida händelser. Tvärtom spelade förväntningar om framtiden en viktig roll för både hans likviditetspreferens, vilket James Tobin senare skulle ta fasta på, och hans "marginal efficiency of capital". Den senare antogs skifta med företagsledarnas förväntningar om framtiden. Hos Stockholmskolan hade förväntningar och planer om framtiden en ännu mer central plats i analysen. En stor del av deras verksamhet ägnades tex åt en diskussion av periodanalys.

Trots detta kom den första efterkrigsdiskussionen av stabiliseringspolitik i teoretiska modeller att domineras av John Hicks [1936] formulering av IS-LM-modellen och av Franco Modiglianis [1944] och Lawrence Kleins [1947] preciseringar av samma modell. Denna tolkning av Keynes revolutionerande arbete innebar en reduktion av problemställningen till en statisk modell för en period. Jag vet inte om nationalekonomisk teori är mer benägen att fastna i dogmer än andra ämnen, men denna modellformulering blev totalt dominerande i makroekonomisk teori i decennier. Även de stora makroekonomiska modeller som konstruerades på 1960-talet hade denna teoretiska grundstruktur, även om allehanda intertemporala samband lades till på ett *ad hoc*-mässigt sätt via olika lagstrukturer.

Det är i detta sammanhang intressant att notera hur den äldre Stockholmskolemedlemmen Erik Lindahl mer eller mindre intuitivt höll fast vid sin övertygelse att ett fast penningvärde var av övergripande betydelse. Han formulerade tom den kanske första kända varianten av teorin om "the natural rate of unemployment". Han skrev (Lindahl [1957]):

"Denna uppfattning tillbakavisas har framför allt av det skälet att inflationen måste komma som en överraskning för att få fördelaktiga verkningar i nämnda hänse-

den, och att den därför ej kan ingå som ett led i ett öppet program för den ekonomiska politiken. Om statsmakterna genom sina deklARATIONER eller handlingar skulle inge allmänheten den föreställningen, att de kommer att tolerera en fortgående höjning av prisnivån, innebarande exempelvis en årlig uppgång av levnadskostnaderna på 3 à 4 procent, kommer detta förhållande att beaktas vid alla avtal som avser framtiden. Vid löneförhandlingar kommer de nämnda procenten att ligga i botten på alla krav på lönehöjningar, och låneavtalen kommer att förses med en indexklausul, såvida ej räntan kan höjas så mycket att därigenom kompensation erhålles för penningvärdets väntade sänkning. Därigenom får inflationen ej längre någon gynnsam effekt, utan den blir på det hela taget tämligen meningslös. För en politik, som ej avser att vilseleda allmänheten utan som utformas enligt rationella principer, finns det i själva verket ej något val i fråga om penningvärdet: en stabilisering av ett eller annat slag framstår som den enda möjligheten."

Erik Lindahl var emellertid ett undantag. Tom "den yngre Stockholmskolan" släppte alla tankar på normer eller förväntningsstyrning.¹ Bent Hansen, som doktorerade för Erik Lindahl i Uppsala, skrev i sin kommentar till betänkandet *Om riksbankens sedelutgivningsrätt*:²

"Guldmyntfoten och sedeltäckningsreglerna hör till den typ av konstitutionellt bråte som i tillspetsade situationer har visat sig kunna påverka utvecklingen på ett med de politiska partiernas intentioner oförenligt sätt och som det därför är lugnast att ha avskaffade, men som å andra sidan i normala situationer inte har någon som helst betydelse."³

Själv rekommenderar Bent Hansen att de tredubbla målsättningarna – prisnivån, sysselsättningen och utrikeshandeln –

¹ Ett viktigt undantag är dock Faxén [1957].

² Lindahl var utredningens ordförande.

³ Hansen [1956, s 70].

skall lösas simultant och genom en koordinerad användning av flera medel. Dessa slutsatser om stabiliseringspolitiken bygger på hans teoretiska modeller i boken *Finanspolitikens ekonomiska teori* (Hansen [1955]). Dessa är statiska jämviktsmodeller där man genom olika kombinationer av tillgängliga medel kan uppnå alla önskade konstellationer av målvariablerna. Alla former av förväntningsbildning är utelämnade. Verkligheten börjar och slutar med period 1.

Det är värt att poängtera att medan Lindahl på 1930-talet fick stå tillbaka för sina yngre men mer arrogant dominerande kolleger Gunnar Myrdal och Bertil Ohlin så var det han som stod för det djupsinnigare tänkandet ifråga om förväntningsbildningen samt utarbetandet av dess implikationer för den ekonomiska politiken. Under efterkrigstiden var det Erik Lundberg, Bent Hansen och andra keynesianer som dominerade i debatten om stabiliseringspolitiken medan Erik Lindahls budskap negligerades.

Men det fanns även dissidenter i ekonomkåren i USA, även om de var få och till en början utsattes för mycket nedlåtande kommentarer. Milton Friedman [1948] argumenterade för regler i stabiliseringspolitiken istället för fullständig handlingsfrihet. Han rekommenderade då en norm i form av en konstant och låg tillväxt av emissionen av statsobligationer. Drygt tio år senare var hans idé att penningmängden skulle begränsas till att växa i en låg och konstant takt, t ex 4 procent per år. Skälet till att välja en monetär norm var enligt Friedman att penningpolitikens verkningar hade långa och variabla fördröjningar (*lags*). Det var alltså förenat med närmast oöverstigliga hinder att uppnå de resultat med penningpolitik som man kunde önska. En stabil ökning av penningmängden skulle ge ett bättre resultat vad avser både inflation och sysselsättning än en diskretionär politik skulle kunna åstadkomma. Den senare skulle enbart verka *destabiliserande*.

Henry Simons hade redan på 1930-talet (Simons [1936]) rest frågan om *rules vs authorities* i penningpolitiken, men Milton Friedmans "definition of the rule in terms of the rate of monetary expansion rather than stability of a price index reflects both the modern concern with growth and a more sophisticated understanding of the stabilization problem."⁴ (Johnson syftade på att inflationen inte borde betraktas som en norm, utan penningmängden. Se nedan.)

Mot slutet av 1960-talet började de makroekonomiska modellbyggarna att komma underfund med att IS-LM-modellen saknade ett fundamentalt samband i form av statens budgetrestriktion. Det explicita införandet av denna restriktion innebar emellertid att så fort som någon åtgärd vidtogs som störde budgetbalansen så medförde detta att frågan "Vad händer sen?" blev oundviklig, dvs det gick inte längre lika lätt att bortse från framtiden, därför att ett budgetunderskott förändrar beståndet av pengar eller obligationer, vilket påverkar nästa periods jämvikt.

Edmund Phelps [1967] och Milton Friedman [1968] skulle svara för en av århundradets största insatser genom att explicit införa förväntad inflation i makromodellerna. Detta förstärkte på ett effektivt sätt behovet av att ta ett mer långsiktigt perspektiv i stabiliseringspolitiken. I synnerhet Milton Friedman var oerhört effektiv i sin presentation. Han började med att fråga vad penningpolitiken inte kunde åstadkomma. På detta sätt lyckades han slå fast att som en utgångspunkt gäller att på lång sikt kan penningpolitiken inte påverka någon real storhet, inte realräntan och inte sysselsättning eller arbetslöshet. Detta är helt enkelt pengars neutralitetsegenskaper om vilka de flesta ekonomer är eniga. Med denna utgångspunkt lyckades Friedman vända problemformuleringen till att pengar en-

⁴ Johnson [1967, s 31].

dast har temporära effekter på reala storheter. Penningpolitiken kan därför aldrig sänka arbetslösheten permanent och frågan blir då under vilka omständigheter den kan sänka den tillfälligt och hur länge och till vilket pris.

Enligt Friedman beror icke-neutraliteten på att arbetarna är sämre informerade än företagsledningarna. Detta antagande ifrågasattes ganska snart av Robert E Lucas [1972] som menade att rationella individer skulle förutse konsekvenserna av en ändrad penningpolitik. Därmed borde icke-neutraliteten inskränka sig till vissa stokastiska inslag.

Med denna uppläggning var det ganska naturligt att nästa fråga skulle bli hur centralbankens politik borde läggas upp med hänsyn tagen till att allmänheten noga följde och utvärderade den penningpolitiska strategin. Svaret var nästan givet i samma ögonblick som frågan ställdes. Om man tex eftersträvade en stabil prisnivå borde den penningpolitiska strategin vara sådan att allmänheten övertygades om att en stabil prisnivå skulle bli resultatet. Penningpolitiken borde i så fall läggas upp så att dess konstruktion blev ett trovärdigt riktmärke för vad man hade att vänta sig, dvs att den blev en trovärdig norm.

Vad är en norm och vad är dess uppgift?

En norm är en variant av det i några sammanhang vanligare begreppet institution. En institution är en övergripande beteckning på företeelser som reglerar mänskliga kontakter. En lämplig indelning är att skilja på organisationer och spelregler. I det här sammanhanget bortses från de förra. Spelregler kan vara informella eller formella. Informella spelregler är seder och bruk, bordsskick, punktlighet, ordhållighet, ordentlighet osv. Formella spelregler är lagar och förordningar av alla olika slag. Institutionerna bidrar till att forma incitamentssystemet.

En informell regel innebär att jag frivilligt underkastar mig en restriktion, att jag ger upp en del av min handlingsfrihet. Kan detta vara rationellt? Varför kan det ligga i mitt egenintresse att binda mig i förväg? Vinsten ligger i att jag vet att alla andra också bundit sig och i en osäker värld betyder detta att förutsebarheten ökar. Fasta och förutsebara, dvs trovärdiga, spelregler kan förbättra resultatet för alla deltagare. Det är precis som med reglerna för en fotbollsmatch. Spelet blir mycket bättre om det kan planeras och övas med kända och trovärdiga spelregler. Det hindrar inte att reglerna kan modifieras någon gång, men sällsyntheten i sådana regeländringar visar att man inser att deltagarna måste uppleva regeländringar som mycket besvärande.

Att normer kan ha en oerhörd inverkan på människors liv framgår av följande historia som berättas av Robert Axelrod [1986]. Natten innan Alexander Hamilton skulle duellera med Aaron Burr satte han sig ner och skrev en lista på alla skäl till att inte acceptera utmaningen, inte minst sannolikheten för att dö. Trots de övervägande, "rationella", skälen för att inte duellera kände han att hans möjligheter till framgång i samhället skulle minska högst avsevärt om han avstod, eftersom dueller var ett allmänt accepterat sätt att slita tvister mellan gentleman.

Det är viktigt att betona att institutioner eller normer alltså normalt tillkommit för att lösa en bestämd uppgift och att de därför fyller en funktion i samhället som i stort sett alla tjänar på. Därmed är emellertid inte sagt att alla institutioner i varje tidpunkt är optimala. Institutioner kan förlora sina uppgifter och sin legitimitet, men ändå leva kvar. De har då blivit obsoleta. Anledningen till att de ändå lever kvar är att de till sin natur är tröga att ändra på. Detta är ju just en av de egenskaper som gör institutioner värdefulla när de är rätt utformade, och när omständigheterna ändras är detta en kostnad som man får ta.

Institutioner har inte alltid uppkommit av effektivitetsskäl. Vissa institutioner har skapats av moraliska eller religiösa skäl eller för att förändra inkomstfördelningen. De kan då eventuellt inverka negativt på det totala produktionsresultatet.

Formella normer är de som bestäms av våra politiska organ, allt ifrån grundlagen till vanliga lagar och förordningar. I dessa fall är det fråga om spelregler för det politiska systemet och för privata subjekt. I fråga om politiken förekommer ofta den uppfattningen i debatten att tex bestämmelser om kvalificerad majoritet eller beslut om en första kammare skulle vara "odemokratiska" därför att de inkräktar på riksdagsmajoritetens rätt att varje dag fatta vilka beslut den önskar.

Här föreligger emellertid ett missförstånd av problemets natur. Om man inför informationskostnader i den politiska analysen blir det naturligt att se den politiska strukturen som en delegerad beslutsprocess för kollektiva beslut där väljarna inte har fullständig kontroll över hur deras valda representanter agerar. Precis som i ett aktiebolag föreligger här ett *principal agent*-problem med utpräglade styrsvårigheter. Det kan då vara optimalt från demokratisk synpunkt att införa olika *checks and balances* i det politiska systemet.

En norm är alltså en självpålagd (eller påtvingad) *restriktion på ens handlingsalternativ*. Syftet är att i en värld av osäkerhet bättre uppnå ett visst mål med än utan en sådan norm. Med perfekt information uppnås varje mål i största möjliga utsträckning genom fullständig handlingsfrihet. Det är genuina informationsproblem som ger normer ett berättigande.

Många uppfattar säkert begreppet normer som något till sin natur konservativt, något som på dunkla grunder motverkar förändring och utveckling. Så kan det vara och så var förmodligen fallet med religiösa och sexuella normer på 1940- och 1950-talen, i varje fall i de ungas ögon. Men så behöver inte vara fallet och så är

troligen för det mesta inte förhållandena.

För att vara effektiva måste normer vara trovärdiga. Med detta menas i vilken utsträckning som förväntningar om framtida politik i en viss fråga är konsistenta med det program som fastlagts eller utannonserats. Trovärdighet kan uppnås genom ett gott rykte eller goodwill. Det fordrar att man över tiden uppvisar ett beteende som innebär att man inte viker från sina utsagor om vad man skall göra även om det förorsakar en betydande kostnader. Ett annat sätt att uppnå trovärdighet är att ålägga sig bindande restriktioner, tex genom att skriva in ett krav på en balanserad budget i grundlagen eller delta i internationella avtal. Det är emellertid aldrig fråga om en absolut restriktion därför att man i en demokrati aldrig kan hindra folkets representanter att ändra på vad de vill. Man kan bara göra det mer eller mindre svårt.

Vad som betonas i trovärdighetslitteraturen är effekterna av att bindande restriktioner i regel inte finns. Detta liknar rent principiellt fallet med fångens dilemma och *free rider*-problemet. I dessa fall visas att en "rationell" individ bryter en överenskommelse, när bindande restriktioner saknas, om han tjänar på det.⁵ Det visar sig emellertid vid ytterligare eftertanke vara näst intill omöjligt att specificera kontrakt så att alla möjliga händelser av konsekvens för avtalet inkluderas. Därför kommer domare och domstolar att utveckla olika konventioner och prejudikat för att öka förutsebarheten. Det är just alla sådana mer eller mindre outtalade spelregler som nu börjat bli föremål för några ekonomers intresse.⁶

⁵ Detta kallas av Williamson [1985] för opportunist.

⁶ Se tex Elster [1989] och Sugden [1989].

Normer i svensk ekonomisk debatt

Den förste som synes ha använt begreppet norm i senare års ekonomiska debatt är Lars Jonung [1977] när han i olika skrifter presenterar vad han kallar Knut Wicksells prisstabiliseringsnorm. Vad han avser är att Knut Wicksell satte ett konstant penningvärde som mål för penningpolitiken. Ett alternativt mål var det som David Davidson och Lindahl formulerade. Det gick ut på att prisnivån skulle variera omvänt med produktiviteten, dvs att den nominella lönenivån skulle hållas konstant.

Mot bakgrund av den tidigare diskussionen framstår dock denna definition av begreppet norm som olämplig. Wicksells norm är ett mål, medan analysen i denna artikel går ut på att en norm skall definieras som en restriktion på handlingsmöjligheterna. Man ålägger sig eller underordnar sig en norm för att i en osäker värld förhoppningsvis bättre uppnå ett mål än utan en sådan norm.

Lars Calmfors [1979] och Assar Lindbeck [1978] argumenterar i sina artiklar för att erfarenheterna från 1970-talet bör föranleda en minskad instabilitet i konjunkturpolitiken, men de diskuterar inte normer som spelregler och nämner därför inte heller trovärdighetsproblem. Inte heller i diskussionen av Wicksells "prisstabiliseringsnorm" nämns trovärdighetsproblemet, vilket visar att den är en målsättning och inte en norm. Wicksells norm borde vara att sätta marknadsräntan lika med den naturliga räntan.

I en underlagspromemoria till 1980 års konjunkturrapport från SNS försökte jag utreda och precisera dessa skillnader i begreppsapparat.⁷ Jag diskuterar där hur man, om man valt en långsiktig inflationspolitik av något slag, kan uppnå den med hjälp av en penningmängdsnorm, en växelkursnorm eller en lönepolitisk norm.

Min slutsats var:

"Det är också av stor vikt att normen görs *trovärdig*. Detta uppnås säkrast om man anstränger sig för att minimera avstegen från normen. För varje gång man gör ett avsteg från normen ökar sannolikheten för ett nytt avsteg. Till slut uppstår situationer av närmast spelteoretisk karaktär där fackföreningarna försöker gissa vad arbetsgivarna och regeringen kommer att göra. Regeringen gissar på vad fackföreningar svarar med osv. Fasta spelregler bidrar verkligt till att sänka beslutskostnaderna och minskar risken för felaktiga beslut" (s 21).

I 1980 års rapport från SNS Konjunkturråd (Bentzel m fl [1980]), som i vissa väsentliga avseenden avviker från min analys i ovannämnda promemoria, betonas vikten av en norm för prisstabilisering vilket tolkas som ett mål för inflationen. "Men just av detta skäl vill vi betona nödvändigheten att regeringen offentligt deklarerar ett ambitiöst – men trovärdigt! – prisstabiliseringsmål för varje år" (s 20). Sedan betonas att fast växelkurs är bäst för Sverige, men en fast växelkurs mot en varukorg förordas istället för en valutakorg. Vidare hänvisas till att "liknande normer i stabiliseringspolitiken har rekommenderats av ekonomer som Knut Wicksell, David Davidson, Eli Heckscher och Erik Lindahl" (s 27).

Från och med 1985 rekonstruerades Konjunkturrådet och Hans Tson Söderström blev dess ordförande. Under senare år har rådet konsekvent drivit linjen om fasta normer i stabiliseringspolitiken.

Normer eller inte?

Jonas Agell och Anders Vredin [1991] (A-V) väljer att knyta diskussionen av normer till Barro & Gordons [1983] formulering av problemet. Det kan i och för sig vara en rimlig utgångspunkt för en debatt om normer eller handlingsfrihet i stabiliseringspolitiken, men det är en otillräcklig grund för att dra generella slutsatser.

⁷ Myhrman [1980].

ser om en sådan avvägning (se nedan). A-V hävdar att handlingsfrihet är att föredra framför normer. De bygger denna slutsats på vissa bestämda förhållanden.

För det första anser de att normargumenteringen baseras på antagandet om flexibla priser och löner, vilket ofta sammanfaller med antagandet om rationella förväntningar, men som inte behöver göra det.

Detta är emellertid inte en avgörande faktor i analysen av detta problem. Frågan gäller, på ett generellt plan, kostnaden för en hög inflation jämfört med en låg inflation i relation till kostnaden för den arbetslöshet som är förenad med de båda alternativen, sett över en längre period, t ex 20 år. Det senare tillägget är nödvändigt därför att vi jämför olika långsiktiga system för stabiliseringspolitikens uppläggning. Även den keynesianska politiken är ett system. Endast en fullständigt slumpmässig politik är inte det. Vad jag avser är emellertid fasta normer, till skillnad från en keynesiansk "norm" om handlingsfrihet.

Kostnaden för hög inflation påstås av A-V vara framför allt inkomst- och förmogenhetsomfördelning. De hävdar sedan också att dessa effekter skulle kunna elimineras genom att indexera lånekontrakt och övergå till en reallt baserad kapitalinkomstbeskattning (s 14). Vidare säger de att arbetslösheten slår "hårt och träffsäkert mot de allra mest utsatta grupperna i samhället" (s 13).

Det är sant att en hög inflation kan leda till avsevärda och oönskade inkomstomfördelningar. Men det är inte hela sanningen. Enligt min mening består inflationens effekter framför allt av andra förhållanden än de som A-V nämner. Jag anser att ett av de mest underskattade problemen inom nationalekonomin har varit informationsproblemet. Detta har även hävdats av Hayek [1945] och Stiglitz [1985]. På grund av svårigheten att hantera detta problem har man oftast bortsett från det, vilket har lett till många exakta lösningar

av felspecificerade problem. Problemet med hög inflation är att den höjer samhällets informationskostnader.

För det första leder en genomsnittlig inflation på 7–15 procent, även om den är förutsedd, till väsentliga problem med att urskilja relativprisförändringar. Om det råder prisstabilitet betyder varje observerad prisförändring en relativprisförändring. Med 7–15 procents inflation, där inflationsanpassningen av enskilda priser är något osystematisk, förlorar den normala konsumenten snabbt förmågan att urskilja relativprisförändringar. Detta leder till felallokeringar och resursslöseri (Axell [1985]).

Slutsatsen blir att kostnaderna för en hög och variabel inflation är något helt annat än de *shoe-and-leather costs* och *tax on money costs* som litteraturen om optimal inflation rör sig med. Svårigheten, för att inte säga omöjligheten, att legalt skydda sig mot penningvärdets fluktuationer säger något om svårigheten av, eller kostnaden för, perfekt indexering. Keynes och Lenin var eniga om att det säkraste sättet att förstöra en kapitalistisk ekonomi var att släppa lös en betydande inflation.⁸

Ett annat problem är att inflation leder till en hel del samhällsekonomiskt kostsamma verksamheter. Tid och pengar läggs ned på att förutse inflationens storlek och på att undgå eller vinna på dess konsekvenser. Advokater, mäklare, banker m fl satsar resurser på inflationsprognoser och på strategier för att hantera detta problem.

Av kanske ännu större betydelse är att inflation av denna storleksordning sällan är konstant och förutsebar utan variabel och oförutsebar. Inflationens variabilitet tenderar att öka med dess höjd (Evans [1991]). För affärlivet är detta en stor nackdel och leder till att man blir mer

⁸ Keynes [1931].

kortsiktig i sitt agerande. *En stabil monetär regim medför lägre långsiktiga risker och mer långsiktiga investeringar.* En inflationsregim innebär också högre nominella räntor vilket frestar till kortsiktiga finansiella placeringar och spekulation istället för långsiktiga reala investeringar. Sett över en tjugoförperiod kan summan av dessa samhällsekonomiska kostnader bli högst avsevärd. Vi vet inte med säkerhet för de är svåra att mäta,⁹ men det är kanske inte en tillfällighet att historiens bästa tillväxtperioder infallit under tider av relativt hög och trovärdig prisstabilitet, 1875–1913, 1950–1971.

Mot detta skall kostnader för arbetslöshet ställas. Frågan är då vad denna kostnad kommer att bli. Om arbetslösheten endast påverkas av icke-neutraliteter kommer den genomsnittliga arbetslösheten inte att påverkas, den blir bestämd av strukturella faktorer. Det finns med andra ord inget långsiktigt samband. I frånvaro av störningar finns det därför inget problem.

Med störningar och perfekt flexibla priser och löner finns det inte heller något problem, därför att det inte finns några ofrivilligt arbetslösa. Hur kan då Barro & Gordon [1983] få ett tidskonsistensproblem? Jo, det beror på att de börjar med att anta att folk arbetar mindre än de egentligen skulle vilja, tex pga en progressiv inkomstskatt. Givet en viss inflationsförväntan kan man få dem att arbeta mer genom en oväntad ökning av inflationen. Detta ökar välfärden, vilken dock samtidigt minskar genom den högre inflationen. Finansministern kan alltså öka allmänhetens nytta genom att "lura" dem att låta inflationen avvika från vad han först fått allmänheten att tro att den skall bli. Det är alltså fråga om en mycket artificiell formulering av problemet.

En viktig del av problemet för mig är att acceptera analysapparaten med den välfärdsteoretiska uppläggningsen med en samhällelig välfärdsfunktion. Ett tydligare exempel på det principiella proble-

met är det exempel som Mats Persson går igenom:

"Mot bakgrund av teorierna om tidsinkonsistens finns det dock en bättre strategi för regeringen: I utgångslaget annonserar man att ingen skatt alls kommer att utgå på kapitalinkomster; hela skattebördan kommer i stället att belasta arbetsinkomsterna. Detta kommer visserligen under en övergångsperiod att hämma arbetsutbudet, men å andra sidan kommer agenterna att uppmuntras att spara. När så sparandet väl har ägt rum, och samhället har en önskad storlek på kapitalstocken, ändrar sig regeringen plötsligt: hela skattebördan ska i stället belasta kapitalet (och om inte avkastningen racker till att betala skatten konfiskeras även en del av själva kapitalbeloppet) och arbetsinkomsterna blir skattefria."¹⁰

Detta exempel på "optimal beskattning" visar tydligt på problemen med samhällets välfärdsfunktioner. Enligt en sådan analys är det optimalt att lura allmänheten. Enligt min mening är motivet för fasta normer just att förhindra sådant beteende som ju inte kan vara förenligt med långsiktigt stabila kollektiva beslutsformer. Det var bla därför som det viktorianska England betonade *the Rule of Law* framför *the Rule of Men*.

Låt oss istället anta en ekonomi med naturlig arbetslöshet, som drabbas av olika störningar, men där förväntningarna endast långsamt anpassar sig till ändrade förhållanden. I en sluten ekonomi kan en nominell störning bestå av ett minskat utbud på pengar eller en ökad efterfrågan på pengar. I båda fallen leder detta till en temporärt ökad arbetslöshet. När de nominella trögheterna i priser och löner med tiden upplöses återgår arbetslösheten till den normala. En penningmängdsnorm skulle förhindra det första slaget av störning, men inte det andra. Frågan om

⁹ Se Fischer & Modigliani [1978].

¹⁰ Persson [1990].

önskvärdheten av en monetär norm blir därför en fråga om vilka nominella störningar som är mest frekventa. Med en stabil efterfrågan på pengar är normen att föredra. Med en instabil efterfrågan är det fråga om förutsebarheten. Om förskjutningar i efterfrågan på pengar kan förutses kan man tänka sig en modifierad norm som tar hänsyn till detta. En sådan norm har föreslagits av Alan Meltzer [1989].

Vad är en real störning? Den kan betyda att efterfrågan på realkapital minskar, ett negativt skift av *the marginal efficiency of capital* i Keynes terminologi. Detta leder till minskad efterfrågan på arbetskraft och en temporär ökning av arbetslösheten. Denna återgår dock till sitt normala läge när priser och löner har anpassats till långsiktig jämvikt.

En annan typ av störning är att fackföreningarna pressar fram löneökningar som är större än produktivitetsstegringen. Även i detta fall minskar efterfrågan på arbetskraft vilket leder till ökad arbetslöshet. Denna gång är det inte säkert att lönerna anpassar sig till ett läge som medför en återgång till normal arbetslöshet. Resultatet beror på vad man antar om fackföreningens beteende.

Kontentan av denna diskussion av olika störningar är att en monetär norm inte kan förhindra att åtskilliga slag av störningar leder till temporärt ökad arbetslöshet. Detta leder både till en samhällsekonomisk förlust i form av förlorad produktion och till en stor mänsklig, psykisk kostnad. Mot detta står en, enligt min mening, stor samhällsekonomisk vinst av en låg och förutsebar inflation genom en monetär norm. Frågan blir då om en sådan norm ökar kostnaden för arbetslöshet och i så fall hur mycket. Handlingsfrihet innebär att man kan motverka arbetslöshet genom expansiv politik, vilket dock ökar inflationen. Om man sedan vill få ned inflationen ökar arbetslösheten igen.

Valet av norm eller handlingsfrihet i stabiliseringspolitiken beror dels på den antagna teoretiska strukturen, dels på ka-

raktår, storlek och frekvens av de störningar som ekonomin utsätts för. Detta har A-V på ett värdefullt sätt fäst uppmärksamheten på och det är viktigt att den diskussionen nu påbörjas.

Om störningarna är av det på 1950- och 1960-talen vanliga slaget, nämligen cykliska variationer av arbetslösheten, är en norm som garanterar att den genomsnittliga inflationen inte kryper uppåt att föredra, eftersom man, ifall normen är trovärdig, kan tillåta en kontracyklisk arbetslöshetsbekämpning, förutsatt att man kan hantera "timingproblemet". Klarar man inte dessa förutsättningar blir en friedmansk regel sannolikt överlägsen.

Om störningarna är av oljeshockstyp kan handlingsfrihet sannolikt försvaras som en övergångsåtgärd förutsatt att den inte bidrar till att förhindra den reallöneanpassning som är nödvändig.

Om slutligen störningarna består av fackligt frampressade löneökningar som är högre än produktivitetsökning plus målsatt inflation är en penningmängdsnorm eller en växelkursnorm sannolikt att föredra, i varje fall från de icke-fackanslutnas synpunkt. Om de för höga löneökningarna inte föranleder någon ändring av den ekonomiska politiken ökar arbetslösheten. Motåtgärder mot denna typ av arbetslöshet leder till ökande inflation. Därav följer att en *sysselsättningsnorm*, en prioritering av full sysselsättning före alla andra mål, som många argumenterat för, inte kan vara rimlig utan hänsyn till arbetslöshetens orsaker. Att garantera full sysselsättning oberoende av lönenivån leder lätt till kaotiska ekonomiska förhållanden.

Det intressanta är också att om man inför en monetär norm i detta sammanhang, och om den normen blir fullständigt trovärdig, kommer fackföreningarna sannolikt att anpassa sina lönekrav till detta förhållande. Därmed uppnås både låg inflation, låg arbetslöshet och goda reallöner. I de två tidigare fallen var störningarna exogena, här är de endogena.

Vad kan vi tro om frekvensen och storleken av olika störningar? De båda negativa oljeprischockerna 1973 och 1979/80 var stora och hade följaktligen allvarliga konsekvenser. Det mesta talar dock för att sådana störningar kommer att vara ganska sällsynta i framtiden. I de andra fallen av störningar synes emellertid en monetär norm vara att rekommendera.

I diskussionen om dessa frågor tas Sverige ofta som exempel på ett land som "valt" låg arbetslöshet som mål.¹¹ I själva verket karakteriseras perioden 1949–1973 av en fast växelkursnorm som var orubbligt trovärdig. Trots denna norm eller tack vare den, uppvisar Sverige under denna period en mycket låg arbetslöshet. Det är när vi börjar falla för frestelsen att inte låta alla deltagare i spelet om penningvärdet inse och ta konsekvenserna av spelreglerna som arbetslöshetsproblemen ökar.

Sedan 1973 har vi under långa perioder inte haft en trovärdig växelkurs.¹² Korgkonstruktionen var ett grovt misstag. En fast växelkurs sammanbinder två nominella prisnivåer. Då skall man inte konstruera den utländska prisnivån som ett handelsvägt index av 15 valutor. Man blandar realt och nominellt på ett olyckligt sätt. Vikterna borde ha varit tex penningmängd eller nominell förmögenhet. Dessutom är ett av kraven på en norm att den skall vara lättbegriplig så att den bidrar till förutsebarheten. Då skall man inte krångla till det så att man måste prognosticera inflationen i 15 olika länder. Inget enskilt land har heller någon fast växelkurs med Sverige, varför företagen inte får den minskade osäkerhet som fasta växelkurser annars bidrar med. Slutligen försvinner trovärdigheten successivt när pris- och kostnadsökningarna ligger högre än omvärldens år ut och år in utan att den ekonomiska politiken andras.

Min slutsats är alltså att A–V har fel när de hävdar att normanhängarnas argument bygger på antagandet om fullständigt flexibla priser och löner. Det är tvärtom

så att det fungerar precis lika bra med trögrörliga priser och löner. Skillnaden är att kostnaden för att återvända till normen, om man låtit avvikelser bli signifikant, blir avsevärt större med trögrörliga priser och löner. Detta är ett mycket viktigt skäl för att inte acceptera att man avlägsnar sig särskilt mycket från normen.

Dagsläget

I dagens läge, när arbetslösheten börjar stiga, är frågan vilken väg som skall vändas när "den tredje vägen" inte är tillgänglig. Vissa författare, i synnerhet Richard Layard [1991], hävdar att man inte skall låta arbetslösheten öka. Han börjar med att berömma den svenska utvecklingen under 1980-talet, men det vore konstigt om arbetslösheten inte hade varit relativt låg mot bakgrund av ca 45 procents devaluering mellan 1976 och 1982 och därefter den längsta internationella högkonjunkturen under efterkrigstiden samt en hög inhemsk efterfrågan från mitten av 1980-talet. Svårigheterna ligger framför oss. Hans jämförelse med övriga Europa visar på problemen med internationella aggregat. I gruppen Europa finns både länder med låg inflation och hög arbetslöshet (Västtyskland, Frankrike) och länder med hög inflation och hög arbetslöshet (Italien, Spanien) och låg inflation och låg arbetslöshet (Schweiz). Institutionella förhållanden är tydligen av mycket stor betydelse. Han anser också att en markant ökning av arbetslösheten kommer att leda till bestående hög arbetslöshet med hänvisning till Europa. Frågan är bara varför. Detta händer inte i USA, där arbetslösheten i början av decenniet ökade till över 10 procent för att sedan falla tillbaka till normal arbetslöshet. Arbetslöshetsökningen i Sverige år 1958–59 och 1971–72 blev inte heller bestående. Det är således inte en universell regel.

¹¹ Se tex Layard [1991].

¹² Se Persson [1991].

Enligt min uppfattning, och Layards, beror den låga arbetslösheten i Sverige till en del på en aktiv arbetsmarknadspolitik samt på inte alltför generösa bidrag till de arbetslösa. Calmfors [1991] anser att Layard har fel, att det är osäkert om arbetsmarknadspolitiken har några mätbara effekter. Han förordar därför en sänkning av arbetsgivaravgifterna, en sk intern devalvering.

En intern devalvering är inte exakt likvärdig med en devalvering. Den kräver också en minskning av offentliga utgifter om den skall finansieras fullt ut. Detta innebär att den inte kan upprepas särskilt ofta. Därmed har den mer karaktären av engångsåtgärd. Mot detta står att man avlägsnar konsekvenserna av för stora löneökningar. Den avgörande frågan är vad detta betyder för trovärdigheten för en normpolitik. Kan man minska en osedvanligt stor ökning av arbetslösheten utan att minska trovärdigheten hos växelkursnormen bör man gora detta.

Om man eftersträvar en normbaserad politik måste den fullföljas, inte till varje pris, men även till ett högt pris. Vi har redan undergrävt den fasta växelkursnormen genom överdevalveringar, vilka bäd-dat mjukt för företag och fackföreningar. Följden har blivit en slapp inställning till produktivetsproblemen.¹³ En intern devalvering fungerar på samma sätt genom att avlägsna kopplingen mellan löneökning och produktivetsökning.

Vad som hänt under perioden 1973 och till idag är att den fasta växelkursnormen från Bretton Woodssystemets dagar blivit underminerad. Efter 1982 var politiken sannolikt ganska trovärdig, men allteftersom tiden gick och löneökningarna fortsatte att år efter år ligga över konkurrent-ländernas minskade trovärdigheten successivt. Vad som inte fick hända hände. En stor devalvering ger en nådatid. Men under nådatiden måste något väsentligt göras. Detta gjordes inte.

Det tragiska är att kostnadskrisen från 1970-talet inte ledde till större insikter hos

olika beslutsfattare. Några av oss ekonomer har tjatat om detta under ganska lång tid, men utan framgång. Den rekordarbetslöshet som vi nu håller på att få i Sverige hade kunnat undvikas.

Slutsatser

Min diskussion av problemen med ett val mellan normer och handlingsfrihet leder fram till följande slutsatser:

1. A-V har helt rätt i att normförespråkarna har varit alltför ytliga i sin analys. För mycket har hängt upp på Barro & Gordon [1983] och för litet analys har ägnats åt olika störningar.
2. Även om A-V skjutit en bra pil mot normförespråkarna drar de för starka slutsatser om fördelen med handlingsfrihet (till varje pris). Argumenten för normer är mer hållbara än de vill medge.
3. Sverige står inför ett svårt val, men enligt min mening talar såväl teorin som den historiska erfarenheten för att en normpolitik är det i längden bästa för samhällsekonomin sett från både inflations- och arbetslöshetssynpunkt. Det sämsta alternativet är att både eftersträva en norm och bidra till att man misslyckas att göra den trovärdig.

Referenser

- Agell, J & Vredin, A, [1991], "Normer eller diskretion i stabiliseringspolitiken". *Ekonomisk Debatt*, årg 19, nr 4, s 336-351.
- Axell, B, [1985], *Kan inflation förbjudas? Om fri eller reglerad pris- och lönebildning*. Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Axelrod, R, [1986], "An Evolutionary Approach to Norms". *American Political Science Review*, vol 80.
- Barro, RJ & Gordon, D B, [1983], "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model". *Journal of Political Economy*, vol 91, s 589-610.
- Bentzel, R, m fl, [1980], *Stabiliseringspolitik*

¹³ Se Myhrman [1991].

- för 80-talet. Konjunkturrådets rapport, SNS, Stockholm.
- Calmfors, L, [1979], "Lärdomar av kostnads-krisen". *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 8, s 541-553.
- Calmfors, L, [1991], "Lönerna, sysselsättningen och den ekonomiska politiken". *Ekonomisk Debatt*, årg 19, nr 4, s 309-327.
- Elster, J, [1989], "Social Norms and Economic Theory". *Journal of Economic Perspectives*, vol 3, s 99-117.
- Evans, M, [1991], "Discovering the Link between Inflation Rates and Inflation Uncertainty". *Journal of Money, Credit and Banking*, vol 23, s 169-184.
- Faxén, K-O, [1957], *Monetary and Fiscal Policy under Uncertainty*. Almqvist & Wiksell, Uppsala.
- Fischer, S & Modigliani, F, [1978], "Towards an Understanding of the Real Effects and Costs of Inflation". *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol 114, s 810-832.
- Friedman, M, [1948], "Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability". *American Economic Review*, vol 35.
- Friedman, M, [1968], "The Role of Monetary Policy". *American Economic Review*, vol 58, s 1-17.
- Hansen, B, [1955], *Finanspolitikens ekonomiska teori*. SOU 1955:25.
- Hansen, B, [1956], Artikel i *Tiden*.
- Hayek, F, [1945], "The Use of Knowledge in Society". *American Economic Review*, vol 35, s 519-530.
- Hicks, J, [1936], "Mr Keynes's Theory of Employment". *Economic Journal*, vol 44, s 238-253.
- Johnson, H G, [1967], "Monetary Theory and Policy". I *Surveys of Economic Theory*. St Martin's Press. New York.
- Jonung, L, [1977], "Knut Wicksells prisstabiliseringsnorm och penningpolitiken på 1930-talet". I Herin, J & Werin, L (red), *Ekonomisk debatt och ekonomisk politik*. Norstedt & Söner, Stockholm.
- Keynes, J M, [1931], *Essays in Persuasion*. London.
- Klein, L, [1947], *The Keynesian Revolution*. New York.
- Layard, R, [1991], "Varför överge den svenska modellen?". *Ekonomisk Debatt*, årg 19, nr 4, s 304-308.
- Lindahl, R, [1957], Några riktlinjer för penningvärdets stabilisering. I *Recept mot inflation*. Stockholm.
- Lindbeck, A, [1978], "McCracken-rapporten - en kommentar". *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 2, s 109-119.
- Lucas, R, [1972], "Expectations and the Neutrality of Money". *Journal of Economic Theory*, vol 4, s 103-124.
- Meltzer, A, [1989], "On Monetary Stability and Monetary Reform". I Suzuki, Y & Okabe, M (red), *Toward a World of Economic Stability*. University of Tokyo Press, Tokyo.
- Modigliani, F, [1944], "Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money". *Econometrica*, vol 12, s 45-88.
- Myhrman, J, [1980], "Ett stabiliseringspolitiskt program". PM för SNS Konjunkturråd 1980.
- Myhrman, J, [1991], "Den svenska modellen - medelvågens framgång och kris". I *Den nya svenska modellen*. Svenska Arbetsgivareforeningen, Stockholm.
- Persson, M, [1990], "Vad kan en finansminister göra?". I *Inflation, arbetslöshet och stabiliseringspolitik*. Ekonomiska Rådet, Stockholm.
- Persson, M, [1991], Inlägg vid Nationalekonomiska Foreningen, juni 1991. Se Nationalekonomiska foreningens forhandlingar "Sveriges vag till EMS". *Ekonomisk Debatt*, årg 19, nr 6, s 547-567.
- Persson, T, [1988], "Credibility of Macroeconomic Policy: An Introduction and a Broad Survey". *European Economic Review*, vol 32, s 519-532.
- Phelps, E S, [1967], "Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time". *Economica*, vol 34, s 254-281.
- Simons, H, [1936], "Rules versus Authorities in Monetary Policy". *Journal of Political Economy*.
- SOU 1955:43, *Om riksbankens sedelutgivningsrätt*, Stockholm.
- Stiglitz, J, [1985], "Information and Economic Analysis: A Perspective". *Economic Journal*, vol 95 (supplement), s 21-41.
- Sugden, R, [1989], "Spontaneous Order". *Journal of Economic Perspectives*, vol 3, s 85-97.
- Williamson, O, [1985], *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press, New York.