
Villy Bergström (red):**Varför överge den svenska modellen?**

Nationalekonomiska Föreningen och Tidens förlag gav förra året ut en sammanställning av 12 uppsatser om arbetslöshet och stabiliseringspolitik. Med undantag av Bergströms inledning och en uppsats ur en doktorsavhandling från MIT är samtliga uppsatser tidigare tryckta i *Ekonomisk Debatt*. Titeln anger temat. Det är naturligtvis bekvämt att på detta sätt få debatten från 1991–1992 samlad i en bok. Men det är inte huvudskälet till att den här boken utgör ett värdefullt bidrag till svensk ekonomisk debatt. Bara alltför sällan granskas den dagsaktuella debatten i efterhand. Att nu samlat få läsa om inläggen från recessionens inledningsfas ger nya perspektiv, som saknades då man vid den aktuella tidpunkten läste spridda inlägg (och kanske missade några). Det är ju också alltid lättare att vara efterklok och händelseutvecklingen de senaste åren ger oss en ny bakgrund att bedöma debattargumenten efter.

Vilken är då den svenska modell som granskas här? Hårdraget är den svenska modellens minsta gemensamma nämnare i de ingående artiklarna en aktiv stabiliseringspolitik med full sysselsättning som främsta mål. För de flesta av oss ingår säkerligen flera komponenter i den svenska modellen, såsom solidarisk lönepolitik, centrala förhandlingar, utjämning av regionala skillnader, arbetslinjen i arbetsmarknadspolitiken, det sociala skydds nätet m m. Även om dessa frågor förvisso tas upp, så är debattens huvudsakliga tema ändå utväxlingen mellan inflation och arbetslöshet, samt huruvida staten bör bedriva en aktiv stabiliseringspolitik eller en normbaserad anti-inflationspolitik. Debatten delas liksom boken i två delar, varav den första behandlar lönebildning och arbetsmarknadspolitik medan

den andra är en mer makroinriktad diskussion av diskretionär eller normbaserad stabiliseringspolitik. I båda delarna är det dock avvägningen mellan inflation och arbetslöshet som är det bärande temat.

Inom ramen för en recension av boken finns naturligtvis inte möjlighet att i detalj granska alla de argument som förekommer. Inte heller kan författarnas argumentation göras full rättvisa. Istället ska jag försöka sammanfatta vad jag (med fördelen av facit i hand) uppfattar som huvudlinjerna i själva debatten om den svenska modellens vara eller icke vara. Därmed kommer naturligtvis en hel del intressanta och viktiga iakttagelser av debattdeltagarna att hamna utanför sammanhanget här. De finare nyanserna i debatten är dock lättillgängliga. Det är bara att läsa boken.

En läsart för debatten

Vid läsningen av debatten, vilken först tycktes mig snårig och svårgripbar, kom jag att tänka på en kort artikel av David Colander [1992]. Han påminner oss om en borttappad distinktion: nämligen Neville Keynes uppdelning av ekonomiämnet i normativ ekonomi, som behandlar hur ekonomin *bör* fungera, positiv ekonomi, som söker besvara frågan hur ekonomin *faktiskt* fungerar och "the art of economics", dvs tillämpad ekonomi, där man försöker förena vår (ofullständiga) kunskap om ekonomins funktionssätt med våra (för tillfället rådande) idéer om hur den borde fungera. Alltså smälta samman positiv och normativ ekonomi med politiska, sociala och etiska överväganden. Kanske kan vi översätta begreppet "art of economics" till det svenska "ekonomisk politik". Som Colander påpekar är det inom den kategorin de flesta ekonomer verkar.

Sett genom dessa glasögon faller bitarna på plats. Debatten om den svenska modellen handlar om hur avvägningen av kostnader för inflation och arbetslöshet

ska göras. Men den handlar bara delvis om ett ekonomiskt effektivitetsproblem. Viktigare är vad som är politiskt, socialt och etiskt försvarbara risker och konsekvenser av olika åtgärder. De positiva forskningsresultaten diskuterar utförligt men har till syvende og sist bara marginell betydelse för ställningstagandet. Bergström & Löfgren och Holmlund & Calmfors är egentligen ganska ense om att vi får reallönehöjande effekter av arbetsmarknadsåtgärder på de arbetslöshetsnivåer som den empiriska forskningen undersökt, medan vi vet litet om vad som händer på högre nivåer, även om vi med fog kan misstänka att sådana effekter är små eller saknas vid en snabb ökning av nivån. Hans Tson Söderström och Urban Janlert & Rudolf Meidner är i grunden ganska ense om att hög arbetslöshet drabbar de svaga individerna i samhället hårt, särskilt om långtidsarbetslöshet tillåts breda ut sig. Även i normdebatten är det, trots att Agell & Vredin i första hand angriper teorin bakom normdebatten, ändå ingen större oenighet om att dessa teoretiska resultat inte räcker för att motivera normförslagen. Det är i bedömningen av risker och följder av normpolitiken som författarna skiljer sig.

Det handlar om att den ena sidan i debatten är beredd att ta risken för en långsiktigt höjd inflationstakt, med de problem det kan föra med sig för välfärden på lång sikt, medan andra (1991 bör vi påminna oss) tycker att en måttlig höjning av arbetslösheten trots sina skadeverkningar skulle vara väl värd möjligheten att trycka ner inflationen och begränsa kostnadstrycket för att därigenom förbättra utsikterna för en långsiktigt högre välfärd. Det är (förmodligen små) skillnader i preferenser och bedömningar som ger kraftiga utslag i de resultatolkningar och rekommendationer man väljer.

Arbetsmarknadspolitik och lönebildning

Del I inleds med en kort artikel av Richard Layard (översatt av Inga-Lill Viotti), vars rubrik blivit titeln för hela boken. Lars Calmfors redovisar utförligt sina invändningar mot dennes rekommendationer och därefter följer debatten mellan Villy Bergström & Karl-Gustaf Löfgren å ena sidan och Lars Calmfors & Bertil Holmlund å andra sidan om hur de empiriska studierna bör bedömas. I två till den huvudsakliga debatten sidoordnade artiklar behandlar Per Skedinger de bestående regionala skillnaderna i arbetslöshet medan Douglas Hibbs & Håkan Locking studerar den solidariska lönepolitikens effekt på löneutjämningen. Hans Tson Söderström och paret Urban Janlert & Rudolf Meidner diskuterar avslutningsvis arbetslöshetens individuella och sociala effekter.

Den centrala punkten är arbetsmarknadspolitikens effekter på lönebildningen. Layard framhåller att den stora skillnaden mellan Sverige och övriga Europa under 1980-talet är den mycket låga arbetslösheten (ca 2 procent respektive 10 procent). Orsaken till detta ser han i den jämförelsevis starka betoningen på aktiva arbetsmarknadsåtgärder i stället för passivt arbetslöshetsunderstöd. Calmfors invänder (mycket utförligt) att empiriska studier och teoretiska argument talar för en långsiktig lönekostnadskris i Sverige till följd av att just arbetsmarknadsåtgärderna (utom arbetsförmedlingen) hållit den öppna arbetslösheten nere under jämviktsarbetslösheten. En lönekostnadskris som endast kunnat hållas i schack genom upprepade devalveringar och därav följande inflationstryck. Detta i sin tur har utlöst en sysselsättningskris, som han föreslår ska åtgärdas genom att påskynda kostnadsanpassningen med en intern devalvering (minskade arbetsgivaravgifter finansierade av minskade offentliga utgifter). Speciellt noterar man att Calmfors sätter gränsen

för hög arbetslöshet (som motiverar ekonomisk-politiska åtgärder) vid 4 procent.

Diskussionen mellan Bergström & Löfgren och Calmfors & Holmlund gäller tolkningen av skattningar av lönesättningskurvor där de förra ifrågasätter att arbetsmarknadspolitik har några nämnvärda reallönehöjande effekter i ett läge av stigande arbetslöshet, medan de senare försvarar slutsatsen att endast öppen arbetslöshet leder till effektiv reallönedämpning. Diskussionen är tämligen teknisk och intrycket av de fem inläggen (tre av B&L och två av C&H) blir, åtminstone för en icke-expert som undertecknad, att de egentligen är tämligen överens i sak, dvs att arbetsmarknadspolitik *ceteris paribus* leder till högre reallöner. Medan B&L i första hand är ute efter att plädера för ett snabbt insättande av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är C&H i första hand intresserade av att försvara den vetenskapliga metodiken som ifrågasätts av B&L. Från dagens perspektiv med en öppen arbetslöshet på 8 procent och ytterligare 7 eller 8 procent i arbetsmarknadsåtgärder förefaller det långsiktiga innehållet i debatten väl sammanfattat av följande citat:

"Den mest relevanta av de frågor Bergström och Löfgren tar upp är troligen vilken vägledning *historiska tidsserier* ger för bedömningar av framtiden." (C&H, s 73)

Mer specifikt gäller det giltigheten av de empiriska studierna då reallöneanpassningen måste ske genom att den nominella löneminskningstakten avtar.

Skedingers studie visar hur regionala skillnader i arbetslösheten kan knytas till skillnader i reallön och bostadskostnader i olika landsdelar. Högre arbetslöshetsrisk kompenseras därigenom av en högre levnadsstandard. Skedinger själv argumenterar för regional löneflexibilitet för att få ner arbetslösheten. Hibbs & Locking argumenterar för att sambandet mellan de centrala avtalens löneprofil och lö-

neglidningen är dubbelriktat. Dvs dels har man i de centrala avtalen förutsett löneglidning, dels har löneglidningsmönstret berott på de centrala avtalens låglöneprofil.

Båda studierna illustrerar problemet med att ekonomiska samband sällan har någon entydig orsaksriktning. Precis som i debatten om arbetsmarknadsåtgärdernas inverkan på reallönerna har vi inte tillgång till kontrollerade experiment för att avgöra vilka ingrepp som leder till önskat resultat. Det blir därför en fråga om gott omdöme, snarare än vetenskapliga resultat i sig, vilka slutsatser man väljer att dra av konstaterade samband.

Det är i själva verket kontentan av Layards argument. Vid en länderjämförelse förefaller svenska arbetsmarknadsåtgärder att ha varit mer eller mindre självfinansierande, eftersom man på makroplanet bara kan upptäcka marginella skillnader i långsiktig produktivitetsutveckling och inflation i Europa och Sverige trots den enormt mycket högre arbetslösheten i övriga Europa under 1980-talet. Det är en fråga om värderingar och omdömesgillhet, huruvida de redovisade siffrorna bör tolkas på detta sätt, eller om de antyder ett allvarligt problem.

Nu när vi själva befinner oss på europeisk arbetslöshetsnivå måste vi ändå ställa oss frågan: Kunde vi ha undvikit denna situation genom en beslutsam satsning på arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1991 trots risken för ökat kostnadstryck?

Kanske får vi aldrig något klart svar, men bedömningen om den risken var värd att ta beror på alternativkostnaden för arbetslöshet och det är ämnet för de två avslutande uppsatserna i denna del. Hans Tson Söderström går igenom empiriska studier i Sverige av hur psykiska och sociala problem hos individer hänger ihop med arbetslösheten. Han pekar på att det samband man hittat vid tvärsnittsstudier tenderar att försvinna vid en panelstudie. Tvärsnittresultatet kan därmed antas bero på att individer med sådana problem

tenderar att bli arbetslösa oftare än andra. Hans slutsats är att arbetslöshet inte kan betraktas som någon katastrof varken för individer eller samhälle. Det är framförallt svaga grupper, outsiders, som drabbas hårdare, vilket motiverar riktade åtgärder för just dessa grupper. Janlert & Meidner tenderar att vara kritiska mot svensk nationalekonomisk forskning om arbetslöshetens konsekvenser och redovisar annan forskning, från andra ämnesområden och länder, som pekar mot förhöjda självmordsfrekvenser och andra tragiska konsekvenser av arbetslöshet. För Söderström är arbetslösheten i huvudsak ett koordinationsproblem medan Janlert och Meidner i första hand ser det som ett efterfrågeproblem och betonar produktions- och skattebortfallets belastning på ekonomin, som de menar negligeras i den svenska nationalekonomiska forskningen.

Som läsare några år efteråt slås man av hur ingen av författarna har varit ens i närheten av att förutse storleksordningen på den arbetslöshet vi inom ett par år skulle komma att få. Forskningsresultaten och deras giltighet diskuteras ingående, men om man läser noga är författarna sällan särskilt oense om detta. Det är genom olika betoningar av resultat och problem som författarnas värderingar lyser igenom. Och det är uppenbarligen via skilda värderingar av inflationens och arbetslöshetens risker som de kommer till vitt skilda och motsatta uppfattningar om vad som bör göras. Bedömningen av sannolikheten för olika effekter av arbetsmarknadspolitik skiljer sig i grund och botten föga mellan B&L och C&H. Båda parter tror att arbetsmarknadsåtgärder vid 80-talets arbetslöshetsnivåer ger reallönehöjande effekter medan det är synnerligen osäkert och en hel del som talar för att detta inte behöver gälla vid högre nivåer. Men det är alldeles uppenbart att B&L värderar risken för inflationsdrivande kostnadstryck mycket lågt relativt risken för arbetslöshet. Den värderingen

är mer oklar i C&Hs artiklar, men i Calmfors inledande artikel framkommer klart att åtminstone han anser att vi måste kryssa mellan risken för hög bestående inflation och risken för hög bestående arbetslöshet och därvid värderar kostnadsstryckets skadeverkningar högre. Vid måttliga arbetslöshetsnivåer (under 4 procent) bör i rättvisans namn tilläggas.

Diskretionär eller normbaserad stabiliseringspolitik

Del II inleds med ett kort inlägg av Villy Bergström om 1991 års finansplan och därefter följer debatten om normer eller diskretion i stabiliseringspolitiken mellan Jonas Agell & Anders Vredin å ena sidan och i skilda inlägg Lars Hörngren, Johan Myhrman och Hans Tson Söderström å den andra. Som en avslutning på boken följer Ton Notermans uppsats (översatt av Susanne Ackum-Agell).

Denna del behandlar också värderingen av inflation respektive arbetslöshet fast på ett mer principiellt plan. Diskussionen gäller egentligen inte en normbaserad stabiliseringspolitik i allmänhet, vad som avhandlas som normpolitik är i praktiken en prisstabiliseringsnorm för penningpolitiken. I grunden ligger en enighet om att det finns åtminstone en kortsiktig avvägning mellan arbetslöshet och inflation.

Villy Bergströms inledning på Nationalekonomiska föreningens debatt om Finansplanen 1991 är det första inlägget. Han anklagar Allan Larsson för att kritiskt kopiera in SNS-rapporten i Finansplanen och överge den fulla sysselsättningen och arbetslinjen. Jonas Agell & Anders Vredin kommer sedan med det huvudsakliga inlägget till stöd för en aktiv stabiliseringspolitik ställd mot de då aktuella penningpolitiska normerna; knytningen av kronan till ECU och en mer oberoende riksbank. Det inledande avsnittet avslutas med en närmast profetisk mening:

”Som påpekades i SNS-rapporten 1985 är en första förutsättning för en trovärdig prisstabiliseringsnorm att allmänheten uppfattar den som önskvärd. För normens – och förmodligen också ekonomkårens – långsiktiga trovärdighet är en minst lika viktig förutsättning att allmänheten i efterhand, när normen väl har införts, inte drabbas av obehagliga överraskningar”(s 167).

A&V argumenterar mot att prisstabilisering prioriteras framför full sysselsättning och pekar bl a på att nominella prisstelheter kan uppstå av goda ekonomiska skäl och därför kan förväntas bidra till kraftiga fluktuationer i konjunkturen. De trycker på att värderingen av inflationens skadeverkningar (enligt dem i huvudsak omfördelingsproblem) måste ställas mot arbetslöshetens skadeverkningar ”hårt och träffsäkert mot de allra mest utsatta grupperna i samhället”(s 175). Att en stor del av inflationsskadorna uppstår i samspelet mellan inflation och nominellt baserad kapitalinkomstbeskattning och lånekontrakt, skulle enligt A&V vara lämpligare att åtgärda genom institutionella reformer som real beskattning och indexerade lånekontrakt.

Lars Hörngren vänder sig mot att A&V menar att prisstabiliseringsnormen upphöjs till mål. En sådan regel är ett medel för att uppnå andra mål, t ex att ge förutsättningar för en diskretionär politik mot arbetslösheten. Det är en mycket viktig fråga Hörngren reser. Vad är egentligen mål till skillnad från medel i den ekonomiska politiken? Det förblir emellertid något oklart för mig vad Hörngren anser är det överordnade målet. En nedväxling av pris- och lönespiralen är nödvändig för att bevara vår internationella konkurrenskraft och därigenom undvika arbetslöshet. En normbaserad penningpolitik skapar handlingsutrymme för ekonomisk politik då chocker drabbar ekonomin. I eftertankens kranka blekhet förefaller inte receptet helt motsägelsefritt.

Hörngren ser problemet i första hand

som ett växelkursproblem, medan A&V ser konflikten i första hand i lönebildningen. Hans synvinkel medför att han ser inflationsbekämpning som mer eller mindre utan nämnvärda återverkningar på arbetslösheten. 1980-talets europeiska erfarenhet borde kanske ha talat mot detta, men som vi vet utgjorde den erfarenheten inget tungt vägande argument för beslutsfattarna år 1991. Hörngren trycker på att våra modeller är alltför abstrakta och måste kompletteras av bedömningar av den empiriska erfarenhet vi har. Man skulle vilja tillägga att även valet av modell beror på vilka risker som bekymrar en mest.

Johan Myhrman anlägger ett annat perspektiv med en doktrinhistorisk tillbakablick till Lindahl och striden mellan Wicksell och Davidson om pris- contra lönestabiliseringsnorm. Han för en mycket förtjänstfull diskussion om hur en norm måste bero på de förväntningar aktörerna har. Myhrman argumenterar för en fast växelkursnorm utifrån Bretton-Woods-erfarenheten men man saknar en diskussion om hur en sådan institutionell ram skulle kunna återskapas. Han trycker hårt på att inflationens verkliga skadeverkningar består i felallokeringar till följd av svårigheten att bedöma verkliga relativprisförändringar.

Slutmeningen är värd att citeras:

"Det sämsta alternativet är att både eftersträva en norm och bidra till att man misslyckas att göra den trovärdig." (s 217)

Hans Tson Söderströms inlägg i denna debatt är i huvudsak ett försvar för SNS-rapportens rekommendationer, som han ser som en motvikt till närsynthet i dagspolitiken. Det är uppfriskande att notera hans glädje över att SNS äntligen blir motsagda i debatten. Hans argumentation rör sig på ett principiellt plan om vikten av trovärdighet i den ekonomiska politiken. Ett viktigt inslag är att införandet av trovärdiga normer i växelkurspolitiken är en

långsiktig strategi som inte kan förväntas lösa kortsiktiga arbetslöshetsproblem.

Över huvud taget gäller att de tre reaktionerna på A&V i huvudsak argumenterar för att ett trovärdigt *system* av handlingsrestriktioner är vad som behövs.

I sin replik gör A&V skillnad på normer och spelregler och betonar att de normer de angriper är dålig politik. Dvs att de specifika regler för penningpolitiken som fastställts är dåliga regler som försvårar förändret av en intelligent stabiliseringspolitik och dessutom saknar solitt stöd i den vetenskapliga forskningen. Det finns, tror jag, utrymme för att tolka de tre opponenterernas syn som att de delar en skepsis mot en normpolitik där den penningpolitiska norm A&V vänder sig mot är den *enda* normen. Däremot skiljer de sig kraftigt från A&V i bedömningen av önskvärdheten av möjligheterna till en aktiv stabiliseringspolitik och riskvärderingen av växelkursnormen.

Ton Notermans avslutande uppsats, ett avhandlingskapitel (i statskunskap), är en bredpenslad beskrivning av hur institutioner, motiverade och framvuxna ur 1930-talets deflation, med tiden har visat sig oförmögna att hantera inflationstrycket. De skandinaviska ländernas utveckling får illustrera tesen att den ekonomiska politiken stegvis förskjutits mot en prioritering av prisstabilitet framför full sysselsättning. Den nuvarande utvecklingen ses inte som ett resultat av rationell ekonomisk politik utan som en naturlig följd av historiskt skapade förväntningar på politiken.

Avslutning

Neville Keynes tredelning av ekonomämnet gör det lättare, i varje fall för underreknad, att se vad debatten faktiskt handlar om och varför debattörerna förefaller att tala förbi varandra när de i detalj diskuterar positiv teori och empiri mot bakgrund av normativ teori som endast i undantagsfall berör den verkliga oenighe-

ten. En mer direkt diskussion inom ramen för "the art of economics" skulle kanske vara mer klargörande. De verkliga oenigheterna om etiska och politiska värderingar samt riskbedömningar skulle nog göra debatten tydligare, inte minst för politikerna. Det skulle säkert inte leda till enighet om de ekonomisk-politiska recepten. Snarare tvärtom, men målet med debatt bör väl heller inte vara att bli överens, utan att belysa *varför* vi inte är ense så klart som möjligt.

*Fil dr THOMAS LINDH
Nationalekonomiska institutionen
Uppsala universitet*

Referens

Colander, David, [1992], "The Lost Art of Economics". *Journal of Economic Perspectives*, vol 6(3), s 191–198.