

Konflikterna om saneringspolitiken

Det råder delade meningar om hur saneringen av de svenska statsfinanserna skall gå till. Många ekonomer förespråkar att i första hand utgifterna skärs ner och att skatthöjningar undviks. På utgiftssidan föreslås nedskärningar i främst transfereringarna men även i den offentliga konsumtionen. Samtidigt förordas privatiseringar och långtgående avregleringar av främst arbetsmarknaden. I denna artikel framhåller Villy Bergström att korporativism, dvs samarbete mellan intresseorganisationer och stat, av ekonomiska skäl kan vara ett viktigt inslag i små staters politiska liv, samt att fördelningsfrågorna måste beaktas för att den sociala stabiliteten skall bibehållas när levnadsstandarden sänks. Effekter på efterfrågan framhålls som viktiga, jämfört med utbuds- och substitutionseffekter, när olika saneringsstrategier diskuteras.

Det har varit en intensiv debatt om de svenska statsfinanserna, både i pressen och tidskrifter och rent vetenskapligt. Debatten har handlat om hur den nödvändiga saneringen bör läggas upp. Även den kvalificerade debatten bland ekonomer har varit normativ. Det gäller till exempel uppsatserna i den av regeringens ekonomiska råd utgivna tidskriften *Swedish Economic Policy Review* (vol 3, nr 1, under utgivning våren 1996) och uppsatserna i boken *Budgetsanering* (Herin (red) [1995]).

Rekommendationerna i nämnda litteratur kan sammanfattas i några punkter:

1. Vänta inte på bättre tider. Det är viktigt att börja saneringen omedelbart, annars är det risk att skulden exploderar och saneringen blir svår.
2. Lita framför allt till nedskärningar av utgifterna. Undvik att höja skatterna.
3. Skär hellre i transfereringarna än i de offentliga utgifterna.
4. Skär hellre i de offentliga konsumtionsutgifterna än i de offentliga investeringarna.
5. Genomför drastiska avregleringar i samband med saneringen, främst på arbetsmarknaden. Privatisera offentliga verksamheter och försäkringssystem.

Den här artikeln diskuterar kritiskt några av de förslag som sammanfattas ovan.

Korporativismen

Det är intressant att notera att korporativismen har spelat en viktig roll i saneringsprocessen i många länder, bl a i Belgien, Danmark, Finland, Norge och Irland. I ett land, Nya Zeeland, har en mer renodlad liberalism härskat. Frågan är hur stabila resultaten blir i de olika länderna. Det är möjligt att lösningarna blir mer bestående i länder som involverat inte bara partier utan också fackföreningar och näringslivets intresseorganisationer i uppgörelserna om att sanera statsfinanserna.

Antagligen är det så att små ekonomier utvecklar ett korporativistiskt samhällsskick. Jag menar med det att det bildas intresseorganisationer som omfattar stora medborgar- och maktgrupper. Det är fråga om fackföreningar, pensionärsorganisationer, industriförbund, arbetsgivareorganisationer mm. Dessa organisationer får inflytande på regeringspolitiken, vid sidan av de politiska partierna. De blir delaktiga i offentliga utredningar, deltar i styrelser av offentliga organ. De ersätter lobbyism som uppstår i mer liberalt uppbyggda system, men skiljer sig från lobbygrupper genom att vara permanenta, institutionaliserade inslag i samhällspolitiken i stället för att uppstå som temporära påtryckningsgrupper i särskilda frågor.

En hypotes om varför korporativism utvecklas i små öppna ekonomier, där hemmamarknaden är liten, är att framgångsrik ekonomisk verksamhet i små länder fordrar koncentration. Vilka områden som utvecklas avgörs både av tillgången på råvaror och naturtillgångar och av mer eller mindre historiska slumpfaktorer. Men litenheten fordrar koncentration till få sektorer eller branscher, så att skalfördelar kan utnyttjas i den internationella konkurrensen. Med det följer ekonomisk och politisk makt som föder motkrafter.¹

Den svenska verkstadsindustrin och skogsindustrin är viktiga ekonomiska enheter, men även viktiga politiska krafter i det svenska samhället eftersom de tillsammans svarar för en mycket stor del av vårt lands exportintäkter. Bilindustrin, till exempel, torde påverka utformningen av beskattningen av förmånsbilarna medan skogsindustrin påverkar energipolitiken och energibeskattningen. Det är oundvikligt att med ekonomisk tyngd följer politisk makt. Av det skälet är också Svenska Metallindustriarbetareförbundet en fackförening med stort politiskt in-flytande.

I några av länderna, behandlade i *Budgetsanering*, erkänns alltså detta faktum och utnyttjas den möjlighet till konsensus som ligger i den korporativistiska strukturen. Det är intressant att observera att ungefär i takt med att den svenska ekonomin försvagats och blivit krisartad har den svenska korporativismen monterats ned, inte minst genom Svenska Arbetgivareföreningens vilja. Så har till exempel SAF lämnat AMS styrelse, något som tvingade LO, TCO och SACO att lämna styrelsen. Därigenom har AMS ledning mist intresserad kompetens och ett forum för konsensuskapande har stängts. Jag tror det är negativt för vårt lilla land. På samma sätt har det gått i statliga utredningar. SAF har dragit sig ur och tacken har gått samma väg. Ytterligare arenor, där konsensus skulle kunna skapas, har monterats ner.

Jag saknar i de analyser av saneringsprocesserna, som hittills gjorts, en bedömning av skillnaderna mellan den korporativistiska modellen och den liberala. I Sverige har vi Rehnberg-perioden att jämföra med den epok vi nu är inne i, med en av SAF framdriven decentralisering av löneförhandlingarna. Ett annat exempel är Italien, där regeringen sökt samförstånd med intresseorganisationerna, att jämföra med Frankrike, där man istället konfronterat dessa med sociala konflikter som följd.

Varför har länderna hamnat i skuld kris?

Men varför har länderna hamnat i skuldfällan? Det diskuteras mindre i litteraturen än hur länderna skall ta sig ur eländet.

Under två olika perioder, nämligen i början av 1970-talet och i början av 1980-talet, lade en rad länder om sin politik. Från att främst ha försökt stabilisera arbetslösheten på låg nivå, gick länderna in för inflationsbekämpning. Det hade naturligtvis delvis att göra med de två inflationschocker som drabbade industrivärlden efter oljekriserna 1973-74 och 1979-80.

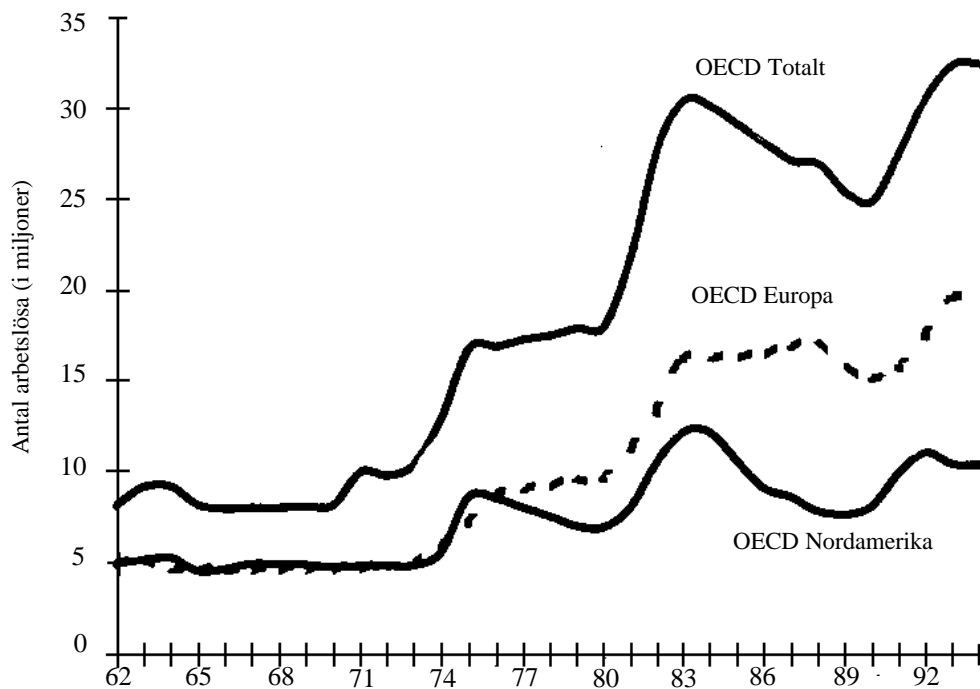
Keynesianismen kom att missbedömas, dels på grund av politiska misslyckanden dels också av teoretiska skäl. Nationalekonomisk teoretisk forskning utvecklade en ny syn på förväntningarnas roll i ekonomin och undergrävde därmed den traditionella keynesianismen. Men, framför allt, störningarna 1973-74 och 1979-80 träffade på utbudssidan och var inte möjliga att korrigera med keynesiansk i efterfrågepolitik.

Den fulla sysselsättningen upphörde att vara ett högt prioriterat mål för ekonomisk politik. Prisstabilitet överordnades andra mål. Länderna gick in för så kallad normpolitik som utöver en omprioritering av målen också innebar avregleringar av olika marknader och en nedtoning av statens roll som diskretionär aktör. I stället betonades strukturreformer och utbudspolitik. Enligt en undersökning (Damgaard, Gerlich & Richardson [1989]) kan omläggningen i Storbritannien dateras till 1976, i Belgien till 1981, i Danmark till 1982 och i Frankrike till 1983. I Sverige inträffade politikomläggningen tydligast 1991. Resultatet blev minskad inflation och stigande arbetslöshet.

Figur 1 är hämtad från Cornwall [1994]. Av den framgår klart att arbetslösheten i absoluta tal tog ett språng vid mitten av 1970-talet, efter första oljekrisen, och att den första nivåhöjningen följdes av en andra, efter andra

¹ Se härom Vartiainen [1996].

Figur 1 Arbetslöshet i OECD 1962-94



Källa: Cornwall [1994].

oljekrisen vid början av 1980-talet. Arbetslöshetens uppgång var starkast i Europa, men den är tydlig också i Nordamerika. En effekt av politikomläggningen blev försvagade statsfinanser.

Lärdomar för vårt land

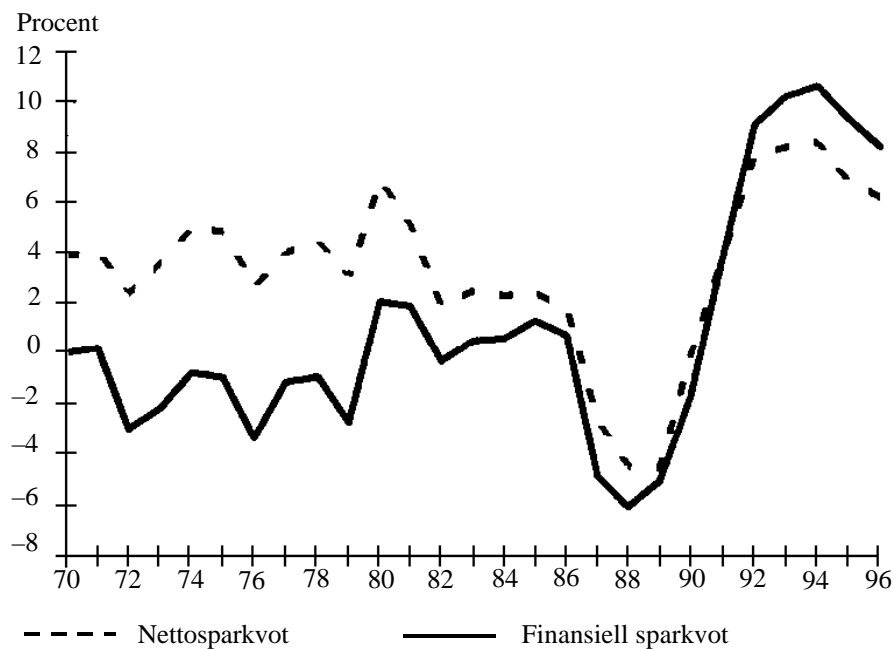
Den här kommentaren skall koncentreras på vilka lärdomar vi i vårt land kan dra av de internationella erfarenheterna. Tanken med de studier som nämndes inledningsvis är väl att de skall kunna vara till hjälp när den ekonomiska politiken läggs upp, både under själva konsolideringen, den vi nu är inne i, och sedan när vårt land når en mer balanserad utveckling. Det gäller ju att i framtiden undvika de fatala misstag som har lett oss in i nuvarande predikament.

Starka obalanser i Sveriges ekonomi utvecklades under slutet av 1980-talet. Eftervärden av 1981–82 års devalveringar hade misslyckats. Den privata konsumtionen steg åren 1986–1987 nästan dubbelt så snabbt som BNP. Det brukar framhållas att avregleringen på kreditmarknaden i kombination med kvarvarande höga marginalskatter gjorde det lätt och billigt att låna. Hushållen mobiliserade bland annat det kreditunderlag, som låg i deras reala tillgångar i egna hem och fritidshus. Bankerna tävlade om marknadsandelar och släppte på säkerhetskraven. Kreditexpansionen var mycket omfattande.

Industrin led brist på arbetskraft genom "översysselsättning" i tjänstesektorerna. De strukturförändringar som devalveringen borde ha gett upphov till förhindrades därför att åtstramningen inte blev genomförd. Genom att bristen på arbetskraft också hämmade industrins investeringar kom inte kapacitetsutbyggnaden till stånd i Sverige, i den omfattning som devalveringarnas relativprisförändring skulle ha motiverat. Näringslivet expanderade utomlands.

Kostnadsläget hade börjat försämrats i slutet av 1980-talet, och därmed också incitamenten till industrikapacitetens utbyggnad. Visserligen hade de nominella löneökningarna fortgått med höga tal under hela 1980-talet, men kostnadsläget hade inte försämrats särskilt mycket före 1988, därför att den svenska kronan,

Figur 2 Hushållens nettosparkvot och finansiella sparkvot



Källa: Reviderad finansplan, regeringens proposition 1994/95:150

genom dollaranknytningen, deprecierats med i genomsnitt 10–12 procent efter 1985.² Det var ingen djup kostnadskris 1990–91 (som åren 1975–76) men begynnande kostnadsproblem.

Vid den här tiden bröts den internationella högkonjunkturen. Minskad tillväxt i världshandeln, i kombination med försämrat kostnadsläge, påverkade exporten. År 1991 minskade exporten med 2,5 procent i volym. Det skulle ha kunnat vara inledningen till en typisk svensk recession, men Sverige var vid den tiden också inne i en kraftig omsvängning av hushållens sparande, och konsumtionsminskningen blev mycket kraftigare än i en “vanlig” efterkrigsrecession.

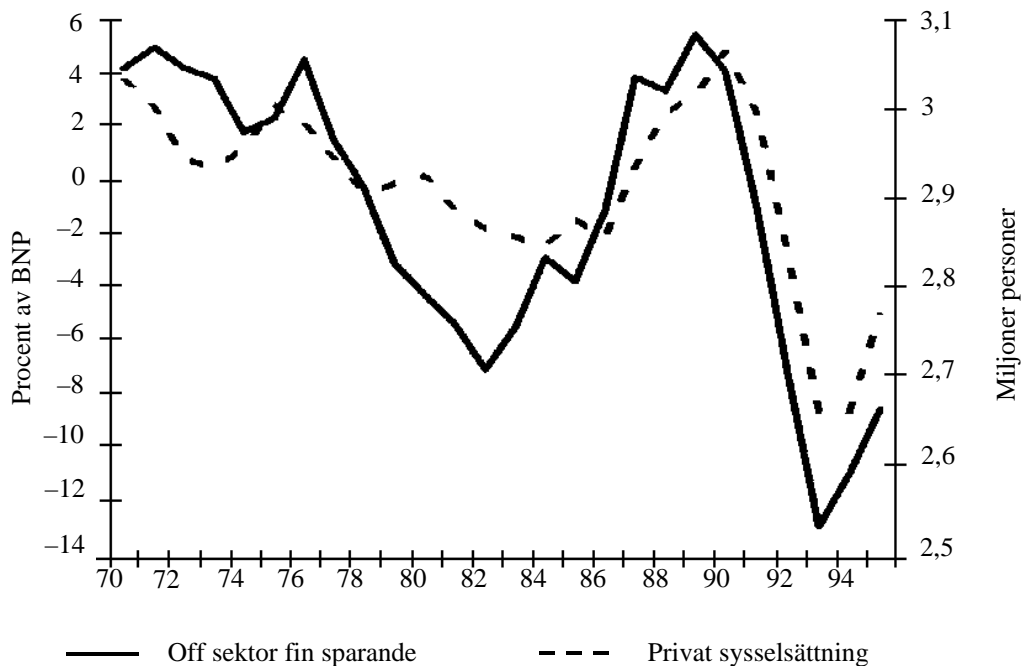
“Överkonsumtionen” började bromsas upp 1988 (se *Figur 2*). Hushållssparandet låg då på minus 5,5 procent av de disponibla inkomsterna i hushållssektorn. På tre år, mellan 1989 och 1992, svängde hushållssparandet från –5,5 procent av BNP till +8 procent – en omsvängning på över 13 procentenheter. Exportminskningen och hushållssparandeökningen innebar tillsammans en mycket kraftig efterfrågechock riktad mot svensk ekonomi. Översatt till BNP torde det vara fråga om ett efterfrågebortfall på omkring 10 procent av BNP på tre år.

Nationalekonomer av den så kallade normskolan, Lars Calmfors, Hans Tson Söderström, Lars Jonung, Johan Myhrman med flera, uppmanade regeringen att låta arbetslösheten stiga. Finansdepartementet lyssnade. Regeringen ville skapa förtroende för att Sveriges trista inflationshistoria i fortsättningen skulle brytas. Ett av prisen var stigande öppen arbetslöshet. Men den skulle vara övergående, lovade “normekonomerna”.

Under våren 1991 varslades 13 000–15 000 personer per månad om uppsägning. Det nya under 1991 var att den ovanligt häftiga konjunkturförsvagningen inte motverkades genom ekonomisk politik. I finansplanen i januari 1991 annonserades tvärt om att inflationsbekämpningen överordnades andra mål för den ekonomiska politiken. Målet om full sysselsättning, som varit gällande sedan 1933, övergavs. År 1991 sattes det bortre parentestecknet för den svenska keynesianismen.

² I det handelsvägda index, mot vilket kronan stabiliserades fram till maj 1991, hade USA-dollar dubbel vikt. Ett 40-procentigt dollarfall medförde den angivna deprecieringen av kronan i genomsnitt. Mot dollarn stärktes kronan.

Figur 3 Offentliga sektorns sparande och privat sysselsättning



Källa: Ekonomiska utsikter, Årsskiftet 94/95, Landsorganisationen.

Det syntes också i anslagsfördelningen i budgeten. Beredskapsarbetena skars ner till 8 000 – lägre än under tidigare högkonjunktur – och av dessa skulle 5 000 reserveras för personer, som enligt tidigare praxis skulle ha förtidspensionerats av arbetsmarknadsskäl. Alternativet till de traditionella beredskapsarbetena blev de så kallade utbildningsvikariaterna, vilka aldrig blev den succé som förutskickades.

De institutionella reformer som skulle backa upp den nya politiken var dels fria kapitalrörelser, vilka hade införts 1989, dels byte av valutapolitik till en stabilisering av valutakursen mot ECU:n 1991, utan någon devalvering vid övergången från det handelsvägda indexet. Atminstone på *en* marknad blev politikomläggningen trovärdig, nämligen på fastighetsmarknaden där priserna började falla markant och därmed skapa kris inom såväl byggnads-verksamheten som finanssektorn.

Minskad privat konsumtion och export, begynnande kris i byggsektorn och höga realräntor som slog mot investeringarna, bäddade för snabbt stigande arbetslöshet. Folk gick över från att vara skattebetalare till att bli understödstagare. Det är en ytterst effektiv hävstång för att undergräva statsfinanserna, i synnerhet med det svenska, ambitiösa skydds nätet med höga ersättningsnivåer.

Det är inte socialförsäkringarna som förstört de svenska statsfinanserna utan det faktum att dessa var konstruerade för ett samhälle, där arbetslösheten varierade mellan 2 och 4 procent plus högst 3 procent av arbetskraften i AMS-åtgärder. Effekten av att stabiliseringspolitiken medvetet underläts och av statsfinansernas katastrofala utveckling framgår klart av *Figur 3*.

Expansion genom åtstramning

Det finns i boken *Budgetsanering*, liksom i Ekonomiska rådets tidskrift, en hypotes att det går att skapa expansion genom åtstramning. Genom utgiftsnedskärningar och eventuellt skatthöjningar för att bromsa upp statsskuldens ökningstakt och eventuellt minska skulden, skulle två expansiva effekter uppstå. Förtroendet för landets politik skulle öka, så att räntorna skulle falla och konsumenternas förväntningar förändras till en mer positiv framtidstro. Härigenom skulle hushållen börja konsumera och företagen investera. Kort sagt, åtstrammings-effekten via budgetpolitiken skulle mer än väl kompenseras genom den privata sektorns

utgiftsökningar. Utvecklingen i Danmark 1983–86 och i Irland 1987–90 anføres som exempel på denna mekanism. Från våren 1991 har Sverige väntat på den effekten.

Det finns, såvitt jag vet, inga rigorösa ekonomiska test av den här hypotesen att falla tillbaka på. När Sverige försökte vinna trovärdighet under försvaret av kronkursen 1992 tycks en rakt motsatt effekt ha infunnit sig. Det gjordes vid två tillfällen omfattande överenskommelser om åtstramning av de offentliga utgifterna mellan den dåvarande socialdemokratiska oppositionen och den borgerliga regeringen, nämligen i september och oktober 1992. Arbetslösheten skenade iväg. Och ryktesvis förtäljdes att den stigande arbetslösheten, blev en självständig orsak till spekulationerna mot kronan.

Sverige vann inte ökat förtroende genom dessa nedskärningar och åtstramningar. Istället minskade förtroendet för den svenska kronan och räntorna blev skyhöga. Det är mycket svårt att tänka sig att ytterligare åtstramningar hösten 1992 med en öppen arbetslöshet på, säg, finsk nivå dvs ca 20 procent – skulle ha skapat ett större för-trouende. Statsfinanserna skulle snarare ha försämrats rent katastrofalt. Det är möjligt att den beskrivna mekanismen kan verka i vissa skeden men någon generell möjlighet att skapa expansion genom åtstramning torde inte existera.

Det ger ett egendomligt intryck, när Giavazzi och Pagano [1996] tycker sig finna belägg för sådana "icke-keynesianska" effekter på ekonomin i Sverige under det tidiga 1990-talet. Författarna menar att det bedrevs en expansiv finanspolitik perioden 1990–93 och att den ledde till ekonomisk kontraktion. Men detta var en period med en *strukturell* omläggning av skattepolitiken, samtidigt med att valuta- och penningpolitiken, förstärkt av en centraliserad inkomstpolitik, tycks ha fått ner inflationsförväntningarna drastiskt.

Budgetunderskottet ökade, inte som en följd av diskretionär expansion, utan såsom endogen företeelse, därför att förmögenhetsvärdena sjönk drastiskt och hushållen ökade sitt sparande. Ränteavdragen minskade i betydelse, de nominella räntorna steg och inflationen föll. Att se den perioden som en bekräftelse på att finanspolitisk stimulans kan ha icke-keynesianska effekter verkar inte övertygande. För att tala om sådana effekter skall det rimligen vara fråga om skattelättnader eller utgiftsneddragningar inom ramen för samma skattesystem och inte en strukturell omläggning för att befrämja just ökat sparande. Expansion genom åtstramning framstår för mig som en speciell företeelse, som man inte kan lita till som stabiliseringspolitisk princip.

Stabiliseringspolitik är viktig

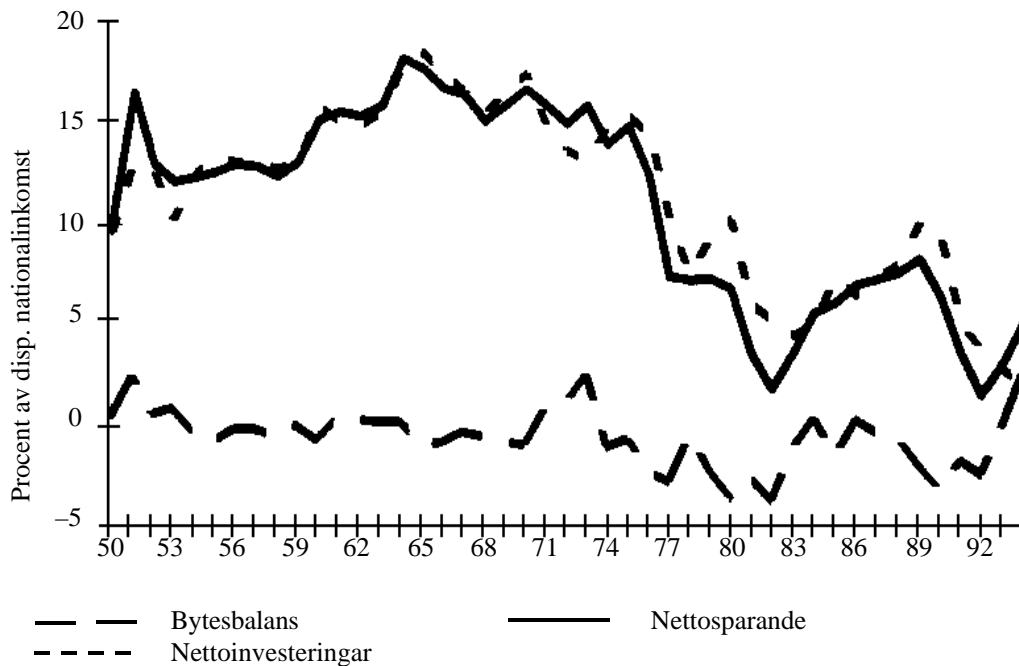
Stabiliseringspolitiken är viktig, inte bara för att undvika uppgångar av arbetslösheten med produktionsförluster som följd. Den är viktig också för att undvika den så kallade hysteresis-effekten och så kallad persistens, dvs länge kvardröjande arbetslöshet på grund av långsam anpassning.

Vi har av flera skäl varit förskonade från hysteresis-effekter i Sverige. Sådana kan uppstå på grund av att temporärt arbetslösa snabbt blir "outsiders" på arbetsmarknaden, och inte längre påverkar kollektiva avtalsförhandlingar. Tyvärr får man av årets förhandlingar, intrycket att "insiders" och "outsiders" numera är relevanta begrepp på svensk arbetsmarknad. Men hysteresis kan också uppstå av individuella skäl. Arbetskraften blir snabbt obsolet genom arbetslöshet och arbetsgivarna tar chansen att "modernisera" sin arbetsstyrka i samband med konjunkturedgångar. Man avskedar 50-åringar och återanställer 25-åringar.

Persistens kan förekomma av olika skäl. Lönerna kan vara tröga att anpassa sig efter en störning av efterfrågan eller konkurrenskraften. Svensk ekonomi har rykte om sig att ha flexibla reallöner. Genom nedskrivning av valutan har reallönesänkningar skett snabbt utan omedelbara komensationer genom nominella löneökningar. Men utan ändringar av valutakursen vet vi inte hur anpassningen skulle ha blivit åren efter 1975 års kostnadskris. Reallöneflexibiliteten kan vara mycket svår att uppnå genom nominella löneförändringar.

En annan typ av persistens tycka ha spelat större roll i svensk ekonomi, nämligen det faktum att kostnadskriser förstört realkapital och att anpassningstiden för kapitalstocken varit extremt lång. Det kanske inte tagit sig uttryck i bestående arbetslöshet, därför att tjänstesektorerna expanderade snabbt under 1980-talet. Men det har tagit sig uttryck i sänkt kapitalbildning som andel av BNP, sänkt kapitalintensitet – långsammare tillväxt av kapital per arbetad timme – och därmed uppbromsad produktivitetstillväxt. Sett från balanssynpunkt har det resulterat i en

Figur 4: Sparande och investeringar (netto) samt bytesbalans



Källa: Beräkningar av docent Lennart Berg, Uppsala universitet

för liten industrisektor, med bytesbalansunderskott som följd vid högt kapacitetsutnyttjande. Med andra ord har en felaktig ekonomisk struktur uppstått på grund av en fördröjd anpassning, framför allt av kapitalbildningen. Mina och Jan Söderstens empiriska undersökningar om just tidseftersläpningen mellan kostnadsanpassningar och effekter på kapitalbildningen tyder på mycket långa anpassningstider (Bergström & Södersten [1987]).

Oljekrisen och den efterföljande lönekostnadskrisen 1974–76 resulterade i en drastisk sänkning av kapitalbildningen, som först under senare år börjat vändas. Jag tror detta är en underskattad orsak till den försämrade tillväxten i svensk ekonomi de senaste 20 åren, då vårt land hamnat allt längre ned i "levnadsstandardligan" inom OECD. Att sysselsättningskonsekvenserna inte blev "persistenta" beror på en snabb expansion av tjänsektorena, den offentliga på 1970-talet och den privata på 1980-talet.

Av Figur 4 framgår dels att nettokapitalbildningen, dvs tillskotten till kapitalstocken, som andel av vårt lands disponibla inkomster, halverades i mitten på 1970-talet och att den lägre nivån blev bestående i närmare 20 år.³

Det framgår också av den lägsta kurvan i Figur 4, bytesbalansens saldo, att den sänkta kapitalbildningstakten drabbade kapacitetsutbyggnaden i industrin. Det är nämligen industrin som svarar för den dominerande delen av exporten. Från mitten av 1970-talet visar bytesbalansen påtagligt i större underskott än tidigare.

Saneringsstrategin

Det tycks råda samstämmighet om att budgetsaneringen främst måste lita till nedskärningar i utgifterna, helst minskade transfereringar eller minskad offentlig produktion (neddragning av antalet offentligt anställda). Effekten av minskade utgifter för investeringar syns först efter en tid, men ger då negativa effekter på ekonomins produktivitet. Sanering genom skattesärpningar är mindre effektiva.

³ Nettoinvesteringarna är de vanliga bruttoinvesteringarna minskade med beräknad kapitalförslitning. Landets disponibla inkomster är BNP minus räntebetalningar till utlandet, u-hjälpen och den ovan nämnda kapitalförslitningen.

Dessa teser drivs i boken *Budgetsanering* men får också stöd i länderjämförelser gjorda av Alesina och Perotti i deras uppsats (Alesina & Perotti [1996a]).

Strategivalet har en tydlig fördelningspolitisk dimension, som inte tas upp, varken i *Budgetsanering* eller av Alesina och Perotti. Nedsänkningar av transfereringar och minskat antal offentligt anställda slår mot samhällets mindre lyckligt lottade, nämligen de sjuka, arbetslösa och (lågbetalda) kvinnor.

Sanering genom skattehöjningar kan riktas mot olika samhällsskikt och göras "rättvis" på ett annat sätt än utgiftsnedsänkningar. Problemen med skattehöjningar, speciellt i Sverige, är marginaleffekter och allmänt höga skatteklivar. Min bedömning är att man måste gå fram utefter båda vägarna, och skapa någon känsla av rättvis fördelning av bördorna, för att få acceptans för saneringspolitiken.

Sociala motsättningar och konflikter är störande för tillväxten. Den tesen driver Alesina och Perotti i ett annat sammanhang, där de visar att transfereringar under mer normala förhållanden än budgetsaneringsprocesser är positiva för tillväxten, trots att finansieringen sker genom beskattning av de välbeställda (Alesina & Perotti [1996b]). Man måste väga in sådana fördelningspolitiska problem för att lyckas med en långsiktig strategi.

Det gemensamma draget i de uppsatser som jag hänvisat till här och de empiriska belägg som framförs i boken *Budgetsanering* är vaghet. Resultaten ligger på nivån "hypotesgenerering" och kan inte tas som säkerställda eller ens robusta.

Det stora problemet i svensk ekonomi har varit och är efterfrågepolitiken. Den gick helt över styr i slutet av 1980-talet med inflation som följd och den negligerades uppenbart av den borgerliga regeringen från hösten 1991. Det var då struktur- och utbudspolitik som gällde. I ett par av uppsatserna i första numret av *Swedish Economic Policy Review*, som jag refererade till ovan, framhålls att enbart avregleringar av arbetsmarknaden, ökade löneskillnader och större flexibilitet inte räcker. Det måste till en tillräckligt hög efterfrågan för att den fulla sysselsättningen skall uppnås och för att budgetsaneringen skall bli genomförd.

Enligt Dornbusch [1994] ligger den så kallade *Okun's Law* för Europa på 2,75 procents årlig tillväxt av BNP. Vid lägre tillväxt minskar inte arbetslösheten, vid högre däremot går den ner. Det är ofrånkomligt att tillväxten måste vara snabbare än produktivitetsutvecklingen för att arbetslösheten skall gå ner. Att bara försämra arbetslöshetsunderstödet gör det visserligen eländigt att vara arbetslös, men för att minska arbetslösheten måste sådana åtgärder leda till högre efterfrågan och sysselsättning. Även om den registrerade arbetslösheten går ner, ökar inte antalet jobb i ekonomin, om inte efterfrågan stiger.

Trycker man ner arbetslöshetsersättningen händer två saker. Realinkomstema för de arbetslösa faller. Det ökar inte sysselsättning och efterfrågan, snarare tvärt om. Men de arbetslösa tvingas att ta jobb till lägre löner. Det är notoriskt att substitutionseffekter genom ändrade relativpriser är trögare, effektueras långsammare, än inkomst-effekter. De förra märks i företagen som förlängda orderstockar och ofrivilliga lagerminskningar med förlängda leveranstider som följd eller lagerökningar och fallande orderingång. Dessa problem är större och mera påtagliga för företaget än att det arbetar med en inoptimal sammansättning av sina produktionsfaktorer.

Jag inser naturligtvis att efterfrågestimulans via en diskretionärt expansiv budgetpolitik idag är utom möjligheterna för Sverige ensamt. Men med Dornbusch vill jag pränta in att frånvaron av finanspolitisk stimulans 1991–92 fick ekonomin att gå in i en nedåtgående spiral. Den skada som detta gjorde statsfinanserna var mycket större än den som skulle ha blivit följd av, till exempel, en i tid insatt momssänkning för att kompensera hushållens starka sparandeökning.

Att försvara en valutakurs och försöka skapa en trovärdighet för låg inflation som ingen tror på, är meningslöst. Det höll Sverige och en del andra länder på med 1992. Efter att kronan tilläts flyta fortsatte högräntepolitiken för att bromsa upp kronfallet. Resultatet blev både höga räntor och en krondepreciering med en fjärdedel. Det är svårt att tro att kronan skulle ha fallit lägre om Sverige, såsom Storbritannien, begagnat den frihet för räntepolitiken, som uppstod när kronan inte längre behövde försvaras till en fast kurs, och sänkt korträntan.

När Storbritannien släppte på den hårda antiinflationpolitiken och lämnade ERM i september 1992, tog tillväxten fart. Detta visar att det finns ett val. Storbritannien kom ur den europeiska lågkonjunkturen före alla andra EU-länder.

Resultatet av den förda politiken i Sverige har blivit arbetslöshet, budgetunderskott och dåliga lån, men ännu ingen trovärdighet. Den ekonomiska politiken har sysslat med fantastier som när man på 1920-talet, på inrådan av teoretiker som Knut Wicksell, genom deflation och massarbetslöshet pressade tillbaka priserna till 1914 års nivå. Det är samma typ av fundamentalism som florerat i början av 1990-talet, utan andra politiska konsekvenser för de ansvariga än ett regeringsskifte i ett allmänt val. Partiledarna har sina jobb kvar. Riksbanksledningen är opåverkad, bortsett från att 1992 års riksbankschef gått i reguljär pension.

Det är betecknande att brittiska politiker avbröt strollerierna i tid. Tillfrågad om varför han inte kämpade som svenskarna med 500 procents marginalränta, svarade Norman Lamont, brittisk finansminister i september 1992: "No, I use common sense". Sverige har under efterkrigstiden stått närmare Storbritannien än kontinenten. Pragmatism har gällt snarare än abstrakta principer. Det anglosachsiska vetenskapsidealet är empirism och instrumentalism på den logiska positivismens grund. Teorier skall kunna förkastas och de gäller provisoriskt, så länge de gör nytta. Abstrakta system och naturrättsliga uppfattningar har avvisats. I det här fallet har vi uppträtt kontinentalt och opragmatiskt.

Trodde politikmakarna 1991–92, Allan Larsson och Ann Wibble, att desinflationsprocessen skulle vara möjlig att genomföra utan stora kostnader? Den föreställningen hade bibringats dem av svenska ekonomer, bland andra de som var verksamma inom SNS Konjunkturråd. Genom att demonstrativt avstå från valmöjligheter i ekonomisk politik skulle trovärdighet skapas. Reformerna skulle genomföras, som visade att man var beredd att avstå från ackommodation.⁴

Den så kallade utlandslånenormen, införd vid mitten av 1980-talet, som innebar att staten inte skulle ta upp utländska lån, var en sådan normskapande åtgärd. Härigenom tvingades Riksbanken föra en sådan räntepolitik, att den privata sektorn var villig att bära devalveringsrisken. Det skulle vara förmånligt att ta upp lån i såg Tyskland, växla in till svenska kronor och köpa statsobligationer. Räntan måste därför bli hög. Det skulle svida i skinnet på svenskarna om de agerade så att kostnadsökningar urholkade konkurrenskraften och bytesbalansen visade underskott.

Fria kapitalrörelser infördes fullt ut 1989, det var nästa demonstrativa åtgärd. Varje minut granskades svensk politik. Pengar kunde strömma ur landet på kort tid om förtroendet minskade för den förda politiken. Under den fasta växelkursen fanns bara risk för devalvering. Spekulation i en devalvering var riskfri och kunde leda till vinst, inte förlust.

Övergången från handelsvägd valutastabilisering till stabilisering mot ECU:n, utan nedskrivning av kronan, var den tredje åtgärden för att skapa förtroende.

Allt detta skulle bygga under trovärdigheten. Men viktigast, arbetslösheten släpptes upp 1991. Anslagen till AMS beredskapsarbeten skars ner när konjunkturen vände. Lars Calmfors berömde den avgående socialdemokratiska regeringen för att den lät arbetslösheten stiga och han uppmanade den borgerliga regering som tillträdde hösten 1991, att fortsatt låta arbetslösheten stiga (Calmfors [1991]).

Man borde ha kunnat avläsa i Frankrike, England, Danmark, Holland med flera länder, att det inte skulle gå att få ner inflationen utan höga sociala kostnader.

I en nyligen publicerad studie skriver Laurence Ball [1993] att det är viktigt att få ner inflationen men att det kostar mycket i termer av förlorad produktion och arbetslöshet. Politikmakarna bör fråga sig om vinsten av lägre inflation är värt priset på lång sikt. Tecknen fanns i omvärlden. Det togs aldrig någon öppen politisk debatt om politikomläggningen. Just nu betalar vi priset. Det återstår att se om kostnaderna kan återvinnas.

⁴ Se särskilt Söderström [1985].

Referenser

- Alesina, A & Perotti, R, [1996a], "Reducing Budget Deficits", *Swedish Economic Policy Review*, vol 3, nr 1, under utgivning.
- Alesina, A & Perotti, R, [1996b], "The Politics of Growth: a survey", i Bergström, V (red), *Government and Growth*, FIEF Studies in Labour Markets and Economic Policy, Oxford University Press, Oxford (under utgivning).
- Ball, L, [1993] "How Costly Is Desinflation? Historical Evidence", *Business Review*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, november–december
- Bergström, V & Södersten, J, [1987], "Kan finanspolitiken styra investeringarna?", forskningsrapport, FIEF.
- Calmfors, L, [1991], "Fel kritisera AMS-politiken" *Dagens Nyheter* 22 september.
- Cornwall, J, [1994], *Economic Breakdown & Recovery. Theory and Policy*, Sharpe, New York.
- Damgaard, E, Gerlich, P & Richardson, J, [1989] *The Politics of Economic Crisis*, Gower, Aldershot.
- Dornbusch, R, [1994], "Is There a Role for Demand Policy?", *Swedish Economic Policy Review*, vol 1, nr 1–2, s 153–177.
- Giavazzi, F & Pagano, M, [1996], "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience", *Swedish Economic Policy Review*, vol 3, nr 1, under utgivning.
- Herin, J (red), [1995], *Budgetsanering*, Juridik & Samhälle, Stockholm.
- Söderström, H T (red), [1985], *Vägen till ett stabilare Sverige*, SNS Konjunkturråd.
- Vartiainen, J, [1996], "State Led Late Industrialization", i Bergström, V (red), *Government and Growth*, FIEF Studies in Labour Markets and Economic Policy, Oxford University Press, Oxford (under utgivning).