

Bör inriktningen på makropolitiken ändras?

Och var den ekonomisk-politiska debatten i Sverige bättre förr?

**BJÖRN
THALBERG**

är professor emeritus
vid nationalekonomiska
institutionen
vid Lunds universitet.

Dagens svenska makropolitik karakteriseras av en oberoende Riksbank och prisstabilitet som det dominerande målet. I denna artikel ifrågasätts denna inriktning på politiken. Enligt författaren har behovet av att ha en självständig Riksbank som en garant för en trovärdig antiinflationpolitik blivit mindre aktuellt. Författaren kritiserar också den nuvarande debatten kring den ekonomiska politiken.

Centralbanken spelar i dag i många länder en aktiv roll i makroekonomisk politik, ett faktum som är av relativt nytt datum i Sverige, men som t ex i USA går flera decennier tillbaka. I denna artikel diskuteras hur detta har påverkat den makroekonomiska politiken och debatten i Sverige, och om en självständig Riksbank fortsatt bör ha hand om ränte- och penningpolitiken.

Som en generell bakgrund, och för att ge viss perspektiv på debatten, torde det vara nyttigt att gå tillbaka till Jan Tinbergens grundläggande idéer i hans klassiska skrift "On the Theory of Economic Policy" (Tinbergen 1955).

1. Tinbergens teori

Som normativ utgångspunkt för att analysera ekonomisk politik skisserar Tinbergen¹ en "target preference function" för ett land, som han symboliskt betecknar:

$$W = \Omega(y),$$

där indikatorn för välfärdsnivån W beror på en vektor av målvariabler, y . Som exempel nämner han nivån på den totala produktionen, handelsbalansen, sysselsättningen, konsumtionen och reallönen. Han skiljer för övrigt (s 9) mellan *primary targets*, som har direkt betydelse för "the general well-being", och "*conditions*", som inte i sig direkt påverkar individernas välbefinnande men som kan uttrycka en sund politik och som det därför kan vara rimligt att inkludera i Ω . Ett centralt exempel är inflation. Man ser ju ofta att den ekonomiska politiken bedöms i väsentlig grad utifrån dess konsekvenser för inflation och arbetslöshet.

Jag är tacksam för synpunkter från Rikard Forslid, Klas Fregert, Ingemar Hansson, Bo Larsson och Knut Ødegaard.

¹ Tinbergen fokuserar (s 1) på målfunktioner som siktar på att ge uttryck för ett lands "general interest".

Funktionsformen Ω uttrycker vilka relativa vikter de olika målen ges och är beroende av vem som värderar. ”The fixation of the function Ω is a difficult matter”, skriver Tinbergen (s 3). ”In practice the stage of fixing Ω and trying to maximise it will often be passed over and the targets y chosen directly.”

Man kan fråga om man inte i Sverige i dag har satt i system en sådan praxis som Tinbergen varnade för. I stället för att använda det logiska tillvägagångssätt vid centrala beslut om ekonomisk politik som Tinbergen skisserar, maximering av en funktion av typ Ω med alla relevanta och tillgängliga medel, bryter man ut penningpolitiken och låter den exklusivt inriktas mot ett direkt valt mål för inflationen.

Också efterkrigstidens framstående skandinaviska ekonomer Ragnar Frisch och Bent Hansen har analyserat problemet hur en rationell ekonomisk politik bör utformas. Liksom Tinbergen utgår de båda från en (mer eller mindre makropräglad) social preferensfunktion av typ Ω , som skall maximeras med de relevanta medel som står till disposition. Låt oss se något på Bent Hansens (1967) analys och ett par av hans resultat.

Bent Hansen skriver att litteraturen om ekonomisk politik har varit präglad av en specialisering; finanspolitik, penningpolitik, utrikeshandelspolitik etc har varit specifika områden. Teorin för penningpolitik kom därvid i stort sett att gälla prisnivåproblem, teorin för utrikeshandeln balansproblem etc; tendensen har varit att behandla ”one policy target at a time and discuss its solution in isolation from other policy problems” (s 1). Den tendens begränsade värdet av mycket av litteraturen om ekonomisk politik. Men, skriver Bent Hansen, med Tinbergens teori utvecklades det under efterkrigstiden en modern teori för ekonomisk politik där man lade vikt på simultana analyser.

Bent Hansen analyserar först fallet där målen är givna som absoluta storheter och skisserar två tumregler för ekonomisk politik: Antalet instrument måste vara minst lika stort som antalet mål, och inget enstaka medel kan knytas till något specifikt mål. Alla medel samverkar till att realisera alla mål.

I en formell analys illustrerar han ett ”spel” med drag och motdrag där penningpolitiken har en bestämd prisnivå som mål medan finanspolitiken har en bestämd nivå på bruttonationalproduktionen som mål. Han visar att brist på koordinering av penning- och finanspolitiken lätt kan resultera i svängningar i de två variabler som kan ha en tilltagande tendens. Med andra ord kan en makropolitik som inte samordnas förvärpa konjunktursvängningarna.

2. Farväl till Tinbergen

I Tinbergens upplägg för den ekonomiska politiken, regeringens maximering av en social preferensfunktion med hjälp av relevanta tillgängliga instrument, bestäms den ekonomiska politiken utifrån en centraliserad och

simultan analys av politikens möjligheter. Tidigare har man i Sverige försökt att följa detta mönster. I samband med de årliga statsbudgetarna, revideringar av dessa, långtidsutredningar etc, diskuterade och avvägde man i fackartiklar och i pressen ambitiöst finans- och penningpolitikens sammantagna möjligheter. Ofta tog man även med inkomstfördelningsaspekter i analysen.

Ramarna för den ekonomiska politiken i Sverige och en rad andra länder bygger emellertid i dag inte längre på Tinbergen, utan på en alternativ uppläggning där regeringen har överlåtit ansvaret för inflationen till en självständig centralbank som med pragmatiska och mer eller mindre täta ändringar i ”styrräntan” ständigt försöker att påverka ekonomin i önskad riktning. Ett syfte är att politiken därvid kan reagera snabbare på ändrade ekonomiska tendenser. Men det centrala argumentet är att centralbanken med sin oavhängighet och starka ställning i folks medvetande torde bidra till ett större förtroende för inflationsbekämpningen, då man tänker sig att en regering i sin iver efter att tillgodose en rad andra angelägna mål lätt är frestad att försumma inflationsmålet. Det är möjligt att regeringen själv i princip ser det som en fördel att centralbanken har ansvaret för inflationen.²

Med dagens fokus på centralbankens självständiga penningpolitik finner man numera i ekonomisk litteratur oftast ingen hänvisning till Tinbergens teori för ekonomisk politik och Bent Hansens nämnda analyser. Detta gäller t ex också den nyaste svenska lärobok på området (Fregert och Jonung 2003), som redan från början förutsätter att Riksbanken har ansvaret för inflationen. Enligt min mening vore det en fördel om en framställning av ekonomisk politik började mer generellt med Tinbergens modell och därefter diskuterade en eventuell övergång till ett system med självständig centralbankspolitik, med dess fördelar och problem.³

Centralt i den teoretiska debatten kring centralbankens ställning och politik är frågan vilket inflationsmått centralbanken bör ta sikte på. Till exempel framhäver Nobelpristagaren Tobin (Tobin 1997) att målet bör vara en positiv, inte obetydlig, inflation. “The reason is that the relative wage adjustments inevitable in a dynamic economy are easier to make if they do not entail absolute cuts in money wages in declining sectors. Therefore they can be made with less unemployment when average inflation is moderately positive than when it is zero or negative.”⁴ Detta argument, att näringslivet mår bäst ifall relativlöner kan ändras i någorlunda snabb takt fastän nominella löner är trögrörliga nedåt, framhävs av en rad forskare. Argumentet är generellt och väsentligt och får ses som den ekonomiska teorins bidrag till frågan om inflationsmålets storlek.

² Jfr det så kallade ’tidskonsistensproblemet’, att det för att öka förtroendet för en utstakad politik kan vara fördelaktigt att regeringen explicit garderar sig mot framtida frestelser (Kydländ och Prescott 1977).

³ Fregert och Jonungs lärobok diskuterar inte heller den intressanta skillnaden mellan centralbankspolitiken i Sverige och USA.

⁴ Det verkar som Tobin, baserat på teoretiska argument, anser att ett inflationsmål kring 3 eller 3,5 procent torde vara optimalt.

För övrigt ser Tobin fördelar med att centralbanken i USA har både inflation och arbetslöshet för ögat i sin räntepolitik.⁵ Detta till skillnad från Sverige där Riksbanken i lag har givits ansvaret för inflationsutvecklingen. Oavsett hur bekymrad regeringen är över ökande arbetslöshet i till exempel en stagflationssituation, skall Riksbanken i princip endast koncentrera sig på inflationsmålet. Motivet är, som nämnts, att skapa trovärdighet för låg inflation.⁶

Skillnaden mellan amerikansk och svensk centralbankspolitik behöver dock i praxis inte vara särskilt stor. Ramen för Riksbankens inflationsmål (mätt med konsumentprisindex) är fr o m 1995⁷ två procent med en tolerans plus-minus en procentenhet. Man har således i alla fall i någon grad tagit hänsyn till att det bör vara en viss, inte helt obetydlig, inflation. Vidare är det inte fastlagt hur snabbt Riksbanken bör söka att reducera en mer eller mindre tillfällig inflation på t ex 4–5 procent. Går banken in för en gradvis (flexibel) anpassning mot inflationsmålet kan det i praktiken betyda att banken får ett visst spelrum att beakta också andra variabler än inflationen.

3. Dubbelkommando

Genom att Riksbanken har givits ansvaret för inflationen och använder ränte- och penningpolitiken för sitt specifika ändamål karakteriseras, kan man säga, svensk makroekonomisk politik av ett slags ”dubbelkommando”. Man kan med Bent Hansen tala om ett ”spel” med drag och eventuella motdrag. Regeringen har sin målfunktion av typ Ω , där både arbetslöshet, inflation, och andra variabler ingår, och strävar efter att maximera denna funktion med relevanta medel, exklusive ränte- och penningpolitiken. Om Riksbanken höjer styrräntan för att dämpa en tendens till inflation kan regeringen göra en annan bedömning av de faror som hotar och verkställa motdrag mot effekterna av bankens politik. Riksbankens ränteändring kan vara rationell utifrån bankens begränsade mål att hålla inflationen inom givna gränser, men samtidigt kan också regeringens motåtgärder vara rationellt motiverade. Oenighet kan existera även om parterna på ett generellt plan är eniga om att stabilt låg inflation är både ett mål och ett viktigt medel. Det är således förstäeligt att den ekonomiska politiken inte alltid är inbördes konsistent under ett system med dubbelkommando. Den eventuella förlusten vid en icke-konsistent politik kan uppvägas av den fördelaktiga effekt det har på

⁵ Bl a skriver han (s 7): ”Since 1983 the Volcker and Greenspan Feds have pragmatically fine-tuned the macro economy, balancing the two objectives of high employment and low inflation. U.S. macroeconomic performance has been by far the best among the G-7 countries.”

⁶ Det är möjligt att den lagstiftade svenska penningpolitiken kan göra inflationsbekämpningen mer trovärdig i Sverige än i USA. Men det är inte säkert. För att citera Wall Street Journal: “The one thing any central banker wants to avoid at all costs is to be labeled as ‘soft on inflation’” (citerad i Samuelson och Nordhaus 1989, s 350).

⁷ Dvs efter att konjunkturedgången i början av 1990-talet hade reducerat den tidigare starka inflationen, och efter att ’globaliseringen’ numera tenderar göra inflationsbekämpningen lättare.

folks inflationsförväntningar och därmed på ekonomin när de ser Riksbankens deltagande som en garant för en ihärdig inflationsbekämpning.

Det verkar dock som inte alla är med på tanken att Riksbanken och regeringen befinner sig i en slags spelsituation. I en diskussion om Riksbankens inflationsmål talade riksbankschefen Urban Bäckström (1995, s 267–268) om ”vikten av att hela den ekonomiska politiken är inbördes konsistent och konsekvent inriktad på prisstabilitet [...] Även om det är naturligt att en centralbank skall sträva efter prisstabilitet måste denna strävan, som jag just har sagt, genomsyra hela den ekonomiska politiken.” Det kan förefalla som om Bäckström här önskar en politik där prisstabilitet är överordnat alla andra mål. Men troligtvis tänker han sig någon kanal, någon form av meningsutbyte, varvid en form av samförstånd kan uppnås sådan att det tas tillbörlig hänsyn också till andra mål. Men vad han menar är oklart. Det verkar också som om enskilda debattörer i pressen, som av och till felaktigt skriver att Riksbanken har ansvaret för hela stabiliseringspolitiken, tänker sig att offentliga diskussioner kan bidra till att en konsistent och väl avvägd politik kan nås.

Riksbankens politik har emellertid enligt min mening inte varit lyckad. Till exempel var inflationsnivån år 2004 kring en halv procent (och tenderar i början av 2005 att bli än något lägre). En så pass låg inflation motarbetar mobiliteten i näringslivet och har, kan man räkna med, bidragit till onödigt hög cyklisk arbetslöshet, vilket i sin tur påverkade höstens budgetproposition. I fall Riksbanken hade handlat i tid, och tagit risken för en extremt låg inflation på stort allvar, torde inflationen varit något högre. Principiellt ger den nuvarande, för dynamiken i näringslivet så skadligt låga, inflationen skäl att ifrågasätta den nuvarande inriktningen på den svenska makropolitiken med en självständig Riksbank som har hand om penningpolitiken.

I läroboken *Makroekonomi* (Fregert och Jonung 2003, s 27) ställer författarna frågan: ”Är inflationen död?” De pekar på att under 1970- och 1980-talen låg den svenska inflationstakten som regel inom intervallet 5–10 procent per år. Under krisen i början av 1990-talet föll nivån drastiskt. Inflationen hamnade under senare hälften av 1990-talet strax ovanför noll-linjen, och under vissa månader 1998 och 1999 upplevde Sverige till och med deflation. Låg inflation har varit ett internationellt mönster under senare år. ”Vissa bedömare hävdar att industriländerna i väst har hamnat i ett nytt tillstånd med bestående låg inflation. Höginflationsmönstret från efterkrigstiden är således brutet. IT-revolutionen, som fört med sig nya distributionsformer, och globaliseringen, vilken förstärkt konkurrensen, sägs ha bidragit till att vi står inför en ny era med stabila priser.”⁸

Det kan ses som en paradox att regeringen inte sökte att dra nytta av Riksbankens auktoritet för att genomföra en trovärdig inflationsbekämpning under 1970- och 1980-talet då inflationen var rätt hög, men gör det i dag i en tid då vi som Fregert och Jonung framhäver synes stå inför en

⁸ Däremot hävdar inte Fregert och Jonung (2003) att centralbankernas numera självständiga roll är del av förklaringen till att inflationen har blivit så mycket lägre.

era med stabila priser. Problemet hur man kan skapa en trovärdig antiinflationspolitik har tydligen mindre aktualitet i dag. Det ligger därför nära till hands att ställa frågan om regeringen nu bör överge idén att överlåta ränte- och penningpolitiken till en *självständig* Riksbank och gå tillbaka till Tinbergens utformning av den ekonomiska politiken, dvs att regeringen har hand om både penning- och finanspolitiken och fattar sina beslut centralt efter simultana analyser av politikens samlade möjligheter.⁹

4. Avslutande betraktelser

Debatten kring den ekonomiska politiken har påverkats av att Riksbanken kom med som ansvarig aktör. Tidigare diskuterade man ofta i tidsskrifter och tidningar simultant penning- och finanspolitiken, och eventuellt samtidigt också inkomstfördelningsproblem, i samband med budgetpropositioner, de årliga statsbudgetarna m m. Ekonomisk teori var central i debatten, och det krävdes att debattdeltagarna visste åtskilligt om Keynes, Friedman m fl. När Riksbanken kom med i bilden tenderade diskussionen att bli mera kortsiktig och smalspårig. Det kan av och till verka som om den ekonomiska debatten i media vaknar till liv varje gång en ändring av styrräntan är på tapeten. Man diskuterar, utifrån observationer och intuition, men som regel utan att använda mer avancerad teori, vad som var rätt signal, vad som troligen blir bankens nästa drag etc. Inflationen står i centrum, och bara i liten grad arbetslösheten. Det är i och för sig rimligt att räntepolitiken tilldrar sig stort intresse i tider då valutan flyter. Men omsvängningen i debatten har gått för långt. Riksbankens pragmatiska och relativt täta ändringar av styrräntan stjälar väl mycket av uppmärksamheten.

Jag ser således flera skäl att ifrågasätta den nuvarande inriktningen på den svenska makropolitiken med en oberoende Riksbank och med prisstabilitet som det mer eller mindre dominerande målet. Dels menar jag att debatten har blivit mer ensidig och ytlig efter Riksbankens intåg på scenen. Dels har behovet av att ha en självständig Riksbank som en garant för en trovärdig antiinflationspolitik blivit mindre aktuellt. Slutligen tror jag att många skulle vara överens om att Tinbergens alternativa upplägg av makropolitiken, där regeringen har ansvaret både för penning- och finanspolitiken och försöker styra ekonomin med hjälp av simultana analyser av ekonomins samlade möjligheter, principiellt sett är att föredra framför ett system där regeringen delegerar penningpolitiken till en självständig Riksbank.

En fråga skall till slut kortfattat beröras. Kan man säga något om de tendenser i ekonomisk teori som har påverkat utvecklingen mot självständiga centralbanker och ”fine tuning”-strategin genom ofta förekommande diskreta ränteändringar? I en essä hävdar Leijonhufvud (2004, s 122–123) att det, intressant nog, går en linje från Friedmans idé om en ’naturlig arbetslöshet’ till utformningen av dagens system med självständiga centralban-

⁹ Kruxet är Riksbankens *självständighet*. Regeringen kan självklart som förut låta Riksbanken ha hand om de praktiska detaljerna vid penningpolitiken.

ker och pragmatiska ränteändringar. Hypotesen om den naturliga arbetslösheten, som Leijonhufvud för övrigt karakteriserar som “logically weak and empirically useless”, och den efterföljande analysen, “produced two policy recommendations - - (a) to make central banks independent so as to constrain the politicians and (b) to steer the banks away from any tendency to play the Phillips curve on their own by giving them only the single objective of low inflation.” Men, fortsätter Leijonhufvud, om låg inflation inte är centralbankens enda mål så är ”the independence doctrine [...] in trouble. Making decisions on trade-offs that have distributive consequences is surely an intrinsically *political* responsibility, not to be handed to unelected technocrats”.

REFERENSER

- Bäckström, U (1995), *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 3 s 263-270.
- Fregert, K och L Jonung, (2003), *Makroekonomi. Teori, Politik och Institutioner*, Studentlitteratur, Lund.
- Hansen, B (1967), *Lectures in Economic Theory. Part II. The Theory of Economic Policy and Planning*, Studentlitteratur, Lund.
- Kydland, F och E C Prescott (1977), “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy*, vol 85, s 473-90.
- Leijonhufvud, A (2004), “The long swings in economic understanding”, i Velupillai, V (red), *Macroeconomic Theory and Economic Policy. Essays in honour of Jean-Paul Fitoussi*, Routledge, London och New York.
- Samuelson, P A och Nordhaus, W D (1989), *Economics* (trettonde uppl), McGraw-Hill, New York.
- Tinbergen, J (1955), *On the Theory of Economic Policy* (andra uppl), North Holland Publishing Company, Amsterdam.
- Tobin, J (1997), “Can we grow faster?”, Cowles Foundation Discussion Paper nr 1149, Yale University.