

Den svåra vägen till ekonomisk balans

Att återställa ett lands yttre balans med valutapolitiken som huvudmedel är en svår och riskfylld process, skriver Kjell-Olof Feldt. De inre balansproblemen kan bli övermäktiga och samhällssolidariteten skadas. En framgångsrik stabiliseringspolitik kräver ökade investeringar och en fördelningspolitik, som skapar ett brett stöd för åtstramningen.

Sedan regeringsskiftet har åtminstone en betydelsefull kursändring inträffat i svensk ekonomisk politik. Under den socialdemokratiska regeringens tid har valutapolitiken mycket sällan och mycket sparsamt ingått i stabiliseringspolitikens medelsarsenal. Aldrig har den använts som ett huvudmedel för att korrigera en balansrubning. Svenska valutakursförändringar under efterkrigstiden har bara skett i samband med större internationella anpassningsoperationer.

Denna strävan efter stabilitet i den svenska kronans yttre värde har tid efter annan kritiserats. Inte minst har den utlöst något som närmast sig förtvivlan hos en del av våra ekonomer, som sett det som ett utslag av konservatism och ett svårartat oförnuft att inte utnyttja *alla* medel som står till förfogande i den ekonomiska politiken.

Det är denna linje som nu har brutits. Kronan har devalverats tre gånger på tio månader. Sverige har lämnat det valutapolitiska samarbetet i den sk valutap-

ormen. Till yttermera visso framstår det som klart att regeringen satsar på en isolerad svensk kursnedskrivning som huvudmedel att återställa balansen i svensk ekonomi. Man vill uppnå det Lars Wohlin kallar en snabb kostnadsanpassning [Wohlin 1977].

Valutapolitiken

Innan jag går in på en diskussion av den ekonomiska politik, som nu förs utifrån denna grundläggande strategi, kan det vara värt att jag på ett mera principiellt plan förklarar, varför den tidigare regeringen sett med sådan skepsis på en autonom valutapolitik som stabiliseringspolitiskt instrument.

Valutapolitiken har två egenskaper som gör den utomordentligt svårhanterlig. För det första är en valutas yttre värde ingenting som "fastställs" av regering och centralbank. Huruvida en etablerad valutakurs kan upprätthållas eller inte beror av tilltron till denna kurs från alla som hanterar valutan ifråga. Sårbarheten i detta avseende ökas ju mindre landet är och ju större utrikeshandel det har. Problemet förvärras av att devalveringen i sig (och ännu mer en serie devalveringar) är ägnad att rubba tilltron. Uppmärksamheten har helt enkelt riktats på det faktum att valutapolitiken ingår bland de medel som regeringen använder i stabiliseringspolitiken. Devalveringen skapar

KJELL-OLOF FELDT är riksdagsman för socialdemokraterna. Han har tidigare varit statsråd och dessförinnan statssekreterare i finansdepartementet. Han är fil lic i nationalekonomi och medverkade under 50-talet i flera utredningar bl a om indexlån.

därmed en beredskap inför möjligheten att valutakursändringar på nytt tillgrips.

För det andra är devalvering i syfte att återställa den yttre balansen alltid ett hot mot den inre balansen i ekonomin. Det låter enkelt när Wohlin talar om devalveringspolitik som ett medel att nå "en snabb kostnadsanpassning". Men devalveringens inhemska effekt är raka motsatsen — höjda levnads- och produktionskostnader och ökande vinster i exportindustrin. I själva verket är det i helt andra led som anpassningsprocessen måste äga rum för att devalveringen skall resultera i en sänkning av det relativa kostnadsläget. Hushållen måste acceptera motsvarande nedgång av sin levnadsstandard och löntagarna måste godta att vinstandelen stiger. Sker inte detta utan sparkvoten sjunker och löneandelen hålls uppe via höjda nominallöner — då har ingen kostnadsanpassning skett.

Tidsproblemet

I den officiella framställningen av regeringens devalveringspolitik beskrivs processen tillbaka till yttre balans som nära nog idyllisk. Exportföretagen får genom devalveringen råd att sänka sina priser och kan då sälja mera. På grund av de höga importpriserna kommer vi att köpa mindre från utlandet. Men detta blir inte något bekymmer — vi har bara att i stället köpa desto mer av de billigare svenska varorna.

Men nu är det något mycket mera komplicerat och obehagligt som måste ske för att vi genom devalveringspolitik ska kunna återvinna den yttre balansen. För det första måste den totala absorptionsförmågan i landet sänkas. För det andra måste, om inte efterfrågeminskningen bara skall leda till arbetslöshet, en snabb förändring av resursanvändningen ske. En tillräcklig del av resurserna måste flyttas till exportindustrin. Den minskade importbenägenheten måste också mötas

med att mer resurser används för importsubstitution.

Det är här som de två problemen med valutapolitik som stabiliseringspolitiskt medel flyter ihop till ett. Och det är tidsproblemet. Medan den nödvändiga tilltron till valutans framtida stabilitet kräver snabba resultat beträffande både den yttre och inre balansen, har den strukturella anpassningsprocessen en olycklig benägenhet att ta tid. Den kräver omläggning av produktion, nya investeringar, förflyttning, omskolning etc av arbetskraft. Försöker man forcera den här processen (vid någorlunda bibehållen full sysselsättning) uppstår risken för nya inflatoriska störningar via kostnadsuppdrivande flaskhalsfenomen, löneglidning o dyl.

Risken är alltså att man inte når fram till synbara resultat i form av förbättrad utrikesbalans tillräckligt snabbt för att

"Risken är alltså att man inte når fram till synbara resultat i form av förbättrad utrikesbalans tillräckligt snabbt för att tilltron till valutakursen skall bestå."

tilltron till valutakursen skall bestå. Eller också får man sådana kostnads- och inflationsproblem på vägen, att sannolikheten för en framgångsrik anpassning börjar minska. I båda fallen kan man råka ut för kursfall som blir större och snabbare än vad ekonomin hinner anpassa sig till. Enda resultatet blir en okontrollerad inflation.

Mina slutsatser av de här funderingarna — och av en rad praktiska åskådningsexempel från efterkrigstidens Väst-europa — är att man ska ha stor tur om en devalveringspolitik ska ge avsett resultat. En framgångsrik devalvering kan visserligen fungera som en annars svårfunnen motor i anpassningsprocessen genom att förändra den relativa lönsam-

heten mellan produktion för export och produktion för hemmamarknaden. Men risken är stor för att denna motor aldrig kommer igång därför att stigande priser och kostnader fyller igen lönsamhetsförändringarna. Och vad värre är — ett sådant misslyckande att återställa balansen (eller t o m blotta misstanken om ett misslyckande) kan leda till en serie av devalveringar, som inte kan stoppas utan mycket allvarliga konsekvenser, i första hand en utbredd arbetslöshet.

En alternativ väg

De är inför de här perspektiven som det varit önskvärt att lösa det svenska bytesbalansproblemet utan att anlita devalveringsvapnet. Det skulle innebära en politik som kraftigt begränsar den inhemska förbrukningen och ökar sparkvoten, selektivt stimulerar investeringar och för en hård antiinflationpolitik. Det är en väg, som förvisso i många avseenden är lika svår att vandra som om samma politik skulle föras efter en svensk devalvering. I ett avseende är den svårare och mera tidskrävande, eftersom den ändrade resursanvändningen inte i samma grad kan drivas fram genom förändringar i relativ lönsamhet. Men i ett väsentligt avseende är den lättare och mindre riskfylld, eftersom färdriktningen inte hotas av devalveringens destabiliserande konsekvenser.

Jag betraktar det som självklart att regeringen, när den nu valt devalveringslinjen, är medveten om dessa svårigheter och har en plan för hur de skall övervinnas. Jag finner det också meningslöst att på det här stadiet ifrågasätta motiven för devalveringen. Jag utgår med andra ord från 1977 års devalveringar som ett faktum. Den enda fråga som det ur praktiskt-politiska synpunkter just nu finns skäl att ställa är därför: Vilken ekonomisk politik bör bedrivas för att Sveriges

externa balans hjälpligt skall kunna återställas?

Av det hittills sagda torde framgå att det finns åtminstone en gemensam utgångspunkt för regering och opposition: underskottet i den svenska bytesbalansen är så stort, att jämvikt inte kan uppnås utan betydande förändringar i resursanvändningen. Den svenska ekonomin måste således gå igenom en anpassningsprocess, som leder till att en större andel av våra resurser används för export och importsubstitution. Det kan också formuleras så, att vi på lite sikt måste kraftigt höja sparkvoten (antagligen med såpass mycket som ca 5 procent av BNP).

Men här kommer en viktig politisk restriktion in i bilden. För att det ökade sparandet inte skall leda till stora sänk-

”Nödvändigheten av att under åtstramningens år förstärka industrins produktionskapacitet och höja dess effektivitet är i själva verket en av de två kardinalfrågorna för vår ekonomiska politik.”

ningar av levnadsstandarden och/eller en utbredd arbetslöshet, med åtföljande sociala konflikter som hotar hela balansprogrammet, måste sparandeökningen ske i en ekonomi som fortsätter att växa. Och den enda acceptabla metoden att skapa tillväxt är att använda en del av sparandeökningen till ökade investeringar, primärt inom industrin.

Antagligen är den vägen också den enda som leder till en stabil yttre jämvikt. Det torde visserligen vara möjligt att genom en drastisk nedskärning av den inhemska förbrukningen nå balans gentemot omvärlden. Men om denna nedskärning också gått ut över investeringarna, lär det bli utomordentligt svårt att återgå till ekonomisk tillväxt utan att balansbrist på nytt uppstår.

Investeringarna måste öka

Nödvändigheten av att under åtstramningens år förstärka industrins produktionskapacitet och höja dess effektivitet är i själva verket en av de två kardinalfrågorna för vår ekonomiska politik. Ingen kan i och för sig förneka att detta är ett svårlöst problem i dagens läge. En rad faktorer medverkar till att hålla investeringsbenägenheten nere: överkapacitet, stora lager, trög utlandsefterfrågan, osäkerhet om den framtida pris- och kostnadsutvecklingen.

Ändå måste regeringen ta sig samman och börja föra en politik som leder till ökat sparande och ökade investeringar. Utvecklingen under 1977 ser nu ut att bli ett präktigt misslyckande i båda dessa avseenden. Enligt konjunkturinstitutets höstprognos gick både spar- och investeringskvoten ner. Detta ledde till en fortsatt kraftig försämring av bytesbalansen trots en nedgång av den totala efterfrågan med 2 %. Det minskade sparandet orsakades till större delen av en dramatisk försämring av budgetläget och statens finansiella sparande (medan den privata sektorns finansiella sparande tycks ha varit i stort sett oförändrat).

Beslutsamma åtgärder för att vända den här olyckliga utvecklingen ter sig därför nödvändiga. Att snabbt förbättra budgetläget och den vägen öka det totala sparandet lär väl inte vara möjligt i den utförsbacke där statsfinanserna hamnat. Men ett mål för finanspolitiken borde vara att förhindra en ytterligare nedgång. I det syftet borde också en omprövning ske av statens näringspolitik. Sedan regeringsskiftet har den alltmer kommit att präglas av planlösa subventioner horisonten runt och av generella lättnader, typen sänkt arbetsgivaravgift. Större effekt till samma eller lägre kostnad borde kunna uppnås om näringspolitiken på nytt gjordes mera selektiv, om staten krävde klara motprestationer för sina insatser, om

pengarna satsades på investeringar i stället för allmänt lönsamhets- och driftkostnadsstöd.

En rad åtgärder skulle kunna bryta investeringsnedgången i industrin och stimulera till en resursanvändning som på sikt förbättrar den yttre balansen. Socialdemokraterna har föreslagit en ny strukturfond för investeringar, åtgärder för ökat bostadsbyggande, ökat stöd för exportfrämjande insatser, däribland företagens exportkrediter, och ökat stöd för forskning och teknisk utveckling. Vidare krävs en branschpolitisk planering för den strukturella utvecklingen och investeringarna inom krisdrabbade branscher — teko, järn och stål, gruvorna.

Brist på besked

Både kortsiktigt och långsiktigt verkande åtgärder måste snabbt sättas in. Det är bara genom en så sammansatt politik, som ett underlag kan skapas för företagens långsiktiga planering och därmed för investeringsbeslut. Risken med den utpräglade kortsiktigheten i den ekonomiska politik som nu förs är att planeringen för framtiden stoppar upp i näringslivet. Bristen på besked om politikens framtida inriktning och de mål den vill uppnå, verkar handlingsförlamande inom en rad områden.

Särskilt uppenbar och oförsvarlig ter sig denna brist på besked när det gäller Sveriges framtida energiförsörjning, tillgången på energi och dess kostnader. Osäkerheten i detta avseende drabbar inte bara framtidsplaneringen inom den del av näringslivet som är direkt sysselsatt med produktion för energiframställning. Det torde vara allmänt omvittnat att osäkerheten håller tillbaka investeringar och framtidsplanering inom en rad branscher med energikrävande produktion.

En annan osäkerhet som det åligger

regeringen att i möjligaste mån undanröja gäller inflationen. Om utvecklingen under 1977 lett till en utbredd misstro på dess vilja och förmåga att hålla inflationen under kontroll, är det inte underligt. Men desto viktigare blir då att politiken inför 1978 mycket klart och mera trovärdigt än hittills inriktas på att dämpa takten i prisstegringarna. Det är nödvändigt både för att investeringsutvecklingen skall kunna vändas och för att lönehöjningarna 1978 skall kunna hållas inom de gränser, som sätts av målet att förstärka bytesbalansen.

Bred uppslutning

Detta för mig över till vad jag tror är den andra kardinalfrågan i svensk ekonomisk politik just nu. Och det är hur en tillräckligt bred uppslutning skall kunna skapas kring en politik, som inriktas på att hålla tillbaka konsumtionen och öka sparande och investeringar. Den frågan har särskild relevans i ett läge, då man genom devalveringar dessutom söker höja vinsterna i näringslivet.

Den borgerliga regeringen har emellertid visat en uppseendeväckande okänslighet inför detta enkla faktum — att en politik för åtstramning och resursomfördelning måste ha stöd från de stora löntagargrupperna. Och att detta stöd bara

”Risken med den utpräglade kort-siktigheten i den ekonomiska politik som nu förs är att planeringen för framtiden stoppar upp i näringslivet.”

kan nås om löntagarna och deras företrädare får påtagliga bevis på att åtstramningen fördelas rättvist och syftar till ur deras synvinkel meningsfulla resultat, dvs tryggar framtida inkomster och sysselsättning. För fackliga organisationer, vars

huvuduppgift är att höja medlemmarnas inkomster, är det svårt nog att försvara en lönepolitik som leder till oförändrad eller sänkt levnadsstandard. Men uppgiften kan bli omöjlig om det samtidigt framgår inte bara att vinsterna förbättras utan också att vissa redan privilegierade grupper genom samhällets åtgärder får sin relativa position ytterligare förbättrad.

Det finns två förklaringar till detta beteende. Den ena är att regeringen av politiskt-taktiska — möjligen också ideologiska — skäl vill försöka genomföra en inkomst- och förmögenhetsomfördelning till förmån för ”sina” grupper i väljarkåren. Det behöver inte ses som ett uttryck för s k klasspolitik. Det kan också motiveras med övertygelsen att inkomstincitamenten behöver förbättras för människor med lite högre inkomster (genom sänkta marginalskatter) och för företagare (genom sänkta inkomst- och förmögenhetsskatter). Men även om detta skulle vara rationellt i sig uppstår frågan om det vettiga att göra detta slags omfördelning i ett ekonomiskt läge, då kostnaderna ofrånkomligen måste bäras av människor med betydligt lägre levnadsstandard.

Om regeringen inte skall misstänkas för att genom sin fördelningspolitik medvetet vilja slå sönder sin stabiliseringspolitik, måste det därför finnas ytterligare en förklaring. Och det kan vara tron på marknadskrafterna — företagsnedläggningarna, hotet om arbetslöshet och svåra villkor — som kommer att hålla tillbaka låglönegruppernas lönekrav.

Förnuft och rättvisa

Allt detta må vara grundmurade borgerliga övertygelser, som man nu omsätter i handling, med full demokratisk rätt. Men för Sveriges möjligheter att återvinna ekonomisk balans tror jag att det vore bättre om riksdagsmajoriteten nu koncentrerade sig på att nå framgång med en åtstramningspolitik, inriktad på kostnads-

stabilisering och ökade investeringar. Det skulle i det här avseendet innebära för *det första* att man gav skatteomläggningen 1978 en annan fördelningspolitisk profil, för *det andra* att man inte i höst band sig för en indexreglering av skatteskalorna och för *det tredje* att man deklarerade att några betydande sänkningar av marginalskatten inte kan genomföras förrän vi vet att en sådan skattesänkning inte behöver leda till en omfördelning av skattebördan från högre till lägre inkomstagare.

Jag tycker helt enkelt att man borde besinna det utmanande och det farliga i att försöka åstadkomma en ökad inkomstspridning i ett skede, då den totala inkomstillväxten behöver hållas i närheten av noll. Farorna med sådana strävanden består inte bara i att devalveringspoliti-

kens syften kan omintetgöras av löneinflation och svår oro på arbetsmarknaden.

”Jag tycker helt enkelt att man borde besinna det utmanande och det farliga i att försöka åstadkomma en ökad inkomstspridning i ett skede, då den totala inkomstillväxten behöver hållas i närheten av noll.”

Faran finns också att den grundläggande samhällssolidariteten skadas. Och tillåts det ske, lär all stabiliseringspolitik bli omöjlig ett bra tag framöver.

Referenser

Wohlin, L, [1977], "Det första årets ekonomiska politik", Ekonomisk Debatt, årg 5, nr 6.