

Den svåra stabiliseringspolitiken

Den här i landet förda stabiliseringspolitiken har särskilt under senare år utsatts för hård kritik. Sådana omdömen har myntats som att penningpolitiken inneburet "idiotstopp" och att både den och finanspolitiken varit "pervers". Efter att ha upprepats tillräckligt ofta har dessa uttryck fått något av sanningens oemot-säglighet över sig. Kritiken har senast kommit till uttryck i en artikel i Ekonomisk Debatt av Lars Matthiessen [Matthiessen 1973] och i Nationalekonomiska Föreningens budgetdebatt i januari. [Nationalekonomiska Föreningen 1973.]

Stabiliseringspolitiken anses ha varit pervers i den meningen att dess effekter varit pro-cykliska, dvs förstärkt låg- och högkonjunkturerna. Omdömen av denna typ kräver emellertid en bevisföring, som knappast kan sägas ha presterats. I bevisföringen bör för det första ingå en redovisning av målen för den ekonomiska politiken, en kartläggning av det faktiska förloppet och graden av måluppfyllelse. Vidare bör man redovisa vilken uppfattning man har om de ekonomisk-politiska medlens verkningsgrad, speciellt deras effektivitet och verkningsarnas fördröjning (time-lag) under de speciella perioder som diskussionen avser. Slutligen måste man klargöra vilka begränsningar,

som i varje enskilt fall gällt för användningen av olika medel.

Jag skall i fortsättningen i tur och ordning ta upp frågan om *målvariabler*, *konjunkturdynamiken* och *medelseffektiviteten*. Som bakgrundsmaterial kan i detta sammanhang tjäna Matthiessens utförliga och i stort sett korrekta beskrivning av det yttre händelseförloppet. Syftet har här varit att ge dels en komplettering av beskrivningen, dels en mer nyanserad analys av den ekonomiska politiken. På grund av den stora övervikt kritiken hittills har haft i debatten, har denna artikel naturligt nog fått en viss slagsida i antikritisk riktning.

Mål och måluppfyllelse

Det råder enighet om att vi i största allmänhet skall ha full sysselsättning, stabila priser, god tillväxt och rättvis inkomstfördelning — och helst allt på en gång. Därtill kommer diverse underordnade mål som bl a yttre balans och hög investeringstakt. Någon närmare precisering av dessa mål letar man dock förgäves efter. För politikerna (av alla kulörer) kan det vara obehagligt att binda upp sig med dylika preciseringar, men inte heller från akademikerhåll har sagts något t ex om hur många procents pristegring eller arbetslöshet som förutsättes tolerabla och ännu mindre om vilka kombinationer det över huvud taget ligger inom möjligheternas gräns att uppnå och hur dessa kombinationer skall värderas. Här gäller det för övrigt inte bara att värdera kombinationen av målvariabler för ett visst år utan också över en längre period, t ex över en konjunkturcykel. Dylika värderingar impliceras i alla händelser av sådana omdömen som

BÖRJE KRAGH är chef för konjunkturinstitutet sedan 1962 och professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet sedan 1966. Han har tidigare bl a varit anställd vid FN med tjänstgöring i New York, Mexiko och Santiago.

att konjunkturpolitiken under de senaste åren blivit mycket sämre än under föregående konjunkturcykler. Men låt oss då acceptera det vanliga tillvägagångssättet att bara välja ut målvariablerna var för sig för bedömning av måluppfyllelsen.

En i detta sammanhang ofta använd målvariabel är *bruttonationalprodukten*. Dess förändringar har använts för att demonstrera djupet av lågkonjunkturen i Sverige 1971—72 jämfört med utvecklingen såväl utomlands som under förra lågkonjunkturen 1967—68. Det finns en hel del att säga om sådana jämförelser. För det första är kalenderårssiffror allt för grova och jämförelser baserade härpå kan bli missvisande. Vid internationella jämförelser är det för det andra inte meningsfullt att upprätta någon slags "tillväxtliga" och notera rankningen. Man kan inte förvänta sig att ett land som Sverige skall ha en genomsnittlig tillväxt av samma storlek som t ex Japan eller Frankrike. Det har visats att för industriländerna gäller ett omvänt samband mellan tillväxt och uppnådd BNP per capita. [Economic Survey 1969, s 58—56.] *Relativt* sett bör alltså anspråken på tillväxt i Sverige vara mindre än i de flesta andra länder. För det tredje tillkommer alltid faktorer, som bör ägnas uppmärksamhet i varje särskilt fall. En sådan självklar faktor är den under 1972 i Sverige genomförda arbetstidsförkortningen, som påverkar bedömningen av vad som är möjlig BNP-tillväxt. Dessamma gäller internationella och intertemporala skillnader med avseende på arbetskraftens tillväxt genom naturlig befolkningsökning och genom immigration.

Den möjliga tillväxten för ett visst land i en given situation kan alltså inte identifieras med en normal och allra minst med en för alla länder gemensamt normal tillväxt. Detta leder över till försök att närmare bestämma den *potentiella* BNP i varje givet läge och jämföra den med aktuell BNP. Detta har gjorts åren 1971—72 både i konjunkturrapporter och nationalbudgeter.

Vad utvecklingen här i Sverige beträffar har man direkta kapacitetsmätt endast för *industrin* och detta endast i form av kvalitativa data från konjunkturbarometern. Dessa har i *diagram 1* använts för att indikera variationerna i

industrins resursutnyttjande. Kurvan har erhållits genom en sammanvägning av barometerdata för kapacitetsutnyttjande och brist på arbetskraft. Det visar sig att bottennivån 1972 inte legat nämnvärt lägre än 1968. Går man till byggsektorn finner man däremot att ledig kapacitet förmodligen var mycket större 1971—72 än 1967—68.

Skall man diskutera den *totala* resursanvändningen kan det vara skäl att uppmärksamma några kalkyler, som redovisats av OECD — alla kalkyler av detta slag måste dock tagas med betydande reservationer. Enligt OECD skulle vid slutet av 1970 de sju största medlemsländerna haft ett genomsnittligt (vägt) BNP-gap på *omkring 4,5 procent*.¹ I Sverige var gapet då obetydligt. I genomsnitt för 1971 var emellertid enligt OECD det svenska BNP-gapet nära 4 procent. Det var då avsevärt högre för Förenta staterna, Japan och Italien, något högre för Storbritannien och mindre för Västtyskland, Frankrike och Kanada. [OECD 1972, s 10 och s 13.]² Under 1972 torde underutnyttjandegraden i Sverige ha varit ungefär oförändrad. Detta gäller förmodligen även för Italien och Japan, där underutnyttjandet alltså alljämt var högre än här. Läget förbättrades däremot i Förenta staterna och Storbritannien. Vår relativa position i här berörda avseende har alltså försämrats successivt varvid dock, väl att märka, vi låg ovanligt väl till — "i topp" — vid ingången till den senaste internationella konjunkturedgången. Detta gör att utvecklingen 1971 — då BNP sjönk — egentligen inte medförde något internationellt sett högt underutnyttjande av produktionsresurserna.³

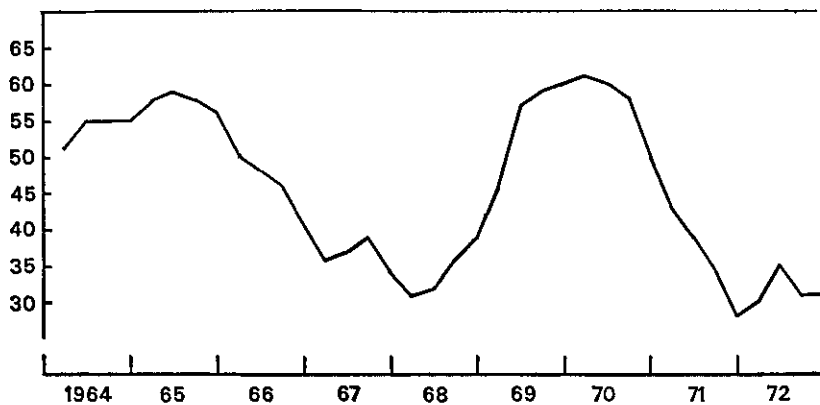
Alla försök att mäta "förlorade BNP-

¹ Med BNP-gap menas då skillnaden mellan potentiell och förverkligad BNP.

² Siffrorna för olika länder kan dock inte anses fullt jämförbara på grund av skillnader i statistiskt material och beräkningsmetodik. För Sverige och Förenta staterna baseras kalkylerna på den s k "Okun-multiplikatorn", för övriga länder har använts produktionsfunktioner för att beräkna den "potentiella" BNP.

³ Som jämförelse kan nämnas att Västtyskland som klarade sig relativt bra under den senaste konjunkturedgången, enligt OECD noteras för ett "BNP-gap" 1967 på drygt 6,5 procent.

Diagram 1. Resursutnyttjande inom industrin enligt konjunkturbarometern



procent" måste emellertid bli grova och delvis godtyckliga. Egentligen är det heller inte bruttonationalproduktens förändringar som är särskilt intressanta utan utvecklingen för olika sektorer. Det kan vara lätt att säga att BNP borde ha kunnat öka med så och så många procent motsvarande totala mängden "lediga resurser". (Man har t o m talat om ett för "reformer" förlorat utrymme motsvarande BNP-förlusten.) Problemet blir genast mer nyanserat om man kartlägger var de lediga resurserna finns. Senaste lågkonjunkturen har en stor del av arbetslösheten avsett kvinnorna och byggnadsarbetarna. För att uppnå snabba resultat hade det därför legat närmast till hands för stabiliseringspolitiken att satsa på offentlig konsumtion (som har hög andel kvinnlig sysselsättning) och på byggnadsverksamhet. Men i vad mån bör man eller måste man samtidigt ta hänsyn till att det i princip råder enighet om att den offentliga sektorn bör "visa sparsamhet" och att byggarbetarkåren är "överdimensionerad"? Sådana långsiktiga hänsyn kan uppfattas som restriktioner för det kortsiktiga handlandet. Förekomsten eller frånvaron av restriktioner kan också vara av betydelse för internationella och intertemporala jämförelser.

Vi skall emellertid uppehålla oss ett tag vid den totala arbetslösheten, eftersom den spelat en stor roll i diskussionen. Det har den naturligtvis med rätta gjort, eftersom den inte bara representerar outnyttjad kapacitet utan också har implikationer för inkomstfördelningen

via sina starkt negativa effekter på lågkonjunkturerna.

En internationell jämförelse av arbetslöshetens förändringar visar att Sverige står sig åtskilligt bättre än vid den mer arbiträra och svårtolkade jämförelse som avser takten i tillväxten. Man finner nästan undantagslöst att arbetslösheten utomlands antingen vuxit under senare år eller legat istadigt kvar på en för landet hög nivå. [Konjunkturläget hösten 1972, diagram 9:3, s 136.] Detta sammanhänger med delvis nya mönster för arbetskraftens och därmed även arbetslöshetens förändringar och sammansättning. Förändringarna har ökat stabiliseringspolitikens svårigheter att hålla nere arbetslösheten vid nivåer som tidigare ansetts "normala".

Arbetsmarknadens utveckling i Sverige brukar oftast illustreras med det vid arbetsförmedlingarna anmälda antalet lediga platser och arbetslösa (diagram 2). Man fäster sig här vid regelbundenheten hos kurvan för lediga platser och bristen på konjunkturuell symmetri hos arbetslöshetskurvan. Serien för lediga platser användes ofta som referenscykel för att indikera ett "efterfrågetryck", som relateras t ex till förändringar i löner och i handelsbalansens saldo. Mätt med detta mått skulle — liksom enligt konjunkturbarometerns kapacitetsvariabel — lågkonjunkturen 1971—72 inte varit djupare än 1967—68.

Arbetslöshetens utveckling ter sig vid ett första påseende svårförklarlig. Trots en uppgång i antalet lediga platser 1969—70 avsevärt utöver toppen under förra

högkonjunkturen, reagerade arbetslösheten mycket långsamt och kom aldrig ner i närheten av 1965 års nivå. När efterfrågetrycket tillspetsades under början av 1970 ökade i själva verket arbetslösheten successivt. Från och med 1971 stiger arbetslöshetskurvan brant uppåt till en nivå nära nog dubbelt så hög som under förra lågkonjunkturen, fastän — som nämnts — kurvan för lediga platser bromsades upp vid samma konjunkturbotten som 1967.

Det finns flera förklaringar till asymmetrin i arbetslöshetskurvan. Med ett vagt uttryck brukar man säga att "strukturarbetslösheten" har ökat. Innebörden härav är bl a att utbud och efterfrågan matchar varandra i allt mindre grad. En indikation härpå kan sägas vara att i diagrammet skärningspunkterna mellan kurvorna för lediga platser och arbetslösa — i viss mening arbetsmarknadens "balanspunkter" — successivt ligger allt högre. En dylik tendens kan emellertid ha som enkel förklaring att arbetsförmedlingen, bl a tack vare successivt ökade anslag, kunnat bli alltmer effektiv och uppsökande i sin verksamhet. Båda kurvorna och därmed deras skärningspunkter förskjuts då uppåt jämfört med det fall att arbetsförmedlingarnas effektivitet varit oförändrad. (Man skulle då också kunna hävda att ceteris paribus kurvan för lediga platser verkligen skulle ha legat lägre 1971—72 än 1967—68.)

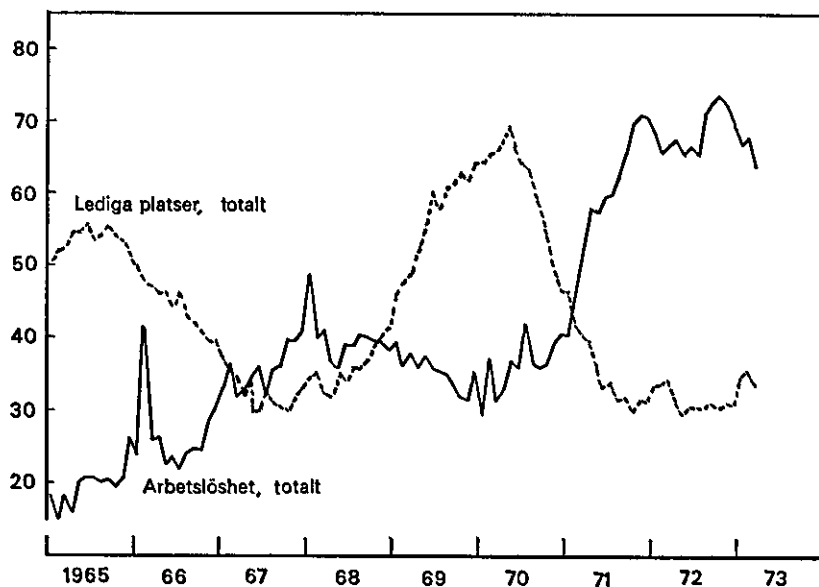
Det är emellertid också speciella faktorer av engångskaraktär som i alla fall delvis legat bakom arbetslöshetskurvans extraordinära beteende. Under 1970 utvidgades det s k åldersstödet för arbetslösa. Detta medförde registrering av icke registrerade men redan förut arbetslösa. Man fick på det sättet en nominell men icke reell ökning av arbetslösheten. Den snabba uppgången av den i arbetsförmedlingsstatistiken registrerade arbetslösheten under 1971 är delvis av samma "tekniska" karaktär. Det är ingen tvekan om att en betydande del av ökningen sammanhänger med införandet av särbeskattningen fr o m 1971 och de därigenom uppkomna incitamenten för gifta kvinnor att söka sig ut på arbetsmarknaden. Detta framgår av Statistiska centralbyråns undersökningar enligt vilka antalet kvinnor i arbetskraften — dvs re-

dovisade som sysselsatta eller arbetslösa — ökade kraftigt både 1971 och 1972. Detta är motsatsen till det traditionella konjunkturmönstret enligt vilket antalet personer i arbetskraften minskar under lågkonjunkturen. Så var fallet t ex 1966—67, då både antalet kvinnor och män i arbetskraften minskade. Om i ett sådant läge sysselsättningen minskar kan arbetslöshetens ökning hållas inom relativt trånga gränser. Både 1970—71 och 1971—72 ökade den kvinnliga sysselsättningen. Ökningen av den offentliga konsumtionen ökade efterfrågan särskilt på kvinnlig arbetskraft. Efterfrågeökningen och skatteomläggningen lockade emellertid fram ett utbud som mer än uppvägde efterfrågeökningen. På så sätt har den registrerade arbetslösheten i alla fall ökat.

I arbetskraftsundersökningarna räknas till de arbetslösa även de som har sökt arbete utanför arbetsförmedlingarna. Begreppet arbetslöshet är alltså vidare än i statistiken från arbetsmarknadsstyrelsen. För att få en fullständig bild av arbetsmarknaden bör man emellertid studera även förändringarna av den arbetslöshet, som ej ingår i arbetskraften, dvs av den *dolda* arbetslösheten. Under 1971 och 1972 har det försiggått en invandring till den öppna arbetsmarknaden av förut latent arbetssökande, dvs av de personer som vill ha men av arbetsmarknadsskäl ej sökt arbete. Till den *dolda* arbetslösheten kan också räknas de partiellt arbetslösa, dvs de som är sysselsatta men vill ha fler arbetstimmar.

I konjunkturinstitutets höstrapport 1972 gjordes en uppskattning av den "totala" arbetslösheten beräknad som det antal arbetstimmar som efterfrågades av de "öppet" arbetssökande, av de latent arbetssökande och av de partiellt arbetsökande, allt enligt arbetskraftsundersökningarna. Det visade sig att denna "totala" arbetslöshet inte var större 1971—72 än 1967—68. [Konjunkturläget hösten 1972, s 135.] Man kan invända att den "öppna" arbetslösheten är den som är av förstahandsintresse både ur socialpolitisk och ekonomisk-politisk synvinkel. Hän-syn får vid bedömningen också tas till omfattningen av beredskapsarbeten och omskolning i AMS-regi. En precisering av det sysselsättningspolitiska målet sy-

Diagram 2. Arbetslösa och lediga platser, tusental



nes i alla händelser vara på sin plats för att en värdering av den ekonomiska politiken skall bli entydig. Även om nu huvudmålet skall avse den "öppna" arbetslösheten, så bör minskningen av den "dolda" arbetslösheten 1971—72 mitt under en lågkonjunktur också beaktas. Förändringarna på denna del av arbetsmarknaden framstår i alla händelser som en speciell tröghetsfaktor, som under senare år begränsat den ekonomiska politikens möjligheter att få bukt med den "öppna" arbetslösheten.

Arbetslöshetens förändringar har här analyserats relativt utförligt därför det är dessa förändringar, jämte utvecklingen av bruttonationalprodukten, som kritiken i första hand tagit sikte på. Det är också på nämnda områden statistiken är svårast att tolka och alla omdömen måste nyanseras. När det gäller sådana mål för den ekonomiska politiken som konsumentpriser och bytesbalans är utvecklingen mer entydig och har kritiken varit mindre artikulerad.

Vad först konsumentpriserna beträffar, så gäller onekligen att "inflationen" under senare år gått raskare än tidigare — från drygt 3,5 procent per år under 1960—69 till omkring dubbla öknings-takten 1969—72. Denna acceleration av prisstegringen är dock en internationell

företeelse. Sverige har i genomsnitt hållit samma takt som omvärlden och detsamma gäller troligen också den bakomliggande kostnadsutvecklingen. På den punkten har det alltså knappast funnits anledning till kritik.

En annan sak är att det av andra skäl kan ha varit önskvärt med en mer dämpad prisstegring. Prisstegringarna hänger intimt samman med lönerörelser och utlandspriser. Prisutvecklingen skulle troligen blivit långsammare om man velat — och kunnat — hålla tillbaka satsningen på låginkomsterna. Utlandsprisernas effekter kunde ha neutraliserats med växelkursändringar. Av skäl som i huvudsak har att göra med målen för inkomstfördelningen har i praktiken prisstabiliseringen fått komma i efterhand. Det har knappast heller i kritiken framkommit specifika förslag om ingripanden på detta område utöver sådana som faktiskt gjorts bl a i form av priskontroll. Efterfrågedämpningen 1970—72 kan i själva verket anses ha gått bra mycket längre än vad som skulle kunna motiveras med hänsyn till önskemålen om prisstabilisering. Frågan om vilka offer i form av outnyttjad kapacitet man varit villig att ta med hänsyn till andra mål är då mer intressant vad beträffar den yttre balansen.

Under högkonjunkturen 1969—70 framstod den yttre balansen som det viktigaste problemet för stabiliseringspolitiken. Det rådde ganska stor enighet under förra delen av 1970 om att ge högsta prioritet åt en förbättring av handelsbalansens saldo samtidigt som man var pessimistisk om utvecklingen på detta område under resten av året. Nu svängde handelsbalansens saldo kraftigt om från minus första halvåret 1970 till plus andra halvåret — ungefär så som implicerats av prognoserna i de preliminära och reviderade nationalbudgeterna. Detta omslag sammanföll med en dramatisk nedgång av efterfrågan mätt t ex med antalet lediga platser (jämför *diagram 2*). Men balansförbättringen andra halvåret 1970 kunde för det första framstå som otillräcklig redan på kort sikt. För det andra hade långtidsutredningen med kraft pekat på behovet av en balansförbättring även på längre sikt. Hur mycket skulle dessa krav få väga in i politiken för 1971? Detta kunde förväntas bero dels på den uppfattning man kunde ha om föreliggande trade-off mellan yttre och inre balans och om värderingen av denna trade-off. Man kan för övrigt även på halvlång sikt peka på det stabiliseringspolitiska önskemålet om en valuta-reserv tillräckligt stor för att tjäna som buffert mot lagercykeln. Det torde för det mesta vara omotiverat och i alla händelser mycket svårt att kontrollera lager-svängningar med stabiliseringspolitiska instrument. Det är desto angelägnare att göra stabiliseringspolitiken oberoende av lagercykeln. Sätillvida är vårt utgångsläge bra mycket bättre nu än inför den föregående högkonjunkturen.

Vad slutligen målet för industriinvesteringarna beträffar kan nämnas att dessa åren 1970—72 ökade med i genomsnitt 3 procent årligen. Dessa ökningarna kontrasterar mot minskningarna med 4 procent årligen 1966—68 och mot de senare årens utveckling utomlands. En del av ökningarna sammanhänger med stimulansen till miljöinvesteringar. Långtidsutredningens prognos 1970—75 för dessa senare torde i själva verket redan realiseras 1970—73. Häri borde man närmast se något positivt vid bedömningen av investeringsutvecklingen.

Prognosen 1971 — ett praktikfall

Det är sant att prognoserna i konjunkturrapporter och nationalbudgeter uppvisar betydande fel. Men detta är inte nödvändigtvis detsamma som att prognoserna är dåliga eller blivit sämre — allting är ju relativt. Prognosernas "godhet" kan inte mekaniskt bedömas utifrån konstaterade avvikelser mellan prognos och utfall — ett omtyckt tidsfördriv i akademiska sammanhang. Varje prognossituation är unik och prognoserna får bedömas bli utifrån omfattningen och riktigheten av den information som man hade i prognosläget, möjligheterna att tillämpa de historiska erfarenheterna samt relativa styrkan och genomslaget av störningsfaktorerna.⁴ Det vore ju för övrigt underligt om de alldeles samma personer i konjunkturinstitutet och finansdepartementet som suttit och gjort konjunkturprognoser under hela 60-talet med åren skulle fått försämrade synskärpa. I alla fall borde "glasögonen" blivit bättre i den mån prognostekniken gått framåt. Prognostekniken *har* också gått framåt vilket framför allt möjliggjorts av att informationsunderlaget successivt bredats. Men vår insikt om de ekonomiska sammanhangen kanske ändå inte hållit den takt varmed dessa sammanhang förändrats och komplicerats. Detta kan sägas ha kommit till uttryck i minskad stabilitet i de samband, som brukar användas i keynesianska modeller. Man har en känsla av att dessa numera blivit lika instabila, som den förkättrade "omloppshastigheten" i kvantitetsteorin.

Man behöver inte imponeras av alla dem, som hävdar att de gjort bättre prognoser än de officiella. Eftersom de officiella prognoserna är de enda genomarbetade konsistenta prognoser, som görs här i landet, är det nästan nödvändigt att utgå ifrån dem. Det är sedan enkelt att lägga sig på ena eller andra sidan om de officiella prognoserna med 50 procents chans att efteråt kunna ha lyckats bättre (och tåga still om man dragit en nitlott).

Det har rests krav på alternativ i de

⁴ En total brist på sådan nyansering karakteriserar t ex Gerhard Hultcrantz' uppsats *Prognos och ekonomisk "verklighet"*. [Hultcrantz 1971.]

officiella prognoserna. Detta krav är relativt lätt (fast tidsödande) att tillfredsställa. Det är i själva verket frestande att ge alternativ med tillräckligt stor spridning för att kunna gardera sig mot kritik. Men de officiella prognoserna har i första hand till uppgift att ge vägledning för den ekonomiska politiken. Denna är ej betjänt av en uppsättning alternativ, som kanske inte skiljer sig mycket åt vad beträffar sannolikheten för deras realisering. Man behöver en central, genomarbetad prognos som politikunderlag. Och här är det inte nödvändigtvis helheten — uttryckt med BNP — som är viktigast, utan detaljutformningen tex vad beträffar utvecklingen för byggmarknaden, industriinvesteringarna och bytesbalansens saldo. En annan sak är att man kan analysera känsligheten för olika målvariabler med hänsyn till prognosernas osäkerhet. På grundval av en sådan analys kan man utforma alternativa strategier för det ekonomisk-politiska handlandet.

Stabiliseringspolitiken under de senaste åren har arbetat under en osedvanligt hög grad av osäkerhet. Detta har tenderat att förkorta de tidshorisonter varmed politiken arbetat och därmed också att påverka valet av medel. [Finansplanen 1972, s 20.] Hela denna problematik skulle i och för sig vara värd ett specialstudium.

Osäkerheten har sammanhängt med att de krafter som drog konjunkturen nedåt under 1971 var ovanligt starka och därför också ovanligt svåra att förutse och bemästra. Till de autonoma faktorerna räknar jag i detta sammanhang i första hand exporten, lagerinvesteringarna, den privata konsumtionen (förskjutningen i sparkvoten) samt, av anledningar som jag skall beröra längre fram, även de kommunala investeringarna. En jämförelse för perioden 1961—71 mellan de olika BNP-komponenternas årliga tillväxtbidrag visar för 1970—71 unika negativa förändringar vad beträffar kommunernas bruttoinvesteringar och för den privata konsumtionen (omkring 1/2 procent av BNP vardera) och en unikt stor negativ siffra för lagerinvesteringarna (drygt 2 procent). [Matthiessen 1973, s 22—23.] Dylika vittnesbörd ger en fingervisning om att både prognos- och

politikmakare haft att göra med en ovanligt svår uppgift.

Redan i konjunkturinstitutets höstrapport 1970 pekades visserligen på riskerna för en stigande arbetslöshet. Prognosen angav samtidigt betydande förbättringar av bytesbalansen, som dock kan ha framstått som otillräckliga med hänsyn till de kort- och långsiktiga kraven på förbättrad yttre balans. Även om prognoserna förutsåg utvecklingens riktning så underskattades emellertid kraften i nedgången. Därmed underskattades också handelsbalansens förbättring trots en samtidig överskattning av exporten.

Vad beträffar den privata konsumtionen sades i den preliminära nationalbudgeten att "Med tanke på momsrushens återverkningar 1971 och att vårens avtalsförhandlingar eventuellt kan förväntas bli utdragna, torde det vara rimligt att räkna med en stark dämpning av hushållens konsumtionsefterfrågan under första halvåret 1971". [Preliminär Nationalbudget 1971, s 118.] Man räknade emellertid med en rekyll andra halvåret, så att man för helåret skulle få en konsumtionsökning med omkring 1 procent. Detta innebar för hela året en minskning av sparkvoten med 0,6 procentenheter. Denna minskning syntes snarast vara tilltagen i underkant med hänsyn till de erfarenhetsmässiga samband mellan konsumtion och disponibel inkomst man då hade att räkna med. I själva verket ökade sparkvoten med 3,4 procentenheter från 1970 till 1971.⁵ Den "autonoma" förskjutningen i sparkvoten på 4 procentenheter representerade i och för sig drygt 2 procent av BNP.

Som förklaring till sparkvotens ökning kan man peka på de utdragna avtalsförhandlingarna, som för löntagarna motiverade gardering mot inkomstbortfall vid eventuell generalstrejk och som också innebar att man fick "1970 års löner till 1971 års priser". Det är svårare att förklara varför inte sparkvoten senare föll tillbaka till sin "normala" nivå. Det kan ha att göra med fortsatt osäkerhet om sysselsättningen som i fortsättningen —

⁵ I Nationalekonomiska Föreningens budgetdebatt 1970 varnade flera talare (Lundberg, Dahmén, Nabseth) för en *sänkning* av sparkvoten i samband med det ökade skattetrycket.

och detta är något nytt — även avsett tjänstemännen, dvs en kategori med relativt stora möjligheter att öka sparandet. Man kan även finna andra faktorer som både på kort och lång sikt verkat i samma riktning (hushållsstorlek, andelen pensionärer m m). Höjningen av sparkvoten är för övrigt ett internationellt fenomen. [OECD 1972, s 12.]⁶

Prognossituationen vad beträffar den privata konsumtionen kan inte sägas ha förbättrats under loppet av 1971. Hösten 1971 visste man att den privata konsumtionen — som väntat — hade minskat under första halvåret. Men det var fortfarande ovisst om sparkvoten skulle återgå till sitt förra värde eller ligga kvar på den högre nivån. Här stod man alltså inför en genuin osäkerhet med avseende på den allra största BNP-komponenten. Inga ekonomiska samband i världen skulle kunna minska den osäkerheten. Däremot är det möjligt att man skulle kunna ha haft nytta av uppgifter om hushållens inköpsplaner eller de enkla serier över hushållens "finansiella klimat", som på sina håll insamlas utomlands. Sådan information finns emellertid ännu inte tillgänglig i Sverige.

Kommunernas investeringar spelade en betydelsefull roll för den ekonomiska utvecklingen 1970—71. När den preliminära nationalbudgeten för 1971 uppgjordes vid årsskiftet 1970—71 stod till förfogande en urvalsundersökning från november 1970. Kommunernas egna investeringsuppgifter pekade på ungefär oförändrad nivå 1970 jämfört med 1969. (I själva verket fanns ännu inte ens definitiva siffror för nivån 1969.) Uppgifterna bedömdes som trovärdiga bl a med hänsyn till de sannolika effekterna av den mycket hårda kreditåtstramningen under 1970. Nu efteråt vet vi att kommunernas investeringar ökade 1969—70 med omkring 10 procent. Hade man vetat detta vid slutet av 1970 hade utgångsläget för prognosen för 1971 varit ett helt annat.

Kommunernas planer för 1971 pekade på någon minskning. Prognosen sattes också till -1 procent, vilket kan synas lågt med tanke dels på den förmodat unika stagnationen 1970 dels på att de för 1971 sannolika kreditlättnaderna borde ge någon stimulans. I själva verket minskade kommunernas investeringar

1970—71 med omkring 10 procent. Nationalbudgeten för 1971 hade alltså en nära nog exakt bild av stagnationen 1969—71 men missade helt uppgången 1970 och nedgången 1971. Till prognoshistorien hör att först hösten 1971 fick man en tillnärmelsevis riktig bild av vad som 1970 hade hänt och 1971 höll på att hända med kommuninvesteringarna. Akademikerstrejken våren 1971 hade den konsekvensen att både insamlandet och bearbetningen (i SCB) av marsenkäten för kommunerna försvårades så att meningsfull information inte kunde erhållas.

Den sannolikt viktigaste förklaringen man i efterhand kan finna till kastningarna i de kommunala investeringarna 1969—71 är den kommunsammanslagning, som ägde rum vid årsskiftet 1970/71. Ett stort antal då "försvinnande" kommuner passade på att investera under 1970. Finansieringen tycks inte ha vållat några svårigheter. Upplåningen på den reguljära marknaden ökade, likviditeten drogs ner och upplåningen utanför banker och andra kreditinstitut antog mycket stora proportioner. Under 1971 minskade investeringarna rekylartat. Varken kreditåtstramningen 1970 eller kreditlättnaderna 1971 synes ha haft nämnvärd betydelse för kommunernas handlande. Detta framgår av den enkätundersökning konjunkturinstitutet gjort av kreditpolitikens och andra faktorerers verkningar på kommunernas investeringar 1969—71. (Se vidare följande avsnitt.) Avsaknaden av sådana effekter och de faktiskt stora kastningarna i kommuninvesteringarna illustrerar det förhållandet att kommunsektorn åtminstone på kort sikt knappast kan räknas som ett "styrinstrument" för den ekonomiska politiken utan att dess förändringar snarast bör uppfattas som autonoma.

Vad beträffar exporten kom prognosen — för ovanlighetens skull — att ligga högt över utfallet (8 resp 4 procent). Exportprognosen låg i linje med den vid prognostillfället tillgängliga importpro-

⁶ Som förklaring till sparkvotens höjning och frångåendet av denna kvots tidigare pro-cykliska beteende anförs bl a att konsumenterna kan ha varit utsatta för "money illusion" vid de accelererande pris- och inkomststegringarna. (Nominella konsumtionsutgifterna hålls oförändrade eller släpar efter.)

gnosen (från OECD) på 8 procent för hela Västeuropa. Innebörden av prognosen var alltså att Sverige skulle behålla sina exportandelar på den västeuropeiska marknaden. Detta kan sägas ha varit en försiktig exportprognos, eftersom den svenska ekonomin kunde förutsättas ligga i en låg konjunkturfase jämfört med omvärlden. I själva verket blev den internationella utvecklingen betydligt sämre än väntat bl a i de för Sverige viktiga länderna Västtyskland och Storbritannien. Konjunkturförsämringen tog sig uttryck i en svag efterfrågan på investeringsvaror, vilket drabbade den svenska exporten av verkstadsprodukter, av järn och stål samt av järnmalm. Därtill kom ett våldsamt lageromslag på den västeuropeiska massamarknaden, vars omfattning — givet de knapphändiga informationer som finns på detta område — var ganska svår att förutse.

Lagerutvecklingen inom Sverige prognoseras ganska väl. Minskningen i lagerinvesteringarna 1970—71 uppgick i och för sig som nämnts till omkring 2 procent av bruttonationalprodukten. I nationalbudgeten för 1971 sattes lagerprognosen till drygt 1,5 procent av BNP. På den punkten kan prognosen betraktas som lyckad.

Sammanfattningsvis anges i *tablå 1* de prognoser för 1971, som publicerades från konjunkturinstitutets höstrapport 1970 och successivt under 1971. Efter som vid nationalbudgetarbetet konjunkturinstitutets och finansdepartementets prognoser avvek något från varandra har alternativen införts sida vid sida. Det är här på sätt och vis fråga om sådana pro-

gnosalternativ, som efterlysts av kritiken.

I *tablå* har även medtagits de utfallsberäkningar som gjordes *efter utgången av 1971* allteftersom nytt statistiskt material successivt inflöt. Under loppet av 1972 nedreviderades som synes BNP för 1971 från +0,3 till -0,6 — och det är säkert ännu inte slutreviderat. Man får härav en uppfattning om hur pass stora statistiska osäkerhetsmarginaler det handlar om på detta område. Till saken hör vidare att det finns två olika beräkningssätt för BNP — från efterfrågesidan och från produktionssidan. Senaste budet för BNP-förändringen 1970—71 ligger sålunda för närvarande mellan -0,6 (från användningssidan) och +0,5 (från produktionssidan).⁷

Det finns i denna artikel inte utrymme för en uppföljning av prognoshistorien utöver den "case study", som här presenterats för konjunkturavmattningen 1971. Syftet med denna relativt utförliga granskning har varit tvåfaldigt. För det första har jag velat visa hur nyanserat över huvud taget varje prognossituation måste bedömas. För det andra har jag velat visa att prognoserna klart angav konjunkturomslaget fast de missade den styrka och snabbhet varmed depressionsfaktorerna gjorde sig gällande. Både kraften i de autonoma faktorerna och den därmed sammanhängande osäkerheten i prognosläget bör naturligtvis beaktas vid bedömningen av stabiliseringspolitiken.

⁷ I pressläggningsögonblicket meddelas att enligt Statistiska centralbyrån nu BNP var *oförändrad* mellan 1970 och 1971 (mätt från användningssidan).

Tablå 1. Procentuell förändring av BNP 1970—71

	Konjunkturinst	Finansdep
<i>Prognos</i>		
Höstrapporten 1970	2,9	
Preliminär nationalbudget 1971	2,0	2,8
Reviderad nationalbudget 1971	1,8	2,5
Höstrapporten 1971	1,2	
<i>"Utfall"</i>		
Preliminär nationalbudget 1972		0,3
Reviderad nationalbudget 1972		0,3
Höstrapport 1972	0,2	
Preliminär nationalbudget 1973		-0,6

Penningpolitiken

Penningpolitiken började åtstramas under början av 1969, skärptes kraftigt vid mitten av året och blev maximalt restriktiv under andra halvåret. Denna restriktivitet bibehölls under större delen av 1970. Mot slutet av 1970 kom en omsvängning till uttryck i det sätt på vilket statsskuldspolitiken handhades. Från 1971 lättades penningpolitiken radikalt och blev från mitten av året i princip obegränsat expansiv, till en början möjligen med undantag för konsumtionskrediterna. I stort sett kan man nog säga att penningpolitiken till sin timing varit väl konjunkturanpassad. Diskussionen har också mer gällt graderingen av de effekter åtgärderna kan ha haft. Enligt kritiken var effekterna alltför svaga under början av högkonjunkturen och alltför kraftiga mot dess slut.

Någon effekt på *kreditmarknadens* utveckling synes penningpolitiken i själva verket inte ha haft under första halvåret 1969. Banksystemets utlåning fortsatte i snabb takt. En bl a därmed sammanhängande ökning av likviditeten ägde rum inom olika "reala" sektorer av ekonomin — hos företagen, kommunerna och allmänheten.⁸ Detta kan ha bäddat för och tillspetsat bl a den kraftiga ökningen av lagerinvesteringen under 1969 och början av 1970. Man kan med anledning härav hävda att restriktiviteten borde ha satts in tidigare — eller från början kraftigare — så att penningpolitiken kunde ha börjat "bita" redan under första halvåret 1969. En bedömning av detta slag kräver som nämnts en närmare beskrivning av prognossituationen under den aktuella perioden. I jämförelse med kritikerna kan man nog säga att riksbanken var ute i mycket god tid. Låt oss emellertid bortse härifrån och

placera oss på efterklokhetens upphöjda plattform, där vi nu kan se hur konjunkturförloppet faktiskt gestaltades och i viss mening blev "överhettat". Kan vi ändå tveklöst komma fram till ovan nämnda kritik av penningpolitiken?

Så vitt jag förstår måste man ytterligare redovisa (svårbevisbara) hypoteser för de penningpolitiska medlens effektivitet under olika konjunkturfaser. Detta sammanhänger med den vikt man över huvud taget tillmäter de "finansiella" faktorerna och speciellt då den roll som spelas av den organiserade kreditmarknaden på vilken ju riksbanken i första hand agerar.

Högkonjunkturerna 1964—65 och 1969—70 föregicks av en kraftig "likvidisering" av samhällsekonomin. Likvidiseringen underlätades av de budgetunderskott och förbättringar av den yttre balansen, som brukar karakterisera konjunkturavmattningen. I den mån riksbanken inte motverkar nämnda utveckling likvidiseras banksystemet. Men det kanske viktigaste momentet är den samtidiga ökning av ut- och inlåning, som möjliggöres av banksystemets likvidisering och motiveras av den privata sektorns önskan om god likviditet inför en förväntad högkonjunktur. Detta motiv blir desto starkare ju bittrare erfarenheter man har av riksbankens reaktionsmönster under föregående högkonjunktur. Desto svårare blir det därför senare för riksbanken att få under kontroll den elasticitet i den finansiella sektorn, som den själv funnit det angeläget att medverka till och som förmodligen varit nödvändig för att bryta en lågkonjunktur.

⁸ I konjunkturrapporternas och nationalbudgeternas kreditmarknadskapitel finns redogörelser för de penningpolitiska åtgärderna och utförlig dokumentation av utvecklingen på kreditmarknaden.

Tabell 1. Industrins finansieringsmönster 1968—1970. Mkr.

	1968	1969	1970
Finansiellt sparande	600	-600	-3 600
Upplåning på reguljära kreditmarknaden	1 100	1 400	700
Nettoupplåning utanför reguljära inhemska kreditmarknaden	400	-2 200	4 300
Likviditetsförändring	1 000	-500	-300

Elasticiteten i det finansiella systemet kan illustreras med *tabell 1* och *tabell 2* över industrins och kommunernas reguljära upplåning respektive deras finansiering genom ackumulerade likvida medel och upplåning på den "grå" marknaden.

Finansräkenskaperna för industrin är som synes inkonsistenta, eftersom *tabell 1* implicerar betydande oförklarade restposter. Det framgår emellertid tydligt att nettoupplåningsbehovet representerat av det finansiella sparandet var relativt obetydligt 1967—1969 och att den reguljära upplåningen var stor i förhållande till nettoupplåningsbehovet. Finansiella tillgångar ackumulerades därför i form av likvida medel 1968 och som nettoutlåning till andra sektorer 1969. Den våldsamma lageruppladdningen återspeglas i det stora negativa finansiella sparandet för 1970. Den penningpolitiska åtstramningen kommer till uttryck i halveringen av upplåningen på den reguljära kreditmarknaden. Men denna reduktion vägde som synes lätt jämfört med nettoupplåningen på den "grå" marknaden (bl a i utlandet) på mer än 4 miljarder kronor. Bakom denna siffra ligger en bruttoupplåning på 8,4 miljarder och en utlåning på 4,1 miljarder. Det har alltså också ägt rum en avsevärd utjämning mellan överskotts- och underskottsföretag — ett utslag bl a av den betydande roll företagets kassadirektörer numera spelar. Vidare utnyttjades 1969 och 1970 i stort sett den likviditet, som ackumulerats 1968.

Utvecklingen skulle med säkerhet ha framstått som än mer profilerad om den hade kunnat redovisas per halvår. Men även de grova helårssiffrorna visar med all tydlighet den marginella roll som spelats av den reguljära kreditmarknaden. Detta stämmer också överens med resultatet från en enkätundersökning av kre-

ditpolitikens effekter på industriföretagen. [Konjunkturinstitutet 1973.]⁹ För kommunernas del kommer man fram till liknande slutsatser, se *tabell 2*.

Åren 1968 och 1969 karakteriserades av ett finansieringsunderskott, som mer än täcktes av upplåningen på den organiserade kreditmarknaden. Samtidigt ökade likviditeten med en halv miljard. År 1970 mer än fördubblades det finansiella underskottet. Den reguljära upplåningen ökade trots kreditåtstramningen. Ovannämnda undersökning om kreditpolitikens effekter gav också mycket obetydliga utslag för kommunernas investeringar. Hälften av underskottet kunde i själva verket finansieras genom upplåning på den "grå" marknaden och genom förbrukning av likvida medel. (Dessa hade i betydande utsträckning ackumulerats redan 1967.) Liksom för industrin döljs bakom nettosiffran för den reguljära nettoupplåningen en betydande intersektoral utjämning mellan över- och underskottskommuner. Även för kommunerna erhålles alltså bilden av en mycket stor elasticitet i finansieringen.

Om den här givna tolkningen av den finansiella utvecklingen för industrin och kommunerna har fog för sig, måste uppenbarligen talet om "idiotstoppet" på kreditmarknaden 1969—70 nyanseras åtskilligt. Det kan ha varit en påtaglig realitet för högre banktjänstemän, men verkningarna på samhällsekonomin i stort är mera tveksam. I motsvarande mån försvagas då också hypotesen att kreditåtstramningen gav stöten till och försvårade den följande konjunkturför-sämringen. Det är å andra sidan ganska klart att penningpolitiken under 1971

⁹ Texttabellen diskuteras närmare i denna publikation. Enkäten ger dock tydligt utslag för en kreditpolitisk effekt på gruppen medelstora företag.

Tabell 2. Kommunernas finansieringsmönster 1968—1970. Mkr.

	1968	1969	1970
Finansiellt sparande	-1 150	-1 200	-2 700
Upplåning på reguljära marknaden	1 300	1 250	1 400
Nettoupplåning utanför reguljära marknaden	150	150	500
Likviditetsförändring	300	200	-800

och 1972 knappast hade kunnat vara lättare. Det är dock möjligt att bankerna i sin lånepolitik med hänsyn till risken för ett så småningom förnyat "idiotstopp" varit mer återhållsamma än de annars skulle ha varit.

Finanspolitiken

Kraven på finanspolitiken blir beroende dels av de konjunkturpolitiska målen, dels den roll man tillmätt penningpolitiken och dels av styrkan av de kontraktiva faktorer som konjunkturpolitiken ställts inför. Dessa aspekter har var för sig belysts i det föregående. Men innan man kan komma fram till en bedömning av finanspolitiken måste man ta ställning till vad som skall menas med finanspolitik. Det är här fråga om gränsdragningen mellan de "autonoma" faktorerna å ena sidan och spelrummet för de motkonjunkturrella åtgärderna å den andra. Denna gränsdragning kan i princip bli avgörande för bedömningen av finanspolitikens "perversitet". Om i en konjunkturavmattning en kraftig kontraktiv efterfrågekomponent räknas som handlingsparameter, kan finanspolitiken komma att framstå som "pervers" (procyklisk) och samtidigt de autonoma depressiva krafterna som relativt lätta att neutralisera. Vid en annan gränsdragning kan finanspolitiken bedömas ha verkat i rätt riktning och samtidigt ställts inför en "autonom" kontraktion av en formidabel storleksordning.

Underlag för en diskussion av det här antydda problemet har i själva verket sedan åtskilliga år regelbundet förelegat i både de preliminära och de reviderade nationalbudgeterna. Redovisningen har formen av tabeller och diagram för den offentliga sektorns kalkylerade inverkan på samhällsekonomin mätt i procent av BNP till fasta priser. Härvid göres en uppdelning mellan staten, kommunerna, bostadsbyggandet och socialförsäkringssektorn. En särskild beräkning utföres också för den del av totala effekten som sammanhänger med "vissa automatiska inkomstförändringar".¹⁰

De beräkningar av finanspolitikens inverkan på samhällsekonomin som används i nationalbudgeten skiljer sig i en

del avseenden från dem som gjorts av Lars Matthiessen. Det finns emellertid ingen anledning att här ta upp metodiken till närmare diskussion. Brister i modellteknik och statistik gör att man egentligen endast kan uttala sig om riktningen av förändringarna i de finanspolitiska effekterna och möjligen få en mycket grov uppfattning av deras storleksordning. Approximationsgraden torde i själva verket vara sådan att redan förändringarna i det förkättrade budgetsaldoet kan ge en indikation på den statliga verksamhetens effekter, som inte på ett avgörande sätt modifieras av mer sofistikerade metoder.¹¹

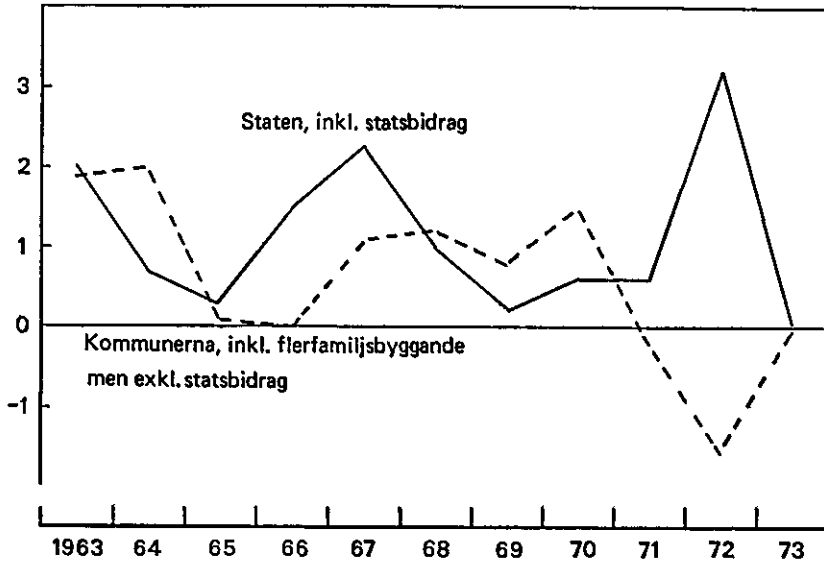
De i nationalbudgeten redovisade kalkylerna visar i och för sig procykliska "perversa" effekter för åren 1969—71, som är ännu kraftigare än de Matthiessen kommer fram till. [Preliminär nationalbudget 1973, s 172.] Man har alltså inte behövt gå längre än till de senaste årens nationalbudgeter för att få belägg för den föregivna "perversiteten" i finanspolitiken.

Det är emellertid inte valet av beräkningsmetodik, som är det viktigaste vid bedömningen av finanspolitiken i egentlig mening. Mer avgörande är frågan om vad som verkligen skall kunna räknas till finanspolitik i betydelsen av statmakterna påverkbar efterfrågan på varor och tjänster. Man bör här kanske skilja mellan vad som å ena sidan kan ha varit möjligt i princip och sett i historiskt perspektiv och å andra sidan vad som är praktisk politik i en konkret situation. Vi får här hålla oss till det senare fallet för att undvika en historieskrivning alltför långt tillbaka i tiden. Det kan kanske då anses befogat att föra socialförsäkringssektorn ur bilden, när man diskuterar utrymmet för stabiliseringspolitiken

¹⁰ Dessa beräkningar har alltsedan 1969 utförligt relaterats i flera nationalbudgeter. Metodiken har utarbetats i finansdepartementet under ledning av planeringschefen Lars Lindberger.

¹¹ Hänsynstagande till "budgetautomatiken" i nationalbudgetens kalkyler ger större utslag men samma riktning för förändringarna vid en jämförelse mellan de korrigerade och icke korrigerade effekterna. Det kan också nämnas att utvecklingen av det vanliga budgetsaldot och det i Förenata staterna beräknade "full employment surplus" visar en ganska god överensstämmelse.

Diagram 3. Den offentliga sektorns inverkan på samhällsekonomin



1971—72. Avgifterna till ATP sätts periodvis och var i förväg bestämda till 1975. (Omprovningen för 1973 representerar således en innovation.) Bl a på grund av de speciella mål som uppställts för AP-fonden lever denna också till synes sitt eget liv utanför både penning- och finanspolitiken. Därmed är det inte sagt att den borde göra det. Det är emellertid här snarast fråga om ett av de många institutionella förhållanden som måste beaktas i ett givet läge.

Jag har tidigare angivit skäl för att kommunernas utgifter åtminstone på kort sikt är svåra att styra centralt. Under senare år har det även blivit allt svårare att använda bostadsinvesteringarna som konjunkturpolitiskt styrinstrument. Detta får tas som ett givet faktum — en annan fråga är vilka värderingar och vilken politik som lett fram till detta läge. Både 1971 och 1972 gjordes dock stora ansträngningar att stimulera bostadsbyggandet. En viss framgång uppnåddes beträffande småhusbyggandet, men detta kunde inte kompensera en successiv nedgång av flerfamiljsbyggandet.

Skillnaden i ovannämnda hänseenden mellan lågkonjunkturen 1965—67 och 1970—72 är slående. Den statliga verksamheten hade en betydligt större expansionseffekt 1970—72 än 1965—67. Men

1965—67 utgick dessutom en kraftfull kontracyklisk effekt från kommun och bostadssektorn — denna effekt uteblev helt 1970—72. [Preliminär nationalbudget 1973, s 173.] Man kan i själva verket visa upp en ännu gynnsammare bild av den effekt som utgått från den statliga sektorn — respektive ytterligare poängtera den kontraktion, som ägde rum inom den kommunala sektorn. Man kan nämligen med viss rätt från kommunernas utgifter dra statsbidragen, som i själva verket kan ses som en möjlighet för statsmakterna att på kort sikt påverka kommunerna. Dessa utgifter påföres då i stället den statliga sektorn som en direkt utgift för varor och tjänster. Man kan vidare i kommunsektorn lägga flerfamiljsbyggandet, som till en del kan ses som en kommunal handlingsparameter. Man får då som visas i *diagram 3* för kommunerna ett omslag från positiv effekt 1970 till negativ 1971 och 1972. Den statliga inverkan är svagt positiv 1971, mycket kraftigt expansiv 1972. [Preliminär nationalbudget 1973, s 174—176.]

Även när man diskuterar enbart de statliga åtgärderna i trängre bemärkelse bör vissa nyanseringar göras med hänsyn till vad som skall räknas till finanspolitisk effekt. Den skatteomläggning som gjordes vid årsskiftet 1970/71 var bestämd i förväg. Detta torde ha inneburit

att man — bli med hänsyn till avtalsförhandlingarna — inte ansåg sig ha fria händer att konjunkturpassa de i detta skattepaket ingående komponenterna, särskilt då de direkta och indirekta skattesatserna. Till skattepaketet kan också räknas höjningarna av preliminärskattuttaget. Detta har tidigare hållits i underkant men fick för 1971 snarast en slagsida i motsatt riktning. Detta var en åtgärd, som kom att slå hårdare än avsett men som i praktiken var omöjlig att korrigera under året.

Den statliga sektorns påverkan — fastän klart motcyklisk — kan trots här gjorda nyanseringar i bedömningen — likväl i efterhand framstå som alltför otillräcklig. Man får emellertid åter ta i beaktande det som ovan sagts om osäkerheten kring prognossituationen vid början av 1971. Därtill kommer också hänsynen till de sedan länge eftersträva- de, och icke från något håll emotsagda önskemålen om förbättrad bytesbalans och ökat utrymme för den privata sektorns investeringar.

Under vårens lopp aktualiserades successivt frågan om ekonomisk stimulans, särskilt i samband med den reviderade nationalbudgeten och konjunkturbarometern för första kvartalet. En del åtgärder vidtogs också under våren och sommaren 1971. (Kreditpolitiken, 10-procentigt investeringsavdrag, tidigarelagt avskaffande av investeringsavgiften, frisläpp av investeringsfonder, beredskapsarbeten, ökade bostadsramar.) Först på hösten 1971 kunde egentligen frågan om en mer massiv konjunkturstimulans sägas på allvar ha aktualiserats. Det "politikpaket" som beslutades i oktober kunde emellertid inte förväntas få någon omedelbar effekt. Det framgår av *diagram 3* att den expansiva effekt som utgick från den statliga sektorn under 1972 i stället blev av en rekordartad storleksordning.

En uppdelning på halvår skulle dock förmodligen visa att tyngdpunkten av åtgärdseffekterna kom att ligga på första halvåret 1972. Denna tidsdimensionering av konjunkturpolitiken får återigen ses mot bakgrunden av osäkerheten i prognossituationen. Man ville hösten 1971 hålla möjligheterna öppna att kunna utnyttja en sannolik uppgång i den internationella konjunkturen under loppet av

1972 — och undvika en upprepning av det hårt kritiserade ivägsläppandet av en högkonjunktur på det sätt som gjordes 1968—69. Det var också högst osäkert hur arbetstidsförkortningen skulle påverka efterfrågan på arbetskraft. Genom att göra konjunkturpolitiken kortsiktigt flexibel skulle man ha friare händer vid en omprövning en bit in på 1972. För att uppnå kortfristighet i politiken ansågs det vara rationellt att i första hand använda selektiva åtgärder, vars effekter kunde något så när förutses till sin storlek och tidslokalisering. Varken i det ena eller andra hänseendet kan sådan kunskap sägas föreligga vad beträffar "generella" åtgärder av typ allmänna skattesänkningar.

I själva verket tycktes utvecklingen under första halvåret 1972 motivera stor försiktighet med insättandet av nya expansiva åtgärder. En bottenpunkt för industrins kapacitetsutnyttjande synes ha nåtts fjärde kvartalet 1971. Orderingången förbättrades under första halvåret 1972 och resursutnyttjandet såsom det registreras i konjunkturbarometern drogs uppåt (*diagram 1*). Tack vare ökat småhusbyggande ökade totala bostadsbyggandet (säsongrensat) under första halvåret. Även industrins byggnadsinvesteringar ökade första halvåret i samband med stimulansen från de statliga åtgärderna. Antalet lediga platser steg och antalet arbetslösa sjönk (*diagram 2*).

Emellertid visade det sig under sommaren att första halvåret 1972 varit en kortlivad "miniboom" med ungefär samma förlopp som under sommarhalvåret 1967. Liksom då kan utvecklingen delvis förklaras av att den internationella konjunkturuppgången kom av sig. Andra halvåret 1972 uteblev också fortsättningen på den förbättring av den privata konsumtionen som man tyckte sig skönja under första halvåret. Arbetstidsförkortningen tycks ha gett företagen en blott tillfällig känsla av brist på arbetskraft. Den kompensterades i oväntat stor utsträckning med övertid för redan anställda och inte med nyanställning (detta gäller särskilt kommunerna och handeln). Lagercykeln utövade fortfarande en kontraktiv effekt. På byggsidan sjönk aktiviteten åter ihop, när de statliga åtgärderna började trappas ner. Den ekono-

miska politiken hindrade en fortsatt betydande ökning av arbetslösheten 1972. Sysselsättningen ökade något, men inte så mycket som behövdes för att vända arbetslöshetskurvan nedåt.

Slutord

Jag har i det föregående avsett att belysa om än inte skingra oklarheten kring målformuleringarna och svårigheterna att återuppliva en prognossituation. Denna analys har bara varit illustrativ och fragmentarisk. Bedömningen av kommentarerna till stabiliseringspolitikens tidsanpassning och effekter har därför också varit ofullständig och tentativ. Ett underbyggt ställningstagande förutsätter — från mina utgångspunkter — en mer detaljerad beskrivning av konjunkturutvecklingen anknuten till en prognoshistoria och en kontinuerlig utvärdering av målen.

Jag har framför allt velat påvisa hur svår stabiliseringspolitiken i flera avseenden är. Den är svår redan med hänsyn till den osäkerhet, som med nuvarande statistiska information och teknik vidlåder prognoserna. Den är svår med hänsyn till den otillräckliga kunskap man har om de ekonomiska sammanhangen och de ekonomiska medlens verkningar. Konsekvenserna av dessa osäkerheter är för det första att man gärna väntar och ser ett tag innan en prognos om ändrad konjunkturtendens kan anses säkerställd. Osäkerheterna leder för det andra till att besluten om den ekonomiska politiken fattas bitvis med en preferens för kortsiktiga och såvitt möjligt förutsebara effekter. Kritikerna borde mer än hittills försöka sätta sig in i prognos- och politikmakarnas i dessa sammanhang säkert ofta högst allvarliga upplevelser av osäkerhet och risk.

Utvecklingen under den senaste konjunkturavmattningen har varit ovanligt svår att prognosera och att hantera ekonomiskt-politiskt. Vad penningpolitiken beträffar torde man ändå kunna säga att den varit i tiden väl konjunkturpassad. Kritiken har också närmast skjutit in sig på de stora kastningarna i dess utövande. Häremot skulle jag snarast vilja hävda att den trots sin extrema hårdhet 1969—70 respektive extrema lätthet 1971—72

ändå bidragit relativt lite till att utjämna konjunkturen.

Dag Hammarskjöld formulerade vid slutet av 1940-talet en "maktlöshetsdoktrin" för riksbankens möjligheter att agera i vissa lägen, speciellt med avseende på ränteutvecklingen. [Hammarskjöld 1946.] Sedan 'dessa har arsenalen av penningpolitiska instrument avsevärt utvidgats liksom riksbankens erfarenhet av att hantera dessa instrument. Detta gäller emellertid utvecklingen på den *organiserade* kreditmarknaden. Marknaden utanför kreditinstituten är avsevärt mycket svårare att påverka och torde relativt sett ha kommit att väga allt tyngre. En viktig faktor har härvid varit kreditmarknadens internationalisering. Penningpolitikens effektivitet kan därigenom i själva verket gradvis ha reducerats. Kvar står också riksbankens oförmåga — eller ovillighet — att bedriva penningpolitik i den meningen att man låter räntan spela över de större intervall, som blir påkallade ju mer prisstegringarna reducerar realräntan. I motsvarande mån tappar man inflytandet över den "grå" marknaden. Oförmågan — eller ovilligheten — att rucka på växelkurserna har också kommit att framstå som en alltmer besvärande restriktion för det stabiliseringspolitiska handlandet.

Vad beträffar finanspolitiken har jag för det första argumenterat för en separat bedömning av dess olika komponenter. Man kan inte utan vidare klumpa ihop ett antal efterfrågeeffekter och sätta på dem etiketten "finanspolitik". Den ekonomiska politikens möjligheter får bedömas mer nyanserat än så. I den här diskuterade konjunkturfasen bör sålunda beaktas de handlingsbegränsningar, som rådde beträffande kommuner och bostadsbyggande. Resultaten av den första stabiliseringspolitiken får ses mot bakgrunden av den "autonoma" kraften i konjunkturedgången och tyngden av den börda som därigenom kom att falla på finanspolitiken — förutsatt då att min bedömning av penningpolitiken är tillnärmelsevis riktig. Man får också ta hänsyn till den "otur" som utformningen av finanspolitiken i trängre bemärkelse hade i den meningen att en förutbestämd skattereform trädde i kraft vid årsskiftet 1970/71 och att den tekniska utform-

ningen av skatteskalorna fick en olycklig kontraktiv effekt. En lärdom härav för framtiden skulle vara, att beslut om åtgärder, som har konjunkturpolitisk relevans, om möjligt också bör konjunktur-anpassas. (Detta gäller t ex också ATP-avgifterna.) Den konjunkturpolitiska arsenalen skulle härigenom kunna utökas avsevärt.

En nyanserad bedömning ger enligt min mening inte till resultat att finanspolitiken kan kallas "pervers" — ganska långt därifrån. Men man kan i efterhand hävda att även med under 1971 tillgängliga informationer — t ex i form av de ovan redovisade successiva BNP-prognoserna — kunde och borde den ekonomiska politiken ha gjorts mer expansiv än den faktiskt blev. Härvid bör dock ihågkommas den ovanligt stora osäkerhet med vilken dessa prognoser upplevdes. Politikbedömningen gäller vidare i första hand om man hårt prioriterar de sysselsättningspolitiska målen. Jag har dock sökt vissa att bedömningen av måluppfyllelsen även på detta område måste nyanseras betydligt mer än vad som vanligen har skett i debatten. Därtill kommer slutligen hänsynstagandet till övriga mål som bytesbalans och investeringsutveckling.

Det vore önskvärt om den typ av diskussion det här är fråga om kunde preciseras med hänsyn till mål, "modellförsättningar" och medel. En sådan precisering framstår som självklar när man på ett mera abstrakt plan i form av "modeller" analyserar ekonomiska förlopp och det sätt på vilka dessa påverkas av olika ekonomisk-politiska instrument. Det finns dock numera så många modeller — och så många möjligheter att välja "lagstrukturen"¹² inom varje modell — att man genom lämpligt val skulle kunna få fram försvar för eller argument mot nästan vilken ekonomisk politik som helst. Dessa möjligheter föreligger redan inom ramen för vad man skulle kunna kalla de keynesianska, väsentligen från efterfrågesidan och inom ramen för nationalräkenskaperna uppbyggda modellerna. Valmöjligheterna blir ännu större om man utsträcker dem till de mone-

taristiska modellerna som centreras kring sådana variabler som penningmängd, monetär bas och kreditgivning.

Därför bör man inte alltför tvärsäkert sätta sig till doms över en ekonomisk politik — inte ens när bedömningen så långt möjligt underbyggs med den kunskap man får tillfället förfogar över. Man behöver bara erinra om den omvärdering i ljuset av keynesiansk teori och målvärdering som redan på 30-talet gjordes av den under 1920-talet förda ekonomiska politiken. Likaledes har den under 30-talet förda finanspolitiken omvärderats när man — nu inom ramen för keynesiansk teori — med modellanalys och exaktare mätmetoder kunnat bättre beakta bl a den betydelse de flytande växelkurserna och kronans depreciering haft för konjunkturuppgången. Vem vet hurdana bedömningarna blir av de senaste årens ekonomiska politik när keynesiansk teori och dithörande statistikbyggnad och målvärderingar kanske ersatts med något annat?

Referenser

- Economic Survey for Europe*, [1969], Part 1, Geneva.
Finansplanen, [1972], Bilaga 1 till Statsverkspropositionen 1972, Stockholm.
 Hammarskjöld, Dag, [1946], "Reflexioner kring ett ranteproblem", *Ekonomisk Tidskrift* 1946: 4.
 Hultcrantz, Gerhard, [1971], "Prognos och ekonomisk verklighet", *Svensk finanspolitik i teori och verklighet*, Erik Lundberg m fl, Stockholm.
 Konjunkturinstitutet, [1973], "Effects of Credit Policy Swedish Survey Evidence 1969—71", *Occasional Paper No. 7*, Stockholm.
Konjunkturläget hösten 1972, Stockholm.
 Matthiessen, Lars, [1973], "Finanspolitiken i Sverige: styrka genom stagnation", *Ekonomisk Debatt* årgång 1, nr 1.
 Nationalekonomiska Föreningen, [1973], "Förhandlingar 73-01-15", *Ekonomisk Debatt* årgång 1, nr 1.
 OECD, [1972], *Economic Outlook* No. 12, Paris.
Preliminär nationalbudget, [1973], Stockholm.

En kommentar av Lars Matthiessen till professor Kraghs artikel återfinns under "Replikor och kommentarer" på sidan 186.

¹² Härmed avses olika kombinationer av fördröjningar mellan åtgärder och effekter.