

## Ett land som alla andra?

Den öppna arbetslösheten förblev låg i Sverige under 1970- och 1980-talen trots oljekriser och negativa efterfrågechocker i OECD-området. Efter en exceptionell överhettning vid slutet av 1980-talet drabbades landet av massarbetslöshet vid början av 1990-talet. Statsvetaren Johannes Lindvall har skrivit en bok som sammanfattar hans doktorsavhandling om svensk ekonomisk politik under efterkrigstiden. Avhandlingen bygger på ett stort antal intervjuer med centrala aktörer i svensk ekonomisk politik. Lindvall behandlar orsakerna till att Sverige blev ett land som alla andra under 1990-talet. Men han är främst intresserad av frågan varför Sverige lyckades behålla full sysselsättning så länge. Enligt Lindvall var "globalisering" ett faktum redan på 1970-talet genom avregleringar av kapitalmarknaden och Bretton Woods-systemets sammanbrott. Vidare hade utbuds- och efterfrågechocker under 1970- och 1980-talen försämrat förutsättningarna för full sysselsättning även i vårt land.

Lindvall räknar först upp en rad

mindre viktiga orsaker till den försenade omläggningen av den ekonomiska politiken i Sverige. Den borgerliga regeringspolitiken 1976–82 motsäger en tes om att en stark socialdemokrati stod som garant för full sysselsättning. Lindvall tonar dessutom ned betydelsen av unika politiska institutioner – samordnade löneförhandlingar (fram till mitten av 1980-talet) kunde inte hålla den svenska löneökningstakten inom de samhällsekonomiska ramarna. Han polemiserar också mot tesen att keynesianismen överlevde längre som ekonomisk-politisk doktrin i Sverige. Alternativa ekonomiska teorier hade även vunnit terräng i vårt land i början av 1980-talet.

Lindvalls huvudförklaring till att Sverige uppvisade full sysselsättning så länge är vår politiska kultur. Det fanns här en stor enighet om behovet av en stark, interventionistisk stat och av en ekonomisk politik för hög sysselsättning som skapade förutsättningar för (annan) välfärdspolitik. Denna politiska kultur försvagades under 1980-talet. Ett uttryck för kulturförändringen var att den ekonomiska politiken nu kom att styras av rent ekonomiska hänsyn, dvs av omedelbara makroekonomiska mål.

Lindvalls tes om ett brott i svensk ekonomisk politik kring 1990 är inte

## BOKANMÄLAN

Johannes Lindvall:  
*Ett land som alla andra. Från full sysselsättning till massarbetslöshet.* Bokförlaget Atlas, 2006, 155 sidor, ISBN 917389190-8.

invändningsfri. För det första överlevde den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Användningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kulminerade under den borgerliga regeringsperioden 1991–94. Det är rimligt att betrakta den nuvarande ekonomisk-politiska regimen i Sverige som en hybrid mellan en keynesiansk efterkrigsmodell, Rehn-Meidnermodellen (se arbetsmarknadspolitiken), och en modell som i brist på en bättre benämning kan kallas för nymonetaristisk (Erixon 2007). För det andra är det svårt att tala om en helt ny politisk kultur (och en helt ny ekonomisk-politisk regim) i Sverige med tanke på den nuvarande borgerliga regeringens åtgärder i syfte att minska arbetslösheten och öka arbetskraftsdeltagandet, inte minst för att underlätta välfärdsstatens finansiering. Det är också svårt att se regeringens ställningstagande för kollektivavtal och trygghetslagar som ett brott mot ett äldre normsystem. Kulturella förhållanden har ett bestående inflytande över människors attityder och beteenden och kan därför knappast leda till plötsliga förändringar i den ekonomiska politiken.

Lindvall betonar inte tillräckligt starkt att Sveriges ekonomiska situation var exceptionell vid början av 1990-talet. Den socialdemokratiska regeringen hade ingen beredskap inför en konjunkturedgång som var oväntat snabb och dramatisk. Lindvall betraktar (vilket han inte är ensam om) prioriteringen av inflationsbekämpning i budgetpropositionerna hösten 1990 och våren 1991 som ett tecken på ett svenskt systemskifte. Han ifrågasätter därför Ingvar Carlssons och Allan Larssons uppfattning att kampen mot inflationen bara var överordnad i en situation där överhettningsproblemet och okunnigheten om lågkonjunk-

turen fortfarande satte sin prägel på regeringens verklighetsuppfattning. Ingående analyser av de båda finansplanerna (liksom av finansplaner under tidigare högkonjunktur) stödjer Carlssons och Larssons uppfattning. Regeringen levde kvar i tron på en fortsatt överhettning och prioriterade därför kortsiktigt kampen mot inflationen. Socialdemokraternas restriktiva finanspolitik vid mitten av 1990-talet i en situation med massarbetslöshet utgör ett bättre exempel på en ny ekonomisk politik. En reduktion av de stora offentliga budgetunderskotten skulle minska inflationsförväntningarna och därmed de långa räntorna i den svenska ekonomin.

Det ska alltså inte förnekas att svensk ekonomisk politik fick nya inslag under 1990-talet. En oberoende riksbank med inflationsmål samt en reglerad finanspolitik utgör viktiga delar av en ”ny konsensus” om den ekonomiska politiken, såväl i Sverige som i andra OECD-länder. (I Sverige är finanspolitiken begränsad genom explicita utgiftstak och krav på en överbalanserad offentlig budget över konjunkturcykeln.) Det finns emellertid anledning att lyfta fram förklaringar till den nya politiken som Lindvall lägger mindre vikt vid. Nationalekonomer och regeringsexperter hade gradvis fått ett större inflytande över den ekonomiska politiken under 1980- och 1990-talen, ett inflytande som i hög grad motsvarades av en försvagad ställning för politiska partier, riksdag och LO i svenskt samhällsliv. Lindvalls intervjuer tyder på att tjänstemän vid Finansdepartementet hade ett stort inflytande över den nya ekonomiska politiken i början av 1990-talet.<sup>1</sup> Han framhåller visserligen – trogen sin politiska kulturförklaring – att ”även om ekonomer och andra experter har en viktig politisk roll är deras roll

<sup>1</sup> Lindvalls studie visar också att unga nationalekonomer (främst Erik Åsbrink och Michael Sohlman) hade dragit upp riktlinjerna för Kjell-Olof Feldts ”tredje väg” efter socialdemokraternas återtagande av regeringsmakten 1982.

begränsad” (s 21). Andra formuleringar tyder dock på att Lindvall ser nya (anti-keynesianska) teorier som en nödvändig om än inte tillräcklig förutsättning för den ekonomiska politiken under 1990-talet: ”Ekonomiska idéer kan inte ensamma driva den ekonomiska politiken i en helt ny riktning” (s 21). Det finns all anledning att instämma i denna nyanterade syn på nationalekonomins betydelse för den nya ekonomiska politiken i Sverige under 1990- och 2000-talen.

Lindvall utelämnar dock en viktig mekanism vid förklaringar av förändringar i den svenska ekonomiska politiken sedan mitten av 1970-talet – förändringarna speglar de negativa erfarenheterna av tidigare strategier. Vi kan här tala om en ”besvikelsecykel” för den ekonomiska politiken.<sup>2</sup> Den socialdemokratiska regeringen förde en keynesiansk överbryggningspolitik vid mitten av 1970-talet eftersom ledande politiker och nationalekonomer var eniga om att finanspolitiken hade varit för stram under lågkonjunkturen vid början av decenniet. Den etablerade visdomen blev sedan att överbryggningspolitiken kom att bidra till en ökad inflation samt till en försämrad svensk konkurrenskraft och bytesbalans. Den ekonomiska politiken skulle också komma att påverkas av att nästan alla politiker, nationalekonomer och parter på arbetsmarknaden ansåg att en ”lönekostnadschock” vid mitten av 1970-talet hade försämrat Sveriges konkurrenskraft och medverkat till en lönsamhetskris i svenskt näringsliv. Devalveringarna 1976–77 uppfattades som för små för att förhindra en kraftig lönsamhets- och investeringsnedgång i den konkurrensutsatta sektorn. En expansiv finanspolitik under 1970-talets andra hälft hade dessutom medfört ett strukturellt offentligt budgetunderskott

i Sverige. Experter i Finansdepartementet och många akademiska nationalekonomer ansåg i början på 1980-talet (under en borgerlig regering) att budgetunderskotten hade resulterat i en undanträngning av privat näringsverksamhet. Socialdemokraternas ”tredje väg” speglade den utbredda kritiken av den expansiva finanspolitiken under 1970-talet och även den etablerade synen på kostnads- och lönsamhetskrisens orsaker och effekter. Devalveringen 1982 och vädjandena om löneåterhållsamhet var medel att uppnå låg arbetslöshet genom åtgärder som ökade Sveriges konkurrenskraft och vinsterna i den konkurrensutsatta sektorn. Den socialdemokratiska strategin var fortfarande keynesiansk även om den var baserad på en stimulans av exporten, inte av den inhemska efterfrågan.

Vid början av 1990-talet uppstod en politisk och nationalekonomisk enighet om att ”den tredje vägen” (och den förda finanspolitiken) hade bidragit till 1980-talets överhettning och till ett minskat förtroende för den svenska kronan. Politiker av alla kulörer blev därmed lyhörda för ett brott mot 1980-talsstrategins idéer och gradvis också för en förtroendeskapande ekonomisk politik. Den strama finanspolitiken 1994–97, med Göran Persson som finansminister/statsminister, saknar motsvarigheter i OECD-området sedan början av 1970-talet (Erixon 2005). Politiken speglade övertygelsen att en släpphänt finanspolitik hade bidragit till stora offentliga budgetunderskott och att Sverige systematiskt hade haft en högre inflationstakt än andra OECD-länder under 1970- och 1980-talen.

Den nuvarande ekonomisk-politiska regimen med fasta spelregler för finanspolitiken, oberoende riksbank

<sup>2</sup> Begreppet har en direkt motsvarighet i Lars Jonungs tes för perioden 1970–95 att ekonomisk-politiska beslutsfattare i Sverige genomgick en läroprocess (Jonung 1999).

och inflationsmål för penningpolitiken – som bl a ska förmå arbetsmarknadens parter att uppvisa ”löneåterhållsamhet” – har ännu inte upplevt sin besvikelsefas. Strategin har i nuläget få kritiker bland nationalekonomer och politiker. Men kritiken kan växa vid framtida utbudschocker – som ställer prioriteringen mellan inflation och arbetslöshet på sin spets – och en kraftig överhettning. Många europeiska länder uppvisar i dag tydliga överhettningstendenser och även brist på arbetskraft på lång sikt genom en åldrande befolkning. Marknadsbetingade löneökningar kommer förmodligen att utsätta den ”nya konsensusen” för stora påfrestningar vare sig länderna är medlemmar i EMU eller inte.

Tesen om en besvikelsecykel utgår från att den ekonomiska politiken styrs av makthavares och experters (kritiska) syn på den tidigare strategin. Lindvall genomför inga egna analyser av den ekonomiska utvecklingen för att utröna förhållandet mellan myt och verklighet. Detta påstående är ingen allvarlig kritik av Lindvall – han är statsvetare, inte nationalekonom. Men han glider ibland mellan redovisningar av de intervjuades syn på den ekonomiska utvecklingen och uttalanden om hur det faktiskt förhöll sig. Lindvall har t ex en benägenhet att acceptera den gängse bilden av svenska kostnadskriser och av ett försämrat svenskt löneförhandlingssystem under 1970- och 1980-talet. Han bortser därmed från löneökningarnas endogena karaktär – löneökningarna blev ”för höga” på grund av råvaruboomar, devalveringar, avregleringar av kreditmarknaden (vid rådande skattesystem) och expansiv finanspolitik. Länder som prioriterar låg arbetslöshet tenderar dessutom att få en högre löneökningstakt än andra länder.

Det återstår att granska andra myter om svensk makroekonomi, både under ”de gyllene åren” (1950- och 1960-ta-

len) och senare. Svensk ekonomisk politik under 1970-talet framstår i ett förmildrande ljus i ett lite länge tidsperspektiv och med tillgång till bättre data. Finanspolitiken under överbrygningsåren var i själva verket bara expansiv under 1977. Inflationstakten var faktiskt lägre i Sverige än i OECD i genomsnitt (och även än i andra små västeuropeiska länder) vid mitten av 1970-talet (Erixon 2005). Nationalekonomer och politiker har även i dag en tendens att slentrianmässigt överdriva överbrygningspolitikens keynesianska karaktär. De omfattande stöden till krisbranscherna under 1970-talets första hälft och i början av 1980-talet (se Åslingdoktrinen) framstår fortfarande som misslyckade former av närings- och sysselsättningspolitik. Men avvecklingen av varvsindustrin blev ändå till slut en svensk framgångssaga – den var snabbare i Sverige än i andra OECD-länder. Den svenska makropolitiken under 1980-talet bör inte få syndernas förlåtelse. En slutsats om att Sveriges stabiliseringspolitiska misslyckanden under 1980-talet påvisade bristerna i de keynesianska idéerna är dock förhastad. En revalvering vid mitten av decenniet, en långsammare avveckling av kreditregleringarna och en kraftfullare kontryckisk finanspolitik vid slutet av decenniet (då Sveriges inflationstakt verkligen avvek markant från den utländska) hade mycket väl varit förenlig med en keynesiansk strategi.

Lindvalls studie av svensk ekonomisk politik bygger – med få undantag – inte på länderjämförelser. Hans analys av drivkrafterna bakom svensk ekonomisk politik hade onekligen vunnit på ett komparativt perspektiv. Lindvall vet säkert om att låg arbetslöshet under 1970- och 1980-talen inte var något unikt för Sverige. Det är dock kritiskt för hans förklaring av den fulla sysselsättningen i Sverige att arbetslösheten även var låg i OECD-länder med andra

politiska normsystem (se t ex Schweiz, Österrike och Japan). Svenska regeringar avvek snarare genom sin förlitan på arbetsmarknadspolitik och devalveringar vid försöken att reducera den öppna arbetslösheten.

Jämförelser mellan Finland och Sverige är särskilt intressanta med tanke på ländernas likartade industristruktur, makroekonomiska utveckling och ekonomiska politik sedan början av 1970-talet. De visar att lönekostnadskrisen vid mitten av 1970-talet i hög grad speglar effekterna av efterfrågechocker genom basindustriernas betydelse (se råvaruboomen). Jämförelsen mellan Finland och Sverige bekräftar också att delar av äldre ekonomisk-politiska strategier inte hade spelat ut sin roll i Sverige under 1990-talet. Sveriges omfattande satsningar på arbetsmarknadspolitik och fördröjda finanspolitiska åtstramningar höll nere den öppna arbetslösheten i landet under en ekonomisk kris i början av decenniet som var ungefär lika djup i Sverige som i Finland.

Lindvall har presenterat en bred och balanserad bild av tänkbara förklaringar till förändringarna i den ekonomiska politiken under efterkrigstiden. Hans bok ger också en föredömlig belysning av den ekonomisk-politiska debatten i Sverige under efterkrigstiden. De mest intressanta avsnitten i hans bok är de som behandlar vilka ekonomiska problem, idéer och personer som formade den ekonomiska politiken vid 1990-talets början. Intervjuerna om den ekonomiska politiken under 1970- och 1980-talet har inte samma nyhetsvärde (se bl a Bergström 1987).

Lindvalls bok är ett ytterligare teck-

en på att nationalekonomer har överlämnat planhalvan för betraktelser över svensk ekonomisk politik till företrädare för andra samhällsvetenskaper. Sådana översikter passar för monografier, en utdöd avhandlings- och publiceringsform inom nationalekonomin. Lindvalls studie är ett bra exempel på att en statsvetenskaplig analys kan ge oss kunskap om nationalekonomens roll i den ekonomiska politiken och även bidra till en allsidig belysning av den ekonomiska politikens bestämningsfaktorer. Min förhoppning är ändå att det ökade samarbetet mellan företrädare för olika samhällsvetenskapliga discipliner under 2000-talet ska resultera i övergripande analyser av svensk ekonomisk politik som även förmår att utnyttja nationalekonomens komparativa fördelar.

*Lennart Erixon*

Docent, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet

## REFERENSER

Bergström, H (1987), *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*, Tidens Förlag, Stockholm.

Erixon, L (2005), "Travelling along the Third Way. A Swedish Model of Stabilisation, Equity and Growth", Working Paper 2005:10, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Erixon, L (2007), "The Swedish Third Way. An Assessment of the Performance and Validity of the Rehn-Meidner Model", manuskript, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Jonung, L (1999), *Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1999:9, Stockholm.