

# Ekonomisk analys och ekonomisk politik

**Ett symposium kring den ekonomisk-politiska beslutsprocessen och ekonomernas roll som rådgivare.**

*De utvecklade marknadsekonomierna har genomgått radikala förändringar under de senaste decennierna. De fungerar därför inte längre enligt läroböckernas modeller. I denna nya miljö måste den ekonomiska politiken sätta sin lit mer till samförståndslösningar än till styrning och reglering. Härtill behövs rådgivare med ett bredare politiskt och institutionellt kunnande än vad de akademiska ekonomerna besitter, hävdar professor John T. Dunlop i nedanstående artikel.*

*Är detta en adekvat beskrivning av den ekonomisk-politiska verkligheten – även i Sverige? Bör i så fall den ekonomiska rådgivaren finna sig i de politiska och institutionella begränsningarna på politiken, eller tvärtom koncentrera sig på att vidga politikens ramar? Är de samhällsekonomer, som idag utbildas vid våra universitet, värdelösa i ekonomisk-politiska sammanhang, och bör i så fall ekonomiutbildningen omorienteras i institutionell och politisk riktning?*

*Ekonomisk Debatt har låtit frågorna gå vidare till ett antal svenska ekonomer med mångsidig erfarenhet av ekonomisk-politisk rådgivning.*

**JOHN T. DUNLOP**

## Nya villkor för ekonomisk-politiskt beslutsfattande\*

Diskussionerna om tillväxt, arbetslöshet och inflation har kommit att bli en del av det större problemkomplexet om statsmakternas roll i den ekonomiska politiken. Det antas allmänt att det i huvudsak åligger staten att utforma och verkställa den politik, som skall uppnå tillväxt- och stabilitetsmålen, oberoende av, och – påstås det ofta – till och med i konflikt med näringslivet, löntagarnas och andra

privata grupperns åsikter och intressen.

Denna statsmakternas nästan helt dominerande roll i frågor om tillväxt, arbetslöshet och inflation i de utvecklade västerländska samhällena har uppstått mycket gradvis rentav i smyg. Kanske utvecklingen under 1970-talet – denna kritiska vattendelare, eller avvikelse om man så vill – har sina rötter i antagandet att den statliga ekonomiska politiken på något vis är i stånd att fastställa och av egen kraft framkalla önskvärda resultat när det gäller tillväxt, arbetslöshet och

*JOHN T. DUNLOP – en av världens ledande arbetsmarknads-ekonomer – var amerikansk arbetsmarknadsminister 1975–76. Han är numera professor vid Harvard University.*

\* Denna uppsats är en översättning av ett avsnitt ur ett anförande under titeln "Growth, Unemployment and Inflation", hållet vid Internationella Handelskammarens Världskongress i Orlando, Florida i oktober 1978.

inflation. En grundläggande fråga som väckts av den senaste tidens utveckling gäller gränserna för vad som kan uppnås med statlig ekonomisk politik, i synnerhet när denna politik inte avspeglar någon riktig enighet mellan stora ekonomiska grupper i den privata sektorn. I alla händelser kräver antagandet om statens grundläggande roll i den ekonomiska politiken en kort genomgång.

### Statens dominerande roll

Ekonomisk politik har traditionellt anses omfatta främst penning- och finanspolitik, i en öppen ekonomi också utrikeshandels- och växelkursfrågor. Man har antagit att ekonomisk tillväxt, arbetslöshet och inflation formas och påverkas av dessa klassiska ekonomisk-politiska instrument, medan resten av ekonomin styrs av privata beslut, som anpassar sig till den allmänna ekonomiska miljö som skapats av statens övergripande politik. Trots att detta synsätt alltid har varit något av en karikatyr på verkligheten, har den förblivit den röda tråden i statsmakternas förhållande till den ekonomiska politiken och i de analytiska verktyg som används av ekonomerna.

Ekonomin på 1970-talet utmärks i betydligt högre grad än någonsin förr av direkta statliga ingripanden på enskilda marknader och i företags och intressegruppers beslut. Myndigheternas detaljerade ingrepp i prisbildningen, i tex jordbruket och de offentliga serviceföretagen och genom inkomstpolitik, det kraftigt ökade antalet lagar och förordningar rörande hälsa, säkerhet, pensioner, miljö, standardkrav och diskriminering, de detaljerade förhandlingarna om formerna för den internationella handeln och regleringar av löner och arbetsvillkor är av en omfattning som vida överstiger all tidigare erfarenhet. Det senaste årtiondet har varit en period av ojämförlig expansion när det gäller räck-

vidden och detaljrikedomen i statsmakternas ingrepp i privat beslutsfattande, inklusive kollektivförhandlingar. Detta har ägt rum i sådan grad att tidigare antaganden om staten och den ekonomiska politiken förmodligen inte längre är giltiga eller användbara.

Det finns åtminstone två drag i denna nya utveckling som förtjänar uppmärksamhet. För det första har det uppstått så många nya politiska och administrativa centra för beslutsfattande, som inte samordnas av marknaden eller av någon central politisk makt att det har skapat många osäkerhetsfaktorer, som de privata beslutsfattarna varit ur stånd att uppfatta och bygga in i en realistisk planering. Man behöver bara peka på lagstiftningen, styrningen och tvisterna på energiområdet, på miljölagstiftningen eller på lagstiftningen om giftiga ämnen och det blir uppenbart att osäkerhetsfaktorerna i de privata besluten har ökat enormt. Den låga investeringsnivån är bara *en* direkt följd av detta läge. För det andra innebär de nya statliga ingreppen att besluten blir mer kortsiktiga, vilket återspeglar de snabba politiska växlingarna och politikernas kortvariga mandat. Vidare innebär dessa kortsiktiga hänsyn ofta åtgärder som strider mot det långsiktiga nationella intresset, som tex i fråga om handelshinder.

Ekonomisk politik i dag innehåller, utöver en lång rad allmänna penning- och finanspolitiska åtgärder, en mängd specifika åtgärder och regleringar utan samordning eller central ledning. Uppfattningen att staten är en enda enig och samordnad beslutsfattare jävas av verkligheten, åtminstone i mitt land. Resultaten är en ny, annorlunda ekonomisk miljö, som ofta verkar hämmande på tillväxt, sysselsättning och prisstabilitet.

Den makroekonomiska analysens traditionella verktyg, inklusive det som hänt sedan depressionen på trettioalet, passar inte i en värld med en allestädes

närvarande och dominerande statsmakt. Varumarknader och arbetsmarknader präglas av olika statliga ingrepp liksom av intresseorganisationernas politik och påverkas inte särskilt mycket av generell penning- och finanspolitik. Internationella ekonomiska relationer i allmänhet och i jordbrukssektorn i synnerhet, återspeglar både intrikata förhandlingar mellan olika staters regeringar och hela det komplex av interna och externa statliga interventioner, som komplicerar analysen och gör det till ett vågspel att förutsäga konsekvenserna av generell ekonomisk politik.

En ekonom, som är generalist snarare än specialist, och är verksam inom finansdepartementet, riksbanken eller något organ för ekonomisk planering, blir långt mindre användbar i en värld där speciella kunskaper om speciella sektorer och ekonomiska samband, både nationella och internationella, är väsentliga för att åstadkomma rimliga förslag till ekonomisk politik. Att utforma den ekonomiska politiken i dag är en annorlunda konst, som kräver annorlunda synsätt och annorlunda färdigheter, eftersom statens roll är avgjort annorlunda gentemot gångna tider.

### En ny syn på ekonomisk-politiskt beslutsfattande

Behandlingen av frågor om tillväxt, arbetslöshet och inflation har under den senaste generationens ekonomer dominerats av en lång rad aggregerade tekniska ekonomisk-politiska verktyg och begrepp, som ofta ansetts ge underlag för direkta rekommendationer för den ekonomiska politiken. Två sådana har varit Phillipskurvan, om sambandet mellan inflation och arbetslöshet, och Okuns lag, som gäller sambandet mellan förändringar i sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Andra samband gäller tillväxten i penningmängden och inflationen, prognoser för arbetskraftsutbudet, arbets-

marknadsläget och lönevillkoren, osv. Sådana aggregerat och samband har ofta visat sig missvisande – ja rentav förrådiskt vilseledande – i 1970-talets miljö, åtminstone för många beslutsfattare inom privata och offentliga sektorn.

Kort sagt, den ekonomiska politiken skulle må väl av att utformas med hjälp av ett nytt synsätt. Det är inte avsikten att detta synsätt skall ersätta en väl avvägd penning- och finanspolitik. Tvärtom är det avsett som ett komplement.<sup>1</sup> Det nya synsättet innehåller följande element.

1) Analysen måste vara både *sektoriell* och *aggregerad*. Det finns snäva gränser för användbarheten av aggregerade modeller av en ekonomi och dess utlandsförbindelser som grundval för policyrekommendationer. Man måste tex sätta sig in i hur inflationen påverkas av sådana sektorer som jordbruket, energiförsörjningen, bostäderna, industrin och sjukvården, liksom hur dessa påverkar andra sektorer. På samma sätt måste löner och löneförmåner, prisbildningen i olika sektorer och följderna av direkta statliga regleringar och skattefrågor tas med i analysen. Valet av sektorer och aggregeringsnivå beror på vilken fråga som behandlas.

2) Tillvägagångssättet måste vara *institutionellt* lika väl som *analytiskt*. Kvantiteter och samband existerar inte oberoende av privata och offentliga institutioner med egna målsättningar, tvingande krav och ledargestalter. Att försöka förklara eller komma med rekommendationer beträffande lönebildningen utan att förstå sig på avtalsförhandlingar och löneglidningens mekanismer är att lämna

<sup>1</sup> Som George P. Shultz har sagt: "Det stora felet med pris- och löne regleringar är inte så mycket att de fungerar dåligt eller att de är en olämplig reaktion på inflationen så som den faktiskt uppträder i vår ekonomi, utan snarare att de forleder staten att latta på penning- och finanspolitiken." (Se George P. Shultz & Kenneth W. Dam [1977] sid 21.)

fältet fritt för misstag, blåögdheter och onödiga motsättningar vid utformningen av den ekonomiska politiken.

3) Det grundläggande synsättet måste i viss mån vara såväl *politiskt* som *ekonomiskt* om det skall vara värt att ta på allvar. Vi måste komma i håg att analytisk nationalekonomi växte fram ur den politiska ekonomin. Ordet "politisk" i detta sammanhang syftar på det möjligas konst, särskilt inom ramen för möjligheterna till enighet mellan stora väljargrupper. Man kan givetvis inte utesluta någon enstaka rejäl politisk strid i en viktig fråga, men den politiska processen kan klara relativt få allvarliga motsättningar om den skall fungera.

4) Synsättet måste ta hänsyn inte bara till *inhemska* frågor utan måste också som aldrig förr anlägga ett *internationellt* perspektiv, omfattande både i-länder och u-länder. Viktiga element i inflationen, nämligen energi- och jordbrukspriserna, har varit företeelser av global karaktär. Den ekonomiska tillväxten påverkas i många länder i hög grad av viktiga handelspartners ekonomiska politik.

5) Ett sätt att nalkas den ekonomiska politiken som kan fungera pragmatiskt i vår tid, är att i mindre grad använda *styrning, kontroller och regleringar* och i högre grad använda *övertalning, kohandel och samförstånd*. Statsmakterna har nått och överskridit gränsen för vad som kan uppnås på det ekonomisk-politiska området med hjälp av styrning. Negativa reaktioner till denna metod – inklusive

allmänna intressekonflikter – begränsar effektiviteten av varje ytterligare försök till styrning. Förmågan att skapa samförstånd är avgörande för den ekonomiska politiken, kanske ännu viktigare än analytisk förmåga. I varje fall är denna förmåga långt mer sällsynt.

6) Samförståndslinjen förutsätter inte bara ett *brett allmänt stöd* utan i synnerhet medverkan och de facto godkännande av *viktigare intressegrupper*, inklusive näringslivet (både storföretag och småföretag), löntagarna och andra berörda grupper. De politiska valen kan visserligen ge politiken en röstmässig majoritet, men endast samförståndsbyggande mellan bredare grupper kan frambringa ett effektivare ledarskap på det ekonomisk-politiska området.

\*

Den metod för utformning av den ekonomiska politiken som förespråkas här, skiljer sig kraftigt från den som har brukat rekommenderas tidigare, men däremot kanske inte så mycket från hur den ekonomiska politiken faktiskt har bedrivits av ansvariga politiker. Den ekonomiska politikens krav förutsätter en annan typ av rådgivare och beslutsfattare än den som brukar rekryteras bland forskare och andra akademiker.

Oversättning: Kerstin Lundgren

#### Referenser

Shultz, G. P., & Dam, K. W., [1977], *Economic Policy Beyond the Headlines*, Stanford Alumni Association, Stanford, Calif.