

Feldstein om keynesianismen

Trots sin ensidighet pekar Feldstein på ett viktigt förhållande: den keynesianskt inspirerade stabiliseringspolitiken har misslyckats med att långsiktigt minska arbetslösheten och den har inte heller lyckats hålla inflationen i schack. Feldsteins teser bör inte avfärdas, utan seriöst övervägas som grund för en ny politik mot arbetslösheten.

Man kan naturligtvis tycka att Martin Feldstein — som är en av Ronald Reagans ledande ekonomiska rådgivare — är en cynisk och konservativ person, och man kan avfärda hans artikel som demagogisk och ensidig. Men i så fall missar man något väsentligt som artikeln i all sin vältaliga ensidighet är ett uttryck för: den traditionella stabiliseringspolitiken har misslyckats med att långsiktigt minska arbetslösheten, och under slutet av 60-talet och hela 70-talet har den dessutom misslyckats med att minska arbetslösheten även på kort sikt. Vidare har politiken misslyckats med att hålla inflationen i schack. Det är alltså inte så att vi har fått en minskad arbetslöshet till priset av en högre inflation, utan vi har fått både högre arbetslöshet och högre inflation.

Det kan vara instruktivt att titta på inflationens utveckling i ett långt tids-

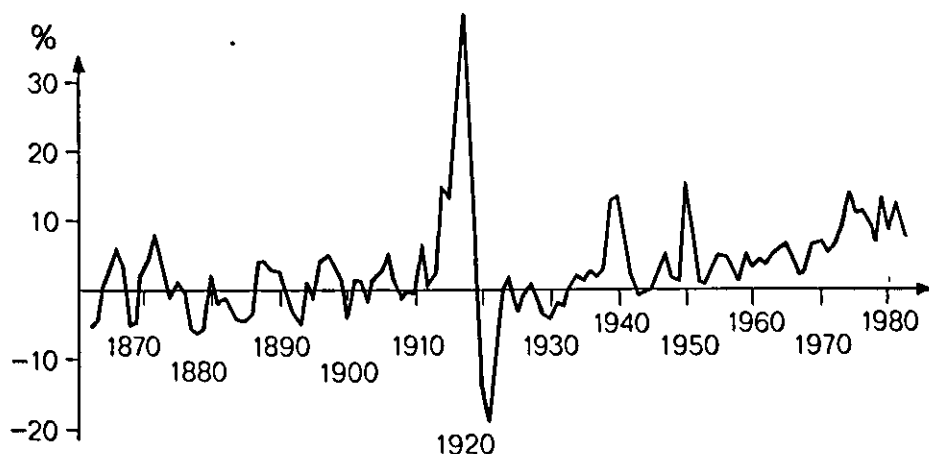
perspektiv. I figur 1 visas den årliga svenska inflationstakten från 1861 till 1982. Vi ser att under de första 70–80 åren utvecklas inflationstakten på ett tämligen likartat sätt (med undantag av åren kring Första världskriget) med tydliga konjunkturcykler på 4–5 år och en genomsnittlig inflationstakt på högst en eller ett par procent. Efter Andra världskriget äger en markant förändring rum; konjunktursvängningarna blir mindre, och mer oregelbundna, samtidigt som inflationstakten trendmässigt ökar upp till 10–12-procentsnivån. Det är den moderna, "keynesianska" stabiliseringspolitiken som då börjar tillämpas i stor skala runt om i världen. I och för sig brukar det ibland hävdas att den höga inflationstakten under 1970-talet beror på oljeprishöjningarna 1973 och 1979–80 och om man tittar på diagrammet i figur 1 ser man faktiskt att inflationstakten gjorde ett par smärre hopp de åren. Men i det långa tidsperspektivet är det tydligt att teorin om oljepriserna som inflationens orsak saknar förankring i den empiriska verkligheten.

Vad som hände under efterkrigstiden, och som illustreras av inflationsdiagrammet, var förmodligen delvis en vetenskaplig förändring; den teoribyggnad som vi vanligen kallar den keynesianska slog igenom på bred front. Men delvis var det också fråga om en förändring i samhällsklimatet, en förändring som kanske har att göra med själva demokratins mekanismer, med massmedias funktionssätt och liknande subtila faktorer. Man började allmänt anse att statsmakerna kunde och borde ta ansvaret för den fulla samsättningen.

Detta synsätt skapade naturligtvis en lysande arbetsmarknad för nationalekonomer; 50- och 60-talen var teknokraternas, prognosmakarnas och modellbyggarnas gyllene tid. Följden blev

Ekon dr MATS PERSSON är forskare och lärare i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Han disputerade 1979 på en avhandling om inflationsförväntningar, och han forskar för närvarande om skattesystemet och den offentliga sektorn.

Figur 1. Årliga förändringar i implicit BNP-deflator, Sverige 1861—1982.



Källor: Johansson [1967] och SCB, Nationalräkenskaper.

en alltmer ambitiös stabiliseringspolitik som dels hade till syfte att långsiktigt minska arbetslösheten, dels hade det mer blygsamma och kortsiktiga syftet att utjämna konjunkturriktningarna. Även de direkta kostnaderna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökade kraftigt under praktiskt taget hela efterkrigstiden. I figur 2 visas statens utgifter för arbetsmarknadsverket 1948—1980. Vi urskiljer ett intressant mönster; utgifterna tenderar att öka kraftigt under lågkonjunkturerna (1952—53, 1957—58, 1962—63, 1966—68, 1971—73, 1977—78) som ju är rimligt. När högkonjunkturerna sedan sätter in visar det sig dock att utgifterna inte alltid minskar i motsvarande mån; i stället tenderar de att plana ut på den högre nivån och resurserna läses alltså fast i AMS verksamhet.

De stabiliseringspolitiska erfarenheter man gjorde i Sverige under efterkrigstiden var till en början mycket goda. Under 50-talet och den första hälften av 60-talet (2—3 konjunkturcykler) lyckades man sätta in åtstramningsåtgärder i god tid för att förhindra överhettningar, respektive sätta in stimulanåtgärder i god tid för att bromsa upp konjunkturedgångar. Sedan mitten av 60-talet har det dock varit slut

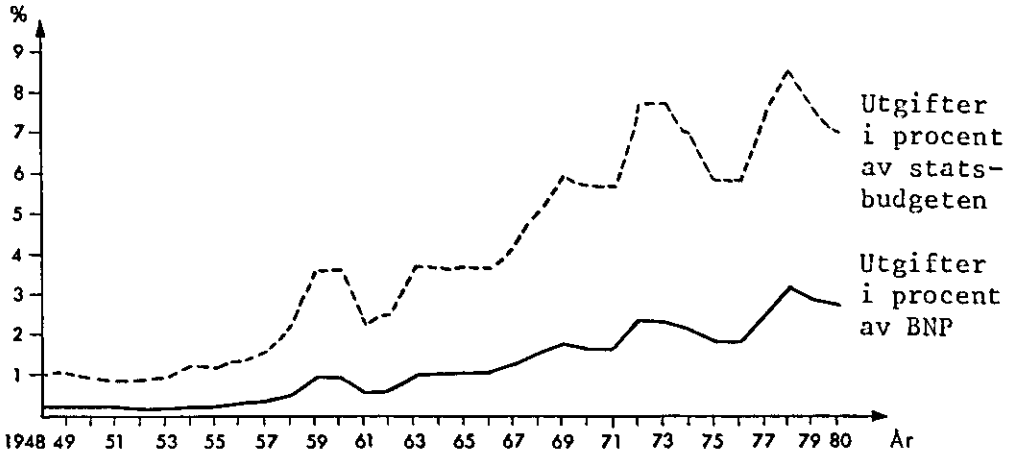
med fröjden;¹ fel åtgärder har satts in vid fel tidpunkter, eller de har satts in vid "rätt" tidpunkt men det har visat sig att deras verkan har fördröjts så att den fulla effekten kommit först när det varit för sent. Och vad som är än mer allvarligt: De riktigt långsiktiga effekterna av kortsiktiga stabiliseringspolitiska åtgärder, vad gäller t ex kapitalbildningen, näringslivets struktur m m, är till stor del helt okända och kommer kanske inte att visa sig förrän om många år.²

Man kan naturligtvis ha olika åsikter om vad som ligger bakom dessa misstag och felaktigt insatta åtgärder. De ansvariga skulle förmodligen peka på de tillfällen då politiken otvivelaktigt lyckades och förklara misslyckandena med en rad oförutsedda och olyckliga tillfälligheter. Martin Feldstein och hans lärofader Milton Friedman skulle i stället säga att sådana tillfälligheter, de må vara lyckliga eller olyckliga, alltid uppstår och att det egentligen är helt slumpmässigt om stabiliseringspolitiken lyckas

¹ En utförlig redogörelse för efterkrigstidens stabiliseringspolitik finns hos Myhrman och Söderström [1982].

² Först på senare år har vi t ex börjat ana effekterna av den ackommoderingspolitik som fördes på 60-talet. Se exempelvis Wissén [1983].

Figur 2. Totalutgifter för arbetsmarknadsverket 1948—1980.



Källa: Johannesson [1981].

eller misslyckas; drömmen om den någorlunda kontrollerbara ekonomin är en illusion och det ekonomiska systemet kan inte styras på något enkelt sätt. De ekonomisk-politiska instrumenten fungerar med långa och osäkra tidsfördröjningar och det är risk att man i sin stabiliseringspolitiska ambition att göra saker och ting bättre bara gör dem sämre i stället.

De flesta aktiva svenska ekonomer anser nog idag att erfarenheterna från 60- och 70-talen stöder detta senare synsätt. Visserligen finns det många skiftande åsikter — man kan inte tala om någon anti-keynesiansk revolution eller någon drastisk keynesiansk reträtt — men den allmänna inställningen till en ambitiös stabiliseringspolitik och till möjligheterna att påtagligt minska arbetslösheten genom en allmänt expansiv politik är avgjort mer pessimistisk idag än den var för 5—10 år sedan. Möjligen är det en generationsfråga snarare än en fråga om politisk ideologi och radikalism; de som fick sin nationalekonomiska utbildning före, säg, 1970 blev nog mer präglade av den lyckosamma politiken under 50- och 60-talen, medan de som fick sin utbildning efter 1970 har blivit mer präglade av den misslyckade politiken under de se-

naste 15—20 åren. Men några klara skiljelinjer mellan "monetarister" och "keynesianer" har vi inte, på några få undantag när, i Sverige idag.

Därmed inte sagt att det saknas meningsskiljaktigheter i konkreta ekonomisk-politiska frågor eller att synen på den ekonomiska politiken bara har ändrats gradvis under 1970-talet. Låt oss ta ett konkret exempel, nämligen synen på den sk kostnadskrisen åren 1975—76. Det är belysande att se vilken syn man hade på stabiliseringspolitiken *då*, och sedan jämföra den med hur vi ser på kostnadskrisen *idag*. 1974 skrev SNS Konjunkturråd, som kanske kan ses som representativt för den dåvarande nationalekonomiska professionen, i sin rapport³ att det krävdes en starkt expansionistisk politik för att Sverige skulle komma ur den konjunktursvacka vi hamnat i efter oljekrisen. Man ansåg att arbetslösheten måste hållas nere genom stimulans av den inhemska efterfrågan, och man föreslog därför en expansiv penningpolitik, ett särskilt lagerstöd, en ökning av kommunala och statliga utgifter (!) och en momssänkning med fyra procentenheter. Nästa

³ E. Lundberg, N. Lundgren, L. Matthiessen och G. Ohlin [1974].

år, i 1975 års konjunkturrapport,⁴ är synsättet detsamma; man konstaterar att den påbörjade "överbrygningspolitiken" är bra för Sveriges ekonomi, man förordar en expansiv penningpolitik (med bl a en stor utlandsupplåning) och ett förlängt och utvidgat lagerstöd för att hålla sysselsättningen uppe.⁵ I 1976 års konjunkturrapport⁶ noterar man att den väntade internationella konjunkturuppgången inte har blivit av och man hävdar därför att Sverige måste försöka minska arbetslösheten på egen hand, med en kraftfull stimulanspolitik. Man skriver (sid 91) att "hän-syn till bytesbalans och statsbudget får inte förhindra en expansiv politik under 1977", att "Bytesbalansjämvikt 1980 är inget heligt mål" (sid 93) och att en "stimulans av den privata konsumtionen tar inte resurser från export och investeringar" (sid 94). Man föreslår därför en momssänkning med 6 procentenheter (!), investeringsbidrag och en expansiv penningpolitik.

Dessa rekommendationer ter sig i efterhand ganska förbluffande och stämmer knappast överens med vad man idag i regel anser hade varit den bästa politiken för åren i mitten av sjuttiotalet.⁷ Nu tar de flesta nationalekonomer avstånd från de expansiva åtgärder som vidtogs under perioden och man ställer sig över huvud taget skeptisk till en sk ackommoderande politik (dvs till en politik där staten alltid garanterar full sysselsättning, oavsett vilka löneavtal som träffas på arbetsmarknaden). Vidare har de långsiktiga effekterna på kapitalbildning och industristruktur på ett helt annat sätt än för 5–10 år sedan kommit i förgrunden.

Ovanstående exempel visar att även om det inte skett någon genomgripande teoretisk nyorientering inom svensk nationalekonomi — de mer radikala makroteoretiska nyheterna från U.S.A., som tex den sk teorin om rationella förväntningar,⁸ har ännu inte slagit igenom på allvar i vårt land — så har ändå i vissa fall omsvängningen vad gäller synen på praktiska ekonomisk-politiska problem varit ganska kraftig. Somliga kanske tycker att en sådan omsväng-

ning undergräver ekonomernas trovärdighet och ser den därför som ett slags argument mot de nya tankarna: "Om man hade en viss åsikt 1977 borde man väl ha kvar samma åsikt 1983."⁹ Ett sådant synsätt visar på ett konservativt sinnelag som är främmande för allt seriöst vetenskapligt arbete. Om man vill försöka förstå den verklighet vi idag lever i måste man ju hela tiden sätta sig in i nya empiriska fakta och nya teoretiska landvinningar — även om detta innebär att man kanske tvingas ta avstånd från tankar som var etablerad sanning och konventionell visdom 1977.

Låt mig till sist säga något mer konkret om innehållet i Feldsteins artikel. Hans åsikter om skatte- och pensions-systemets negativa inverkan på sparande och kapitalbildning kan kanske vid första ögonkastet förefalla väl drastiska och illa underbyggda. Så är emellertid inte fallet; Feldstein själv tillhör de ledande forskarna inom detta område, och hans resultat har presenterats mer utförligt och mer välunderbyggt i andra sammanhang.¹⁰ Hans åsikter om arbetslösheten, däremot, förtjänar en kommentar.

När man läser den första delen av Feldsteins artikel får man intrycket att han menar att arbetslösheten inte är något allvarligt socialt problem. Jag kan i alla fall inte tolka hans uttalanden om att de arbetslösa till största delen är korttidsarbetslösa, ungdomar m m på

⁴ V. Bergström, E. Lundberg, G. Ohlin och L. Werin [1975].

⁵ I sanningens namn ska också nämnas att man föreslår en devalvering och ett stöd för industrins investeringar.

⁶ V. Bergström, E. Lundberg, N. Lundgren och J. Myhrman [1976].

⁷ Se tex Calmfors [1979] och Lundberg [1983].

⁸ För en kortfattad presentation av denna teori, se Maddock och Carter [1982] och Braunerhjelm och Gerlach [1982]. En bra diskussion av de teoretiska motsättningarna finns hos Tobin [1980] och Lucas [1981].

⁹ Se tex TCO-ekonomen Sven Hegelund i *SIF-tidningen* nr 5, 1983.

¹⁰ De har dock inte alltid fått stå oemotsagda. Se till exempel litteraturreferenserna och redogörelsen för debatten i den stora översiktsartikeln av Furstenberg och Malkiel [1977].

något annat sätt. Feldstein påpekar att hälften av de personer som blev arbetslösa 1979 inte längre var arbetslösa efter 4 veckor. Men det är ju bara ena sidan av sanningen. Man kan lika gärna titta på de långtidsarbetslösa, och då visar det sig att av de personer som blev arbetslösa 1979 var över 15 procent fortfarande arbetslösa efter ett halvår.¹¹ Och om vi tittar på siffrorna för ungdomar är läget ännu dystrare: av de personer i åldern 16—24 år som blev arbetslösa 1979 var en tredjedel fortfarande arbetslösa efter ett halvår. Dessa siffror antyder ett klart allvarigare socialt problem än det Feldstein tycks vilja kännas vid. Dessutom förefaller det som om det stora problemet på den svenska arbetsmarknaden inte är att *antalet* personer som blir arbetslösa ökar, utan snarare att den genomsnittliga *arbetslöshetsperioden* för varje arbetslös person har ökat kraftigt under de senaste decennierna.¹² Detta är en klar indikation på att vi i högre och högre grad har fått en uppdelning av arbetskraften i ett A-lag och ett B-lag, med alla de fördelningsmässiga konsekvenser en sådan uppdelning för med sig.

Vilka är nu de ekonomisk-politiska slutsatser vi kan dra av våra siffror? Om vi, till skillnad från Feldstein, ser arbetslösheten som ett allvarligt socialt problem, och om vi är oroliga för att de sociala följderna av ungdomsarbetslösheten kan vara speciellt farliga — ja, då kanske vi hamnar på samma slutsats som Feldstein i alla fall. I och för sig är de studier som har gjorts av orsakerna till ungdomsarbetslösheten fyllda av osäkerhet och reservationer, men de forskare som har arbetat med problemet brukar i alla fall peka på två faktorer som kan ha spelat in: de nya trygghetslagarna, som gör företagen mer obenäga att anställa oprövad arbetskraft, och den höjning av ungdomslö-

nerna relativt andra grupper som har ägt rum.¹³ Och om det nu är så att arbetslösheten inte kan reduceras på sikt genom en allmänt expansiv politik, vilket efterkrigstidens stabiliseringspolitiska erfarenheter givit vid handen, återstår bara att försöka komma till rätta med ungdomsarbetslösheten genom att justera lönerelationerna och lätta på trygghetslagstiftningen.

Det är inte säkert att detta hjälper; de förändringar som erfordras kanske är så stora att de upplevs som politiskt omöjliga och som ett hot mot den "solidariska lönepolitiken". Men problemet är så allvarligt att man måste göra någonting åt det. De fackliga och politiska ledare som vägrar pröva nya medel för att lösa svåra samhälleliga problem, och i stället håller fast vid en förlegad doktrin om en allmän stimulanspolitik, visar en anmärkningsvärd brist på förståelse för vad som kan hända med de arbetslösa ungdomarna på några års sikt. Ja, det är inte utan att de verkar lika cyniska och lika konservativa som vissa amerikanska ekonomiprofessorer.

Referenser

- Bergström, V., Lundberg, E., Ohlin, G. och Weirin, L., [1975], *Dags för tillväxt?* Konjunkturrådets rapport 1975—76, SNS, Stockholm.
- Bergström, V., Lundberg, E., Lundgren, N. och Myhrman, J., [1976], *Klarar Sverige kostnadskrisen?* Konjunkturrådets rapport 1976—1977, SNS, Stockholm.
- Björklund, A., [1981 a], "Kan vi acceptera naturlig arbetslöshet?" *Ekonomisk Debatt*, årg 9, nr 7.
- Björklund, A., [1981 b], *Studies in the Dynamics of Unemployment*. EFI, Stockholm.
- Braunerhjelm, P. och Gerlach, S., [1982], "Rationella förväntningar och penningpolitik". *Ekonomisk Debatt*, årg 10, nr 8.
- Calmfors, L., [1979], "Lärdomar av kostnadskrisen". *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 8.
- v. Furstenberg, G. M. och Malkiel, B. G., [1977], "The Government and Capital Formation: A Survey of Recent Issues". *Journal of Economic Literature*, Vol XV, No 3.
- Johannesson, J., [1981], "On the Composition of Swedish Labor Market Policy". EFA, Arbetsmarknadsverket (stencil).
- Johansson, Ö., [1967], *The Gross Domestic Product of Sweden and Its Composition, 1861—1955*. Stockholm.

¹¹ Siffrorna avser Sverige; motsvarande siffror för USA har jag inte kunnat hitta. Källa: Björklund [1981 a].

¹² Björklund [1981 b].

¹³ Se t ex Wadensjö [1978] och Leighton och Gustafsson [1983].

- Leighton, L. och Gustafsson, S., [1983], "Differential Patterns of Unemployment in Sweden". Arbetslivscentrum (stencil).
- Lucas, R. E., [1981], "Tobin and Monetarism: A Review Article", *Journal of Economic Literature*. Vol XIX, No 2.
- Lundberg, E., Lundgren, N., Matthiessen, L. och Ohlin, G., [1974], *Kris eller konjunkturuppgång?* Konjunkturrådets rapport 1974-75, SNS, Stockholm.
- Lundberg, E., [1983], *Ekonomiska kriser förr och nu*. SNS, Stockholm.
- Maddock, R. och Carter, M., [1982], "A Child's Guide to Rational Expectations". *Journal of Economic Literature*, Vol XX, no 1.
- Myhrman, J. och Söderström, H. T., [1982], "Svensk stabiliseringspolitik. Erfarenheter och nya villkor", i Södersten (red.), *Svensk Ekonomi*, Rabén & Sjögren, Stockholm.
- SCB, Nationalräkenskaper.
- Tobin, J., [1980], *Asset Accumulation and Economic Activity*. Yrjö Jahansson Lectures. Basil Blackwell, Oxford.
- Wadensjö, E., [1978], "Ungdomsarbetslösheten". *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 4.
- Wissén, P., [1983], "Sveriges industrikris: Ett långsiktigt problem". *Ekonomisk Debatt*, årg 11, nr 3.