

# Politik och ekonomi i Sverige under 1970-talet

*Den svenska ekonomins kris har vuxit fram i ett komplicerat samspel mellan politik och ekonomi. En lärdom för framtiden är att politikerna nu måste koncentrera sig på de viktiga problemen. Det gäller att få till stånd en genomgripande omprövning av den ekonomiska politiken om vi skall undvika akuta problem i framtiden.*

Sverige var under 50- och 60-talen ett tämligen ointressant studieobjekt för ekonomer inriktade på dramatik och stora omvälvningar. 70-talet kom att erbjuda desto bättre förutsättningar för observationer av hur ens ekonomi beter sig då den utsätts för betydande störningar. Kort uttryckt yttrade sig den svenska 70-talskrisen på följande sätt.<sup>1</sup>

- Industriproduktionen stagnerade.
- Den industriella omvandlingsprocessen hölls tillbaka och de expansiva branscherna hade inte möjlighet att expandera.
- Sverige förlorade 25 procent av sina marknadsandelar i den internationella handeln.
- Inflation och (total) arbetslöshet låg på en hög nivå.
- Den offentliga sektorn växte snabbt och i slutet av 70-talet gick 2/3 av de samlade inkomsterna genom denna.
- Det statliga budgetunderskottet växte snabbt efter 1976 och uppgick vid

slutet av 70-talet till ca 10 procent av BNP.

- De höga skatterna och marginaleffekterna via de inkomstberoende transfereringarna slog sönder incitamenten.

Om störningarna och deras effekter är intressanta så är kanske samspelet mellan ekonomi och politik under 70-talet ännu mer intressant. Tre frågor står i fokus:

- a) Hur kan det komma sig att politikerna tycks ha mist kontrollen över den ekonomiska utvecklingen, trots att den offentliga sektorns betydelse för den ekonomiska utvecklingen kom att bli större än någonsin förr under 70-talet?
- b) Vad på berodde den uttalade oförmågan att i tid diagnostisera krisen, och vilka effekter fick detta förhållande?
- c) Vilken roll spelade "experterna", dvs nationalekonomerna, i denna utveckling?

*Professor CLAES-HENRIC SIVEN, Stockholms universitet, har i sin forskning främst ägnat sig åt inflations- och arbetslöshets-teori.*

<sup>1</sup> För en diskussion av 70-talets kris mot bakgrunden av tidigare kriser för svensk ekonomi, se Lundberg [1983].

I botten ligger en djupare fråga: Vilka politiska och sociala mekanismer ligger bakom den svenska 70-talsutvecklingen på ekonomins område? Är dessa mekanismer exempel på mer generella fenomen, som kan tänkas uppstå även i andra länder eller är det fråga om en serie tillfälligheter?

Framställningen är disponerad på följande sätt. Först diskuterar jag några viktiga problem som gjorde sig gällande under 70-talet. Därefter följer en diskussion av det jag uppfattar som den strategiska bakgrunden till utvecklingen. Slutligen ställs frågan vad vi kan lära oss av det observerade samspelet mellan politisk och ekonomisk utveckling under 70-talet.

## Några viktiga 70-talsproblem

### Industrikriserna

Den borgerliga regeringen kom nästan omedelbart efter sitt tillträde 1976 att konfronteras med en serie industrikriser. Anledningen till att den internationella konjunkturedgången kom att träffa Sverige först på hösten 1976 var lagerstödet. Det alltför höga svenska kostnadsläget, den internationella lågkonjunkturen efter den första oljekrisen samt svåra strukturproblem ledde till att ett stort antal företag, främst inom varv, stål och skogsindustri, fick svårigheter.

Problemen var så omfattande, fick så stor publicitet och kom så nära varandra i tiden att regeringen i stort sett inte fick något andrum. Det var en serie akuta industrikriser med hot om omfattande nedläggningar och därmed sammanhängande arbetslöshet som måste lösas. Till skillnad mot tidigare decennier kom strukturomvandlingen under 70-talet dessutom att anta en tämligen dramatisk karaktär.<sup>2</sup> De enheter som skulle läggas ner var ofta mycket stora och ibland dominerande i den region där de låg. Till saken hör också att de

borgerliga partierna, i motsats till socialdemokratin, alltsedan 30-talet förknippats med oförmåga att klara av arbetslöshetsproblemen. De hade därför en stark press på sig att visa att de beslutsamt kunde ta sig an problemen.

Industristödet kom att få gigantiska proportioner. Som jämförelse kan nämnas att det totala industristödet under den första hälften av 70-talet uppgick till 9 miljarder kronor. Under andra hälften av 70-talet ökade det till 52 miljarder. Olika finansiella konstruktioner för industristödet prövades. Staten köpte upp flera av de nedläggningshotade företagen. Svenska Varv AB bildades år 1977 och Svenskt Stål AB året därpå. Andra företag fick mycket stora kapitaltillskott genom lån som i praktiken inte behövde betalas tillbaka.

Industristödet kritiserades på olika sätt. Man påpekade att mycket stora summor kom att tilldelas företag med osäkra framtidsutsikter samtidigt som de friska företagen fick problem med sin finansiering. Man uppnådde inte heller den nödvändiga omallokeringen av arbetskraft och realkapital från tillbakagående till expansiva branscher.

### Nytt valutasystem

Den borgerliga regeringen utsattes inte endast för en industrikris. Produktion och sysselsättning gick ner i Sverige under 1977 samtidigt som bytesbalansen kom att försämras. I syfte att rätta till betalningsbalansen höjdes moms under våren 1977. Regeringen lät också devalvera kronan med 6 procent i april 1977 och med 10 procent i augusti samma år. I samband med detta lämnade Sverige det europeiska valutasamarbetet (ormen) och man beslöt i stället att knyta kronan till ett vägt genomsnitt av de valutor som betydde mest för utrikeshandeln, den s k korgen.

<sup>2</sup> Se Lundgren och Ståhl [1981].

Det var nog inte många som vid denna tid insåg att något principiellt viktigt hade inträffat i och med de båda devalveringarna och i och med att man övergav det europeiska monetära samarbetet. När Bretton-Woodsystemet bröt samman i mars 1973 hade Sverige gått in i ett nytt valutasystem (ormen) där kronan fortfarande var bunden till andra valutor genom paritetskurser. Men i och med de båda devalveringarna under 1977 och den nya konstruktionen med korgen fanns det inte längre någon absolut bindning av kronan till övriga valutor. Detta innebar i sin tur att "det internationella" utrymmet för löneökningar inte längre var definierat. Verkningarna på betalningsbalansen av alltför höga löneökningar kunde ju nu elimineras med nya devalveringar. Kritistrecket var borta.

#### **Budgetunderskottet**

Budgetunderskottet hade det sista socialdemokratiska regeringsåret (1975/76) uppgått till knappt 4 miljarder kronor. Det växte därefter hela tiden. Budgetåret 1976/77 var det uppe i 10,5 miljarder vilket inte ansågs som oroväckande. 1977/78 sprang det emellertid upp till 25 miljarder vilket innebar en signal om att något inte var som det skulle. Budgetunderskottet skulle sedan fortsätta att öka i snabb takt. 1978/79 var det 39 miljarder, 1979/80 50 miljarder, 1980/81 60 miljarder, 1981/82 68 miljarder och 1982/83 87 miljarder kronor.

Det är svårt att säga när politiker, allmänhet och nationalekonomer blev uppmärksamma på problemets natur och storleksordning. En viss oro hade känts redan under 1978/79. Ingen hade emellertid vid den tiden klart för sig att underskottet var av en mer långsiktig natur. Man var böjd att se det som ett resultat av de nödvändiga åtgärderna för att bekämpa krisen. Politiker och allmänhet var vid det här laget tränade

i det keynesianska tänkandet; det gällde att balansera samhällsekonomin, inte budgeten. Budgetutfallet var inte något ekonomiskt-politiskt medel och ej heller någon indikator på budgetens effekt på samhällsekonomin. De kortsiktiga problemen i industrikrisens spår innebar dessutom att man inte hade alltför mycket tid över att analysera de långsiktiga effekterna av den förda politiken eller fundera över vad ett eventuellt växande budgetunderskott på sikt kunde ha för effekter. En dylik diskussion kom egentligen inte till stånd förrän kring årsskiftet 1982/83.

I den politiska diskussionen klarlades inte ens vilka de formella orsakerna var till budgetunderskottet. Var det fråga om för långsamt växande statsinkomster eller för snabbt växande statsutgifter, eller en kombination av dessa? De olika långtidsutredningarna under 70-talet gav inte heller någon klar vägledning. De hade varit notoriskt överoptimistiska. En tidig varningssignal kom emellertid med ett föredrag inför sparbankskonferensen 1978 av professor Erik Dahmén [1978]. För första gången framställdes här på ett klart och kraftfullt sätt budskapet att de ekonomiska problemen var av långsiktiga karaktär och att den ekonomiska politiken måste utformas i enlighet med detta.

#### **Incitament och fördelningsproblem**

Under början av 70-talet kom löneförhandlingarna att allt mer politiseras. Detta berodde på att den höga inflationen förde upp även mellaninkomsttagarna i löneskikt med höga marginalskatter. De olika skatteomläggningarna, bland annat i samband med hagaöverenskommelserna, syftade just till att återställa de reala skatteskalorna. Den höjning av det totala skattetrycket som samtidigt skedde åstadkoms genom höjda arbetsgivaravgifter.

Den första borgerliga regeringen försökte komma åt den automatiska höjning av inkomstskatten som inflationen medförde. På hösten 1977 beslöt riksdagen att införa indexreglerade statliga inkomstskatteskalor. Samtidigt inträffade dock stora kommunala skattehöjningar, vilket höjde marginalsatserna. Skatteöverenskommelsen mellan "mittpartierna" och socialdemokraterna år 1981 innebar att inflationsskyddet av den statliga inkomstskatteskalan avskaffades i den del där inflationen översteg 5,5 procent.

70-talet kom emellertid att präglas av en successiv förstärkning av den offentliga sektorns inkomstutjämnande roll. Den snabba tillväxten av transfereringarna och det faktum att dessa i betydande utsträckning var inkomstberoende gjorde nämligen att även låg- eller medelinkomsttagare kunde utsättas för marginaleffekter i närheten av 100 procent. Samtidigt kom kollektivavtalen på arbetar- och tjänstemannaområdet att leda till en successiv löneutjämning inom de båda kollektiverna. Man kan räkna med att löneskillnaderna (uttryckta som standardavvikelse) minskade med 24 procent för arbetare och med 19 procent för tjänstemän anställda i företag tillhörande SAF.<sup>3</sup> Denna kraftiga utjämning av de disponibla inkomsterna motverkades i viss mån av den stora förmögenhetstillväxt som villaägarna (som befann sig i de mellersta och högre inkomstskikten) upplevde under 70-talet.

År 1970 finansierades 19 procent av konsumtionen via transfereringar. Ett decennium senare hade denna andel stigit till 40 procent. Detta innebär att en stor del av hushållens inkomster är oberoende av deras eget agerande (jämför också marginaleffekterna). Även om siffran 40 procent inkluderar pensionerna (och dessa delvis är beroende av tidigare inkomster) visar det ändå att det existerar ett stort gap mellan de in-

komster som beror på direkta åtgärder från de enskilda hushållens sida och de inkomster hushållen kan disponera för konsumtionsutgifter.

Detta förhållande kan sannolikt komma att accentueras i framtiden. Bakgrunden är att den växande statskulden i allt högre utsträckning kommer att finansieras direkt av hushållen genom hushållssparandet. Detta leder till räntebetalningar från stat till hushåll. Dessa räntebetalningar skall finansieras genom skatter som ytterst bärs av hushållen, vilket kommer att innebära förstärkta marginaleffekter.

De höga marginaleffekterna har bl a lett till att det inte längre är lika lönande att byta sysselsättning, yrke eller att flytta. Till låsningen av den svenska arbetsmarknaden har också bidragit att kvinnorna numera i stor utsträckning förvärvsarbetar, vilket innebär att båda makarna skall byta arbete i samband med en flyttning från en region till en annan. I och med att få byter arbete blir det också svårare för andra att byta arbete. Vi får kumulativa effekter vilket ytterligare accentuerar stelheten.

## Det politiska skeendet bakom den ekonomiska utvecklingen

### Identifieringen av krisens natur

Det bristande krismedvetandet brukar ofta framhållas som en orsak till att de borgerliga regeringarna, framför allt under åren 1976–79, hade ett synnerligen begränsat manöverutrymme. Det fanns inte någon opinionsmässig förutsättning för nödvändiga men impopulära åtgärder. Detta resonemang implicerar att politikerna (t ex de borgerliga statsråden) var bättre informerade om det ekonomiska skeendet än den stora allmänheten. Detta är naturligtvis riktigt i trivial mening. Men man kan också fråga om det fanns någon klar för-

<sup>3</sup> Se Jonsson och Siven [1983].

ståelse av den ekonomiska utvecklingens orsaker och av krisens sanna natur hos experterna.

En första frågeställning är om man över huvud kunde observera att det förelåg en kris. Man bör inte glömma att levnadsstandarden för en majoritet av de svenska hushållen nådde ett maximum i mitten av 70-talet. Vidare var händelseutvecklingen mycket komplicerad. Var det fråga om en (ovanligt djup) lågkonjunktur, ett strukturellt fenomen eller en kostnadskris? De åtgärder som borde vidtas var ju avhängiga av diagnosen. Till detta kom att den allmänna föreställningen om de makroekonomiska sambanden kom att markant förändras under 70-talet. Det var delvis ett resultat av empiriska observationer under den internationella krisens förlopp, men också av den vetenskapliga utvecklingen av ämnet nationalekonomi.

Det är en intressant forskningsuppgift att ta reda på hur ekonomkårens verklighetsbild och uppfattning om den aktuella krisens natur kom att förändras under 70-talet. Vid ingången av 70-talet var med något undantag samtliga etablerade nationalekonomer i Sverige keynesianer. Man var tränad i att analysera stabiliseringsproblematiken utifrån en relativt enkel makromodell för inkomstbestämningen i en liten öppen ekonomi. Man diskuterade philipskurvan som valmöjlighetskurva men var samtidigt klar över att med rådande valutasystem var inflationen i allt väsentligt importerad. Man hade emellertid inte någon klar bild av den politiska mekanismens betydelse för utformningen av den ekonomiska politiken. Public-choicetänkandet introducerades först med Ståhl [1977]. För ekonomkårens del kom andra hälften av 70-talet att innebära dels att man (i olika takt) lämnade den keynesianska analysen, dels att man successivt kom fram till en djupare förståelse av de

speciella problem som Sverige hamnat i.

Det dröjde länge innan det statliga budgetunderskottet uppmärksammades som en väsentlig ingrediens i krisen. En av anledningarna till detta var att den totala offentliga sektorn uppvisade betydligt bättre finanser än staten. Detta berodde framför allt på socialförsäkringssektorn, vars finansiella sparande var betydande under stora delar av 70-talet. En viktig roll spelades härvid av ATP-fonderna där inbetalningarna översteg utbetalningarna under hela 70-talet.

Politikerna (eller i vart fall den borgerliga regeringen) förstod lägets allvar först i början av 1980.<sup>4</sup> Den dåvarande statssekreteraren i ekonomidepartementet Lars Wohlin hade då genomfört trendframskrivningar av offentliga skatter och utgifter. Han visade att en fortsatt tillväxt av de offentliga utgifterna i samma takt som under 60- och 70-talen skulle leda till att hela BNP år 1990 gick genom den offentliga sektorn. Långtidsbudgeten från mars 1980 indikerade också ett stigande statligt budgetunderskott. Man kunde av denna information dra slutsatsen att budgetunderskottet inte var ett konjunktur- utan ett strukturfenomen. I kompletteringspropositionen 1980 argumenterade regeringen också för att statsutgifterna måste minskas i förhållande till tidigare planer.

#### Vilka motiv har politikerna?

En av public-choice-skolans viktiga observationer var att politikerna, liksom alla andra, grundar sitt handlande på maximering av egennytta (i utvidgad bemärkelse; även altruism kan vara inbakat i preferensfunktionen). Ett enkelt antagande var maximering av antalet röster eller chansen att bli omvald. Detta ledde till slutsatsen att parternas

<sup>4</sup> Se Westerberg och Westerberg [1983].

åsikter tenderar att ligga mycket nära varandra, medan ett flerpartisystem kan leda till stora skillnader i åsikterna.<sup>5</sup>

Hur pass god beskrivning av den svenska 70-talsverkligheten ger detta? Sverige har ju i motsats till USA eller England ett faktiskt flerpartisystem. Ändå låg partierna under en stor del av 70-talet mycket nära varandra åsiktsmässigt. Detta gällde särskilt socialdemokraterna och de båda mittenpartierna. En orsak till detta kan ha varit att alltsedan överenskommelsen 1971 mellan de tre borgerliga partierna om den ekonomiska politiken fanns det i realiteten ett tvåpartiblock. Inte heller kommunisterna kunde nämligen agera självständigt eftersom det politiska priset av att fälla en "arbetarregering" var för högt. De tvingades ligga nära socialdemokraterna och avståndet blev mindre ju svårare det blev för socialdemokraterna att behålla makten. Den stora åsiktsgemenskapen mellan de socialistiska och icke-socialistiska partierna i kombination med taktiska överväganden gjorde att i vart fall de tre första borgerliga regeringsåren inte kom att innebära något avsteg från traditionell socialdemokratisk politik.

Marginalväljarteomet förutsätter att politikerna endast är intresserade av att bli omvalda (vilket givetvis är en förutsättning för att de skall kunna bedriva sin politik). Man kan också tänka sig att politikerna har en långsiktig ideologisk ståndpunkt som i vissa fall kan vara viktigare än maximering av sannolikheten för att bli återvald. Man bör också notera att kortsiktigt handlande från politikernas sida för att bli återvald kan stå i motsats till långsiktig överlevnad. Det kan vara väsentligt för en politiker att bygga upp ett rykte om stabilitet i vissa frågor.<sup>6</sup> Om man inte har det kan väljarna inte förutse politikernas handlande under perioden. Man vet ju att det under valperioden ständigt

kommer att inträffa nya frågor som man inte kunde förutse vid valtillfället. Samtidigt vill väljarna kunna förutse hur politikerna kommer att agera i olika fall (det minskar ju väljarens osäkerhet om resultatet av att lägga sin röst på ett visst parti).

Det är alltså viktigt att politikernas handlande inte är stokastiskt utan representerar ett långsiktigt ideologiskt handlande. Det finns således skäl för detta utöver de mer moraliskt motiverade. Man kan dessutom förutse att ju längre valperioden är, ju mindre möjligheter väljarna har att påverka politikerna under valperioden och ju mindre inslag av folkomröstningar det finns, desto större är kravet på att politikernas handlande skall kunna förutses. Det kan tänkas att just förekomsten av anonyma partier (frånvaro av personval) gör politiken mer långsiktig. Ett parti har ju längre "liv" än en enskild politiker och måste därför väga kortsiktiga vinster mot eventuella långsiktiga förluster. Det bristande hänsynstagandet till långsiktiga effekter av kortsiktiga taktiska vinster kom att drabba folkpartiet hårt under 70-talet.

#### **Samförstånd och konfrontation som drivkrafter bakom den ekonomiska politiken**

Varför förelåg det så stort samförstånd under förra hälften av 70-talet? Varför kom denna situation att förbytas i allt mer uttalad konfrontation? Carl Johan Westholm [1983] menar att omfattningen av samarbetet beror på:

<sup>5</sup> Se Tullock [1982].

<sup>6</sup> Public-choice-området erbjuder sannolikt många intressanta tillämpningar av principal-agentteorin, inte minst med utgångspunkt från möjligheten för agenten att bygga upp ett rykte om visst beteende. Två tidiga artiklar på principal-agentområdet är Ross [1973] och Spence och Zeckhauser [1971].

1. Själva benägenheten att samarbeta.
2. Avståndet mellan åsikterna.
3. Antalet frågor att komma överens om offentligt — eller att bli oense om.
4. Problemformuleringen — vem skall lösa problemen: staten eller de enskilda?

Samarbete kan vara en tradition och har nog också varit det i Sverige under lång tid. Men en tradition måste för att den skall överleva vara ändamålsenlig. Det förutsätter bl a att avståndet mellan åsikterna inte är alltför stort. De socialistiska och icke-socialistiska partierna kunde länge samarbeta därför att ökningen av det offentliga inflytandet inte innebar socialism i den meningen att företagen förstatligades. Utvecklingen medförde i stället en successiv utbyggnad av välfärdsstaten. Detta kunde motiveras både från socialdemokratiska och liberalt borgerliga utgångspunkter. Den stora ökningen i offentlig produktion och i transfereringarna medförde emellertid så småningom en socialisering av inkomsterna. När detta blev klart i alla sina konsekvenser, och när den ideologiska åsiktsskillnaden aktualiserades genom löntagarfondsförslaget i mitten av 70-talet, kom den politiska värdegemenskapen att sättas på hårda prov.

Den offentliga sektorns tillväxt innebar också att den politiska processen ökade i betydelse. Det fanns fler och fler frågor att bli oense om. Även detta bör ha skärpt motsättningarna. Den liberala kärnfrågan — vem som skall bestämma, kollektivet eller de enskilda — kom också att aktualiseras allt mer ju större inflytande det offentliga fick.

Den ovanstående argumenteringen går ut på att utvecklingen så småning-

om kom att leda till större intresse- eller åsiktsklyftor mellan de borgerliga och socialistiska partierna. Det är emellertid också möjligt att verklighetsbilden kom att ändras, framför allt för de borgerliga, och att det var detta som ledde till konfrontationen. Erfarenheterna under 70-talet måste ju ha aktualiserat en smärtsam omprövning av många tidigare föreställningar.

Det kan också finnas behov av konfrontation. Det är till exempel svårt att i det långa loppet tänka sig existensen av en fackföreningsrörelse som inte står i motsatsställning till arbetsgivarparten, även om rent "objektiva" faktorer skulle tala mot detta.

En politisk eller annan organisation kommer dessutom så småningom att till sig knyta personer som har ett starkt intresse av att organisationen överlever, även om det ursprungliga syftet för dess tillkomst blivit helt inaktuellt. Resonemanget belyser för övrigt också organisationernas växande politiska inflytande. Just därför att det under 70-talet, på grund av den långsammare allmänna tillväxten och på grund av den allt större offentliga sektorn, Realt sett fanns mindre att fördela än under tidigare decennier, var organisationerna tvungna att söka sig nya verksamhetsområden.

### Generell kontra selektiv ekonomisk politik

70-talet kom på flera områden att innebära ökade inslag av selektiv ekonomisk politik. Så kom t ex den hårdhända kreditåtstramningen i början av 70-talet att i stor utsträckning bedrivas genom reglering av bankernas utlåning, se Myhrman och Söderström [1983]. Prisreglering kom också att tillgripas vid flera tillfällen, i synnerhet i samband med förestående val, jfr Jonung [1981].

Det är intellektuellt mycket svårare att förklara och motivera åtgärder som verkar via marknadsmekanismen än direkta ingrepp. De senare är ju så myc-

ket mer påtagliga och lätta att förstå för allmänheten. Den svenska industripolitiken under 70-talet kan tjäna som illustration till detta. Vilken betydelse detta har beror emellertid i stor utsträckning på hur det intellektuella klimatet är i ett land och hur mycket tanken om "fria marknader" trängt igenom i det allmänna medvetandet. Kanske är det också så att ju fler ingrepp man redan har gjort (och ju längre bort man befinner sig från jämvikt) desto svårare är det att förstå att man med generella medel kan återgå till ett jämviktsläge. Regleringar föder lätt nya regleringar.

Tendensen till regleringar kan också bero på att det är detta tjänstemännen är "utbildade" för och kan förestå, se Svegfors [1981]. Samtidigt innebär förekomsten av ett stort antal detaljregleringar att endast de som är experter förmår överblicka området. Men experterna är tjänstemän som själva står bakom regleringarna. Politikerna förlorar därmed överblicken över redan existerande regler. De får svårare att exakt överblicka konsekvenserna av nya åtgärder eftersom dessa samverkar med redan existerande regler. Den komplicerade mekanismen gör dessutom att det blir allt svårare att formulera och förstå generell verkande åtgärder. Det är lättare att föreslå konkreta åtgärder för konkreta fall, regelfloran tilltar.

Just oöverskådligheten kan vidare leda till ett antal överraskningar: Effekterna av de nya lagarna/förordningarna/åtgärderna var inte vad man hade tänkt sig. Det uppstår biverkningar av olika slag som verkar som störningar på den privata sektorn. Dessa störningar parrar politikerna med nya selektiva ingrepp som föder nya . . . På så sätt kommer det genomreglerade men ej färdigreglerade samhället att skapa sin egen inneboende störningsmekanism. I stället för att skapa säkerhet skapar staten osäkerhet.

Det faktum att den komplicerade

statsapparaten gör det svårare för politikerna att intellektuellt klara av långsiktspanering gör att problem kan ackumuleras under lång tid. När man väl skall göra något åt dem blir åtgärderna med nödvändighet långtgående. Man får osäkerhet om spelreglerna just därför att politikerna inte i tid förmår upptäcka problemen. Ett exempel är villabeskattningen.

Även om politikerna förstod att regleringarna egentligen är fel väg att gå så ger själva det faktum att de är lättare att förklara för allmänheten dem ett övertag. Reglerande politiker är "aktiva" och "ansvarskännande" politiker.

#### Attityder och attitydförändringar

Väljarnas attityder var under större delen av 70-talet baserade på att den offentliga sektorn skulle lösa alla problem. Det var teoretiskt motiverat genom det keynesianska genombrottet inom makroteorin och teorin för stabiliseringspolitiken med dess pigouanska motsvarighet inom mikroteorin och teorin för paretosanktionerade marknadskorrigeringar vilket innebar:

- a) Krav på en god stabiliseringspolitik.
- b) Krav på en i övrigt effektiv systerpolitisk. (Jämför kraven på 400 000 nya jobb efter de "förlorade åren" i början av 70-talet.)
- c) Krav på diverse ingrepp i resursallokeringen, vilket också var uppbackat av den ekonomiska teorin (åtgärder som eliminerar imperfektioner av olika slag).
- d) Krav på inkomstutjämnning och trygghet. Detta skulle ske både genom den solidariska lönepolitiken och via skatter och transfereringar.

I takt med det växande budgetunderskottet och i takt med att man sett avarterna av de offentliga ingreppen har det

skett en omsvängning av attityderna. Vi har fått allt mer av krismedvetande. Men vilka konkreta uttryck detta kommer att få och hur mycket de enskilda själva är beredda att ta på sig och i vilken mån det politiska spelet mellan partierna kommer att hindra väljarna att se klart i frågan är för närvarande svårt att säga.

#### Sammanfattning av krisens politiska mekanism

Den svenska utvecklingen under 70-talet är inte unik. Flera länder har haft likartade problem. Sverige är t ex inte det enda landet med stor offentlig sektor och ett stort budgetunderskott, se Jacobsson [1983]. Däremot är problemen totalt sett mer uttalade i Sverige. Annorlunda uttryckt ligger Sverige före i "utvecklingen" jämfört med de andra västeuropeiska länderna. En anledning till den likartade utvecklingen i Sverige och andra länder är att inkomstelasticiteten är hög på de varor och tjänster som ofta (men inte nödvändigtvis) produceras av den offentliga sektorn. Sverige kom på grund av sitt gynnsamma ekonomiska läge efter andra världskrigets slut att ligga före de andra länderna.

Det fanns vidare inte erfarenhet från något annat land om vad som händer när man låter den offentliga sektorns utgifter närma sig 70 procent av BNP och driva inkomstutjämnningen till sin spets (eller låta marginaleffekterna närma sig med 100 procent för stora grupper). Detta innebar att Sverige kom att passera den brytpunkt efter vilken en självförstärkande mekanism började verka. Den offentliga sektorns tillväxt fortsatte, framdriven av endogena krafter, utöver den punkt där "samhällsnytta" (hur vi nu skall definiera den) av fortsatt andelstillväxt var noll.

Följande krafter kan ha drivit fram processen:

a. Det rådde i början av 70-talet en betydande enighet mellan de politiska partierna om målet för samhällsomdaningen. Socialdemokratin hade inte socialism i traditionell bemärkelse på sitt program och socialiseringen av hushållens inkomster kunde länge motiveras utifrån liberalt-borgerliga utgångspunkter.

b. Den politiska enigheten kring utbyggnaden av den offentliga sektorn uppfattades länge som ett mål i sig. Eftersom särskilt socialdemokraterna och de båda "mittenpartierna" låg politiskt nära varandra blev kampen om marginalväljarna intensiv. Detta förstärkte tendenserna till expansion av den offentliga sektorn.

c. Den allt större offentliga sektorn ledde också till en snabb ökning av antalet offentliganställda. Därmed kom antalet väljare som för sin anställnings skull var intresserade av en stor offentlig sektor att växa.

d. Socialdemokraternas åtstramningspolitik i början av 70-talet i syfte att återställa kostnadsläget utnyttjades politiskt av de borgerliga partierna och kom antagligen att avskräcka från försök till upprepnig. Detta ledde till en expansionistisk bias.

e. Politikerna utgick i början av 70-talet från fortsatt ekonomisk tillväxt. Även om det förelåg temporära problem, t ex i samband med de "förlorade åren", skulle dessa lösas längre fram. Kunde man inte omedelbart utöka de offentliga uppgifterna kunde man i stället utlova dem längre fram, enligt ett i förväg fastställt tidsschema.

f. Den etablerade nationalekonomiska teorin gav politiker och allmänhet en vetenskaplig motivering till interventionistisk ekonomisk politik, både på makro- och mikroplanet. Den aktuella kunskapen i ekonomisk teori gav emellertid inte vägledning vad gäller ekonomisk politik vid rörliga växelkurser eller i samband med störningar från ut-

budssidan (t ex oljeprishöjningar). Detta innebar att det inte fanns någon teoretisk beredskap att möta de störningar som den svenska ekonomin utsattes för fram 1973.

g. Den stora och snabbt växande offentliga sektorn i kombination med en starkt interventionistisk lagstiftning och kostnadskrisen fram mitten av 70-talet kom att utsätta politikerna för en intellektuell överbelastning. Detta ledde till en förstärkt tendens att tillgripa selektiva åtgärder för att rätta till fenomen som i grunden var av generell natur.

h. Massmedias inflytande och det allmänna intellektuella och politiska klimatet i Sverige tenderade också att premiera symptomriktade åtgärder i stället för åtgärder i syfte att komma åt de grundläggande orsakerna till problemen. Av vikt var också att det är en pedagogiskt betydligt lättare uppgift att förklara selektiva ingrepp än att förklara ingrepp av generell natur och som verkar via marknadsmekanismen. Denna tendens förstärktes också av svårigheterna att diagnostisera krisen.

Omkring 1980 skedde emellertid en betydande förändring i hur nationalekonomerna, de politiska partierna och allmänheten uppfattade situationen:

a. Den ekonomiska teorin, särskilt makroteorin, genomgick något av en revolution under 70-talet. Detta innebar bl a att synen på stabiliseringspolitiken radikalt kom att förändras. Nationalekonomerna och den upplysta allmänheten lämnade (i olika takt) 60-talets tro på möjligheten att genom "fine-tuning" styra den aggregerade efterfrågan så att full sysselsättning utan inflation kunde uppnås. De institutionella spelreglernas roll (bl a val av valutasytem), inflationsförväntningarna, och de politiska förutsättningarna för den ekonomiska politiken kom att uppmärksammas.

b. Politiker och allmänhet kom (i va-

rierande utsträckning) att få en klarare bild av den ekonomiska krisen under 70-talet (kostnadsläget och incitamentsmekanismen) samt av den roll som den förda ekonomiska politiken spelade för krisens uppkomst och utveckling.

c. Budgetunderskottet kom att spela en alltmer central roll i den ekonomiska debatten. Det tog dock en viss tid att "glömma" vad man tidigare hade lärt sig, nämligen den i och för sig riktiga, men ofta missbrukade, frasen att man inte skulle balansera statsbudgeten utan samhällsekonomin.

d. Det växande krismedvetandet kom efter 1980 att påverka den politiska atmosfären så att intellektuell förståelse för en långsiktig omläggning av den ekonomiska politiken (byte av "policy-funktion") kom att etableras.

## Framtiden

Det stora statliga budgetunderskottet, vilket 1983 uppgick till ca 13 procent av BNP, och den snabbt växande statskulden kommer förr eller senare att förorsaka betydande problem. Den låga investeringsnivån i Sverige hittills under 80-talet har gjort att budgetunderskottets kortsiktiga problem ännu inte aktualiserats: om det finansieras med obligationer trängs antingen investeringarna ut eller utlandsskulden ökar. I båda fallen minskar den framtida reala nationalinkomsten. Alternativet är finansiering av budgetunderskottet genom monetär expansion, vilket leder till inflation.

Budgetunderskottets långsiktiga problem vid obligationsfinansiering (= problemet att ha en stor real statsskuld) kommer också att aktualiseras. Kort uttryckt kommer en stor statsskuld att automatiskt via ränteutgifterna leda till en växande statsskuld. I den utsträckning som statsskulden är placerad i utlandet

innebär detta samtidigt en lägre nationalinkomst. Om statsskulden i stället är placerad inom landet kommer de incitamentsproblem som den svenska ekonomin lider av att väsentligen förstärkas. Om vi bortser från en explosiv utveckling av den reala statsskulden måste nämligen räntebetalningarna på sikt finansieras med ökade skatter och avgifter.

Än så länge (början av 1984) är emellertid den ekonomiska och politiska diskussionen i Sverige om de långsiktiga effekterna av ett fortsatt högt budgetunderskott preliminär och trevande. Det saknas systematiska kalkyler av de konkreta effekter som en fortsatt underskottspolitik kommer att leda till. Vi kan i efterklokhetens tecken raljera över de misstag som vi (alla) gjorde under 70-talet. Faktum är emellertid att vi idag beter oss lika blint kortsiktigt som tidigare. Då vi inte konkret kan ställa de framtida händelser som en fortsatt låtgå-politik kommer att medföra mot de påtagliga uppoffringar som en sanering av statsutgifterna skulle förorsaka, skapas det inga politiska förutsättningar för den nödvändiga omprövningen av den ekonomiska politiken. Först när problemen hunnit bli akuta, finns det politiska förutsättningar att angripa dem. Den politiska debatten präglas därför av oro över budgetunderskottet men samtidigt saknas konkret vilja att angripa det och ta de kostnader i nuet som otvivelaktigt kommer att uppstå. Det synes också som om den emotionella, i motsats till den intellektuella, omprövningen ännu inte skett av den politik som ledde till 70-talskrisen, och vars följder vi fortfarande kämpar med.

Detta innebär i sin tur följande tänkbara framtida politik vad avser statsutgifter och statligt budgetunderskott:

a. Trots den intellektuella omorientering som skett kommer, oavsett regering, statsutgifterna att öka. Ökningen kommer i väsentlig utsträckning att be-

stå i ökade räntebetalningar, förorsakade av den växande statsskulden.

b. Den ökade reala statsskulden kommer förr eller senare, beroende på vad som i övrigt händer, att leda till en real räntebörda som vid en viss tidpunkt kommer att bedömas som oacceptabel.

c. Vid denna tidpunkt kommer valet mellan högre skatter, inflationsfinansiering, eller reell och/eller formell konfiskering av förmögenheter att aktualiseras. Inflationsfinansiering i kombination med konfiskering av förmögenheter kommer sannolikt att väljas.

Framtiden är emellertid inte opåverkbar. Vi kan fortfarande välja mellan att låta katastrofen komma eller att, medan tid är, ta de nödvändiga och i vissa fall impopulära besluten. Detta förutsätter emellertid en omprövning av politikens inriktning. 70-talsidealet att politikerna skulle klara alla problem var inte endast tveksamt ur de speciella frihetsaspekter som nu diskuteras inom partierna. Det innebar också att politikerna frånsade sig möjligheten att, genom en koncentration på de problem de hade möjlighet att klara av, genomföra effektiva åtgärder. I stället fick vi en allomfattande och illa genomtänkt politik. Politikerna måste således koncentrera sig på de viktiga problemen i stället för att splittra sig.

Vidare måste den faktiska situationen klarläggas och denna kunskap spridas till väljarna. Möjligheterna att idag föra en adekvat ekonomisk politik beror ytterst på om politiker och ekonomer har möjlighet att förse väljarna med en sann beskrivning av de ekonomisk-politiska alternativen och deras konsekvenser. Demokratin förutsätter att väljarna har ett korrekt beslutsunderlag. För närvarande finns det endast möjligheter för politikerna att ingripa då problemen blivit akuta. Och då är det i allmänhet för sent.

## Referenser

- Dahmén, E., [1978], "Svensk ekonomi i kris." Föredrag vid Sparbanksforeningens konferens *Vårt ekonomiska läge*, 8 mars.
- Day, R.H., och Groves, T., (red) [1975], *Adaptive Economic Models*. Academic Press, New York.
- Jacobsson, U., [1983], "Ekonomisk utveckling i länder med stora offentliga underskott". *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalstidskrift*, nr 1.
- Jonsson, L., och Siven C-H., [1983], *Lonespridning — en ekonomisk och statistisk analys*, SAF.
- Jonung, L., [1981], "Den svenska prisregleringspolitiken under 1970-talet". *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalstidskrift*, nr 3—4.
- [1983], Penningmängd och penningpolitik under efterkrigstiden i Södersten.
- Lundberg, E., [1983], *Ekonomiska kriser förr och nu*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. Stockholm.
- Lundberg, E., och Rydén, B., (red) [1980], *Svensk ekonomisk politik — Lärdomar från 70-talet*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. Stockholm.
- Lundgren, N., och Ståhl, I., [1981], *Industripolitikens spelregler*. Industriförbundets forlag, Stockholm.
- Myhrman, J., och Söderström, H., Tson, [1982] "Svensk stabiliseringspolitik. Erfarenhet och nya villkor", i Södersten (red) *Svensk ekonomisk politik*. Rabén & Sjögren, Borås.
- Radner R., och Rothschild, M., [1975], "On the Allocation of Effort". *Journal of Economic Theory*, nr 3.
- Ross, S., [1973], "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem". *American Economic Review*, nr 2.
- Rothschild, M., [1975], "Further Notes on the Allocation of Effort" i *Day and Groves*.
- Spence, A.M., och Zeckhauser, R., [1971], "Insurance, Information and Individual Action", *American Economic Review*, nr 2.
- Ståhl, I., [1977], "En ekonomisk teori för blandekonomi", i *Erfarenheter av blandekonomi*. Almqvist & Wicksell International, Stockholm.
- Svegfors, M., [1981], *Revolution i små steg*. Timbro, Stockholm.
- [1983], "Politisk överbelastning" i Rydén (red) *Makt och Vanmakt*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. Stockholm.
- Södersten, B., (red) [1982], *Svensk ekonomisk politik*. Rabén & Sjögren, Borås.
- Tullock G., [1982], *Den politiska marknaden*. Timbro, Stockholm.
- Westerberg, S., [1983], "Ekonomisk politik i ett genomorganiserat Samhälle" i Rydén (red) *Makt och Vanmakt*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. Stockholm.
- Westerberg, B., och Westerberg, S., [1983], "Borgerlig ekonomisk politik under sex år — en studie i rött och blått", *Ekonomisk Debatt*, årg 11, nr 2.
- Westholm, C.-J., [1983], "Politiseringen ökar motsättningarna", *Svenska Dagbladet*, 23 september.