

# Repliker och kommentarer

*I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning*

HANS TSON SÖDERSTRÖM

## Den ekonomiska politikens möjligheter. Svar till Agell och Vredin

I en intressant artikel i *Ekonomisk Debatt* nr 4, 1991 vädrar Jonas Agell och Anders Vredin sin skepsis mot en normbaserad stabiliseringspolitik. Artikeln formar sig till en genomgång av vad modern makroteori har att säga på ett antal punkter som har utgjort grund för ekonomernas rekommendationer under senare år att bygga stabiliseringspolitiken kring en prisstabiliseringsnorm. De finner att normhängarna har baserat sina rekommendationer på en begränsad delmängd av nyare forskningsresultat och att forskningen som helhet inte kan anses ge stöd åt rekommendationerna.

Det är i hög grad "SNS-ekonomerna", dvs de ekonomer som medverkat i SNS Konjunkturråd i rapporterna från 1985 och framåt, som får klä skott för Agells och Vredins kritik. Eftersom jag tjänstgjort som rådets ordförande under denna period skall jag försöka förklara vilka överväganden som styr våra rekommendationer.

*Docent HANS TSON SÖDERSTRÖM är VD för Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm, och ordförande i SNS Konjunkturråd.*

### Konjunkturrådets strategival

Låt mig först säga att en artikel av den typ som Agell och Vredin skrivit enligt min mening låtit vänta på sig alltför länge. För att förklara vad jag menar vill jag gå tillbaka i tiden och redogöra för hur jag resonerade, när jag 1984 fick erbjudandet att ta över ordförandeskapet i Konjunkturrådet.

Den ekonomiska debatten präglades vid den tiden (liksom i hög grad fortfarande) av tre egenskaper: interventivism, provinsialism och kortsiktighet.

När helst man slog på TVn eller öppnade tidningen fanns där en pressad regeringstalesman som fick svara på frågor om "Vad tänker ni göra åt . . .?" eller "Hur ska ni lösa . . .?" För allmänheten måste det ha framstått som att ekonomins utveckling dag för dag och timme för timme låg helt i politikernas händer om bara viljan att åtgärda problemen fanns där. Läsningen av Kjell-Olof Feldts *Alla dessa dagar* har sedermera övertygat mig om att politikens vardag i en skrämmande omfattning faktiskt präglades av en sådan verklighetsfrämmande syn på den ekonomiska politikens möjligheter (Feldt [1991]).

Enligt min bedömning hade Konjunkturrådet inte mycket att tillföra debatten

i form av ytterligare glada tillrop om nya ingrepp, åtgärdspaket och fiffiga ekonomisk-politiska instrument. Dessa behov var redan mer än väl tillgodosedda. Faktum är att SNS allvarligt hade övervägt att avveckla Konjunkturrådet med hänvisning till att det spelat ut sin roll.

Därför beslöt vi att från och med 1985 års rapport ta fasta på ett antal då relativt nya inslag i modern makroteori, som gemensamt bildade grund för en mer skeptisk inställning till stabiliseringspolitikens möjligheter. Tanken var att skapa en helt ny sorts Konjunkturråd, med en betydligt mer homogen sammansättning och över tiden konsistent linje. Villy Bergström utvecklade vältaligt denna tanke för mig och övertygade mig om att det förmodligen var enda sättet att i rådet få en nytändning, som kunde skapa intresse i den ekonomisk-politiska debatten.

I den programförklaring jag gjorde för arbetet på 1985 års rapport (och som jag tycker har stått sig ganska väl) angav jag tre ledmotiv för kommande rapporter:

1. Ett internationellt perspektiv med utgångspunkten att Sverige är en liten öppen ekonomi med hög kapitalrörlighet.
2. Ett långsiktigt perspektiv, som beaktar inte bara föreslagna åtgärders omedelbara effekter utan även deras långsiktiga konsekvenser på exempelvis framtida ekonomisk politik (bl a det sk tidskonsistensproblemet), samt ekonomins struktur och funktionssätt (t ex rationella förväntningar och endogen pris- och lönestelhet).
3. Ett *public choice*-inspirerat perspektiv, som beaktar att den ekonomiska politiken utformas i en ständig kamp mellan mäktiga särintressen.

Detta strategival för Konjunkturrådsrapporterna var explicit avsett att utgöra en *motvikt* till dagspolitiken, den ekonomiska journalistiken och – för den delen –

aven tidigare års Konjunkturråd. Genom att hoppa upp och sätta oss ganska långt ut på gungbrädans andra ände hoppades jag att vi skulle kunna medverka till att skapa en bättre balans i den ekonomisk-politiska debatten.

Vi insåg naturligtvis själva vår ensidighet, vilken raskt påpekades av Erik Lundberg, som sade sig sakna det "frossande i målkonflikter", som kännetecknat rådet under hans tid. Men vi ansåg att vi hade en mission att fylla just genom en envist konsekvent argumentation utifrån de ovanstående perspektiven. Vi underkastade oss därför (med varierande entusiasm) den disciplin som ligger i det Tingstenska receptet: "Först bestämmer jag mig till 51 procent, sedan skriver jag till 100!"

Jag tror att vi alla blev förvånade när vi upptäckte att vi knappast alls blev någon motvikt i debatten; det blev plötsligt ganska tomt på gungbrädans motsatta ände. Snart märkte vi också att många av våra förslag återkom tämligen ograverade i regeringens finansplaner. Och ibland var finansens förslag mer långtgående och radikala än våra egna!

Av dessa skäl menar jag att Agells och Vredins kritiska genomgång är lika senkommen som den är välkommen. Vi borde långt tidigare ha fått en seriös debatt inom ekonomikåren kring det vetenskapliga underlaget för Konjunkturrådets (och regeringens – åtminstone verbalt) ensidiga betoning av fördelarna med en normbaserad prisstabiliseringspolitik.

Men när detta väl är sagt vill jag skynda mig att understryka att jag naturligtvis själv är övertygad om att den politik vi förespråkade är den bästa för Sverige i den verklighet vi befinner oss, och också om att den så småningom kommer att bli fullt ut förverkligad i en mer eller mindre segdragen socialdarwinistisk process. Hundraprocentigt övertygad blir väl aldrig en forskare, men innan jag med Tingstens ord "skrivit till 100 procent", var jag övertygad till betydligt mer än 51 procent. I

mitt svar till Agell och Vredin skall jag något utveckla varför.

### Skjuter bredvid målet

Jag vill först notera att debatten nu gäller enbart den (visserligen mycket viktiga) delmängd av Konjunkturrådets analyser och förslag som avser stabiliseringspolitiken. Vad beträffar Konjunkturrådets behandling av ekonomins mångahanda strukturella problem anger Agell och Vredin uttryckligen att de "i många fall" inte har några "invändningar mot de argument som har framförts, eller mot den politik som har blivit resultatet".

Men även vad stabiliseringspolitiken beträffar anser jag att mycket av Agells och Vredins kritik skjuter bredvid målet. I de flesta av konjunkturrådsrapporterna som producerats under mitt ordförandeskap har teorin för stabiliseringspolitiken diskuterats, och många av de frågor Agell och Vredin tar upp behandlas utförligt där. Jag kan här bara hänvisa till bl a foljande kapitel:

- 1985: Kapitel 4 "En stabil regim"
- 1986: Kapitel 8 "Att bryta kostnadstrenden"
- 1987: (Kommentar till Brookingsrapporten)  
Kapitel 5 "Stabiliseringspolitiska handlingsalternativ"
- 1988: Kapitel 3 "Den ekonomiska politikens trovärdighetsproblem"
- 1991: Kapitel 4 "En trovärdig politik"

I alla dessa kapitel (och åtskilliga fler) behandlas de frågor som Agell och Vredin tar upp, och omfattande referenser till teoretisk och empirisk litteratur gives. Självklart kan vetenskapliga skrifter aldrig leda i bevis att en politik är bättre än en annan, men jag anser att det är fel att anklaga oss för att inte ha försökt att utförligt motivera våra stabiliseringspolitiska ståndpunkter och att visa på vad sätt

de är förankrade i den vetenskapliga litteraturen.

Jag kan här bara anbefalla ovan angivna kapitel till läsning. I resten av min kommentar skall jag istället koncentrera mig på de praktiska implikationerna av våra rekommendationer.

### Ingen radikal omläggning

Min huvudinvändning mot Agell och Vredin är att Konjunkturrådet aldrig förespråkat vad de kallar "en radikal omläggning av stabiliseringspolitiken". Tvärtom förespråkar vi – som vi ofta upprepat i våra rapporter – en återgång till en normbaserad ekonomisk politik med djupa rötter i Sveriges moderna ekonomiska historia. Som jag försökt utveckla i den av Agell och Vredin inledningsvis åberopade uppsatsen (Söderström [1990]) har Sverige under 1900-talet egentligen bara upplevt två riktiga stabiliseringspolitiska regimskiften: 1932, då en försiktig motkonjunkturpolitisk finanspolitik började tillämpas inom ramen för ett strikt normsystem, och 1973, då större delen av det stabiliseringspolitiska normsystemet gick över bord.

Perioden 1950–73 karaktäriserades av Bretton Woods-systemets hårda växelkursnorm, principen att staten inte kan/får låna i utlandet och en allmänt omfattad princip om långsiktig budgetbalans. Tillsammans utgjorde dessa tre normer en snäv tvångströja på den ekonomiska politiken, som endast lämnade ett begränsat utrymme för en diskretionär ekonomisk-politisk aktivism. Alla parter i samhället var väl medvetna om detta och handlade därefter. Normerna ansågs så självklara att någon egentlig debatt kring dem i stort sett saknades.

De tre normerna övergavs ungefär samtidigt i samband med Bretton Woods-systemets sammanbrott, jämviktsriksdagen och kostnadskrisen. Därmed inträdde ekonomin i ett tillstånd där det var mycket svårt för aktörerna (hushåll, före-

tag, organisationer) att förutsäga de ekonomiska konsekvenserna av sitt handlande.

Personligen tycker jag att en juridisk analogi är rättvisande: de flesta torde vara överens om att åklagarna i vissa fall bör kunna medge åtalselftergift, att domstolarna bör kunna visa ett visst godtycke i straffutmätningen och att regeringen i sista hand bör kunna bevilja nåd. Men att förpassa lagboken till soptunnan och göra godtycket till den överordnade principen i rättskipningen, där regeringen ("av demokratiska skäl") förbehåller sig rätten att avgöra varje individuell straffpåföljd, skulle naturligtvis leda till kaos inte bara i domstolsväsendet utan också i samhället i stort. Kaoset i ekonomin 1973-80 menar jag kan förklaras på just detta sätt.

### Huvuduppgift och biuppgift

Decenniet efter 1980 har därför präglats av varierande försök att återupprätta en uppsättning fasta spelregler i ekonomin, inte av någon "radikal omläggning av stabiliseringspolitiken". Som varje erfaren familjefar är väl medveten om är det emellertid betydligt lättare att kasta normer överbord än att återinföra dem. En stor del av den omfattande och tekniskt komplicerade litteraturen om den ekonomiska politikens trovärdighetsproblem behandlar denna intuitivt självklara insikt.

Regeringen måste därför tidigt bestämma sig för vad som är huvuduppgiften: att etablera och skapa trovärdighet åt ett stabilt normsystem eller att laga efter läglighet givet avsaknaden av etablerade normer. Det är omöjligt att framgångsrikt försöka åstadkomma bägge delarna samtidigt.

Som jag ser det medgav 1950- och 60-talen en hög grad av diskretionär politik, eftersom det stabiliseringspolitiska normsystemet var väletablerat och inte ifrågasattes. 1980-talet däremot gav egentligen

inte utrymme för några diskretionära ingrepp alls, eftersom försöken att återetablera en långsiktigt trovärdig prisstabiliseringsnorm krävde en mycket hög grad av stabilitet i politiken. Keynesiansk finetuning vore i detta läge ungefär som att försöka sig på att lösa trafikproblemen med dirigerande konstaplar innan trafikanterna fått klart för sig om det råder höger- eller vänstertrafik.

Bakom Kjell-Olof Feldts lidandes historia tycker jag mig spåra en aldrig uttalad kamp mellan Finansdepartementets strävan att etablera trovärdiga spelregler och resten av regeringens (plus LO-ledningens) önskan att i varje läge "fixa till" situationen efter kortsiktiga politiska önskemål. Finansministern sökte tydligt in en omöjlig mellanställning och man häpnar över denne slipade politikers oförmåga att klara pedagogiken i den uppenbara målkonflikten.

### Den diskretionära politikens möjligheter

När ett rimligt ekonomisk-politiskt normsystem väl är återupprättat och inte längre ifrågasatts finns det enligt min mening åter ett utrymme för vad Agell och Vredin kallar "en intelligent stabiliseringspolitisk aktivism". Det är också den slutsats jag drar i min av Agell och Vredin återopade översikt över svensk stabiliseringspolitik.

Ännu är vi inte där, eftersom den växelkursnorm, som de stora politiska partierna är ense om, ännu inte utsatts för stora påfrestningar och visat sig hålla. (Kronkursen efter 1949 sattes vid flera tillfällen på svåra prov, varvid regering och riksbank stod behårt fast.) Men förhoppningsvis kommer vi dit en dag, och det är därför intressant att diskutera vilket utrymme som då kommer att finnas för stabiliseringspolitisk aktivism. Jag skall avslutningsvis något beröra detta.

Vad vi talar om är naturligtvis i första hand regeringens möjligheter att ingripa och motverka störningar som hotar syssel-

sättningen. För att en stabiliseringspolitisk aktivism då skall var meningsfull är det nödvändigt att regeringen kan

1. snabbt identifiera störningens karaktär,
2. utforma ekonomisk-politiska åtgärder som motverkar just denna störnings negativa effekter på sysselsättningen, utan att ha bieffekter på ekonomin som utgör ett större långsiktigt hot mot sysselsättning och tillväxt,
3. få igenom politiska beslut om just dessa åtgärder utan att tvingas till andra ekonomisk-politiska eftergifter som undergräver normsystemets stabilitet,
4. få åtgärderna genomförda som det var tänkt, inte minst att få tidsbegränsade åtgärder att upphöra vid rätt tillfälle.

Detta kanske förefaller vara en genomförbar uppgift för en "intelligent" regering, men litet eftertanke och litteraturstudier ger vid handen att svårigheterna är många. Att diskutera problemen under var och en av de ovanstående punkterna skulle föra alltför långt. Låt mig här bara avrunda med några kommentarer kring möjligheterna att över huvud taget avgöra störningens karaktär. Det är nämligen många frågor regeringen måste ha svar på innan den kan utforma en "intelligent" reaktion. Här är några av de viktigare:

- 1a. Är störningen temporär eller permanent? Den misslyckade "överbrygningspolitiken" i mitten på 1970-talet visade hur ödesdiger en felbedömning i detta avseende kan vara.
- 1b. Är störningen monetär eller real? Agell och Vredin diskuterar själva hur den bästa växelkurspolitiken är beroende av störningarnas karaktär i detta avseende. Den första oljeshocken felbedömdes initialt av många länder ur denna synvinkel.

Englund m fl [1991] har funnit att permanenta reala störningar spelat en stor roll för den svenska ekonomins konjunktursvängningar.

- 1c. Ligger störningen på ekonomins efterfrågesida eller utbudssida? Gerlach och Klock [1991] anser sig visa att huvuddelen av störningarna i den svenska ekonomin 1864–1988 legat på ekonomins utbudssida, medan den efterfrågeinriktade stabiliseringspolitik som bedrivits haft sina huvudsakliga effekter på inflationstakten. Pågående forskning av Hassler m fl [1991] tyder också på att fluktuationer i den svenska sysselsättningen haft starkare samband med störningar i arbetsutbud och lönebildning än med variationer i efterfrågan på arbetskraft.
- 1d. Är störningen exogen (oberoende av den egna ekonomiska politiken) eller endogen? Här har to m jag själv (Söderström [1985a]) givit mig på ett våghalsigt försök att med spelteoretiska hjälpmedel härleda en optimal politik när regeringen inte kan avgöra om en sysselsättningskris är orsakad av militanta fackföreningar med förväntningar om en ackommoderande politik eller av en oväntat svag världsmarknad – och fackföreningarna är medvetna om denna oförmåga hos regeringen. Utan att gå in på detaljer i lösningen (som jag kallar "villkorlig ackommodationspolitik"), kan jag ändå konstatera att den kräver en hög grad av tidsmässig konsistens hos regeringen under mycket långa tidsperioder.

#### Normdebatten behövs alltid

Den syn på den ekonomiska politikens möjligheter och begränsningar som präglat Konjunkturrådets rapporter sedan 1985 skulle därmed kunna sammanfattas på följande vis:

- Varje ekonomi behöver för att kunna fungera en uppsättning normer/spelregler, som är allmänt kända och omfattade. Detta gäller även stabiliseringspolitiken.
- Det är en stor och viktig uppgift för den ekonomiska politiken att skapa och vidmakthålla ett sådant normsystem, samt att förändra det när omständigheterna så kräver.
- Inom ramen för ett fungerande normsystem finns det utrymme för en viss ekonomisk-politisk aktivism vid oförutsedda störningar, om den ekonomiska politiken kan utformas på ett riktigt sätt med hänsyn till störningarna.
- I ett läge där normsystemet är i gungning måste politiken inriktas på en huvuduppgift: att återupprätta och vidmakthålla normerna eller att motverka effekterna av olika störningar.
- Sverige har nu under halvtannat decennium befunnit sig i ett sådant läge, och även en mycket intelligent interventionism är därför alltså förenad med mycket höga kostnader i termer av förlorad trovärdighet för det normsystem man söker etablera.

Men även i ett framtida läge med ett trovärdigt normsystem återupprättat finns det anledning att föra debatten om utrymme för diskretionära ingrepp vidare. Jag föreställer mig nämligen att varje regering till sin natur är aktivistisk i sin strävan att visa upp för väljarkåren att den löser deras problem. Därför kommer det alltid att behövas en verksamhet av Konjunkturrådets karaktär, som försöker sätta in alla *ad hoc*-betonade ekonomisk-politiska förslag i ett systemperspektiv och analysera deras verkningar på längre sikt.

## Referenser

- Agell, J & Vredin, A, [1991], "Normer eller diskretion i stabiliseringspolitiken". *Ekonomisk Debatt*, årg 19, nr 4, s 336-350.
- Englund, P, Vredin, A & Warne, A, [1991], "Macroeconomic Shocks in Sweden 1925-1986". Stencil.
- Hassler, J, Lundvik, P, Persson, T & Söderlind, P, [1991], "The Swedish Business Cycle. Stylized Facts over 130 years". Stencil. Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.
- Feldt, K-O, [1991], *Alla dessa dagar*. Norstedts, Stockholm.
- Gerlach, S & Klock, J, [1991], "Supply and Demand Disturbances and Swedish Business Cycles 1864-1988". *Skandinaviska Enskilda Banken Quarterly Review*, nr 1-2, s 33-42.
- Rivlin, A M (red), [1987], *Den svenska ekonomins framtidsutsikter*. Brookingsrapporten. SNS Förlag, Stockholm.
- Söderström, H T, [1985a], "Union Militancy, External Shocks and the Accommodation Dilemma". *The Scandinavian Journal of Economics*, vol 87, s 335-351.
- Söderström, H T (red), [1985b], *Vägen till ett stabilt Sverige*, Konjunkturrådets rapport. SNS Förlag, Stockholm.
- Söderström, H T (red), [1986], *Nya spelregler för tillväxt*, Konjunkturrådets rapport. SNS Förlag, Stockholm.
- Söderström, H T (red), [1988], *Hur ska valfärdens fördelas?*, Konjunkturrådets rapport. SNS Förlag, Stockholm.
- Söderström, H T, [1990], "Stabiliseringspolitiska lärdomar och framtidsperspektiv". I Södersten, B (red), *Marknad och politik*. Dialogos, Lund.
- Söderström, H T (red), [1991], *Sverige vid vändpunkten*. Konjunkturrådets rapport. SNS Förlag, Stockholm.