

STURE ESKILSSON:

Ronald Reagans ekonomiska politik

Målet för president Reagans politik är att bekämpa inflationen, lätta den offentliga sektorns press på den övriga samhällsekonomin och att åter göra USA till världens starkaste nation. Inte sedan president Roosevelts New Deal 1932 har USAs ekonomiska politik genomgått en så kraftig kursändring skriver direktör Sture Eskilsson. Ronald Reagan har genomfört en framgångsrik första rond i sin kamp för att räta upp den amerikanska ekonomin. Hejdas inflationen i USA kommer det att få stor och positiv inverkan på hela världsekonomin.

Är det de fattiga låginkomsttagarna som tjänar på inflationen?

Kan höga marginalsatser ge en sådan omfördelningseffekt att den rättfärdigar frånvaron av ekonomisk tillväxt i ekonomin?

Ronald Reagan svarar ett emfatiskt nej på båda dessa frågor. Kampen mot inflationen och ett bortlyftande av den offentliga sektorns press på den övriga samhällsekonomin är hörnpelare i hans politik. En tredje är strävan att åter göra USA till världens starkaste nation. Det betyder uppbyggnad av den militära slagkraften som förutsätter en stark ekonomi. Därför är ekonomin Ronald Reagans prioritet nr ett.

Bakgrunden

USA har liksom flertalet industriellt utvecklade länder gått in i 80-talet med ett ekonomiskt dåligt decennium bakom sig. Svag produktivitet, hög inflationstakt har gett dålig levnadsstandardutveckling och hög arbetslöshet. Som en följd därav har de federala utgifterna för olika sociala program stigit snabbt. I än snabbare takt har den federala byråkratin tillvuxit. Två orsaker till detta kan iakttas framför andra: lagstiftning som reglerar företagets liv och kräver stora offentliga organ; automatisk tillväxt av byråkratierna till följd av den "nya klassens" egenintresse. Det sistnämnda fenomenet är påtagligt i alla utvecklade länder (dessvärre också i många u-länder) men

har studerats speciellt i USA av "public choice"-skolan.

Medvetenheten om dessa problem i det amerikanska samhället är inte någon sen-påkommen insikt. Jimmy Carter vann 1976 års presidentval på en anti-Washington-propaganda som inte saknar likheter med Reagans förkunnelse fyra år senare. Carter misslyckades som president därför att han i alla frågor hade svårt att bestämma sig men framför allt därför att hans regim saknade ett sammanhängande ekonomiskt program som tog hänsyn till problemens faktiska natur. Carter gjorde insatser i fråga om avregleringen (viktigast luftfarten) men han gjorde halt inför politiskt känsliga områden (prisregleringen på olja) och han såg ingen annan väg än att låta det kostnadsslukande sociala programmet fortsätta. Trots önskemålet om en balanserad budget – något som närmast tillhör ekonomisk konvensans i USA – stod hans regim fast på keynesiansk grund.

Ungefär som fn i Sverige framförde ekonomer och samhällsdebattörer i USA krav på en radikal kursförändring: stram penningpolitik för att hejda inflationen och en radikal nedskärning av skatterna för att få igång produktionsutvecklingen i privata sektorn. Idéerna mötte samma öde som i Sverige: protestrop, föga motargumentation, endast ett konstaterande av den "politiska omöjligheten". På detta sakernas tillstånd har Ronald Reagan gjort ett radikalt slut.

Att göra det politiskt omöjliga möjligt

Reagan vann presidentvalet på förslag om kraftiga skattereduktioner, besparingar i den federala verksamheten men också ökade militärutgifter för att åter göra USA starkt i förhållande till Sovjet. Därtill utlovade han att det stora budgetunderskottet skulle vara borta till 1984. Ett omöjligt program menade många storpolitiska observatörer. På ett sådant vinner man inga val. Skeptikerna fick fel, men tröstade sig med att säga: när han kommer till makten kommer han att ändra sig.

När Reagan installerat sig i Vita Huset och det visat sig att han inte ändrat sig blev kommentarerna – han kommer aldrig att ha en chans att få detta genom kongressen. Historien är full av presidenter med högtflygande planer, de har alla blivit varse att den lagstiftande makten tillhör kongressen och deras radikala ändringsförslag har i praktiken blivit marginella justeringar. Speciellt omöjligt har det visat sig vara att genomdriva budgetnedskärningar. Kohandel med olika utgiftshöjningar till fördel för vissa grupper eller landsändar går för sig men inte att medverka till förmånsnedskärningar som drabbar de egna väljarna.

Republikanerna kontrollerar senaten men däremot har demokraterna majoritet i representanthuset. Detta gör givetvis livet svårare för en republikansk president. Det visade sig dock att den konservativa vinden över USA i hög grad påverkat även demokraterna. Deras alternativa budgetförslag kom därför att ligga ganska nära Reagans. Han avvisade trots detta möjliga

kompromissalternativ under vårens budgetbehandling och utkämpade i stället en rad framgångsrika voteringsstrider.

I den sista, och som den i förväg bedömdes svåraste, omröstningen om skattesänkningen i representanthuset röstade 48 demokrater på det republikanska förslaget. Reagans seger över hela linjen var därmed ett faktum.

Under valkampanjen hade Reagan ofta jämfört sin önskan att ge USA en ny start med Franklin Roosevelts "New Deal". När kongressen skildes för sommarferier och Reagans budgetnedskärningar var beslutade var det många kommentatorer som använde sig just av den jämförelsen. Inte sedan 1932 hade den amerikanska ekonomiska politiken genomgått en så kraftig kursändring, inte sedan dess hade en amerikansk president så lyckats samla folk och kongress bakom sig.

Budgetpolitiken

Sommaren 1981 tillhör nu historien och det har visat sig att Reagans dramatiska första politiska triumf endast var en första rond i en lång kamp för att genomföra det som har döpts till Reaganomics. Kritikerna har samlat näring från det faktum att budgetunderskottet nu beräknas bli större än tidigare och att räntan ligger kvar på en rekordhög nivå.

Låt oss se litet närmare på de centrala problemen i den amerikanska ekonomiska politiken och på de åtgärder Reagan hittills vidtagit.

Målet för Reagans budgetpolitik är dels

att få fart på den ekonomiska utvecklingen, dels att åstadkomma balans i den federala budgeten. Innan vi redovisar de konkreta beslut som hittills tagits bör det understrykas att samtliga avser det budgetår som börjar den 1 oktober 1981. De som redan före detta datum efterlyst resultaten av Reagans politik har alltså varit ute väl tidigt. Den strama penningpolitiken pågår men de expansiva effekterna från budgetpolitiken kan inte slå igenom för fullt förrän 1982 även om redan ändrade förväntningar har sin roll i den ekonomiska händelseutvecklingen.

Jimmy Carters budget för 1982 omfattade utgifter om 729 mrd dollar, varav militärutgifterna uppgick till 182 mrd. Inkomsterna beräknades till 702 mrd och budgeten hade alltså ett underskott på 27 mrd dollar. Reagans budgetförslag innebär en nedskärning av de civila utgifterna med 38 mrd, en ökning av militärutgifterna med 5 mrd och skattesänkningar på sammanlagt 50 mrd. Den sammanlagda effekten av dessa förändringar innebär ett beräknat budgetunderskott om 45 mrd. Det bör understrykas att nedskärningarna är beräknade i förhållande till den tidigare antagna, preliminära budgeten för 1982. I jämförelse med 1981 är det även i den bantade versionen fråga om en viss fortsatt ökning av de federala kostnaderna.

De ovan redovisade siffrorna var de som presenterades i mars månad och de stod sig i stort sett oförändrade under budgetbehandlingen. Den senaste prognosen över utgiftsutvecklingen har emellertid gjort att budgetunderskottet i september

kan uppskattas bli ca 15 mrd större om inte ytterligare nedskärningar vidtas. Reagan har därför startat kongressens höstsession med att framlägga förslag om ytterligare prutningar om sammanlagt 13 mrd dollar.

Det kan här vara på sin plats att skjuta in en erinran om den relativa storleken på de budgetproblem som diskuteras i USA resp Sverige. Det amerikanska underskottet, som med rätta vållar stor oro, är alltså av storleksordningen 6–7% medan det svenska är 70 mrd kr av en totalbudget om 210, alltså 30%. När detta skrivs pågår en debatt om vilka ökning av de svenska statsutgifterna som är mest angelägna, momshöjning eller ökade pensioner och barnbidrag. Detta som en uppföljning av en devalvering som i sig ökar ränteutbetalningarna till utlandet med någon miljard.

Skattesänkningarna

Den största debatten har Reagans skattesänkingsprogram vållat. Under valkampanjen anslöt sig Reagan till ett lagförslag av kongressmännen Kemp–Roth som innebar sänkningar av den personliga inkomstskatten med 10 procent per år under tre år. Under intryck av den försvagade budgetsituationen som förelåg när han tillträdde som president ändrade Reagan sitt förslag till 5+10+10. Det blev också det som beslutades av kongressen tillsammans med skattesänkningen för företag och på kapitalavkastning. Sammantaget innebär förändringarna en kraftig minskning av gällande skattesatser, men likafullt är den

sannolika sluteffekten inte skattesänkning utan endast ett förhindrande av den kraftiga ökning av skatterna som annars skulle komma till stånd. Orsakerna till detta är givetvis effekten av inflationen som vid progressiva skatteskalor träder in som den outtröttliga och effektiva skattehöjaren. Reagans skattesänkning är närmast en motsvarighet till de svenska Haga-uppgörelserna, ehuru mer helhjärtad. En parallell till den svenska skattepolitiken finns även såtillvida som en indexering av de amerikanska skatteskalorna skall inträda efter det att treårsperioden avslutats.

Den amerikanska skattesänkningen sker likformigt för samtliga inkomstlägen. Det innebär att större inkomsttagare får en större skattelättnad än låginkomsttagarna. Det demokratiska motförslaget innebar en omfördelning därvidlag och man försökte utnyttja detta i den debatt som föregick den slutliga omröstningen genom att hävda att det genom sin "låglöneprofil" var gynnsammast för flertalet "vanliga inkomsttagare". Detta välkända argument från den svenska skatttabellen möttes emellertid från republikansk sida med konstaterandet att eftersom höginkomsttagare betalar mer skatt måste också en sänkning bli större för dem. Dessutom kommer den dynamiska effekten av skattesänkningarna att bli till fördel inte minst för låginkomsttagarna. Med Ronald Reagans ord: "Det demokratiska förslaget ger mest endast för den som bara tänker leva i två år till."

Bakom Reagans skattesänkingsprogram ligger övertygelsen att lägre skatter

och framför allt lägre marginalsatser kommer att leda till ökade arbetsinsatser, ökat sparande, till en expansion av hela ekonomin och därigenom också ökade statsinkomster. Detta är vad sk utbudsekonomer brukar hävda och främst bland dem Arthur Laffer, mannen med kurvan, som visar att staten kan höja sina inkomster genom att sänka skatterna. Debatten kring 'Reaganomics' har till stor del handlat om huruvida denna tes är rätt eller fel. Många har därvid uttalat uppfattningen att utbuds-medicinerna kan leda till förvärrat budgetunderskott och därmed ökad inflation. I själva verket är, som inte minst Arthur Laffer framhållit, Reagans politik med de stora budgetnedskärningarna i grunden en ganska försiktig, konservativ politik. Gör vi åter en jämförelse med den svenska situationen måste det konstateras att den föreslagna momssänkningen utgör en vida djärvare satsning i Laffers anda.

Å andra sidan torde Sverige befinna sig betydligt längre ner i Laffer-kurvans utförsbacke än USA och vi har inte mycket annat att välja på än att hitta vägar att stimulera ekonomin för att åstadkomma ökad produktion.

Den höga räntan

Den viktigaste punkten i Reagans ekonomiska program heter inflationsbekämpning. Han är anhängare till Milton Friedmans monetaristiska syn och menar alltså att inflationen beror på för snabb ökning av penningmängden i förhållande till den reala tillväxten av ekonomin. Botemedlet

heter en stram penningpolitik. Den centrala amerikanska övervakaren av penningssystemet är "Federal Reserve Board". Den är en från regering och kongress fristående instans som dock driver en politik helt i linje med Reagans intentioner. Det har inneburit en hård åtstramning och som följd därav ett mycket högt ränteläge. Utlåningsräntan för affärslån med fullgoda säkerheter ('prime rate') har under året pendlat kring 20 % och ligger när detta skrivs (slutet av september) på 19,5 %.

Ränteproblematiken har kommit som en obchaglig överraskning för Reagan-administrationens ekonomer. Det finns vanligen ett samband mellan pågående och förväntad inflation och ränteläge, som nu borde leda till en avsevärd sänkning. Inflationstakten i USA har sjunkit från ca 15 % i början av 1980 till under 10 % under 1981 och en ytterligare nedgång till 7,5 % inom kort förutspås. Den positiva realräntan i USA är alltså av storleksordningen 10 %, vilket torde vara ett unikt fenomen.

En förklaring till den uteblivna räntesänkningen kan vara att finansmännen på Wall Street inte delar den förhållandevis optimistiska bedömningen av inflationsutvecklingen. De oroas av de stora budgetunderskotten och befarar att kongressen kan komma att sätta käppar i hjulen för Reagans budgetpolitik. I så fall ökar inflationen igen och ränteläget är motiverat. Det har också påpekats att den stora federala upplåning, som budgetunderskottet medför, innebär en konkurrens om det tillgängliga kapitalet som pressar räntan

uppåt. Å andra sidan har det höga amerikanska ränteläget medfört en stark kapitalström in i landet från Europa och Opec-länderna. Det har stärkt USA-dollarns ställning men borde också leda till en lättare penningmarknad. Så har dock alltså hittills inte blivit fallet. Däremot har dollarns stigande värde betytt lägre importpriser och därmed bidragit till inflationsbekämpningen.

En bidragande orsak till de penningpolitiska problemen på olika håll i världen är att penningmyndigheterna inte förfogar över de tekniska verktygen för att åstadkomma de eftersträvade resultaten. Definitionerna av de penningmängdsbegrepp som man använder sig av är ännu inte tillräckligt förfinade och störs av den dynamiska utvecklingen i kreditväsendet. Detta har i USA lett till svängningar i efterfrågetrycket månad från månad som Federal Reserve Board inte har kunnat prognostisera och därmed inte heller möta. Man har dock ingalunda gett upp utan avser att de tekniska problemen inom överskådlig tid ska vara lösta. Alltjämt synes dock gälla att monetarismen fungerar bättre i teorin än i praktiken.

En nedgång i ränteläget inom kort har varit väntad alltsedan försommaren. Den blir också allt angelägnare. Framför allt bostadssektorn och kapitalsvaga småföretag drabbas hårt. En oundviklig följd är också att finansiella placeringar gynnas på bekostnad av produktiva investeringar. En av presidentens ekonomiska rådgivare, Charles E Walker, anger i mitten på september att en ordentlig räntesänkning

måste inträffa senast inom ett halvår, om inte allvarliga realekonomiska effekter ska inträda. Det sannolika är emellertid att räntesänkningen kommer dessförinnan, antingen genom det marknadsmässiga trycket i den riktningen eller därför att det politiska trycket tvingar fram en lättnad i Federal Reserves åtstramningspolitik.

Ett starkt USA

Reagan är otvetydig i sin inställning till USA som den fria världens ledare och försvarare mot riskerna för rysk aggression. Carter sparade i sina budgetar framför allt på den militära sidan och det ledde till att USA förlorade sin tidigare odiskutabla ställning som världens militärmakt nr 1. Detta tänker Reagan ändra på. Han anser att endast en rysk medvetenhet om att man inte kan vinna ett krig mot USA är garanti för att inget världskrig utbryter. I den ekonomiska femårsplanen ingår därför en kraftig upprustning. Detta har oroat inte bara dem som tror att varje rustning ökar faran för krig utan också de ekonomiska bedömare som menar att de ökade försvarsbeställningarna ökar inflationstrycket i ekonomin.

Givetvis försvarar de ökade militärutgifterna också uppnåendet av budgetbalans. Det måste emellertid observeras att den militära utgiftsexpansionen i själva verket tas i ganska försiktig takt. När detta skrivs har Reagan föreslagit en neddragning av ökningen i militärutgifterna som synes betyda att kostnaderna för budgetåret 1982

endast med någon miljard kommer att överstiga Carters ursprungliga förslag.

Reagan — politikern och ledaren

Den politiska situationen för Ronald Reagan är alltså långtifrån problemfri — och då har ändå inget sagts om de utrikespolitiska problemen. Pågående och kommande konflikter kan dock inte undanskymma det faktum att president Reagan har gjort en succé under sina första nio månader som överraskat de flesta bedömare och som det inte minst mot svensk bakgrund kan ha sitt intresse att försöka analysera.

För det första är det uppenbart att Reagan har fångat in en kraftig politisk vind. Han är en "main-stream conservative" som formulerar det flertalet amerikaner tycker är riktigt. Han är själv en "self-made man" och anknuter till klassiska amerikanska ideal.

Föga uppmärksammade är de påfallande likheterna med John F Kennedy. Det var som bekant han som formulerade sentensen: "Fråga inte vad USA kan göra för dig utan vad du kan göra för USA." Det var också Kennedy som genomförde den enda stora skattesänkningen i modern tid och fick uppleva att statsinkomsterna steg, inte sjönk som kritikerna varnade för. Ronald Reagan har också som Kennedy en utpräglad känsla för presidentskapets krav på värdighet och stil. Detta låter sig i praktiken väl förena med hjärtlighet i umgänget med nationens folk.

Reagan har en unik förmåga att kom-

municera, att föra fram sina åsikter så att de blir förstådda och omfattade. Denna talang uppfattades till att börja med som mediaskicklighet, naturlig för den som haft till yrke att agera framför kameran. Framgångarna i Washington, förmågan att övertala kongressmän med annan politisk färg har gett vid handen att den förklaringen inte räcker. Det förefaller som om nyckelordet är kommunikation, vilket som bekant är en tvåvägsprocess. Reagan har förmågan inte bara att framföra ett budskap utan också att lyssna. Den egenskapen har gjort honom till talesmannen för det amerikanska folket och på kort tid skapat positiva relationer till kongressen, som hans företrädare inte var i närheten av.

En del av förklaringen till Reagans framgång som politiker ligger i hans koncentration till ett begränsat antal centrala punkter. Hans politiska karriär började med ett TV-tal till förmån för Barry Goldwater i valkampanjen 1964. Det innehöll samma budskap som han 17 år senare blev president på. Han har under hela sin karriär blivit kritiserad för förenklingar av komplicerade sammanhang. "Mina kritiker säger att det inte finns enkla lösningar på komplicerade problem. Mitt svar är att det finns enkla lösningar, men de är ofta svåra, obekväma för politikerna."

Många kommentatorer, inte minst svenska, utgick från att president Reagans politik skulle bli en helt annan än presidentkandidaten Reagans retorik angav.

De har inte blivit besannade. Reagan har tagit itu med just de frågor han anser

viktigast på just det sätt han hela tiden angivit. Kraftsamlingen kring de ekonomiska frågorna har medfört en dynamik i det politiska livet i Washington som medfört en mycket påtaglig klimattförändring. En högt uppsatt tjänsteman har formulerat det så här: "Reagan har inneburit ett slut på det ändlösa beundrandet av problemen." I stället för utredningar har kommit handlingsprogram och beslut. Begränsat regerande, men effektivt regerande är målet för Reagans administration.

Reagan är uppenbarligen inte en man som lägger ner mycket tid på att sätta sig in i detaljspörsmål. Det betyder att han i hög grad är beroende av sina rådgivare. Redan från guvernörstiden i Kalifornien omvittnades hans förmåga att samla högt kompetenta medarbetare till effektiva arbetslag. Framgångarna i Washington beror till stor del på detsamma. Edwin Meese, James Baker, David Stockman, Murray Weidenbaum, Donald Regan har under detta år blivit kända som ytterst kompetenta administratörer och ekonomer. Det ligger inget märkligt däri, det finns all anledning att förmoda att Vita Huset lyckas attrahera de bästa krafterna. Det anmärkningsvärda ligger i deras förmåga till samordnade effektiva insatser mot gemensamma mål. Reagan kan inte mest men han leder arbetet och fattar besluten. Hans framgång som teamledare står i bjärt kontrast mot föregångarnas misslyckanden.

Reagans arbetsmetod har liknats vid styrelseordförandens i ett stort bolag. Han

har hittills varit besparad internationella kriser och de ytterligt svåra beslut som i samband därmed kan erfordras av USAs president. Det har ifrågasatts om inte hans relativa okunskap i internationella frågor kan vara ett allvarligt problem. I andra vågskålen ligger just hans arbetsmetod: vanan att lyssna till kompetenta rådgivare och träffa beslut i enlighet med på förhand utstakade riktlinjer. Förutsägbarhet är ett säkerhetspolitiskt nyckelord och Reagan har även på den punkten ett försteg framför sina företrädare.

Om inte vi, vem? Om inte nu, när?

Ronald Reagan har genomfört en framgångsrik första rond i sin kamp för att rätta upp den amerikanska ekonomin i den riktning han tror är den rätta. Resultatet av hans ansträngningar kommer att få utomordentlig betydelse för hela den utvecklade världen. Dels direkt, ekonomiskt: lyckas USA hejda inflationen får det stor och positiv inverkan på hela världsekonomin. Dels politiskt: lyckas Reagan bryta den offentliga sektorns tillväxt och åstadkomma bestående skattesänkningar och en tillväxt i den privata ekonomin, blir det ett exempel som mer klivna regimer i Europa kommer att följa.

Det råder knappast något tvivel om att han kommer att göra vad som står i hans makt för att föra in USAs ekonomi på en kurs som leder till framåtskridande utan inflation. När regeringen återsamlades efter sommaruppehållet och ställdes inför kravet att vidta ytterligare impopulära

budgetnedskärningar för att kunna klara balansmålet var hans kommentar: "Can anyone here say that if we can't do it, someone down the road can do it? And if no one does it, what happens to the

country? All of us here know the economy would face an eventual collapse. I know it's a hell of a challenge, but ask yourselves: If not us, who? If not now, when?"

Med detta häfte följer ett inbetalningskort avseende prenumerationsavgiften **70:– kronor för år 1982**. (Prenumerationspris för pensionärer: **60:–**)