

ARNE BJÖRHN:

En moderat strategi ut ur krisen

Det tar minst 2-3 mandatperioder att genomföra de systemförändringar som är nödvändiga för att avveckla budgetunderskottet och förbättra marknadernas funktionssätt, skriver civilekonom Arne Björhn, ekonomisk rådgivare åt den moderata partiledningen, Socialdemokraterna förklarar de senaste årens stagnation med att de stora industriländerna bedrivit åtstramningspolitik. Den förklaringen håller inte. Stagnationen beror på den offentliga sektorns snabba tillväxt, de höga skatterna och den försvagade tillväxtförmågan i det privata näringslivet.

Rolf Englund har i Svensk Tidskrift nr 1/1983 efterlyst en moderat strategi ut ur krisen.

För att kunna utforma en sådan strategi är det nödvändigt att först analysera orsakerna till stagnationen. Endast genom att skaffa oss kunskap om vari sjukdomen består kan vi hitta de rätta bote-medlen.

Sjukdomssymtomen kan vi alla se; underskott i statsbudget och bytesbalans, hög inflationstakt, låg tillväxt och ökande arbetslöshet.

Det råder numera relativt bred enighet om att dessa balansbrister måste avvecklas. De operativa målen; att få ned underskotten, att bekämpa inflationen, att öka produktionen och sysselsättningen i industrin utgör med andra ord ingen ekonomisk-politisk skiljelinje.

Skillnaden består i stället i att de bakomliggande orsakerna till problemen analyseras på helt olika sätt, vilket leder till olika strategier för att lösa krisen.

Regeringen menar att huvudorsaken till de senaste årens stagnation är den åtstramningspolitik som bedrivits i de stora industriländerna. I andra hand pekar regeringen på Sveriges dåliga konkurrenskraft. Denna analys bottnar i att det är efterfrågesidan i ekonomin som inte har fungerat, varken internationellt eller i Sverige.

Detta är en grovt felaktig beskrivning. Som förklaring till 1970-talets stagnation i västvärlden håller den inte alls. Om stagnationsproblemen skulle bero på för låg ökning av de offentliga utgifterna och för små budgetunderskott skulle vi i dag inte ha några problem.

Stagnationsorsakerna är i stället betydligt mer djupgående. Problemen lig-

ger huvudsakligen på utbudssidan, dvs produktionssidan. De sammanhänger framför allt med den snabbt växande offentliga sektorn, de höga skatterna och marknadernas försämrade funktionsduglighet.

Den socialdemokratiska modellens strukturkris

Dagens problem är ett uttryck för den socialdemokratiska modellens strukturkris. Till betydande del sammanhänger stagnationen med att de underliggande *utvecklingskrafterna* har försvagats. Den alltför snabbt växande offentliga sektorn har inneburit att tillväxtförmågan i det privata näringslivet försvagats. Ökade offentliga utgifter och skatter har medfört en nedbrytning av drivkrafterna i vår ekonomi. Skatte- och bidragssystemet har fått negativa följder på människornas och företagets vilja att spara, investera och arbeta. På väsentliga områden har marknadsekonomin begränsats, upphävt eller snärjts in genom ett växande antal regleringar och utbyggd byråkrati. Den svenska ekonomin har därmed successivt förlorat den flexibilitet och anpassningsförmåga som den hade under 1950- och 1960-talen.

Att det gått särskilt illa för Sverige jämfört med andra västländer är inte så märkligt. De offentliga utgifterna och skattetrycket har ökat snabbast i Sverige. De offentliga ingreppen, regleringarna, subventionerna mm har varit mer omfattande hos oss.

Den offentliga sektorns tillväxt har även försämrat arbets- och kapitalmarknadens funktionsduglighet. Den växande subventioneringen, skattesystemet och regleringarna har försämrat rörligheten

på dessa centrala marknader. Övriga marknadens funktionsduglighet har också försämrats genom att regleringar och hinder genomförts på allt från bostadsmarknad till barnomsorg.

Den marknadsstyrda delen av vår ekonomi har blivit allt mindre. Enligt Industrins utredningsinstitut uppgick de marknader som var fria från subventioner och regleringar till endast 1/3-del av hela ekonomin år 1977. I dag är säkerligen denna del ännu mindre. Vår förmåga att anpassa produktionen till ändrade förhållanden har försvagats i motsvarande mån.

Att i detta läge försöka bedriva efterfrågepolitik är meningslöst. Även om devalveringen ökar den utländska efterfrågan på svenska varor så kan den självfallet inte rätta till de djupgående strukturproblemen.

Strategi mot strukturkrisen

Vad som nu krävs är en strategi som syftar till att rätta till de strukturella stagnationsorsakerna. Politiken måste på skilda områden stärka den enskilde och familjen i stället för att stärka staten och politikerna. Landets ekonomi kan aldrig fungera, om den inte gör det för de enskilda hushållen och företagen. Därför måste den övertunga offentliga sektorn bantas, skatte- och bidragssystemet ändras så att investeringar, risktagande, arbetsinsatser och sparande gynnas, flexibiliteten på arbets- och kapitalmarknaden öka etc. Först när vi har fått tillbaka de grundläggande förutsättningarna för ekonomisk tillväxt kommer efterfrågepolitiken att vara meningsfull.

På sikt är den samlade efterfrågan ett resultat av produktionen, inte av statens politik. Det enda sättet för utgifts- och skattepolitiken att påverka realinkomsterna är att förändra producenternas drivkrafter.

Om inte drivkrafterna ändras till att gynna arbete framför fritid, investeringar framför konsumtion, produktiva placeringar framför frimärken och diamanter, beskattad framför obeskattad verksamhet kommer inte stagnationen i den svenska ekonomin att försvinna.

Sverige kan inte föra en annan politik än omvärlden. Även vi måste vidta interna anpassningsåtgärder. Eftersom problemen hos oss är allvarligare än i flertalet andra industriländer är kraven på styrkan i vår interna anpassning större. Vi måste spara mer, sänka skatterna mer, avreglera i större utsträckning etc än i många andra länder.

Ju längre vi väntar med att reducera de offentliga utgifterna och minska budgetunderskottet desto mer förstärks de strukturella obalanserna. Eftersom de strukturella underskotten hela tiden växer går det ej att vänta med anpassningen. Om vi inte tar de kortsiktiga problemen med att reducera budgetunderskottet i dag blir samma problem än värre i morgon då vi tvingas att mycket snabbt skära ned underskottet.

Få tycks inse den inneboende dynamiken i utgiftsexpansionen. Utgifterna ökar automatiskt snabbare än inkomsterna även vid en mycket hög BNP-tillväxt. En viktig orsak är den explosionsartade utvecklingen av statsskuldräntorna. De ökar från 28 miljarder kr 1981/82 till över 45 miljarder kr i år och till i bästa fall 57 miljarder kr nästa budgetår. Det innebär

att räntorna på två år växer från 17% av statsinkomsterna till uppemot 30%.

Med nuvarande utvecklingstendenser – en BNP-tillväxt på 1,5%, realränta lika med 2,5%, inga besparingar i de offentliga utgifterna m m – kommer om endast ca 10 år statsskuldräntorna att vara lika stora som statsinkomsterna. Statsobligationerna skulle i ett sådant läge bli värdelösa. Räntedöden skulle bli ett faktum. I praktiken inträder sammanbrottet redan tidigare genom den galopperande inflation och de extrema räntesatser som skulle uppstå vid en sådan utveckling.

Medium term strategy?

Rolf Englund efterlyste en speciell medium term strategy för att angripa krisen. Enligt min mening måste politiken på kort, medellång och lång sikt syfta till att på alla plan krympa den offentliga sektorns inflytande i ekonomin till förmån för en expansion i den privata sektorn. Eftersom orsakerna är desamma på kort och lång sikt så blir också strategin i princip densamma.

De nödvändiga systemförändringarna som krävs för att avveckla budgetunderskottet och förbättra marknadernas funktionssätt etc kommer med all sannolikhet att ta minst 2–3 mandatperioder att genomföra. Detta innebär emellertid inte att vi på kort sikt kan ha en annan ekonomisk politisk strategi. Tvärtom, det understryker bara vikten av att vi genast måste börja. Men vi måste ha klart för oss att våra problem under lång tid successivt har "byggts in" i vår ekonomi och att de nu är så djupgående att det inte finns någon praktisk möjlighet

att lösa upp krisen på kort sikt (under en mandatperiod).

Hur ska vi gå till väga?

Vi måste under 1980-talet avveckla underskotten i den offentliga sektorn och i bytesbalansen. Detta är den centrala och avgörande uppgiften för den ekonomiska politiken både på tre och nio års sikt. Det går inte i längden att basera vår välfärd på resurser som andra länder har skapat eller kommande generationer förväntas skapa.

Den offentliga sektorns andel av ekonomin måste inskränkas till förmån för en expansion i näringslivet.

Ett första steg är att frysa den reala nivån på de samlade offentliga utgifterna. Som exempel kan nämnas att det krävs över 18 miljarder i besparingar i år för att de totala offentliga utgifterna skall vara oförändrade mellan 1982 och 1983.

Kraftfulla besparingar är nödvändiga för att få bukt med den annalkande statsfinansiella krisen, inflationen och utlandsupplåningen. Besparingarna är också fördelningspolitiskt välmotiverade. Om vi inte sparar skulle en orimligt stor skattebörda läggas på löntagarna och på nästkommande generation.

En neddragning av utgifterna och budgetunderskottet minskar dessutom på olika sätt inflationen och de negativa fördelningseffekter som följer därav.

Under de kommande fem till tio åren är det nödvändigt att avveckla den samlade offentliga sektorns underskott. Vi kan inte komma till rätta med det strukturella bytesbalansunderskottet om vi inte kan rätta till obalansen i den offentliga sektorns finanser. Det innebär att

55–60 miljarder kr i dagens penningvärde måste sparas bort. Endast en blygsam del kommer att kunna försvinna genom ökad tillväxt och ökade skatteinkomster. Den helt dominerande delen måste sparas bort.

Ökat skattetryck är ingen framkomlig väg eftersom tillväxten i det privata näringslivet försämras av stigande skatter. En frysning av de offentliga utgifterna ger i kombination med tillväxt i ekonomin en successiv sänkning av den offentliga utgiftsandelen.

Det finns en uppenbar risk att kraftfulla besparingar, i en lågkonjunktur, kan leda till en alltför låg total efterfrågenivå, dvs ökad arbetslöshet. Besparingarna bör därför delvis åtföljas av skattesänkningar. Skatterna bör i första hand sänkas på ett sätt som stimulerar investeringar, arbete och sparande. Sänkta löneskatter, inflationsskyddad skatteskala och sänkt bolagsskatt förbättrar marknadsekonomins funktionsduglighet.

Det är emellertid av avgörande betydelse att besparingarna kommer före skattesänkningarna och att besparingarna är mera omfattande än skattesänkningarna. Att göra tvärtom leder bara till att budgetunderskottet ökar vilket pressar upp räntan och inflationstakten och därmed riskerar expansionen i det privata näringslivet att omintetgöras. Reagans USA är delvis ett exempel på vad som händer om man börjar med att sänka skatterna.

Lägre underskott innebär fasta spelregler. När vi får kontroll på underskottet innebär det att företag, banker och hushåll inte behöver frukta skattehöjningar och tvångssparande i statspapper

etc. Framtiden går att överblicka, och förtroendet för politiken ökar vilket är viktigt för bla långsiktiga investeringsbeslut.

Att minska statens kreditefterfrågan verkar också stimulerande på ekonomin. Det blir lättare och framför allt billigare för industrin att låna. Lägre räntor stimulerar investeringarna.

Nödvändiga systemförändringar

Att spara är nödvändigt men ej tillräckligt för att nå balans i ekonomin. Vi måste också förändra och finna nya verksamhetsformer för delar av den service som i dag ges via den offentliga sektorn. De "heliga korna" måste slaktas.

Vi måste privatisera och införa konkurrens i den offentliga sektorn, framför allt i kommunerna, för att pressa kostnaderna och öka effektiviteten. Det är inte nödvändigt att kommunerna bedriver så mycket verksamhet som i dag i egen regi. Barnomsorgen kan tex i stor utsträckning bedrivas i privat regi. En konkurrens på lika villkor skulle minska kostnaderna för kommunerna.

Det är också nödvändigt att införa avgiftsfinansiering där detta är möjligt. Kommunala avgifter för företag och hushåll gör det möjligt för kommunerna att fortsätta tillhandahålla tjänster.

Hela transfererings- och socialförsäkringssystemet måste omprövas. Ett ökat inslag av individuellt anpassade försäkringsvillkor kan ge den enskilde en ökad valfrihet utan att innebära avkall på våra fördelningspolitiska ambitioner. Varför skall inte den enskilde kunna få välja antalet karensdagar inom sjukförsäkringen?

Ett av de viktigaste inslagen i en moderat strategi är att bryta automatiken i utgiftsökningarna. Över 80% av statsbudgetens utgiftssida ökar automatiskt med inflation, löner och räntor. Indexeringen av olika bidrag måste upphöra. Allt för ambitiösa mål vad gäller utbyggnad av barndaghem, utbildningssystemet, äldreomsorg, sjukvård etc måste omprövas. Det reala värdet av räntebidrag till bostäder, sjuk- och föräldraförsäkringen, statsbidrag till kommuner mm måste sänkas för att vi skall få kontroll över utgiftsutvecklingen.

En radikal lösning vore att bryta upp de nuvarande regelsystemen och starta budgetprocessen med en noll-basbudgetering. Nya regelsystem skulle därefter kunna införas anpassade efter en betydligt lägre ekonomisk tillväxt och utifrån kraven på att budgetunderskottet successivt måste slutas. Pensionerna skulle kunna knytas till någon form av löneindex, en avvecklingsplan för statsbidragen till kommunerna skulle kunna fastställas, räntebidragen successivt avvecklas etc.

Denna typ av systemförändringar är inte bara samhällsekonomiskt nödvändiga, de kommer också att kunna öka den enskildes valfrihet och välfärd.

Återupprättad marknadsekonomi

Samtidigt som ovan nämnda systemförändringar vidtas inom den offentliga sektorn måste marknadsekonomi förstärkas även på andra områden.

För marknadsekonomi är det en central uppgift att alstra ny företagsamhet och nya investeringar. Den enskilda människans initiativförmåga och kreati-

vitet är avgörande för framgången i alla ekonomiska system. Det ekonomiska livet växer inte av sig självt eller genom statliga ingripanden. Det blomstrar om det finns personer som är villiga att ta risker, att förvandla idéer till företag och ge innan de vet vad de får tillbaka. Företagarna har med andra ord en ledande och initierande roll i framlockandet och skapandet av nya investeringar och företagsidéer.

För att förstärka marknadsekonomin måste vi vidta åtgärder som går ut på att förbättra den ekonomiska miljön i vilken företag och hushåll verkar. Vi måste förstärka människornas och företagens drivkrafter att ta risker, utveckla nya affärsidéer och nya produkter.

På väsentliga områden har marknadsekonomin begränsats och reglerats sönder vilket lett till stora samhällsekonomiska förluster och ökad byråkrati. Bostadsmarknaden är sönderreglerad genom detaljerade bestämmelser för produktion och fördelning av bostäder. För att få en fungerande bostadsmarknad är det helt enkelt nödvändigt att avreglera produktionen och ta bort hyreskontrollen.

För att få en fungerande och effektiv kreditmarknad är det nödvändigt att successivt liberalisera kreditpolitiken. Den av prisregleringskommittén föreslagna avvecklingen av prisregleringspolitiken måste fullföljas. Räntheregleringen, likviditetskraven och placeringspolitiken måste upphöra.

Åtgärder måste sättas in för att underlätta strukturomvandlingen och moderniseringen av industrin. Vinsterna i den konkurrensutsatta delen av näringslivet måste tillåtas öka till åtminstone

den nivå som gällde i slutet av 1960-talet. Därigenom kan nödvändiga investeringar ske i syfte att skapa ett modernt och konkurrenskraftigt näringsliv för framtiden.

De senaste årens industrisubventionspolitik har inte bara försvagat statsfinanserna. Den nödvändiga strukturomvandlingen har dessutom bromsats upp. Denna utveckling måste hejdas. Industristödet måste avvecklas. Ytterligare statliga stödinsatser för tex varvs-, skogs- och stålsektorerna bör ej komma ifråga. Statsföretag bör sälja ut företag, vilket skulle ge välbehövliga kapitaltillskott.

Arbetsmarknadens funktionssätt kan väsentligt förbättras genom lägre marginalskatter och förändringar i arbetsmarknadslagstiftningen, tex MBL-och Åmanlagarna. Arbetsmarknadspolitiken måste inriktas på en omstrukturering av arbetsförmedlingen, införande av ett lärlingssystem, förbättrad och utökad utbildning.

Arbetsmarknadens parter måste själva bringas att ta sitt ansvar för löne- och sysselsättningsutvecklingen. Staten kan inte längre fungera som städgumma. Det blir alltmer ohållbart att både ha en solidarisk lönepolitik och en omfattande sysselsättnings- och regionalpolitik som subventionerar företag som annars skulle slås ut av denna lönepolitik.

Inflationsbekämpning

För att förbättra marknadsekonomin funktionssätt är det absolut nödvändigt att kraftigt sänka inflationstakten. En lägre inflationstakt innebär att de offentliga utgifterna ökar långsammare, att

räntenivån kan sänkas, att konkurrenskraften stärks osv.

En stram ekonomisk politik – med besparingar som huvudingrediens – syftar bl a till att hålla tillbaks den inhemska efterfrågan och därmed pris- och lönestegringarna. En neddragning av de offentliga utgifterna och budgetunderskottet gör det också lättare att kontrollera penningmängden vilket är väsentligt för att få ner inflationstakten. Ett lägre budgetunderskott innebär efter hand lägre räntor, vilket även det dämpar inflationen.

Skattepolitiken utgör ett centralt inslag i en moderat antiinflationpolitik. En icke oväsentlig del av den nuvarande inflationen utgörs av s k "tax push infla-

tion". Ökad moms, högre löneskatter, vattenkraftskatt, hyreshusavgift etc driver på inflationen.

Sänkta produktionsskatter (löneskatter och bolagsskatt) och marginalskafter sänker inflationen direkt och indirekt. Direkt genom att produktionskostnaderna sänks. Indirekt genom att arbets- och kapitalmarknadernas funktionsduglighet förbättras.

Avregleringar, privatisering och avbyråkratisering leder till att konkurrensen och effektiviteten ökar vilket på sikt bromsar prisstegringarna.

Att sysselsättningsansvaret läggs på arbetsmarknadens parter innebär att lönestegringarna hålls inom löneutrym-