

ERIK DAHMÉN:

Vad har utträttats med ekonomisk politik?

Vilken betydelse har egentligen den ekonomiska politiken?

Erik Dahmén konstaterar att den inte gjorde mycket vare sig nytta eller skada under de tidigare skedena av Sveriges ekonomiska omvandling i industrialismens tecken. Under ca 15 år från 1960-talets mitt hämmade den däremot tillväxten och lyckades undvika levnadsstandardsänkning endast genom stor utlandsupplåning.

Det är alltså snarare en fördel än en nackdel att det blir mindre utrymme för den sorts ekonomiska politik av det styrande slaget vi under ett femtiotal år experimenterat med.

Erik Dahmén är professor i nationalekonomi med ekonomisk och social historia samt knuten till SE-banken.

Regeringars ekonomisk-politiska deklarationer och beskrivningar av vad som hänt i samhällsekonomien ger alltid, oberoende av partitillhörighet, intryck av att deras politik haft stor, ibland avgörande, betydelse för sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten. Och att den kommer att ha det även framöver, om de får behålla egen majoritet.

Det är lätt att förstå, ja även att ha förståelse för, att det förhåller sig på det här sättet. De regeringsansvariga kan ju inte gärna säga att de saknat inflytande på det som gått bra. Ännu mindre kan man begära att de skall tillskriva sig någon skuld i det som gått illa. Det är naturligt att de då hänvisar till den internationella utvecklingen. En regeringspolitik kan framstå som misslyckad bara när man är i oppositionsställning.

Den omständigheten att man kan ha förståelse för detta politiska spel för galleriet betyder naturligtvis inte att man bör avstå från att säga som det är, nämligen att de för den ekonomiska politiken ansvariga brukar få beröm för mycket som de inte utträttat samtidigt som de får skuld för mycket som de är oskyldiga till. Med den formuleringen sammanfattade en i statsrådsbefattning under några år luttrad ekonom en gång mellan skål och vägg sina erfarenheter.

Det vore långt ifrån rättvist att säga att ekonomer brukar avstå från att tala om hur det i verkligheten förhållit sig med den ekonomiska politikens verkningar. Men det är nu en gång så att de flesta brukar syssla mest med vad som borde ha gjorts, och inte ha gjorts, och med att diskutera hur man borde göra i fortsättningen för att nå det ena eller andra målet.

Ekonomisk teori har nämligen utvecklats som ekonomisk-politisk ingenjörskonst snarare än som hjälpmedel för att förstå vad som verkligen hänt. Det mesta som sägs om den historiska verkligheten når dessutom sällan ut till någon bred allmänhet. Radions populärvetenskapliga program handlar om helt andra saker och dess Ekonomiska klubb hinner inte syssla med historia. TV erbjuder praktiskt taget aldrig någonting av värde i sammanhanget. Skolans läroböcker lämnar mycket övrigt att önska.

Även om många har en känsla av att politiker brukar överdriva den förda politikens förtjänster, är tillfredsställande kunskaper om ekonomisk-historiska väsentligheter därför inte vanliga. Missuppfattningar är däremot vanliga. Det borde kunna vara annorlunda. Den ekonomiska forskningen har nämligen klarlagt det viktigaste och det finns inte några stora meningsskiljaktigheter beträffande huvudorsakerna bakom den ekonomiska utvecklingen sedan halvtannat sekel. Det är bara ifråga om tyngdpunktsförläggningar vid förklaringar av en del sammanhang som meningarna naturligt nog ibland är delade.

Skall man kunna bedöma den ekonomiska politikens roll, måste man först bestämma sig för vad man vill innefatta i begreppet "ekonomisk politik".

Om man väljer att ge det ett mycket vittomfattande innehåll, är det obestridligt att den ekonomiska politiken från 1800-talets mitt fram till Första världskriget med ett antal "institutionella" arrangemang skapade en ändamålsenlig miljö för den då genomgripande ekonomiska och sociala omvandlingen av näringsliv och samhälle, d v s för vad som

med en inte alldeles lyckad terminologi brukar sammanfattas som "ekonomisk tillväxt". Klart är att även ett antal statliga och kommunala "näringspolitiska" verksamheter, huvudsakligen för att befrämja tillkomsten av s k infrastruktur, spelade en betydande roll.

Väljer man i stället en definition av begreppet "ekonomisk politik" som överensstämmer bättre med vanligt språkbruk, d v s avser försök att i hög grad påverka resursanvändningen i samhällsekonomin, inkomstfördelningen i stort, konjunkturerna och en hel del annat, blir slutsatsen inte densamma.

De för den ekonomiska politiken ansvariga brukar få beröm för mycket som de inte uträttat och skuld för mycket de är oskyldiga till.

Före Första världskriget förekom någon sådan aktiv politik knappast alls. Med ett visst tullskydd stimulerade man visserligen från 1880-talets slut jordbruket och många hemmamarknadsindustrier men skyddet var inte mycket betydande i förhållande till de starka utvecklingskrafter som redan var i verksamhet och som man inte försökte ingripa i. Det var först långt senare som en ekonomisk politik fick långtgående styrande ambitioner. Frågan är vilken betydelse den då fick för den ekonomiska utvecklingen.

Vad innehöll då, närmare bestämt, de "institutionella" arrangemangen och "näringspolitiken" under det industriella genombrottsskedet? Vilka uttryck tog sig den följande, aktivare ekonomiska politiken?

Det industriella genombrottet

Det mest grundläggande "institutionella" arrangemanget var det lagfästa skyddet av enskild äganderätt och andra för rätts-säkerheten, bl a på det ekonomiska området, viktiga lagar och konsekventa lagtillämpningar. Därtill kom från 1800-talets mitt vad som sammanfattande kan kallas näringsfriheten. Statliga regleringar av restriktiv eller dirigerande natur slopades. Det blev i allt väsentligt frihet att driva företag och att ta vilket arbete som helst var som helst. Vidare att träffa avtal på ekonomiska områden utan annan statlig inblandning än med rättsregler, t ex rörande aktiebolag, för att underlätta dem. Lagstiftningen på det ekonomiska området gick i mångt och mycket ut på att skapa fördelaktiga och fasta "spelregler" för ett enskilt näringsliv. Till näringsfriheten fogades fri utrikeshandel, fram till 1890-talet utan tullar och även därefter, sedan vissa sådana införts, utan kvantitativa restriktioner. På valutaområdet gav guldmyntfotsystemet en stabilitet som i sin tur underlättade ordnade förhållanden i penningväsendet. Under påtryckningar från näringslivshåll gjordes också mycket för att underlätta bankväsendets och kapitalmarknadens utveckling.

De "närings-politiska" verksamheterna bestod framför allt av insatser, i vissa fall tillsammans med privata sådana, för tillkomsten av järnvägar, vägnät, hamnar, post- och telekommunikationer, vatten- och avloppssystem och energiförsörjning. Finansieringen av denna infrastruktur och av stadsbyggnationen förutsatte en fri kapitalimport.

Sammanfattningsvis kan konstateras att i en av snabb ekonomisk utveckling präglad internationell miljö frigjorde och

underlättade kombinationen av de "institutionella" arrangemangen och "näringspolitiken" en marknadshushållnings utvecklingskrafter. Tonvikten måste läggas vid "frigjorde" och "underlättade". Det var en praktiskt taget helt privatkapitalistisk företagarverksamhet i växelverkan med, alltså långt ifrån bara genom enklerriktat utnyttjande av, teknologiska och naturvetenskapliga framsteg som blev motorn i de förlopp som ledde till en snabb levnadsstandardhöjning för folkets breda lager.

Mellankrigstiden

Under och efter Första världskriget skedde inga mycket betydande "institutionella" förändringar och näringspolitiken följde ungefär samma huvudlinjer som tidigare men var naturligt nog mindre omfattande än under det industriella genombrottsskedet. Den ekonomiska politiken i övrigt ställdes inför svåra problem, bl a att hantera inflationistisk turbulens. Man kände sig tvingad att vara aktiv på det penning- och valutapolitiska området. Resultatet av den aktivare politiken blev föga lyckat. Efterkrigsdepressionen fördjupades av den deflationspolitik man valde att föra sedan man dessförinnan inte lyckats framgångsrikt bekämpa inflationen. Dessa erfarenheter bidrog till att penningvärdestabilitet blev ett på allvar taget mål under resten av mellankrigstiden. Detta innebar betydande begränsningar av utrymmet för andra ambitioner än höjda socialpolitiska sådana. I början av 1930-talet gjordes visserligen konjunkturpolitiska försök. Ambitionsnivån förblev dock i verkligheten, i motsats till på papperet, låg. Tillsammans med att intres-

seorganisationerna på arbetsmarknaden och på andra håll ännu inte blivit starka, betydde detta att penningvärdet inte utsattes för stora påfrestningar. De socialpolitiska ambitionerna, som bl a genom att mildra sociala motsättningar var till fördel från ekonomisk utvecklingssynpunkt, utgjorde inget hot i det sammanhanget. Inte heller ansatserna till aktiv finanspolitik hade inflationistiska verkningar. För sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten betydde de nästan ingenting. Undervärderingen av kronan efter devalveringen i början av 1930-talet och den rikliga tillgång på pengar och billig kredit som den indirekt bidrog till spelade större roll härvidlag. Inte heller valutapolitiken vägde dock tungt jämfört med de tidigare grundlagda industriella utvecklingskrafterna. För dessa svarade inte bara ett antal stora företag utan också en mycket livlig småindustriell verksamhet.

För mellankrigstiden gäller alltså samma slutsats som för den industriella genombrottstiden. Ekonomisk politik i ordets vanliga mening betydde inte mycket för tillväxten och levnadsstandardhöjningen.

Efterkrigstiden

Efter Andra världskriget inleddes ett skede med helt andra ambitioner än tidigare att påverka resursanvändningen och inkomstfördelningen liksom också att styra konjunkturerna och mycket annat. Det blev emellertid aldrig på allvar tal om att i hög grad sätta marknadskrafterna ur spel och att snävt kringskära den privatkapitalistiska företagarverksamheten. Särskilt som intresseorganisationerna nu blivit

starka innebar däremot den höjda ambitionsnivån att det sk blandekonomiska systemet med sina många inbyggda balansproblem växte fram. Frågan är vilken betydelse den ekonomiska politiken då fick.

Under efterkrigstidens första tjugotal år, då den internationella utvecklingen var mycket gynnsam för Sverige, nåddes vissa mål beträffande resursanvändningen och inkomstfördelningen utan alltför stora svårigheter. Även med konjunkturpolitiken, som bl a innehöll en ny devalvering, lyckades man någorlunda väl. Till

För mellankrigstiden liksom för den industriella genombrottstiden gäller att ekonomisk politik inte betydde mycket för tillväxten och levnadsstandardhöjningen.

de flestas överraskning visade sig emellertid förutsättningen för den offentliga sektorns snabba expansion vara en fortgående inflation. Skattehöjningarna klarade nämligen inte ensamma uppgiften att skaffa det samhällsekonomiska utrymmet för expansionen ifråga. Det berodde på att löntagarna med hjälp av sina starka och politiskt inflytelserika organisationer lyckades driva upp sina penninginkomster och därmed skaffa sig pengar för att betala en del av de höjda skatterna. Följden blev emellertid kostnads- och prisstegringar som bidrog till att begränsa ökningen av deras köpkraft.

I motsats till politik för att uppnå ambitiöst satta mål ifråga om resursanvändningen och inkomstfördelningen och för att utjämna konjunkturerna användes i praktiken få medel för att påskynda den

ekonomiska tillväxten. Det väsentligaste undantaget var arbetsmarknadspolitiken som ökade arbetskraftens rörlighet. Å andra sidan motverkades hela näringslivets rörlighet av hyresregleringen och annan priskontroll samt av penning- och valutapolitiska regleringar.

Med den definition av ekonomisk politik som sammanfaller med vanligt språkbruk blir slutsatsen att någon sådan politik inte heller under de två första efterkrigsårtiondena hade någon betydande inverkan på tillväxttakten och levnadsstandardhöjningen.

Förutsättningen för den offentliga sektorns snabba expansion visade sig vara en fortgående inflation.

Från 1960-talets mitt var den internationella ekonomiska utvecklingen inte längre gynnsam för Sverige. Flera industribranscher råkade ut för en djupgående kris och situationen förvärrades när oljepriserna sköt i höjden. Den ekonomiska politiken lyckades inte möta denna nya situation på ett tillfredsställande sätt. Anmärkningsvärt nog hade vid det laget ambitionsnivån ifråga om inverkan på resursanvändningen och inkomstfördelningen och åtskilligt annat höjts. Följden blev ökad inflationstakt och betydande störningar i samhällsekonomin. Det gavs stora subventioner till en del företag och i vissa fall förstatligades krisdrabbade sådana. Det blev emellertid endast målet att slippa stor arbetslöshet som härigenom nåddes. I övrigt blev resultatet att anpassningarna till det nya läget och de nya framtidsperspektiven fördröjdes.

Medan man om de tidigare skedena av

Sveriges ekonomiska omvandling i industrialismens tecken kan säga att den ekonomiska politiken i detta begrepps vanliga mening inte gjorde mycket vare sig nytta eller skada, kan man om den som fördes under omkring femton år från 1960-talets mitt säga att den i varje fall under många år hämmade den ekonomiska tillväxten och lyckades undvika levnadsstandardsänkning endast genom stor skuldsättning till utlandet.

Det mest nya i 1980-talets ekonomiska politik, de stora devalveringarna, fick förvisso omfattande följder. Företagen fick mycket pengar till skänks. Konkurrenskraften och lönsamheten blev mycket bättre, särskilt som de internationella konjunkturerna blev goda. Mot 1980-talets slut har den på så sätt underbyggda svenska högkonjunkturen och det sätt på vilket socialförsäkringssystemet utnyttjas, lett till brist på arbetskraft. Tillsammans med undervärderingen som sådan av den svenska kronan har detta arbetsmarknadsläge lett till en kraftig höjning av penninginkomsterna och gjort inflationen snabbare än i konkurrentländerna. Så länge kronan hade kvar något av sin undervärdering och när oljepriserna blivit mycket lägre, kunde vi trots detta sluta att låna utomlands.

Med undantag för resultaten för sysselsättningen och utlandsupplåningens del är det inte lätt att finna exempel på lyckad ekonomisk politik. I varje fall är det lättare att se fler exempel på motsatsen än det som den fortsatta penningvärdeförsämringen erbjuder.

Ännu vid årtiondets slut är industrien för liten för att kunna bära upp samhällsekonomin i balans över en hel konjunkturcykel. Detta är fallet i synnerhet om

inte bara räntebetalningar utan också amorteringar på den stora utlandsskulden skall klaras. Industriens konkurrenskraft på de sedan länge etablerade områdena och marknaderna är det inget större fel på. Däremot är detta av det mesta att döma fallet med utvecklingskraften, som har att göra med djupare liggande, för den industriella utvecklingen avgörande faktorer än det aktuella kostnadsläget i förhållande till konkurrenterna utomlands. Anmärkningsvärt är bl a att industrien och dess export i så avgörande hög grad bärs upp av sedan länge etablerade, nu stora företags hävdvunna produktområden. Högteknologisk ny industri finns det mycket få exempel på. Rätt många företag etableras visserligen i vissa branscher men det sker i liten skala och få av dem växer upp i de medelstora och storas krets. Många både stora och små företag investerar nu mindre i Sverige än utomlands.

Samtidigt som industrien blivit för liten och tycks ha otillräcklig utvecklingskraft, har den offentliga sektorn blivit större än i något jämförbart land. Trots detta står det illa till på de flesta av dess viktiga verksamhetsfält. Vad inkomstfördelningen beträffar har märkliga ting inträffat som följd av den långvariga inflationen, hindren för fri prisbildning på hyresmarknaden, det s k skattesystemets många inkonsekventa regler och besynnerligheter och, slutligen, den rikliga tillgången på kredit. Tvärtemot vad man tänkt sig har det blivit ett stort antal mångmiljonärer, ofta utan att några industriella eller liknande företagarsatser av väsentlig betydelse legat bakom. Även i övrigt har inkomstbildningen blivit mycket annorlunda än man räknat med. Bl a har lönerelationerna bli-

vit sådana att rekryteringen till många av de för "välfärden" viktigaste områdena blivit krisskapande otillräcklig.

Det förhållandet att under efterkrigstidens senare del så många må i för ekonomisk politik missats av regeringar med olika partifärg och att det blivit så många oväntade och oönskade biverkningar av försöken att nå dem förklarar förmodligen vissa nya inslag i senare års politik. Dessvärre gör en del av dessa ont värre. De ger nämligen en av förklaringarna till att man i näringslivet upplever ökade risker för statliga ingrepp i fiskala och andra sammanhang, ibland med i realiteten retroaktiv verkan på ett sätt som minskar rättssäkerheten. Ett ökat antal oklara lagar och ändringar av hittills gällande, ganska fasta "spelregler" sprider en betydande osäkerhet hos många. Man handlar därför ofta mer kortsiktigt än som annars skulle ha varit fallet. Det ökar också företagens benägenhet att investera utomlands hellre än i Sverige.

De ekonomisk-politiska motgångarna och besvikelserna har dock det goda med sig att man äntligen insett åtminstone en del av följderna av de kaotiska och oefterrättliga förhållandena på skatteområdet. Bakom försöken att här få till stånd någonting som i motsats till dessa förhållanden gör skäl för beteckningen "system" ligger även en insikt att en reform under alla förhållanden blir nödvändig som följd av Sveriges på område efter område ökade ekonomiska beroende av utlandet. Denna insikt förklarar också den liberalisering som sent omsider skett av valuta- och penningpolitiken.

Vad är att räkna med framöver?

Även de som menar att den ekonomiska politiken — i den vanliga, begränsade betydelsen — spelat större roll än som går att vetenskapligt belägga är i dag i allmänhet beredda på att det i framtiden blir stora förändringar av dess förutsättningar och manöverutrymme. Friheten kommer ofta

Anmärkningsvärt är att industrien och dess export i så avgörande hög grad bärs upp av sedan länge etablerade, nu stora företags hävdvunna produktområden.

bara att gälla valet mellan lösa och hårda slag i luften. Säkert är att de politiska ambitionerna att påverka resursanvändningen, inkomstfördelningen och konjunkturererna inte utan elakartade följder kan ligga kvar på den nivå man nu länge försökt hålla dem. Man må med ledning av politiska värderingar tycka illa eller bra om detta men så förhåller det sig.

Till denna bedömning är att lägga följande: Om vi skall kunna väl utnyttja de potentiella möjligheter till utveckling som i dag av allt att döma finns på det indu-

striella området, är det åtskilligt som behövs göras. Det är gott och väl att valuta-restriktionerna nu i stort sett slopats och att penningpolitiska regleringar övergetts. Och det är minst sagt angeläget att vi omgående får inte bara ett skattesystem utan också ett lägre skattetryck. Detta räcker emellertid inte. Det är också nödvändigt att slå till reträtt på den slingrande väg som man på senare år i någonting som liknar desperation slagit in på efter den ekonomiska politikens många motgångar och besvikelser.

Inledningsvis framhölls vikten av att vid en bedömning av vad som uppnåtts med ekonomisk politik skilja mellan förutsättningsskapande och underlättande arrangemang och aktiviteter, å ena sidan, och försök till styrande politik å andra sidan. Distinktionen är lika viktig vid en bedömning av en någorlunda överblickbar framtid. En "institutionell" ordning av nämnda slag blir det avgörande betydelsefullt, och på de flesta områden även möjligt, att självständigt sörja för. Ekonomisk politik av det styrande slag vi under ett femtiotal år experimenterat med blir det mindre utrymme för än hittills. Historiska erfarenheter tyder på att detta inte blir till nackdel utan snarare till fördel.