

Förord

ESO arbetar sedan några år under mottot "Rättvisa och effektivitet", när vi granskar, analyserar och ifrågasätter verksamheten inom den offentliga sektorn och sådan verksamhet som helt eller delvis finansieras med offentliga medel. Vårt motto innebär att det inte går att uppnå rättvisa om inte verksamheten bedrivs effektivt och vice versa.

En förutsättning för detta är emellertid att Sveriges ekonomi vilar på en sund bas och att även den ekonomiska politiken bedrivs rationellt och effektivt. Beslutsfattandet inom den ekonomiska politiken är en viktig fråga i detta sammanhang. Under den senaste 25-års-perioden har den svenska ekonomiska politiken även förändrats på ett genomgripande och stundtals dramatiskt sätt. Ämnet är spännande av flera skäl, dels har det inte studerats särskilt ingående, dels rör det sig i gränslandet mellan nationalekonomi och statskunskap.

För några år sedan beställde ESO därför två olika rapporter kring beslutsfattandet och den ekonomiska politikens utformning. Den första rapporten "Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985" (Ds 1996:37) publicerades sommaren 1996. I den behandlade fil.dr Torsten Svensson utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv en del av dessa frågor. Det här är den andra rapporten. I denna rapport svarar professor Lars Jonung på frågan om varför och hur den svenska stabiliseringspolitiken ändrades under perioden 1970–95. I rapporten ges också en översikt av olika teorier för politikbyten.

I rapporten diskuteras också om vi har lärt oss den rätta läxan inför framtiden. Slutligen ställs också frågan om politiker och ekonomer kan lära sig att lära sig bättre, dvs. kan man sluta med att om och om igen utkämpa föregående krig för att dra en parallell till det försvarspolitiska området.

Denna rapport är betydligt mera omfattande än den genomsnittliga ESO-publikationen. Den kan närmast betraktas som en lärobok, i vilken nationalekonomisk och statsvetenskaplig analys har kombinerats på ett nytt sätt. Ett skäl till att vi här gjort ett undantag från vår vanliga filosofi att publicera korta, ifrågasättande rapporter är att denna fråga faktiskt inte tidigare har belysts ur dessa perspektiv. Det är min förhoppning att

denna rapport skall kunna bidra till att öka kunskapen om hur politikomläggningarna faktiskt gått till och stimulera till en debatt om hur kanske även den ekonomiska politiken i stort skall kunna bli effektivare. Som vanligt i ESO-sammanhang står författaren själv för analys och slutsatser.

Stockholm i februari 1999

Anna Hedborg
Ordförande för ESO

Författarens förord

Många har gett mig värdefulla synpunkter på denna rapport. Jag vill rikta mitt varma tack till tre, i viss mån överlappande, grupper – ekonomer, statsvetare och politiker-beslutsfattare – vilka kommenterat hela eller delar av manuskriptet.

Följande ekonomer vill jag nämna: Michael Bergman, Villy Bergström, Lars Calmfors, David Domeij, Klas Eklund, Peter Englund, Klas Fregert, Jesper Hansson, Per Hedfors, Rolf Henriksson, Lars Hörngren, Ulf Jakobsson, Axel Leijonhufvud, Carl-Göran Lemne, Assar Lindbeck, Jesper Lindé, Håkan Lindgren, Michael Oliver, Ingemar Ståhl och Hans Tson Söderström. Hans Bergström, Magnus Jerneck, Ton Notermans, Bo Rothstein, Lars-Göran Stenelo, Nils Stjernkvist och Torsten Svensson är några av de statsvetare som gett mig konstruktiva kommentarer. I gruppen politiker och beslutsfattare finns Carl Bildt, Per Callesen, Ingvar Carlsson, Bengt Dennis, Kjell-Olof Feldt, Lars Heikensten, Bo Lundgren, Sten Westerberg, Anne Wibble, Lars Wohlin och Carl-Johan Åberg. Många har bistått mig med synpunkter utan att nämnas här.

Eric Clapham, Jesper Hansson och Pontus Hansson har hjälpt mig med figurer, tabeller och olika underlag. Anders Blomkvist och Krim Talia har ställt samman ett arkiv med artiklar om stabiliseringspolitik i svensk dagspress 1970–95. Rapporten har vunnit på synpunkter från deltagare vid seminarier vid statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet, vid OECD i Paris, vid nationalekonomiska institutionen vid universitetet i Trento och vid Handelshögskolan i Stockholm samt från min referensgrupp inom ESO.

Till sist vill jag prisa Marja Lemne och Carina Lindroth vid ESO:s sekretariat för det stora tålamod och det goda stöd som de visade mig under den långa produktionsperioden för rapporten.

Denna rapport är ett försök att skriva den svenska stabiliseringspolitikens nutidshistoria. Eftersom det förlopp som behandlas här, dvs. åren 1970–95, ligger nära i tiden bör mina slutsatser betraktas som ovanligt provisoriska hypoteser, att prövas av andra i jakten på en bättre förståelse av ett kvartssekel med osedvanlig stabiliseringspolitisk dramatik.

Lund och Stockholm i februari 1999

Lars Jonung

Innehåll

Några synpunkter på Lars Jonungs studie <i>av Per Callesen</i>	13
1 Sammanfattning och slutsatser	19
1.1 Inledning	19
1.1.1 Bakgrund och syfte	19
1.1.2 Analysramen	21
1.1.3 Aktörerna	23
1.2 Den stabiliseringspolitiska läroprocessen. En översikt	24
1.2.1 Åtstrammingspolitiken och de förlorade åren 1970–73	27
1.2.2 OPEC I med överbrygningspolitik och devalveringar 1973–79	28
1.2.3 OPEC II och superdevalveringen 1979–85	29
1.2.4 Överhettning och finanskris 1985–95	30
1.2.5 Krisens lärdomar	31
1.3 Läroprocessen hos ansvariga politiker	32
1.3.1 Drivkraften bakom läroprocessen	35
1.3.2 Tidpunkten för inläringen	36
1.3.3 Informationskällorna	37
1.3.4 Läroprocessens karaktär	42
1.3.5 Läroprocessens makroekonomiska konsekvenser	45
1.3.6 Lärde sig politiker att lära?	47
1.4 Läroprocessen hos ekonomerna	49
1.4.1 Tidpunkten för inläringen	50
1.4.2 Informationskällorna	53
1.4.3 Läroprocessens karaktär	55
1.5 Några slutsatser	56

2	Varför ändrades stabiliseringspolitiken 1970-95?	59
2.1	Syfte och analysram	59
2.2	Rapportens uppläggnig	63
2.3	Metod och källor	64
3	De svenska politikomläggningarna 1970-95	67
3.1	Begreppet politikbyte	67
3.1.1	Politikbyten utan nya mål/medel	68
3.1.2	Politikbyten med nya mål/medel	68
3.2	Stabiliseringspolitikens faser 1970-95	71
3.2.1	Målen för stabiliseringspolitiken	75
3.2.2	Medlen för stabiliseringspolitiken	78
3.2.3	Restriktionerna på stabiliseringspolitiken	80
3.2.4	Den stabiliseringspolitiska filosofin	82
3.2.5	Mandatperioderna	83
3.3	Systemskiftet och den stabiliseringspolitiska regimen	84
3.4	De svenska politikbytena i internationellt perspektiv	86
4	Teorier för politikbyten	89
4.1	Traditionella teorier för byten av stabiliseringspolitik	89
4.1.1	En kris eller exceptionell händelse	90
4.1.2	Synen på den rådande politiken	91
4.1.3	Synen på den alternativa politiken	92
4.1.4	Exceptionella beslutsfattare	93
4.1.5	Politiska val	94
4.1.6	Ändrade institutionella ramar	95
4.2	Politikbyten som resultat av inläring	96
4.3	Svensk stabiliseringspolitik som en läroprocess	98
4.3.1	Tidpunkten för inläring	100
4.3.2	Informationskällorna	101
4.3.3	Läroprocessens karaktär	103
4.3.4	Läroprocessens konsekvenser	105
4.3.5	Ekonomerna i läroprocessen	106
4.3.6	Sammanfattning	107

5	Den makroekonomiska utvecklingen i omvärlden och i Sverige 1970-95	109
5.1	Det internationella förloppet	109
5.2	Det svenska förloppet	116
5.2.1	Trenden	116
5.2.2	Den cykliska bilden	119
5.3	Sammanfattning	128
6	Den stabiliseringspolitiska synen kring 1970	129
6.1	Stabiliseringspolitikens mål och medel kring 1970	129
6.2	Stabiliseringspolitikens teori	132
6.3	Stabiliseringspolitikens empiri	136
6.4	Stabiliseringspolitikens institutionella ram	140
6.5.	Stabiliseringspolitikens ideologiska dimension	142
6.6	Sammanfattning	145
7	Åren 1970-73. De förlorade åren	147
7.1	Den makroekonomiska utvecklingen	147
7.1.1	Den politiska bakgrunden	147
7.1.2	Konjunkturbilden	147
7.1.3	Stabiliseringspolitiken	149
7.2	Synen på stabiliseringspolitiken	152
7.3	Lärdomarna av de förlorade åren.	159
7.4	Sammanfattning	160
8	Åren 1973-79. OPEC I, överbrygningspolitik och kostnadskris	163
8.1	Den makroekonomiska utvecklingen	163
8.1.1	Den politiska bakgrunden	163
8.1.2	Konjunkturbilden	164
8.1.3	Stabiliseringspolitiken	166
8.2	Synen på stabiliseringspolitiken	169
8.3	Lärdomarna av överbrygningen och kostnadskrisen	177
8.4	Sammanfattning	183

9	Åren 1979-85. OPEC II-krisen, superdevalvering och rivstart	185
9.1	Den makroekonomiska utvecklingen	185
9.1.1	Den politiska bakgrunden	185
9.1.2	Konjunkturbilden	185
9.1.3	Stabiliseringspolitiken	187
9.2	Synen på stabiliseringspolitiken	189
9.3	Lärdomarna av devalveringspolitiken	194
9.4	Sammanfattning	197
10	Åren 1985-95. Avreglering, överhettning, finanskris och inflationsmål	199
10.1	Inledning	199
10.1.1	Den politiska bakgrunden	199
10.1.2	Konjunkturbilden	200
10.2	90-talskrisens anatomi	201
10.2.1.	Uppgångsfasen 1985-90	204
10.2.2.	Nedgångsfasen 1990-93	208
10.3	Synen på stabiliseringspolitiken	211
10.4	Lärdomar från 90-talskrisen	220
10.5	Sammanfattning	230
Appendix 1	Stabiliseringspolitiken som en läroprocess i Sverige. Det långa perspektivet	233
Appendix 2	Alternativa förklaringar till bytet av stabiliseringspolitisk strategi 1970-95	235
Appendix 3	En not om litteraturen om politikbyten	239
Appendix 4	Det svenska växelkurssystemet 1970-95	241
Appendix 5	Makroekonomisk volatilitet i Sverige och OECD-Europa 1961-95	244
Appendix 6	90-talskrisen och budgetpolitiken	252
	Referenser	257
	Looking ahead through the Rear-View Mirror. Swedish Stabilisation Policy 1975-1995. A Summary	269
	Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter	315

Figurförteckning

Figur 1.1	Den stabiliseringspolitiska läroprocessen 1970–95. En skiss	26
Figur 2.1	Den stabiliseringspolitiska läroprocessen - en schematisk bild	61
Figur 3.1	Växelkursen för dollar 1950-95. SEK per USD	76
Figur 3.2	Arbetslösheten i Sverige 1952-95. Procent	77
Figur 3.3	Inflationen i Sverige 1952-95. Procent	78
Figur 5.1	Oljepriset 1964-95. (US\$ per fat)	112
Figur 5.2	Inflationen i OECD-Europa, Sverige och Tyskland 1962-95	113
Figur 5.3	Arbetslösheten i EOCED-Europa och i Sverige 1964-95	113
Figur 5.4	Nominell och real ränta i OECD-Europa och Sverige 1962-95	114
Figur 5.5	Offentliga sektorns budgetsaldo i OECD-Europa och Sverige 1970-95	115
Figur 5.6	Hushållens inflationsförväntningar och faktisk inflation i Sverige 1980-95	117
Figur 5.7	Den svenska konjunkturcykeln 1964-95. Index för resursutnyttjandet inom industrin	119
Figur 5.8	Bytesbalansen i förhållande till BNP 1950-95	122
Figur 5.9	Statens budgetunderskott i förhållande till BNP 1950-95	123
Figur 5.10	Statsskulden i förhållande till BNP 1950-95	124
Figur 5.11	RULC i tillverkningsindustrin 1970-95	125
Figur 5.12	Terms of trade för Sverige 1970-95	125
Figur 5.13	Skillnaden i tillväxt för industriproduktionen och real BNP mellan Sverige och OECD- Europa 1965-95	126
Figur 7.1	Sveriges och OECD-Europas BNP 1968-73	148
Figur 7.2	Sveriges och OECD-Europas industriproduk- tion 1968-73	149
Figur 8.1	Sveriges och OECD-Europas BNP 1973-79	165
Figur 8.2	Sveriges och OECD-Europas industriproduk- tion 1973-79	165
Figur 9.1	Sveriges och OECD-Europas BNP 1979-85	186
Figur 9.2	Sveriges och OECD-Europas industriproduktion 1979-85	187
Figur 10.1	Sveriges och OECD-Europas BNP 1985-95	200
Figur 10.2	Sveriges och OECD-Europas industriproduktion 1985-95	201

Tabellförteckning

Tabell 1.1	Den stabiliseringspolitiska läroprocessen 1970–95. Några centrala slutsatser	34
Tabell 1.2	Ekonomers användning av begreppen ”lärdomar” eller ”lessons”. Några rubriker från litteraturen om svensk stabiliseringspolitik 1970–97	53
Tabell 3.1	Stabiliseringspolitikens faser 1970-95. Schematisk framställning	75
Tabell 3.2	Byten av målen, medlen och restriktionerna för stabiliseringspolitiken 1951-95. En schematisk bild	80
Tabell 5.1	Makroekonomisk utveckling i OECD-Europa och Sverige 1950-95	110
Tabell 5.2	Svensk stabiliseringspolitik 1970-95. En översikt.	120
Tabell 6.1	Målen och medlen för stabiliseringspolitiken omkring 1970.	130
Tabell 6.2	Heller-rapporten. Ett urval av de 24 förslagen för att förbättra finanspolitiken	139
Tabell 8.1	Motiv för en mer expansiv ekonomisk politik. Sammanfattning av förslagen från Assar Lindbeck, Erik Lundberg och Bertil Ohlin	176
Tabell 10.1	Den ekonomiska krisens anatomi 1985-93. En schematisk beskrivning.	203

Några synpunkter på Lars Jonungs studie *av Per Callesen*

Lars Jonung har skrivit en meget interessant og grundig analyse af Sveriges økonomiske politik siden 1970. Værket har sin styrke ved de økonomisk-historiske oplysninger, ved sin indsigt i de holdninger, der prægede skiftene i den økonomiske politik, samt analysen af årsagerne til de beslutninger, der blev truffet.

Formålet med at skrive en sådan analyse er naturligvis, at den ved at fortolke fortidens udvikling og beslutninger kan uddrage lærdomme, der kan forbedre beslutningerne i nutiden og fremtiden. Det kan den efter min vurdering.

Jonung er grundlæggende kritisk overfor den førte politik. Han kritiserer den for manglende konsistens og for de mange skift. Han konkluderer, at der læres af de fejl der begås, men at denne læreproces af to grunde fremstår utilfredsstillende. For det første synes den nærmest foregående store begivenhed at spille en uforholdsmæssig stor rolle sammenlignet med tidligere begivenheder. For det andet synes læreprocessen at være præget af anekdotiske og subjektive forenklinger, hvor der ikke tages tilstrækkelig hensyn til forskelle mellem situationerne. Økonomerne i den akademiske verden synes at spille en stor rolle for rådgivningen om den økonomiske politik. Men Jonung påviser, at disse i betydelig grad har skiftet holdninger og antyder, at økonomerne ofte har spillet en mere politisk/ideologisk end en faglig-økonomisk rolle i rådgivningen om den økonomiske politik.

Der er en række træk i Sveriges økonomiske politik og Jonungs analyse, som er bemærkelsesværdige set udefra. Hovedlinierne i analysen er overbevisende. Jeg ser ikke grund til at anfægte dem.

Et godt udgangspunkt for at vurdere et lands økonomiske resultater er at sammenligne med andre landes udvikling i samme periode. Det gælder særligt lande, der har været udsat for de samme stød fra den internationale udvikling. Forskellen mellem hvad der fremstår som succes og fiasko i den økonomiske politik kan være forholdsvis begrænset, formentlig inden for en størrelse på 5, 10 eller 15 pct. målt på niveauet for

beskæftigelse og produktion på længere sigt. Det er nok til udgøre forskellen mellem et land med høj og lav ledighed. Der er imidlertid grund til at advare om, at konjunkturbetingede og midlertidige forskelle kan få den relative succes mellem lande til at fremstå som større end den er. Sverige har eksempelvis i 1990'erne været igennem en uhørt kraftig økonomisk krise, men synes også – først og fremmest gennem den enestående finanspolitiske konsolidering – at have muligheder for en god udvikling fremover, forudsat at den økonomiske politik – herunder strukturpolitikken – gribes rigtigt an.

Store spring fremad?

I Sveriges økonomiske politik synes der historisk at have været en søgning efter snuptionsløsninger, der med et stort spring fremad én gang for alle skulle løse problemerne. Når Sverige har skiftet politik er det sket grundigt. Det gælder devalueringerne i 1982 og 1992 samt den korte periode med fastkurspolitik. Det gælder den finanspolitiske brobygningspolitik i 1970'erne. Samt liberaliseringen af de finansielle markeder i 1985 og skattereformen fra 1989. Det viser en betydelig evne til at træffe vidtrækkende beslutninger når det gælder, men måske også en manglende kontinuitet og en for stærk tro på rækkevidden af enkeltstående virkemidler i den økonomiske politik.

Reduktionen af rentefradragets skatteværdi fandt sted i ét hug i slutningen af 1980'erne. Til sammenligning vil den tilsvarende reduktion i Danmark reelt komme til at strække sig over 15–20 år. I begge lande er det nødvendig og fornuftig politik, men i begge tilfælde er der nok valgt lige lovlig ekstreme tidsprofiler.

Meget store skift den makroøkonomiske politik risikerer at destabilisere økonomien, og i strukturpolitikken synes det ikke muligt at se redskaber, der kan leve op til hypoteser om meget slagkraftige enkeltinstrumenter. Alternativet – de lange seje træk og anvendelse af mange forskellige instrumenter – har til gengæld også skavanker. Det kræver en betydelig konsistens i den økonomiske politik – også hen over regerings-skift. Det kræver også en betydelig tålmodighed og en klar konsensus i en regering om at politikken på de forskellige områder – med hver for sig forholdsvis små virkemidler – skal trække i samme retning og hænge indbyrdes sammen.

De store ændringer har selvsagt også ført til problemer i og med at de har trukket i forskellige retninger og ikke været indbyrdes konsistente.

Betydningen af den internationale økonomi

Som Jonung refererer debatten, har økonomiske begivenheder i udlandet spillet en uforholdsmæssig stor rolle for overvejelserne om den økonomiske politik. Diskussionen har i høj grad kredset om, hvordan det var muligt at beskytte eller isolere Sverige fra uønskede begivenheder i udlandet. Bemærkelsesværdigt nok var den svenske debat om de økonomiske virkemidler tilsyneladende relativt upåvirket af debatten om den økonomiske politik i andre lande, herunder af interessen for strukturpolitik, jf. nedenfor.

Det er rigtigt, at udviklingen i andre lande på centrale områder spiller en afgørende rolle for små åbne økonomier. Her tænkes oftest på stød i form af konjunkturbevægelser og dermed ændringer på eksportmarkederne. For et lille åbent land med moderne institutioner og konkurrence er det også svært at forestille sig en udvikling i produktiviteten – og dermed levestandarden – som på længere sigt afviger markant fra de teknologiske muligheder, der primært udvikles i andre lande.

Derimod ser jeg ingen afgørende grunde til at lande på længere sigt ikke selv skulle kunne bestemme niveauet for ledighed og beskæftigelse, inflation, offentlige finanser og betalingsbalance. Det afhænger først af fremmest af den førte strukturpolitik, men også af grundlæggende solide offentlige finanser, der muliggør en stabiliseringspolitisk handlefrihed, når der er lavkonjunktur. Jeg mener også, at landene et langt stykke har frihed til nå en rimelig udvikling i indkomstfordelingen – men ikke uendelige muligheder. Jo større ambitionerne er for indkomstfordelingen – en snæver indkomstfordeling reducerer uundgåeligt de direkte økonomiske incitamenter – jo større krav stilles til anden strukturpolitik, herunder uddannelse, fleksibilitet på markederne, strenge krav til lediges arbejdsforpligtelse etc.

Det er i øvrigt et væsentligt træk ved den internationale økonomi, at inflationen er blevet stabiliseret på et lavere niveau. Det skal næppe opfattes som noget, der kun vil gøre sig gældende i en bestemt periode, men en ændring, som lande verden over har besluttet skal vare ved. Det har de gjort ved at gøre nationalbankerne uafhængige og udstyre dem med en målsætning om prisstabilitet og de nødvendige pengepolitiske instrumenter dertil. Vi kan derfor være forholdsvis sikre på, at inflationen også vil være lav fremover. Ved hvilket ledighedsniveau det bliver afhænger af strukturpolitikken. Ved hvilket renteniveau det bliver, afhænger i høj grad af finanspolitikens evne til at undgå ophedning af økonomien og formodentlig også landenes evne til at undgå for stor statsgæld.

Ved at nedskrive sin valutakurs løbende kan et land godt føre sin særskilte inflationspolitik og holde løbende høj inflation. At det skulle give nogle fordele er svært at se. Forventningsdannelsen vil hurtigt blive

rettet ind efter det, og selv en stabilisering af inflationen på et højt niveau vil forudsætte, at ledigheden ikke presses ned under den grænse, der sættes af de strukturelle forhold. Til gengæld er der så tab ved en høj – og i kølvandet derpå ofte også ustabil – inflation.

Strukturpolitik

Strukturpolitik omtales i Jonungs analyse, men ikke meget. Det kan skyldes, at den har spillet en beskeden rolle i den svenske økonomiske politik, men også at det kun i ringe omfang har præget tænkningen blandt svenske økonomer.

Den svenske politik synes i særlig grad at have fokuseret på de stabiliseringspolitiske virkemidler og en tillid til, at ledigheden har kunnet holdes meget lavt uden at skabe uholdbar inflation i kraft af først og fremmest en forståelse med arbejdsmarkedets parter. Dertil kommer en høj grad af tillid til den aktive arbejdsmarkedspolitik, som er et vigtigt strukturpolitisk virkemiddel, men hvis virkninger afhænger meget af hvordan den indrettes.

Udviklingen i den strukturpolitiske tænkning tog ligeledes lang tid i Danmark. I mange år synes diskussionen at have været låst fast i det ret simple spørgsmål om høje eller lavere kompensationsgrad for dagpenge. Længere tids arbejde med de strukturpolitiske emner har imidlertid tydeliggjort, at der er mange forskellige instrumenter til rådighed. Og at de fleste ikke blot flytter rundt mellem "equity og efficiency", men først og fremmest kræver en omstillingsparathed.

En effektiv strukturpolitik kan blive den måske vigtigste forudsætning for en varig tilbagevenden til lavere ledighed i Sverige.

Økonomernes redskaber

Har rådgivningen om den økonomiske politik i tilstrækkeligt omfang været bygget op om redskaber, der kan sikre kontinuitet og mere dybtgående analyser af fortidens fejltagelser? Jonungs analyse beskæftiger sig desværre ikke med det spørgsmål.

Hvor stor en rolle har de økonomiske analyser spillet for de politiske beslutningstagere og den politiske proces? Har det været for let at afvise gode råd – eller har rådene ikke været gode nok – fordi de ikke har været tilstrækkeligt velunderbyggede?

Jeg savner en analyse af ikke mindst Finansdepartementets rolle for rådgivningen om den økonomiske politik. Der er vel først og fremmest tre betingelser for at et lands Finansministerium kan løse den opgave det

er at sikre konsistens i den økonomiske politik både over tid og på tværs af de forskellige politikområder. For det første skal ministeriet selvfølgelig have udviklet de nødvendige analyseredskaber og løbende sætte ind med både ønsket og uønsket rådgivning baseret på analyser så grundige, at de er svære at afvise. For det andet skal der være en stærk finansminister, der har ambitioner for den økonomiske udvikling og bakker op om analyserne. For det tredje skal finansministeren have fuld opbakning fra især regeringschefen, men også fra ministerkollegerne. Det fremgår kun delvist, om disse betingelser var opfyldt.

Jonung lægger en del vægt på rådgivningen fra de akademiske økonomer – men ikke på de analyser, der har ligget til grund for denne rådgivning. Jonung kritiserer analyserne af de væsentlige begivenheder i den økonomiske udvikling for at fremstå for subjektive og uden grundigt belæg. Måske er problemet, at akademiske økonomer som eksperter sjældent har afsæt i de store teams som er nødvendige for at bygge empiriske økonomiske modeller, se samspillet mellem politikområderne samt løbende følge og analysere nye statistiske oplysninger og empiriske analyseresultater.

Den økonomiske del af Jonungs analyse er måske selv i et eller andet omfang åben for denne kritik i lyset af den overvejende verbale analyseform. Det ville forstærke argumentationen, hvis den historiske økonomiske udvikling også var analyseret ved hjælp af – mest ambitiøst – historiske modelsimulationer med kontrafaktiske forløb og efterfølgende dekomponering af årsagerne til skift i den økonomiske udvikling – en metode, der ofte går under betegnelsen "Cliometrics".

Nogle af de spørgsmål, der kunne stilles til de rådgivende økonomer er:

- Var rådene baseret på talmæssige analyser og grundige vurderinger af de historiske erfaringer? Blev det forsøgt at sætte tal på de effekter, der påvirkede de store historiske begivenheder?
- Har økonomerne systematisk fremlagt fremskrivninger, så det efterfølgende har været muligt at analysere deres vurderinger? I hvor høj grad har vurderingerne været støttet af viden om den økonomiske politiks virkninger fra anvendt økonomisk forskning, mikroøkonomiske studier og erfaringer fra andre lande?
- Har der været systematiske analyser af økonomernes egne og andres tidligere forudsigelser af den økonomiske udvikling? Er det ved hjælp

af sådanne analyser godtgjort hvordan overraskelser i den økonomiske udvikling kan forklares med uforudsete begivenheder i udlandet, ændringer i den private sektors adfærd eller at den økonomiske politik er ført på en anden måde end planlagt?

Disse emner kunne være temaet for en anden rapport.

1 Sammanfattning och slutsatser

1.1 Inledning

1.1.1 Bakgrund och syfte

Syftet med denna rapport är att förklara den sekvens av politikbyten som utmärkt svensk stabiliseringspolitik under perioden 1970–95. Under dessa år genomgick målen, medlen och restriktionerna för stabiliseringspolitiken en serie förändringar.

Processen kan beskrivas skissartat på följande sätt.¹ I början av 1970-talet var målen för stabiliseringspolitiken många: fast växelkurs för kronan, balans i utrikeshandeln, full sysselsättning, låg inflation, hög tillväxt och "låga" räntor. Den stabiliseringspolitiska medelsarsena-len omfattade förutom generella medel även ett flertal selektiva instrument. Stabiliseringspolitikens handlingsutrymme bestämdes av den fasta växelkursen för kronan, en i stort sett balanserad budget och implicit förbud mot upplåning utomlands. Valutaregleringen avskärmade den svenska kapitalmarknaden från omvärlden. Bakom den mur som valutaregleringen utgjorde, var de inhemska finansmarknaderna underkastade en genomgripande kontroll av Riksbanken och Finansdepartementet

Optimismen rörande den ekonomiska politikens möjligheter var omfattande och delades i stort sett av alla läger, såväl av politiker som ekonomer. Det fanns en stark tro på att den svenska ekonomin kunde styras framgångsrikt av det politiska systemet.² Stabiliseringspolitiken sågs som en garant för högt efterfrågetryck vilket gav full sysselsättning. Den gynnsamma ekonomiska utvecklingen under 1950- och 1960-talen – de

¹ Se kapitel 2 samt kapitlen 7–10 för en mer detaljerad genomgång.

² Politikoptimismen gällde inte enbart stabiliseringspolitiken och övrig ekonomisk politik utan omfattade snart sagt alla områden av politisk styrning i det svenska samhället.

gyllene åren med hög tillväxt, förhållandevis låg inflation och arbetslöshet – sågs som tecken på vad aktiv stabiliseringspolitik kunde åstadkomma. Ambitionsnivån för stabiliseringspolitiken var följaktligen hög, inspirerad av såväl det makroekonomiska förloppet som utvecklingen av teorin för finanspolitiken. Ett inslag i denna optimism var tron på "finjustering" med hjälp av generella och selektiva instrument.

Den dominerande stabiliseringspolitiska filosofin eller "politikparadigmen" vilade på den keynesianska teorin. Den hade vuxit fram som majoritetssynen under efterkrigstiden, förstärkt av tankegångar från Stockholmsskolan. Denna teori var på en gång grunden för den praktiska utformningen av stabiliseringspolitiken, dvs. politikernas modell ("the policy model"), och grunden för den akademiska forskningen kring stabiliseringspolitiken, dvs. universitetsekonomernas modell ("the theory model").³

Under de senaste 25 åren har denna bild raderats ut. En ny strategi för stabiliseringspolitiken har ersatt den som var förhärskande kring 1970. Målen för stabiliseringspolitiken och prioriteringen mellan dem har ändrats. Den fasta växelkursen har ersatts med en flytande kurs för kronan. Målet för penningpolitiken – i stort sett det enda målet för Riksbanken – är sedan 1993 siffrerat till två procents inflation per år inom ett intervall på plus/minus en procentenhet. Finanspolitikens främsta mål är för närvarande att över konjunkturcykeln skapa ett överskott i statsbudgeten och på sikt en krympande statsskuld (som andel av BNP). Den kontracykliska aspekten har skjutits i bakgrunden.

Den gamla uppsättningen ekonomisk-politiska medel har ersatts med en ny. Inslaget av selektiva medel och regleringar inom penning- och finanspolitiken är i stort sett borta. Systemet med investeringsfonder, en gång i tiden internationellt prisat, har gått i graven. Penningpolitiken arbetar nu enbart med styrning av den korta räntan på avreglerade finansiella marknader. Förutsättningarna eller ramen för stabiliseringspolitiken har ändrats signifikant, först och främst genom avregleringen av de finansiella marknaderna. Den finanspolitiska processen styrs av en ny budgetlag. Riksbanken har tilldelats en mer oberoende ställning gentemot regeringen och riksdagen.

Den tidigare optimismen rörande stabiliseringspolitikens möjligheter till finjustering av konjunkturutvecklingen har gett vika för en skeptisk attityd till en aktiv och selektiv strategi. Detta synsätt har funnit ett stöd såväl i nya teorier rörande stabiliseringspolitiken som i de stabiliseringspolitiska erfarenheterna från det senaste kvartsseklet. Det makroekonomiska förloppet sedan början på 1970-talet har nämligen utgjort

³ Se här diskussionen om den stabiliseringspolitiska synen kring 1970 i kap. 6.

en källa till besvikelse. Tillväxten i svensk ekonomi har under de senaste 25 åren fallit tillbaka jämfört såväl med 1950- och 1960-talen som med tillväxten i andra OECD-länder. Under 1970- och 1980-talen blev inflationen omfattande och varierande. Arbetslösheten har hamnat på en hög och till synes bestående nivå under 1990-talet. Sverige uppvisar tre devalveringscykler under det senaste kvartsseket.

1.1.2 Analysramen

Hur bör denna process av byten av mål, medel och restriktioner, dvs. av strategin för stabiliseringspolitiken förklaras? Den teoretiska litteraturen om ekonomisk politik ger föga vägledning. Den traditionella teoribildningen vilar på analys av ekonomisk-politiskt beteende inom givna strukturer och med givna politikpreferenser. Den berör således inte förlopp där de ansvariga för stabiliseringspolitiken väljer att byta strategi eller paradigm för sin politik.

Den empiriskt orienterade litteraturen kring stabiliseringspolitiska byten kan ge viss hjälp. Den framhäver ett antal drivkrafter bakom politikbyten såsom en allvarlig kris, vilken undergräver trovärdigheten för den gamla "modellen" för stabiliseringspolitiken, existensen av ett lovande alternativ till den etablerade politiken, politiska beslutsfattare med exceptionell vilja och förmåga att driva fram "ny" politik såsom en Ernst Wigforss, en Ronald Reagan och en Margaret Thatcher.⁴ Denna litteratur belyser som regel enstaka episoder såsom de stabiliseringspolitiska bytena i Sverige och USA under 1930-talets depression, i USA och Storbritannien under 1980-talet, i Latinamerika i samband med olika stabiliseringsprogram samt på senare tid övergången från planhushållning till marknadsekonomi i det forna Sovjetväldet.

Litteraturen är inte systematisk på grund av dess starka fokus på *enstaka* episoder. Den söker nämligen inte förklara en *sekvens* av byten liknande det svenska under det senaste kvartsseket och generalisera utifrån ett sådant förlopp. Över huvud taget har nationalekonomer inte äg-

⁴ Se genomgången i kapitel 4 samt appendix 3.

nat större intresse åt politikbyten.⁵ Forskningsfältet har snarare lämnats åt ekonom-historiker, historiker och statsvetare.⁶

Ett slående inslag i den svenska stabiliseringspolitiken, åtminstone sedan början av 1970-talet, har varit den nära kopplingen mellan gårdagens och dagens politik. Politikbytena framstår som en reaktion – negativ som positiv – på den tidigare förda politiken. Detta perspektiv inbjuder till ett studium av de processer som knyter samman det politiska beteendet över tiden. En ansats för att belysa sådana processer har nyligen utvecklats kring begreppet politikinläring ("policy learning"). Denna interdisciplinära forskningstradition kring inläring ("lesson-learn-ing"), huvudsakligen inspirerad av amerikanska statsvetare, har främst utvecklats för att förklara hur försvars- och utrikespolitik har förändrats.⁷ Tillämpningarna inom stabiliseringspolitiken har hittills varit begränsade.⁸

Forskningen om politikinläring har i denna rapport använts som ram för analysen av den svenska stabiliseringspolitiken. Politiklärande definieras på följande sätt. De ansvariga för stabiliseringspolitiken lär sig när de medvetet anpassar kombinationen av mål och medel med hänsyn till tidigare erfarenheter och ny information. Definitionen av "lärande" gör inte anspråk på att vara exakt och precis. Lärande-ansatsen används här som en metod för att strukturera granskningen och analysen av stabiliseringspolitikens metamorfoser.

Politikbytena blir i detta perspektiv ett resultat av inläring eller mer precist av omläring, dvs. revidering av gamla uppfattningar om valet av lämpliga medel, mål, prioriteringar, strategier och institutioner för stabi-

⁵ Idéhistoriker inom nationalekonomin är ett undantag. Byten av stabiliseringspolitik ger god grund för studier av hur nya teorier, idéer och föreställningar tränger ut gamla. Det svenska 1930-talet kan tas som ett exempel. Stockholmskolorns framväxt, den s.k. krispolitiken utformad av Ernst Wigforss och Riksbankens prisstabiliseringsprogram från 1931 har behandlats i flera bidrag.

⁶ På senare tid har ekonomer utvecklat mer formaliserade "rigorösa" studier av politikbyten. Forskningen på detta område befinner sig i sin linda. Se t.ex. Johnson (1997) och Rodrik (1993). Rodrik (1993, s. 356) slår ett slag för denna forskning genom att hävda att erfarenheterna av politikbyten är "too interesting to leave to political scientists", dvs. nationalekonomerna bör ägna mer uppmärksamhet åt ett fenomen som är alltför intressant för att lämnas åt statsvetare.

⁷ Här handlar det om teman som lärdomarna av München, Pearl Harbor, Korea-kriget, Vietnam-kriget etc. Se t.ex. Bennet och Howlett (1992), Levy (1994), May (1973) och Stenelo (1980).

⁸ Två studier av Thatchers ekonomiska politik bygger explicit på "social learning", nämligen Hall (1993) och Oliver (1997).

liseringspolitiken. Detta perspektiv har inte tidigare prövats systematiskt i litteraturen om svensk stabiliseringspolitik.⁹

1.1.3 Aktörerna

Fokus i studien har legat på de två grupper som haft det dominerande inflytandet över stabiliseringspolitikens utformning och det stabiliseringspolitiska tänkandet: först och främst ansvariga politiker, såväl i regeringsställning som i opposition. Vidare uppmärksammas de nationalekonomer, vilka tolkat effekterna av gårdagens politik och givit råd rörande dagens och morgondagens stabiliseringspolitik.

Nationalekonomernas påverkan har varit "indirekt": som rådgivare, som kommentatorer, som debattörer, som utredare-expertter och som forskare. De har verkat som "politik-entreprenörer" eller "politik-mäklare" genom att formulera alternativen till den rådande politiken.¹⁰ Det är förvisso svårt att mäta omfattningen av ekonomernas inflytande. Vi nöjer oss med att konstatera att ekonomer och politiker kontinuerligt har varit inbegripna i debatt och diskussion med varandra om stabiliseringspolitiken och att ekonomerna haft en möjlig påverkan på politiken.¹¹

De svenska erfarenheterna lämpar sig av flera skäl ovanligt väl för en studie av politiklärandet. För det första har strukturen på det politiska systemet tillåtit svenska politiker att mer omedelbart och mer konsekvent än sina kollegor utomlands pröva olika ekonomisk-politiska strategier – och därmed också få information om utfallet av politiken.¹² Makten över stabiliseringspolitiken, dvs. över finans- och penningpolitiken inklusive valutapolitiken, har varit starkt koncentrerad till regeringen under större delen av den period som studeras här. Regeringen har som regel kunnat räkna med stöd från den lagstiftande församlingen, riksdagen, för sina åtgärder. Några restriktioner på finanspolitiken i form av t.ex. tak för

⁹ I appendix 6 behandlas två alternativa förklaringar av de stabiliseringspolitiska bytena i Sverige 1970–95.

¹⁰ Beteckningarna är hämtade från Levy (1994, s. 300).

¹¹ Ekonomernas faktiska inflytande på politiken under 1980- och 1990-talen diskuteras av bl.a. Feldt (1996), Jakobsson (1996), Söderström (1996) och Wibble (1996).

¹² Se här jämförelsen mellan svensk och internationell stabiliseringspolitik i kapitel 3.

budgetunderskottet eller statsskulden fanns inte under åren 1970–95.¹³ Riksbanken var underkastad en nära politisk kontroll under 1970- och 1980-talet.

Devalveringen i oktober 1982 kan ses som en utmärkt illustration av regeringens makt över Riksbanken. Den tillträdande socialdemokratiska regeringen kunde omedelbart, som sin första åtgärd efter valet, kommandera Riksbanken att genomföra en devalvering som ursprungligen var tänkt till 20 procent. Formellt genomfördes devalveringen av den borgerligt tillsatte riksbankschefen Lars Wohlin, som efter valutfallet 1982 betraktade sig som "opolitisk tjänsteman" innan han ersattes av Bengt Dennis, den nya regeringens riksbankschef.

Vidare bidrog den dominerande ekonomisk-politiska åskådningen till att det frikostiga stabiliseringspolitiska handlingsutrymmet kunde utnyttjas. Sverige blev därför något av ett laboratorium för stabiliseringspolitiska experiment.¹⁴ Slutligen har deltagarna i den stabiliseringspolitiska processen förhållandevis flitigt dokumenterat sina erfarenheter och synsätt. Detta gäller både för politiker och ekonomer.¹⁵ Den traditionella öppenheten i det offentliga samtalet i vårt land har således bidragit till en genomlysning av läroprocessen.

1.2 Den stabiliseringspolitiska läroprocessen. En översikt

De olika elementen i läroprocessen under åren 1970–95, dvs. sekvensen av byten av stabiliseringspolitik, sammanfattas schematiskt i figur 1.1. Figuren, som är ett kondensat av analysen i kapitel 7–10, bygger på en uppdelning av det stabiliseringspolitiska förloppet vid en makroekonomisk störning i fyra steg. Det första steget utgörs av den makroekonomiska

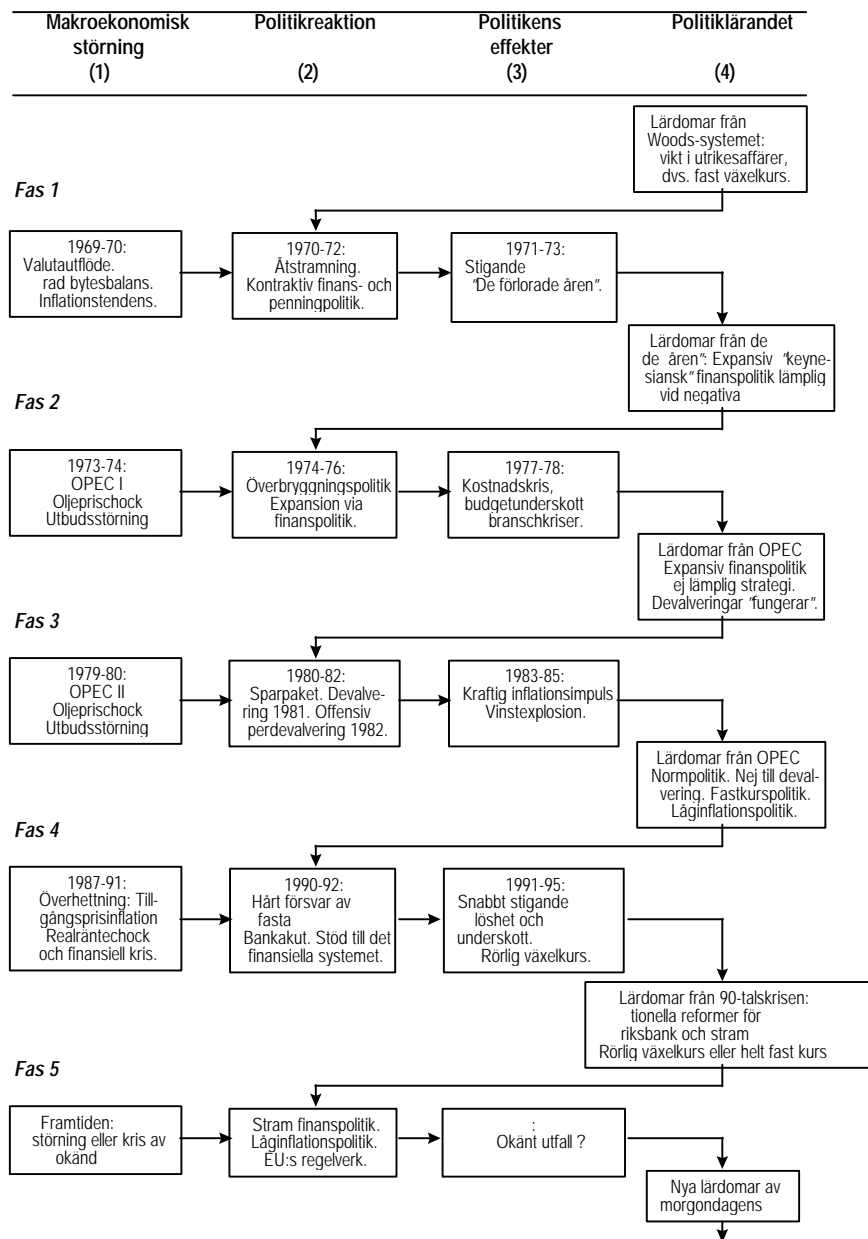
¹³ Sådana restriktioner uppfattades av Lundberg (1968) snarast som tecken på stabiliseringspolitisk vidskepelse och okunnighet. Liknande tankar framfördes av bl.a. Lindbeck i debatten om budgetsaldot i början av 1970-talet. Nu är dylika restriktioner snarare en del av huvudfåran inom det makroekonomiska tänkandet på grund av erfarenheterna av stora budgetunderskott sedan OPEC I-krisen i kombination med framväxten av internationellt integrerade finansiella marknader.

¹⁴ Litteraturen om politiklärande betonar sambandet mellan experiment och läroprocesser. Se kapitel 4.

¹⁵ Kjell-Olof Feldts memoarer är det kanske mest framträdande exemplet på öppenheten i den svenska ekonomisk-politiska debatten. Boken utgör en viktig källa för förståelsen av den ekonomiska politiken under 1980-talet. Se också Dennis (1998), Lundgren (1998) och Wibble (1994).

miska störningen, se kolumn (1), vilken med en viss tidseftersläpning utlöser en politikreaktion i form av finans- och penningpolitiska åtgärder i syfte att motverka den ursprungliga störningen – se kolumn (2). I detta andra steg styrs politikreaktion av lärdomarna från stabiliseringspolitiken från den närmast föregående perioden/krisen. Med tiden påverkar politiken det makroekonomiska förloppet i steg 3 – se kolumn (3).

Figur 1.1. Den stabiliseringspolitiska läroprocessen 1970–95. En skiss.



Kommentar: Figuren ger en högst komprimerad bild av förloppet som beskrivs i kapitlen 7–10.

Så småningom – och här kan tidseftersläpningen vara betydande – drar ekonomer och politiker lärdomar av vad de tolkar som utfallet eller erfarenheterna av politiken, dvs. de reviderar sin uppfattning om den lämpliga politikreaktionen. Dessa lärdomar modifierar politikreaktionen vid nästa makroekonomiska störning.¹⁶ Lärandet pågår ständigt, vilket andtyds av den nedersta delen av figuren. När nästa framtida kris träffar svensk ekonomi, kommer politikreaktionen att styras av lärdomarna från krisen i början av 1990-talet. Stabiliseringspolitiken är enligt detta schema "event-driven", dvs. driven av de makroekonomiska störningarna.

Det stabiliseringspolitiska lärandet beskrivs mer i detalj i figuren genom en uppdelning av förloppet i fyra episoder eller faser:

- åtstramningspolitiken och de "förlorade åren" 1970–73,
- OPEC I med överbryggningspolitik och devalveringar 1973–79,
- OPEC II med superdevalvering 1979–85, samt
- 90-talskrisen, föregången av avregleringen och överhettningen 1985–95.

Politiken under varje enskild fas vilar på erfarenheterna från den tidigare fasen. Varje episod utlöser i efterhand ett lärande som påverkar politiken under nästa episod.

1.2.1 Åtstramningspolitiken och de förlorade åren 1970–73

Processen tog sin början under åren 1970–72. Då bedrev den dåvarande socialdemokratiska regeringen en stram finans- och penningpolitik i syfte att motverka ett valutautflöde, tränga tillbaka inflationen, förbättra bytesbalansen och dämpa expansionen av den offentliga sektorn. Denna politikreaktion vilade på lärdomarna från Bretton Woods-systemet. Ett valutautflöde krävde en inhemsk åtstramning inom denna institutionella ram.

¹⁶ En spännande fråga gäller om den allmänt accepterade analysen av de faktiska effekterna av stabiliseringspolitiken är vetenskapligt sett "korrekt". Det är tillräckligt för vår framställning att konstatera att med tiden har en gemensam tolkning eller "lärdom" utkristalliserats från de flesta ekonomiska kriserna i Sverige under efterkrigstiden.

Åtstramningen väckte häftig kritik från oppositionen och många ekonomer – debatten om de s.k. förlorade åren. Oppositionen byggde sin argumentering på ett keynesianskt synsätt. Den hävdade att budgetpolitiken borde göras mer expansiv för att motverka den ökade arbetslösheten under 1971–72. Finansministerns föreställningsvärld utmålades som förlegad. Kritiken, vilken undergrävde regeringens trovärdighet på det stabiliseringspolitiska området, i kombination med fallande opinionssiffror bidrog till en omsvängning från och med slutet av 1972. Statsministern tvingade finansministern att överge åtstramningen.

1.2.2 OPEC I med överbrygningspolitik och devalveringar 1973–79

Nästa stora makroekonomiska störning inträffade i samband med OPEC I, den första oljeprischocken 1973–74. Lärdomen från de "förlorade åren" påverkade regeringens politikreaktion. Den blev obenägen att möta OPEC I-krisen med åtstramning. I stället styrdes den svenska politikreaktionen av tron att det var möjligt att "hoppa över" den förväntade internationella konjunkturedgången genom expansiv finanspolitik. Samtliga partier ställde sig bakom överbrygningspolitiken – det troligen mest uttalade keynesianska politikexperimentet under 1970-talet inom OECD-området. Ekonomkåren, bl.a. i form av det nystartade SNS Konjunkturråd, gav till en början sitt stöd åt överbrygningen.¹⁷

Överbrygningspolitiken misslyckades med att "hoppa över" konjunktursvackan. Efter en initial positiv effekt ledde den under 1976–77 till växande budgetunderskott, underskott i bytesbalansen samt en allvarlig kostnadskris för svensk ekonomi vilken blommade ut 1977. Den akuta krisen hävdades genom två "defensiva" devalveringar under 1977 och åtstramning under 1978. Inför valet 1979 fick stabiliseringspolitiken åter en expansiv inriktning.

¹⁷ Se t.ex. Hans Bergström (1984, s. 105):

"Erfarenheterna av Gunnar Strängs "förlorade år" 1971–72 låg alltför nära i tiden för att man skulle orka frigöra sig från det ensidigt keynesianska tänkande som oljekrisen gjorde otillräckligt. Det gällde särskilt som landets samlade ekonomkår livligt hejade på för en mer expansiv finanspolitik."

1.2.3 OPEC II och superdevalveringen 1979–85

Nästa makroekonomiska störning hade sin källa i den andra oljeprischocken (OPEC II) 1979–80. Lärdomarna från OPEC I och från kostnadskrisen utlöste nu ett annat stabiliseringspolitiskt reaktionsmönster än under OPEC I. Finanspolitiken stramades åt och olika sparpaket såg dagens ljus. På ett tidigare stadium än under OPEC I aktiverades växelkurspolitiken. I september 1981 devalverades kronan med 9 procent. De borgerliga partierna gick till val på ett program med åtstramning hösten 1982. Den socialdemokratiska oppositionen vände sig i valkampen mot åtstramningen, mot "svångremen", och vann tillbaka regeringsmakten.

Den socialdemokratiska regering som kom till makten efter valet 1982 genomförde som sin första åtgärd den s.k. superdevalveringen på 16 procent i oktober 1982. Denna "aggressiva" devalvering, planerad under oppositionstiden, kom att sammanfatta lärdomarna från OPEC I-krisen och från växelkursnedskrivningarna 1931 och 1949 vilka hade betraktats som framgångsrika. Nu gällde det att skaffa en konkurrensfördel för svensk exportindustri under några års tid i början av valperioden – en originell plan som inte har någon motsvarighet i svensk stabiliseringspolitik. Devalveringen i oktober 1982 kan beskrivas som en "offensiv" devalvering med syfte att "rivstarta" svensk ekonomi.

Överbrygningspolitiken 1974–76 under den dåvarande socialdemokratiska regeringen Palme hade byggt på finanspolitisk expansion och fast kronkurs. Den nya regeringen Palme vände på receptet. Tanken i oktober 1982 var att använda expansiv penningpolitik och stram finanspolitik – med undantag för en rad "återställare". Politikmixen ändrades men inte den grundläggande idén att Sverige skulle kunna av-vika från eller "hoppa över" den internationella konjunkturutvecklingen. Tron på den inhemska expansionismens möjlighet var fortfarande stark, fast den tog sig ny skepnad.

Devalveringarna 1981 och 1982 bidrog till snabbt stigande priser, löner och vinster, vilket blev ett huvudproblem för stabiliseringspolitiken under de följande åren. Inflationsimpulserna motverkades genom experiment med prisregleringar, försök till inkomstpolitik, vinstindragningar och införandet av löntagarfonder m.m.

Erfarenheterna av devalveringspolitiken 1977–82 kom med tiden att bidra till en ny syn på stabiliseringspolitiken. Ekonomer rekommenderade med växande övertygelse en fastkurspolitik, dvs. en politik som inte ackommoderade negativa störningar genom växelkursjusteringar. Sverige borde i stället övergå till en låginflationslinje genom att trovärdigt binda sig vid en fast växelkurs. På så vis skulle svensk inflation följa den

lägre inflationstakt som antogs gälla hos våra handelspartner, i första hand i Tyskland. Vidare föreslogs en rad institutionella reformer i syfte att stärka trovärdigheten för fastkurspolitiken. Den fasta växelkursen för kronan skulle med andra ord fungera som ett medel, ett "ankare", för att få till stånd en låg svensk inflation. Dessa nya lärdomar om den s.k. normpolitiken kom att kodifieras i ett antal rapporter från SNS Konjunkturråd i mitten av 1980-talet. Med tiden kom dessa att omfattas av de båda politiska lägren.

1.2.4 Överhettning och finanskris 1985–95

Det förlopp, som ledde fram till nästa djupa makroekonomiska kris, kan spåras till beslutet i november 1985, att avreglera den inhemska kreditmarknaden.¹⁸ Då bytte Riksbanken medel för sin politik men behöll den fasta växelkursen som sitt viktigaste mål. Under de närmast följande åren växte efterfrågan och utbudet på krediter kraftigt. Realräntan justerad för skatt, inflation och inflationsförväntningar blev negativ för många låntagare. Priset på kapitaltillgångar som aktier och fastigheter rusade i höjden utan att några motverkande åtgärder vidtogs genom penning- och finanspolitiken under åren 1986–89. Riksbankens handlingsutrymme begränsades av bindningen till den fasta växelkursen. Av politiska skäl ansåg sig finansministern förhindrad att strama åt finanspolitiken. Till en början förelåg föga oro för den snabba expansionen av utlåningen.

Pris- och löneökningarna blev kraftiga, i synnerhet under 1988–89. Den öppna arbetslösheten hamnade under två procent 1989–90. Industrins konkurrenskraft undergrävdes. Politiken ledde till den s.k. överhettningen, en ekonomi med internationellt sett hög inflation, exceptionellt låg arbetslöshet och ogynnsam kostnadsutveckling. Överhettningen bidrog till spekulation ("räntekriser") mot den fasta växelkursen för kronan i början av 1990-talet.

Högkonjunkturen övergick kring 1991 till en djup lågkonjunktur, den svåraste under efterkrigstiden. Nedgången fick nu en annan karaktär än under OPEC I- och OPEC II-kriserna. Den utvecklades till en realräntekris, dvs. när en rad impulser samverkade i början av 1990-talet till att driva upp den svenska realräntan: internationell uppgång av realräntan i

¹⁸ Ibland utmålas den finansiella avregleringen under 1980-talet som orsaken till 90-talskrisen. Detta är en missvisande kausalanalys. Krisen i början av 1990-talet var inte orsakad av beslutet om avreglering i november 1985. Det krävdes en lång rad andra ekonomisk-politiska beslut i kombination med olika "exogena" störningar för att lägga grunden till 90-talskrisen. Se här kapitel 10.

samband med den tyska återföreningen 1989–90, "århund-radets skatte-reform", vilken försämrade villkoren för hushållens låntagande, samt en nedgång i den svenska inflationen, den s.k. desinflationsprocessen. Den privata sektorns finansiella sparande ökade kraftigt, vilket krävde en anpassning via minskat offentligt sparande och/el-ler via sänkt växelkurs.¹⁹

Den kraftiga uppgången i realräntan, "realräntechocken", underminerade det finansiella systemets stabilitet. Tillgångsinflationen vändes till tillgångsdeflation. Nedgången blev självförstärkande. Investeringsverksamheten, i synnerhet inom byggnadssektorn, kollapsade samtidigt som arbetslösheten steg och budgetunderskottet rusade i höjden. Nationalinkomsten föll tre år i rad i reala termer – ett unikt mönster utan motsvarighet i Sverige under 1900-talet.

Lärdomarna från devalveringarna 1977–82 kom att styra det politiska etablissemangets reaktioner till krisförloppet. Stabiliseringspolitiken var hårt knuten till att bevara en fast växelkurs för kronan i syfte att Sverige skulle övergå från att vara ett höginflationsland till att bli ett låginflationsland. Prioriteringen av den fasta kronkursen demonstrerades bl.a. i 1991 års finansplan av den socialdemokratiska regeringen och av beslutet att koppla kronan till ecun i maj 1991. Superdevalveringen 1982 hade ju utmålats som en engångsdevalvering, den sista av sitt slag. Devalveringar skulle tillhöra det förflutna enligt den politiska viljan och retoriken.

1.2.5 Krisens lärdomar

Politiker, Finansdepartementet och Riksbanken liksom ekonomkåren saknade till en början en god diagnos av 90-tals-krisens anatomi och följaktligen ett lämpligt ekonomisk-politiskt recept för hur den borde mötas. De officiella prognoserna uppvisade signifikanta fel. Beslutsfattare – såväl inom den socialdemokratiska regeringen fram till valförlusten i september 1991 som inom den tillträdande borgerliga regeringen – noterade hur de överraskades och förvånades över krisens snabbhet och djup. Kjell-Olof Feldt (1994, s. 52), finansminister under senare hälften

¹⁹ Finanspolitiken under 90-talskrisen kan med fördel belysas med hjälp av teorin för s.k. "tax smoothing", dvs. skattesatsutjämningspolitik. Enligt denna teori bör staten vid en oväntad störning anpassa sin upplåning så att skattebördan utjämnas över tiden. En negativ störning av den typ som träffade svensk ekonomi i början på 1990-talet borde i första hand, enligt teorin om tax-smoothing, mötas med växande statsskuld – inte med höjda skatter eller sänkta offentliga utgifter. Sådana åtgärder skulle snarare förvärra krisen. Se appendix 6 för diskussion av budgetpolitik under exceptionella kriser.

av 1980-talet, skriver att "insikten om lägets allvar nådde inte tillräcklig spridning förrän det var för sent och katastrofen ett faktum."²⁰ Den dåvarande riksbankschefen Bengt Dennis (1998, s. 213) noterar "Riksbanken förutsåg lika litet som Finansinspektionen och Finansdepartementet en bankkris av den omfattning och det djup som följde." Den akuta krisen hävdades först när Riksbanken tvingades överge försvaret av den fasta kronkursen i november 1992 och tillåta kronan att flyta.

Krisen under 90-talet bidrog till en revidering av 1980-talets lärdomar. En ny och fundamental lärdom rörande penningpolitiken efter det misslyckade kronförsvaret blev att en fast växelkurs för kronan var svår att upprätthålla i en värld med avreglerade och effektiva finansiella marknader där samtidigt många länder hade övergått till rörlig växelkurs. En sådan internationell miljö fanns knappast i någons föreställningsvärld när avregleringspolitiken genomfördes under perioden 1985–89. En annan lärdom som följde av det makroekonomiska förloppet blev den lagstiftning som gav Riksbanken en mer självständig ställning från och med 1 januari 1999. Denna lagstiftning var också ett led i anpassningen till spelreglerna för den europeiska valutaunionen.

Finanspolitiken inriktades på "budgetsanering" efter den akuta 90-talskrisen och de stora budgetunderskott som följde i krisens kölvatten. I syfte att skapa en stramare budgetdisciplin infördes en lag om statsbudgeten under 1996.

Stabiliseringspolitikens olika faser kan således beskrivas som en serie sammanhängande experiment, där tolkningen av utfallet utgör kärnan i läroprocessen. Varje episod eller fas ger med tiden nya lärdomar. Här betonas återkopplingen mellan dagens och gårdagens politik. Stabiliseringspolitiken utmärks således av ett starkt s.k. stigberoende eller spår-bundenhet ("path-dependence"). Politiken hänger samman över tiden. Ur denna 25 år långa sekvens av politikbyten växer ett nytt stabiliseringspolitiskt tänkande fram som ersätter det paradigm som härskade kring 1970.

1.3 Läroprocessen hos ansvariga politiker

Analysen av läroprocessen kan drivas längre. Det går att identifiera ett antal mer specifika konklusioner rörande läroprocessen hos det politiska och ekonomiska etablissemangen. Dessa beskrivs i det följande med utgångspunkt från fem centrala aspekter:

²⁰ Detta framgår av flera rapporter, bl.a. i beskrivningen av finanskrisen hos Feldt (1994) och Wibble (1994). Se även kapitel 10.

1. drivkraften bakom läroprocessen,
2. tidpunkten för inläringen,
3. informationskällorna
4. läroprocessens karaktär
5. läroprocessens makroekonomiska konsekvenser.

Dessa aspekter har hämtats från den internationella forskningen kring politiklärande.²¹ Vidare granskas om svenska politiker lärde sig att lära.²² I tabell 1.1 sammanfattas slutsatserna.

²¹ Denna litteratur sammanfattas i kapitel 4. Se t.ex. Bennett och Howlett (1991), Levy (1994) och Oliver (1997).

²² Läroprocessen omfattade inte bara ledande politiker inom regering och opposition. Lärdomarna blev en del av medias, väljarnas och allmänhetens tolkning av den makroekonomiska utvecklingen. Hur lärdomarna sprids mellan den politiska eliten och väljarna behandlas inte i denna rapport. Denna aspekt diskuteras av bl.a. Colander och Coats (1989), Blendon m.fl. (1997) och Becker och Jonung (1998).

Tabell 1.1 Den stabiliseringspolitiska läroprocessen 1970–95. Några centrala slutsatser

1. **Drivkraften bakom lärandet.** Den centrala drivkraften är de störningar som träffar svensk ekonomi. Dessa utlöser ekonomiska kriser vilka tvingar de ansvariga för stabiliseringspolitiken att utforma åtgärder, att "handla".
2. **Tidpunkten för lärandet.** De ansvariga för stabiliseringspolitiken lär sig i första hand i samband med akuta kriser och under tiden närmast efter kriserna. Då utmejslas "lärdomarna av krisen".
3. **Informationskällorna för lärandet.** Den viktigaste informationskällan är den i tiden mest närliggande inhemska kris eller händelse som anses relevant som beslutsunderlag och prognosbas.
4. **Lärandets karaktär.**
 - a) Lärandet bygger på ett analogiresonemang mellan dagens och gårdagens kris. Lärandet blir därför kortsiktigt: det utesluter episoder, dvs. information, som ligger längre tillbaka i tiden.
 - b) Lärandet är huvudsakligen av negativ natur: lärandet går ut på att undvika att upprepa vad som uppfattas som politikmisstag vid det föregående kristillfället, s.k. "error-learning".
5. **Lärandets makroekonomiska konsekvenser.** Lärandet styr utformningen av stabiliseringspolitiken och påverkar därmed det makroekonomiska förloppet. Här finns två fall.
 - a) När den nya krisen är lik den gamla, undviks "misstagen" under den förra krisen.
 - b) När den nya krisen skiljer sig signifikant från den gamla, riskerar läroprocessen att skapa instabilitet. I detta fall möter beslutsfattare den nya krisen med stöd av missvisande lärdomar. Läroprocessen blir en potentiell störningsfaktor.
6. **Lärde sig politiker att lära?** Politiker har generellt sett svårt att lära sig att lära. De överblickar knappast de långsiktiga konsekvenserna av sina åtgärder utan "övertäckas" av dessa. Det stabiliseringspolitiska beteendet får därmed ett starkt inslag av reaktion till förlopp som skapats av bl.a. tidigare stabiliseringspolitiska åtgärder.

Anm: Resultaten ovan är i stora drag samstämmiga med den internationella forskningen om policy-learning. De flesta av slutsatserna rörande politikernas lärande kan överföras att gälla ekonomernas lärande.

1.3.1 Drivkraften bakom läroprocessen

Den fundamentala drivkraft som utlöste politiklärandet var den serie negativa störningar eller impulser som träffade den svenska ekonomin under perioden 1970–95. Dessa störningar måste ses mot bakgrund av det makroekonomiska förloppet under Bretton Woods-perioden. Efter Korea-boomen var 1950- och 1960-talen konjunkturpolitiskt sett en lugn period med i stort sett förväntade och därmed förutsägbara svängningar i den ekonomiska aktiviteten. Dessa betraktades som styrda av ändringar i den totala efterfrågan. Den etablerade uppfattningen blev med denna historiska bakgrund att även i framtiden kunde och borde makroekonomiska chocker mötas med en kontracyklisk stabiliseringspolitik inriktad på att styra efterfrågetrycket, både totalt och på en regional eller selektiv nivå. Här gällde det att hålla ekonomin inom det "smala" bandet kring den fulla sysselsättningen.

Det nya draget hos störningarna under 1970- och 1980-talen var deras styrka och natur. Kraften i impulserna gav upphov till större amplitud i svängningarna i de ekonomiska aggregaten än under 1950- och 1960-talen.²³ Störningarna härstammade i stor utsträckning från utbudsidan i form av kraftiga och oväntade ändringar i relativpriser. OPEC I- och OPEC II-kriserna hade sitt ursprung i stigande oljepriser. Upphovet till 90-talets djupa kris kan spåras till en dramatisk uppgång i realräntan som följde med "boom-and-bust" förloppet under 1980-talet och början av 1990-talet.

En annan störningskälla utgjorde stabiliseringspolitiken som vid några tillfällen kom att verka destabiliserande. Överbrygningspolitiken drev svensk ekonomi in på en icke-uthållig bana. Superdevalveringen 1982 ägde troligen rum från ett läge som kan beskrivas som "balanserat" och bidrog därmed till en svårhanterlig inflationsimpuls. Stabiliseringspolitiken skapade överhettningen under senare hälften av 1980-talet och den svåra finanskrisen i början av 1990-talet. De ambitiösa och välsyftande försöken att styra svensk ekonomi visade sig således vara en kraftigt bidragande faktor bakom de makroekonomiska obalanserna.

Dessa makroekonomiska störningar var oväntade och okända för dåtidens politiker och ekonomer. I sin strävan att analysera respektive stabilisera det ekonomiska förloppet drogs de in i en läroprocess. Lärandet blev därmed endogen, dvs. styrt av tolkningen av utfallet av den förda politiken. De ekonomiska störningarna eller chockerna blev den exogena faktorn i läroprocessen. Beteendet hos politiker och analysen hos eko-

²³ Se här diskussionen i kapitel 5 om cykler och trender i internationell och svensk ekonomi samt appendix 5.

nomer var således huvudsakligen en reaktion till externa händelser, dvs. till olika "kriser".

1.3.2 Tidpunkten för inläringen

Lärandet hos politiker ansvariga för stabiliseringspolitiken ägde rum i första hand under och efter akuta ekonomiska kriser, vilka krävde omedelbar hantering. Alternativ till den existerande politiken måste då övervägas och eventuellt utformas och sjasättas. Incitamenten för att ompröva den etablerade strategin för stabiliseringspolitiken blev därför som starkast under kriser. Även det parti eller de partier som befann sig i opposition hamnade i en läroprocess vid kris.

Att akuta kriser tvingar fram analys av och införandet av alternativa strategier kan illustreras med följande exempel. OPEC I-krisen tas som intäkt för överbrygningspolitiken. OPEC II-krisen medförde en omläring där växelkursanpassning och finanspolitisk åtstramning genomförs på ett tidigare stadium än under OPEC I-krisen. I oppositionsställning 1976–82 reviderade den socialdemokratiska ledningen synen på devalveringsinstrumentet – ett instrument som den kritiserade kraftfullt när det användes av borgerliga regeringar. Den nya socialdemokratiska regeringen startade efter valsegern 1982 med superdevalveringen. Under den politiska krisen i februari 1990 föreslog samma regering en rad åtgärder som tidigare inte öppet övervägts vare sig av socialdemokraterna eller av något annat politiskt parti.

I vissa fall eliminerade kriserna även den etablerade strategin för stabiliseringspolitiken och tvingade fram nya alternativ. Devalveringen hösten 1977 medförde att kronan tvingades ur den s.k. valutaormen. Kronfallet hösten 1992 innebar att en fast växelkurs inte längre framstod som ett uthålligt alternativ för penningpolitiken. Den snabba ökningen av statsskulden under 90-talskrisen gjorde det svårt att i fortsättningen tillåta stora budgetunderskott.

Planeringen inför riksdagsvalet gav vid några tillfällen upphov till en ny stabiliseringspolitisk strategi. Den socialdemokratiska interna planeringen inför valet 1982 omfattade en "offensiv" devalvering som genomfördes i oktober 1982. De borgerliga oppositionspartierna skapade sig en bild av Sveriges ekonomiska läge inför valet 1991 som kodifierades i programmet "Ny Start för Sverige", vilket låg till grund för regeringen Bildts stabiliseringspolitik efter valsegern på hösten 1991.

Kriserna fungerade således som viktiga brytpunkter eller "katalysatorer" för den stabiliseringspolitiska läroprocessen. För det första tvingade en akut kris de politikansvariga att utvärdera den förda stabiliseringspolitiken och därmed överväga politikalternativ. För det andra

kunde en kris eliminera ett politikalternativ och på så sätt tvinga fram ett nytt vägval. För det tredje gav en kris ofta starka drivkrafter att i efterhand tillsätta utredningar och kommissioner, både inom den offentliga och den privata sektorn.²⁴ Dessa utvärderingar kunde bryta mark för nya idéer och med tiden öppna för alternativ politik när nästa kris inträffade.

Resultaten ovan rörande tidpunkten för inläringen sammanfaller väl med synen inom den internationella forskningen. Den framhäver som regel att någon form av omvälvande händelse, en nationell kris eller en kraftig "chock", utlöser politiklärandet.²⁵ När allt är "lugnt" på den politiska fronten är incitamenten att lära ny politik och omsätta nya idéer betydligt svagare.²⁶

1.3.3 Informationskällorna

Den stabiliseringspolitiska läroprocessen byggde på att information inhämtades från olika källor. Beträffande dessa informationskällor kan följande fyra slutsatser vaskas fram.

Den föregående krisen

Ansvariga politiker lärde sig främst av tolkningen av det *senaste* krisförloppet, dvs. de hämtade sin information från den i tiden närmaste ligande erfarenheten. I kapitlen 7–10 belyses denna slutsats med många illustrationer. Som ett exempel kan nämnas att när Anne Wibble, som finansminister i regeringen Bildt, redogjorde för argumenten för den borgerliga regeringens uppslutning kring en fast växelkurs för kronan, hänvisade hon till sin egen erfarenhet av devalveringspolitiken, (Wibble 1994, s. 23):

"Jag hade från min tid som politisk tjänsteman under tidigare borgerliga regeringar egen erfarenhet av att återkommande devalveringar inte löste några problem. Den socialdemokratiska regeringen hade efter sin jättedevalvering 1982 gjort klart

²⁴ Bjurel-rapporten (Ds Ju 1979:1) och Lindbeck-kommissionen (SOU 1993:16) är två exempel på statliga utvärderingar. Den s.k. Boston-rapporten och SNS Konjunkturråds rapporter är andra publikationer som inspirerades av kriser i svensk ekonomi.

²⁵ Se referenserna i kapitel 4.

²⁶ Detta resonemang illustreras av bl.a. Feldts (1993b) slutsatser om det politiskt möjliga. Övergången till utbudspolitik i slutet av 1980-talet inklusive skattereformen 1990–91 är tecken på en mer "stillsam" läroprocess.

att nu fick det vara nog. Nya devalveringar skulle urholka Sveriges trovärdighet."

I sin analys av förberedelserna inför regeringen Bildts regeringsinnehav 1990–91 betonade Bergström (1993, s. 197) detta mönster:

"I allt mänskligt tänkande finns en stark benägenhet att agera utifrån närmast föregående stora erfarenhet. Misslyckandet för en devalveringsstrategi och höginflationsekonomi var den stora 80-talserfarenheten. Därur följde en bestämd föresats hos alla ansvarsbärande partierna att inte devalvera en gång till, att till varje pris pressa inflationen ur det svenska systemet ... Denna politiska psykologi är mycket vanlig."

Ekonomernas råd

Ansvariga politiker hämtade även information, inspiration och argument från den nationalekonomiska professionen, dvs. från ekonomer verksamma vid universiteten och forskningsinstitut. Beslutsfattande politiker påverkades direkt eller indirekt av ekonomers förslag och analys vid ett antal tillfällen – ofta med en viss tidseftersläpning (se kapitlen 7–10).²⁷ Ekonomer kallades in bl.a. för att fungera som experter i en rad sammanhang. Bjurel-rapporten och Lindbeck-kommissionen är prominenta exempel. Några deltog i seminarieverksamheten kring folkpartiets och moderaternas ekonomiska program före valet 1991. Ekonomer kunde på eget initiativ kontakta regeringen med förslag och rekommendationer. Ett exempel är Assar Lindbecks, Erik Lundbergs och Bertil Ohlins uppvaktning av regeringen Fälldin i augusti 1978, vilken enligt Sten Westberg och Lars Wohlin bidrog till en mer expansiv inriktning på finanspolitiken (se kapitel 8.) Kontakter och konsultationer var tidvis täta mellan ekonomer och företrädare för såväl regeringen som för oppositionen.

Politiker påverkades förvisso av ekonomer men följde långt ifrån deras rekommendationer, vilka ofta ingick i större paket av förslag till åtgärder, till punkt och pricka. De tog de inslag som de för tillfället fann passande med partiprogram, ideologi och opinionsläget och ignorerade

²⁷ Ett exempel kan belysa detta. Regeringen annonserade en förändring i prioriteringen mellan arbetslöshet och inflation i finansplanen 1991 vilken ligger i linje med det normtänkande som SNS-ekonomerna lanserade i mitten av 1980-talet. Finansplanens nya betoning av låg inflation kom emellertid efter flera år av överhettning och expansiv politik.

eller motsatte sig andra element. Kort sagt, de använde sig av ekonomers analys när de fann detta gynnsamt.²⁸

Ekonomernas inflytande, direkt eller indirekt via den offentliga debatten, förefaller ha varit större när det gällt stabiliseringspolitiska kriser, vilka pockat på en mer omedelbar lösning, än när det gällt långsiktiga strukturella problem inom svensk ekonomi. På ett centralt område har ekonomernas råd knappast följts upp genom reformer eller åtgärder, nämligen rörande lönebildningen-arbetsmarknaden. Ett återkommande tema hos ekonomerna har varit att en dåligt fungerande lönebildning hade bidragit till Sveriges makroekonomiska svårigheter: till kostnadskriserna, till devalveringarna, till expansionen i den offentliga sektorn och till låg ekonomisk tillväxt.²⁹ Detta mönster inbjuder till följande prognos: först när Sverige hamnar i en akut kris som politiker och väljare kopplar till strukturella svagheter ("systemfel") kommer dessa att åtgärdas.

Internationella erfarenheter

Det svenska stabiliseringspolitiska etablissemanget stod löpande i kontakt med sina motsvarigheter på den internationella fronten. OECD och internationella valutafonden (IMF) besökte regelbundet Sverige. OECD publicerade översikter över svensk ekonomi ungefär vartannat år, utarbetade i nära samarbete med Finansdepartementet. Valutafondens s.k. "missions" till Sverige avslutades med att en konfidentiell rapport överlämnades till regeringen och Riksbanken. Dessa rapporter uttryckte dock ingen djupare kritik av den svenska stabiliseringspolitiken under 1980-talet och innehöll knappast några varningar för den kommande finanskrisen. Riksbanken hade tillgång till ett betydande internationellt nätverk, bl.a. genom sin medverkan i BIS.³⁰

Riksbanken syn på den finansiella krisen påverkades starkt av internationella erfarenheter.³¹

²⁸ Se bl.a. diskussionen hos Feldt (1996) om ekonomernas roll vid utformning-en av den ekonomiska politiken.

²⁹ Se t.ex. Söderström (1996, s. 197): "Alla Konjunkturrådets analyser och rekommendationer i lönebildningsfrågor förefaller ha fallit på hälleberget." Liknande resonemang återfinns hos bl.a. Calmfors (1996).

³⁰ Ett annat exempel på Riksbankens internationella kontakter: när Riksbanken efter kronfallet sökte information om penningpolitik under rörlig växelkurs, in-bjöds representanter från den kanadensiska centralbanken att komma till Stockholm.

³¹ Dennis (1998, s. 213) skriver: "Det rädde dock ingen tvekan om hur Riksbanken skulle agera om ett krisläge uppstod. Vad som hänt internationellt

Det är svårt att få en klar bild av den internationella informationsöverföringens betydelse för svensk stabiliseringspolitik. De löpande kontakterna mellan svenska och internationella myndigheter förefaller inte ha avsatt några omedelbara och signifikanta spår i svensk stabiliseringspolitik. Deras betydelse framstår som begränsad att döma av tillgängliga offentliga källor och den biografiska litteraturen. Troligen underskattas dock det internationella politikinflytandet här. Flera beslutsfattare har framhållit att de påverkats av information från utlandet.³² Representanter för Finansdepartementet lägger vikt vid OECD:s roll. OECD fungerade som pådrivare när det gällde nya idéer om struktur- och tillväxtpolitik.³³ Dessa fick genomslag i amerikansk och brittisk ekonomisk politik och utövade därigenom också en inverkan på Sverige via en demonstrationseffekt.

Ett skäl till bristen på en klar utländsk påverkan på svensk stabiliseringspolitik kan vara den starka inhemska uppslutningen bakom den svenska modellen och därmed också bakom en "blågul" stabiliseringspolitik. Det fanns, främst under 1970-talet, en tro på att Sverige hade valt en bättre väg än omvärlden. När omvärlden inte visade sig föra en stabiliseringspolitik snarlik den svenska, blev den vid några tillfällen snarast kritiserad av svenska politiker. Feldt (1994, s. 55) formulerar fenomenet på följande sätt: "Sverige höll i det längsta ut med en självständig eller, om man så vill, nationalistisk ekonomisk politik."³⁴

Utländsk stabiliseringspolitik blev mer av ett föredöme under 1980-talet när överbrygningspolitiken och devalveringspolitiken inte framstod som lyckade avvikelser från omvärldens mönster. Fastkurspolitikens framväxt bör ses i ljuset av växelkurssamarbetet inom EU och de låsta

under 1970- och 1980-talen vittnade om vad som kunde ske och vid Basel-mötena mellan centralbankerna inom G10 var frågan på dagordningen titt som tätt. Riksbanken visste vilken roll den hade att spela i ett krisläge."

³² Dessa kommentarer har lämnats direkt till författaren av bl.a. Carl Bildt, Bengt Dennis, Lars Heikensten och Lars Wohlin.

³³ Möjligen var det utländska inflytandet större när det gällde utformningen av utbudspolitik, främst under slutet av 1980-talet. OECD:s Sverige-rapport har dock under lång tid upprepat ett budskap om avreglering, bl.a. rörande arbetsmarknaden, utan att detta avsatt några djupare spår i svensk ekonomisk politik. Det återstår som en spännande forskningsuppgift att närmare kartlägga den svenska "politikimporten".

³⁴ Från socialdemokratisk sida fanns en kritik mot utländska förebilder som Ronald Reagan och Margaret Thatcher. Ingvar Carlsson (1994, s. 59) fördömer den borgerliga regeringen under åren 1991–94 för att ha använt sig av "80-talets idéer från USA och Storbritannien" vid utformningen av "den praktiska politiken."

växelkurserna inom ERM under senare hälften av 1980-talet. Här inträffade en anpassning av svensk stabiliseringspolitik till den europeiska huvudfåran. Detta närmande förstärktes under 1990-talet genom bl.a. konvergensprogrammet för EMU.

Konjunkturprognoserna

Ansvariga politiker använde konjunkturprognoser som en viktig informationskälla. Dessa låg ju till grund för stabiliseringspolitiken. De officiella prognoserna från det statliga Konjunkturinstitutet och från Finansdepartementet utgjorde knappast något tillfredsställande beslutsunderlag under åren 1970–95. Prognoserna målade genomgående en för ljus och optimistisk bild av den makroekonomiska utvecklingen.³⁵ De var oförmögna att fånga upp snabba krisförlopp. Prognosfelen var betydande, i synnerhet under den finansiella krisen på 90-talet. När prognoserna behövdes som bäst, visade sig deras tillförlitlighet vara som sämst. Flera politiker har också noterat att prognoserna slog fel och att detta utgjorde ett problem för dem.

Även om de fyra informationskällor som diskuterats ovan i stort sett var gemensamma för politiker i alla läger, stod det ibland strid om vad som var den korrekta lärdomen eller tolkningen av historien. Politiker kunde lära sig olika läxor av samma erfarenheter och förlopp. Tre exempel kan belysa detta.

För det första förnekade ledande socialdemokratiska politiker till en början att Sverige hamnat i en kostnadskris 1976–77 och att devalvering var en lämplig utväg. För det andra tolkade borgerliga politiker 90-talskrisen som ett bevis på allvarliga systemfel i den svenska ekonomin. Ur ett socialdemokratiskt perspektiv tolkades krisen i stället som

³⁵ Samma måste sägas om långtidsutredningarna. De gav systematiskt en för ljus bild av den medel- och långfristiga utvecklingen av svensk ekonomi. Se här bl.a. Jakobsson (1996, s. 180–86).

en följd av grava felgrepp i politiken av regeringen Bildt, i huvudsak under år 1992 i samband med kronförsvaret.³⁶ Krisen i sig uppfattades inte som ett tecken på något systemfel.

För det tredje förelåg inom socialdemokratin en strid om den kausala tolkningen av den utveckling som ledde fram till 90-talskrisen. Dennis pekade på Feldts fögderi över finanspolitiken och menar att finanspolitiken var för slapp. Feldt å sin sida ansåg att Dennis borde ha fört en stramare penningpolitik. Statsministern under denna tid, Ingvar Carlsson, var bekymrad över att de ansvariga för Riksbanken och Finansdepartementet inte kunde samordna sig och kommunicera bättre med honom. Han hade för sent uppmärksammat problemen.³⁷

Dessa resultat rörande informationskällorna bakom de svenska stabiliseringspolitiska bytena är samstämmiga med den internationella forskningen kring politikinläring. Utländska studier visar att de i tiden mest närliggande inhemska – särskilt självupplevda – erfarenheterna är den dominerande informationskällan i läroprocessen. Information från utlandet ges mindre vikt. Till varje politikområde hör vidare ett etablissemang av mer eller mindre erkända experter med anknytning till universitetsvärlden, forskningsinstitut och olika think-tanks, vilka producerar politikinformation. Inom svensk stabiliseringspolitik fyllde nationalekonomerna denna funktion.

1.3.4 Läroprocessens karaktär

Det stabiliseringspolitiska lärandet byggde på ett analogiresonemang på så sätt att den nya krisen eller situationen jämfördes med den senaste krisen eller det senaste förloppet som uppfattades som relevant för att utforma dagens politik. Information från andra episoder än den mest närliggande som analogin byggde på skalades bort – även om det i efterhand visade sig att denna information hade varit värdefull att be-

³⁶ Ingvar Carlsson (1994, s. 58) beskriver utfallet av den borgerliga regeringens politik från hösten 1991 och framåt på följande sätt: "Lågkonjunkturen fördjupades och förlängdes. För detta är regeringen Bildt ensam ansvarig." Samma tema återkommer hos Göran Persson (1997).

³⁷ Denna debatt om "vem gjorde fel" är inte avslutad. Den återges bl.a. i Dennis (1998), Feldt (1994) och Kratz (1996) – det sistnämnde verket ger Ingvar Carlssons syn. Se också Göran Persson (1997) för en "skuldanalys".

akta.³⁸ Eftersom de ansvariga för stabiliseringspolitiken i första hand lärde sig av den senaste krisen och mindre av kriser som låg längre bort i tiden, blev inlärningsprocessen därmed även *kortsiktig*.

Det korta minnet återkommer i några kommentarer av beslutsfattare. Kjell-Olof Feldt (1994, s. 71–72) har påtalat vad han uppfattade som kortsiktighet i den ekonomisk-politiska debatten genom att först beskriva hur

"... en enstämmig kör av förståsigpåare, ekonomer av facket, folk i näringsliv och politik, under en längre tid fördömt och utdömt nedskrivningar av kronan som ett medel i den ekonomiska politiken. Särskilt 1982 års devalvering sades ha förstört Sveriges ekonomi, drivit upp lönekraven och skapat allmänt lättsinne i näringslivet och i riksdagen genom den högkonjunktur som den åstadkom."

I mitten av 1990-talet efter några år med stark krondepricering och stigande aktiekurser "tycks allt detta vara glömt, åtminstone för stunden."³⁹

Lärdomen blev att inte upprepa vad som tolkades som misstag eller missgrepp under den förra krisen. Av detta skäl blev lärandet huvudsakligen av *negativ* natur.⁴⁰ Politiken inriktades på att utforma ett annat alternativ än det som prövades under den förra krisen. Läroprocessen kan beskrivas som en form av "error-learning".⁴¹ Dagens politik justerades med utgångspunkt från vad som uppfattades som felet med gårdagens politik.

³⁸ Analogiresonemanget är, som framhävs i kapitel 4, en metod att reducera kostnaderna för insamling och bearbetning av information. Analogins fördelar på den här punkten beskrivs av Johansson (1996, s. 51): "Historiska analogier hjälper oss att definiera en situations innebörd eller en persons karaktär ("Tjetjenien kan bli ett Vietnam för Ryssland", "Göran Persson är en ny Gunnar Sträng"), att värdera vad som står på spel, att nå fram till handlingsrekommendationer och att varna för de faror som kan vara förknippade med en viss företeelse."

³⁹ På ett liknande sätt talar Dennis (1983) om det korta minnet strax efter devalveringen 1982 när han varnar för att devalveringen kan misslyckas: "Minnet är så kort – men tänk tillbaka på vad som hände efter devalveringarna 1977, som sammantagna var av ungefär samma storlek som fjolårets. Kom ihåg de förledande positiva tecknen på en vändning i utvecklingen 1978. ... Vi får inte låta detta ske igen."

⁴⁰ Begreppen positivt och negativt politiklärande diskuteras i kapitel 4.

⁴¹ Politiklärandet har här betydande likheter med den läroprocess som postuleras i teorin om adaptivt beteende. Se Heymann och Leijonhufvud (1995, s.8-9).

Dessa egenskaper hos läroprocessen: användningen av analogiresonemanget, kortsiktigheten i inläringen, dvs. den begränsade blicken bakåt i tiden – vilket även kan uttryckas som ett begränsat minne hos beslutsfattarna – liksom den negativa inläringen framhävs av följande fyra episoder.

1. Den expansiva överbrygningspolitiken 1974–76 kan tolkas som reaktion på åtstramningspolitiken under åren 1970–72. Lärdomen blev att *inte* upprepa "de förlorade åren". Denna episod, som av sen-tida bedömare snarast beskrivits som framgångsrik, uppfattades som ett misslyckande under första hälften av 1970-talet.
2. Den finanspolitiska åtstramningen 1980–82 och devalveringarna 1981 och 1982, där superdevalveringen var "offensiv", kan ses som en reaktion på överbrygningspolitiken baserad på finanspolitisk expansion 1974–76 och dess konsekvenser i form av stigande budgetunderskott och "defensiva" devalveringar 1977. Lärdomen blev att *inte* göra om överbrygningspolitiken från OPEC I samt att justera växelkursen i ett tidigare skede av krisen.
3. Det hårdnackade kronförsvaret 1991–92 kan ses som en reaktion på devalveringspolitiken 1977–82, främst på superdevalveringen 1982 som framställdes som en engångsdevalvering. Lärdomen var att *inte* på nytt falla in ett devalveringsmönster och därmed skapa hög inflation och svårhanterliga kompensationskrav på arbetsmarknaden.
4. Inflationsmålet, annonserat i januari 1993, på två procent att gälla från och med 1995 och den rörliga växelkursen fr.o.m. november 1992, kan ses som en lärdom av politiken att få till stånd låg inflation genom att hålla en fast växelkurs för kronan. En fast växelkurs visade sig *inte* vara ett lämpligt arrangemang i en finansiellt integrerad värld med stora inhemska portföljbalanser.

Även på den här punkten är analysen av den svenska stabiliseringspolitiska läroprocessen samstämmig med den internationella bilden av lärandet inom utrikes- och försvarspolitik. Enligt denna vilar politiklärandet som regel på ett tillbakablickande analogitänkande av typen "Glöm inte München, Pearl Harbor, Vietnam" etc. Perspektivet bakåt eller det kollektiva minnet är begränsat till att täcka den närmast föregående krisen eller traumat. Analogitänkandet drivs så långt att beslutsfattare uppfattar dagens krisläge som i det närmaste identiskt med gårdagens och därmed blir dagens politik en återspeglning av lärdomarna från gårdagen.

1.3.5 Läroprocessens makroekonomiska konsekvenser

Vilka makroekonomiska konsekvenser medförde den analogibaserade läroprocessen? Här är det rimligt att skilja på två tänkbara fall. Det första är när den nya krisen uppvisar stora likheter med den föregående. Då har ansvariga politiker sannolikt lärt sig att undvika vad de uppfattar som felstegen under den förra krisen. Då kan vi vänta oss att politiken blir mer framgångsrik än under förra krisen.

Det andra fallet är när den nya krisen skiljer sig "markant" från den föregående. Analogiresonemanget ger då upphov till ett felaktigt beslutsunderlag för den nya politikreaktionen. Under dessa omständigheter finns risken att lärandet utmynnar i en stabiliseringspolitik som inte är anpassad till gällande läge eftersom någon viktig betingelse har tillkommit eller försvunnit. Här riskerar inlärningen och därmed stabiliseringspolitiken – genom sitt kortsiktiga perspektiv – att bli en källa till instabilitet. Resonemanget kan uttryckas mer generellt. System med "korta minnen", dvs. med ett kort perspektiv bakåt i tiden, har en tendens att bli instabila, benägna att visa tecken på "overshooting".⁴² Följande tre episoder får belysa dessa slutsatser rörande de makroekonomiska konsekvenserna av läroprocessen.⁴³

Episod 1

OPEC I-krisen var i stora drag orsakad av en kraftig uppgång i världsmarknadspriset på energi. Detta var en störning på utbudssidan av eko-

⁴² Calmfors (1996) framhäver detta drag av "overshooting". De ansvariga politikerna drev sin politik för "långt" och för "hårt". Se också Jervis (1973, s. 275) som noterar att "Those who remember the past are condemned to make the opposite mistakes".

⁴³ Dessa tre observationer kan betraktas som en illustration på svårigheterna att bedriva framgångsrik diskretionär politik i en makroekonomisk miljö med stor osäkerhet. De makroekonomiska störningarnas natur varierade från kris till kris. Vissa av störningarna var till en början okända för de politikansvariga såsom den första oljeprischocken under 1970-talet och realräntechocken i början av 1990-talet. Varje chock borde i princip ha mötts med en politik anpassad just till chockens karaktär – givet att kunskapen hade funnits från början om krisens natur.

Det var inte möjligt för ansvariga beslutsfattare att besitta denna kunskap under 1970- och 1980-talen, dvs. ha en klar bild av det rådande makroekonomiska dagsläget, ha kännedom om drivkrafterna bakom den ekonomiska utvecklingen, ha tillgång till träffsäkra prognoser om framtiden och med denna information göra en väl avvägd insats med olika medel.

nomin och borde ha mötts med utbudsorienterade åtgärder som ökade flexibiliteten och påskyndade genomslaget för det ändrade relativpriset på energi i den svenska prisstrukturen. En sådan politik skulle ha underlättat omställningen av svensk ekonomi.

Den stabiliseringspolitiska reaktionen lade i stället tonvikten på efterfrågepolitik genom att höja den svenska inhemska efterfrågan genom överbrygningspolitiken och motverka ändrade relativpriser genom bl.a. prisregleringar och prisransonering på bensin. Detta var ju lärdomen från de "förlorade åren" och från den dominerande keynesianska synen där efterfrågestyrning och selektiva ingrepp i prismekanismen var centrala inslag.

Den keynesianska teorin i sin svenska tappning var utvecklad för att hantera mindre efterfrågestörningar inom det "smala" bandet – inte att möta 1970-talets stora utbudschocker. Stagflationen blev därför en överraskning för ansvariga politiker: de hade tidigare inte ställts inför en situation med samtidigt stigande prisnivå och arbetslöshet. Vidare var perspektivet i den keynesianska analysen förhållandevis kortsiktigt. Djupare insikter om de långsiktiga effekterna av stora budgetunderskott samt av en snabbare inhemsk inflation än i utlandet vid fast växelkurs för kronan fanns inte.

Episod 2

OPEC II-krisen kunde mötas med lärdomarna från OPEC I-krisen. Detta bidrog till en stabiliseringspolitisk reaktion som framstår som mer framgångsrik än under OPEC I-krisen. Lärdomen från historien blev i detta fallet någorlunda korrekt eftersom den nya energikrisen var snarlik den närmast föregående krisen. Svensk ekonomi utvecklades internationellt sett "bättre" under OPEC II än under OPEC I enligt genomgången i kapitel 5.⁴⁴

Episod 3

Lärdomarna från 1970- och 1980-talens devalverings- och ackommodationspolitik låg bakom den politiska reaktionen på krisen i början av 1990-talet. Den möttes till en början med en uppslutning kring den fasta växelkursen för kronan. Den ekonomiska politiken under den senare

⁴⁴ Sveriges BNP och industriproduktion avvek markant från förloppet i OECD-Europa under OPEC I men följde i stort sett samma bana under OPEC II. Se här figur 5.13 samt jämför figurerna 8.1 och 8.2 med figurerna 9.1 och 9.2.

hälften av 1980-talet hade emellertid skapat ett utgångsläge vilket gjorde det utomordentligt svårt att trovärdigt försvara en fast växelkurs i början av 1990-talet. Överhettningen hade nämligen medfört en real appreciering av kronan. Avregleringen av de finansiella marknaderna under slutet av 1980-talet och den internationella integrationen av finansmarknaderna hade dessutom allvarligt försämrat möjligheterna för Riksbanken att försvara en fast växelkurs. Spekulationen blev långt mäktigare än tidigare när de finansiella marknaderna var reglerade. Till bilden hör att när andra länder som Storbritannien och Italien övergav den fasta växelkursen under hösten 1992 blev det svenska kronförsvaret allt svårare att bedriva.

90-talskrisen visade sig vara av en annan natur än de bägge energikriserna – här var den drivande impulsen en kraftig uppgång i den inhemska realräntan – inte en uppgång i det internationella oljepriset. Att möta 90-talskrisen med politik destillerad från lärdomarna av devalveringspolitiken under 1970- och 1980-talet i en värld med fria kapitalrörelser visade sig inte vara en uthållig strategi.⁴⁵

Hur stämmer dessa slutsatser om läroprocessens konsekvenser för svensk makroekonomisk utveckling med internationella resultat? I stort sett samma bild framtonar här. Politikansvariga driver ofta den valda analogin för långt eller för ensidigt. De förmår inte att anpassa sin användning av "historien" till nya omständigheter som gör att analogin med det tidigare förloppet inte är helt relevant för dagens beslut. Konsekvensen av analogilärandet blir att de politiska besluten ger upphov till icke-förväntade resultat och i värsta fall till allvarliga misslyckanden.

1.3.6 Lärde sig politiker att lära?

Politikbytena skapade nya förutsättningar för den ekonomiska politiken. Detta framgår av följande schematiska lista. Devalveringspolitiken etablerade förväntningar om nya devalveringar vilket försvårade försvaret av den fasta växelkursen. Avregleringen, som syftade till att ge Riksbanken ökad kontroll och bättre styrmöjligheter över de finansiella marknaderna, innebar att Riksbankens möjligheter att försvara den fasta växelkursen för kronan med tiden eliminerades. Den finansiella avregleringen, som i betydande utsträckning var en följd av de omfattande bud-

⁴⁵ Jämför med Bergströms (1993, s. 197) resonemang rörande följden av att "agera utifrån närmast föregående stora erfarenhet": "Risken är att man förtränger risken för att i stället begå en tidigare typ av misstag, till exempel att lå-ta en desinflationsprocess övergå i depression eller att alltför länge behålla en övervärderad valuta."

getunderskotten i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet, tillät finansieringen av ännu större budgetunderskott under 90-talskrisen än vad som var fallet tidigare. Den stora ökningen i statsskulden som tillkom för att stabilisera ekonomin på kort sikt begränsade på längre sikt användningen av finanspolitik. Listan kan utvidgas.

Hade de ansvariga politikerna förmågan att "lära sig att lära", dvs. att inarbeta ändrade förutsättningar av det slag som beskrivs ovan i sin politikreaktionen? Insåg de fördelarna med att kontinuerligt revidera synen på stabiliseringspolitikens mål och medel och utveckla kapaciteten att bli framåtblickande? Följande svar framtonar.

Ansvariga beslutsfattare förefaller ha blivit överraskade av de långsiktiga verkningarna av tidigare politikbeslut, vilka i sin tur tillkommit för att hantera mer eller mindre akuta kriser. Beslutsfattarna framstår huvudsakligen som tillbakablickande, de lärde sig inte att lära av dagens förlopp. De hade svårt att se på förhand att politikbytena i sig förändrade förutsättningarna för politiken. Något tillspetsat uttryckt: politiker visade sig vara inte bara kortsiktiga "bakåt" utan även kortsiktiga "framåt" i sitt lärande. Politikens uppgift förefaller ha varit att hantera kriser. Gunnar Myrdal poängterade denna aspekt när han sammanfattade erfarenheterna av sin tid i regeringen: "Regeringar sysslar bara med två saker: kriser och utnämningar."

Ingvar Carlsson i Färm (1991, s. 85) belyser svårigheten för politiker att lära sig av utvecklingen, i synnerhet av den finansiella sektorns expansion på följande sätt:

"Men vad vi inte förutsåg var den snabba utvecklingen av de finansiella marknaderna, med ökad internationalisering och nya former för handeln."

Liknande slutsatser finns i andra ekonomisk-politiska memoarer som diskuteras i denna rapport.⁴⁶ Svenska politiker lärde sig således knappast att till fullo överblicka de långsiktiga effekterna av den ekonomiska politiken.⁴⁷

Som påpekats ovan är slutsatserna rörande den stabiliseringspolitiska läroprocessen i Sverige samstämmiga med internationella resultat. Dessa

⁴⁶ Se bl.a. Feldts (1991, 1994) och Wibbles (1994) stabiliseringspolitiska hågkomster.

⁴⁷ Inom gruppen ansvariga politiker fanns en betydande rotation. Detta bidrog till svårigheter att behålla erfarenhet och lärdomar inom regeringskansliet. Den partipolitiska retoriken inför väljarna är för övrigt svår att förena med ett kontinuerligt lärande och därmed ett ifrågasättande av gamla budskap och sanningar. Partipolitiken bör som regel framställas som att den ligger "fast" under alla omständigheter. Väljarna skall kunna "känna igen" sitt parti.

är i det närmaste helt baserade på studier av den amerikanska säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken. Det kan vid ett första påseende förefalla förvånande att likheterna är så slående. Stabiliseringspolitikens perspektiv är ju det cykliska, dess planeringshorisont är som regel konjunkturcykeln, mandatperioden eller den akuta krisen. Inom försvars- och utrikespolitiken kan man vänta sig att perspektivet är mer långsiktigt än inom stabiliseringspolitiken.

Likheterna är dock betydande när det gäller beslutssituationen. Regelbundet ställs såväl de ansvariga för stabiliseringspolitiken liksom för utrikes- och försvarspolitiken inför plötsliga och komplicerade kriser som kräver snabb reaktion. Detta torde vara skälet till att de svenska resultaten sammanfaller med de amerikanska trots att de är hämtade från till synes två skilda delar av politiken.

1.4 Läroprocessen hos ekonomerna

Som framgår av kapitlen 6–10 intog nationalekonomerna en central position i diskussionen kring valet av stabiliseringspolitik.⁴⁸ De följde den ekonomiska utvecklingen, tolkade den och skrev ut sina diagnoser och recept. De deltog regelbundet i debatten med finansministrarna om den nya budgeten, de mötte regeringens och oppositionens representanter i olika fora. De uttalade sig i media och publicerade sig i dagspressen.⁴⁹

Ekonomerna var förvisso ingen enhetlig grupp. Inom ekonomkåren fanns många röster. Några var snabbare än andra att suga upp och föreslå nya idéer, synsätt och tolkningar rörande politiken. Andra var eftersläntrare eller förblev trogna samma grundläggande makroekonomiska världsbild som i sin ungdom. Huvuddelen av nationalekonomkåren sysslade för övrigt inte med makroekonomiska frågor och var därför som regel tyst i debatten om stabiliseringspolitiken.

Det går dock att spåra en huvudfråga främst representerad av SNS Konjunkturråd som utformade de mest inflytelserika alternativen till

⁴⁸ Knappast några andra samhällsvetare deltog i den stabiliseringspolitiska debatten under perioden 1970–95. Enstaka inlägg gjordes förvisso av statsvetare, sociologer, ekonom-historiker och företagsekonomer men dessa berörde knappast de centrala frågorna rörande konjunkturpolitiken. Ekonomernas ställning i debatten och kritik mot dem under 1990-talet belyses bl.a. i bidragen i Jonung, red. (1996).

⁴⁹ En granskning av debattartiklarna i Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet under åren 1970–90 visar på ett starkt genomslag för artiklar författade av nationalekonomer. Samvariationen mellan krisläget och antalet publicerade artiklar är hög; ju djupare krisen är desto större utbud av artiklar.

den officiella stabiliseringspolitiken. Det är ändringarna i loppet för denna fåra som är av intresse att följa eftersom de återspeglar den läroprocess som ekonomerna deltog i. Deras lärande sammanfattas nedan med hjälp av delar av samma schema som användes ovan för analysen av lärandet hos ansvariga politiker.

1.4.1 Tidpunkten för inläringen

Ekonomer drogs till debatten när de ansåg att utfallet av den faktiska eller förväntade politiken var eller hotade att bli klart "sämre" än utfallet av en "bättre" utformad politik. Deras kritik blev som mest intensiv när "gapet" framstod som störst mellan den makroekonomiska verkligheten och det förlopp som de ansåg att deras alternativa politik skulle kunna skapa.

I kapitlen 7–10 framträder detta mönster tydligt. Ekonomer blev skeptiska till den restriktiva politiken 1971–72 ju mer arbetslösheten steg. De gav till en början sitt stöd till den expansiva överbryggningspolitiken 1974–76. När utfallet av överbryggningen inte blev det förväntade, växte kritiken i styrka och övergick bl.a. i rådet att devalvera kronan och så småningom i rekommendationen att övergå till normpolitik.

Flera ekonomer var initialt positiva till devalveringarna 1981 och 1982. De överraskades av devalveringarnas gynnsamma effekter, men med åren växte kritiken från deras sida. När devalveringen 1982 utvärderades i början av 1990-talet blev slutbetyget lågt, snarast underkänt.⁵⁰ Ansvariga politiker hade inte haft insikt och kraft att följa upp devalveringarna med en tillräckligt stram politik.

Ekonomerna gav sitt stöd till fastkurspolitiken i början av 1990-talet men efter dess misslyckande blev de öppet kritiska. Några hävdade att fastkurspolitiken och kronförsvaret hade drivits för långt och för ensidigt.⁵¹ De övergick raskt till en positiv attityd till flytande växelkurs och

⁵⁰ Se bidragen i Jonung, red. (1991).

⁵¹ Se t.ex. Söderström (1993) och Calmfors (1996).

såg Riksbankens låginflationsmål från januari 1993 som en fortsättning på normpolitiken.⁵²

I denna process av kritik, debatt och forskning bidrog "besvikelsen" över vad som uppfattades som misslyckad politik till ett sökande efter alternativ. Sökandet intensifierades i samband med krisförloppen. Tidpunkten för lärandet eller omtänkandet ägde rum i första hand *efter* den akuta krisen när utfallet av den ekonomiska politiken började uppdagas.⁵³

Så var fallet i samband med OPEC I- och OPEC II-kriserna. Dessa kriser undergrävde nämligen trovärdigheten för den etablerade stabiliseringspolitiska strategi som vilade på aktivism, devalveringar, finjustering och efterfrågestyrning. En ny läroprocess ägde rum under och efter 90-talskrisen, vilken var en för ekonomerna ny typ av kris koncentrerad till det finansiella systemet. Krisen riktade fokus mot uppgången i realräntan, utvecklingen av balansräkningarna i svensk samhällsekonomi och avvägningen mellan privat och offentlig skuldsättning, bort från de traditionella keynesianska aggregaten.⁵⁴ Krisen illustrerade hur framväxten av de finansiella marknaderna gjorde att en fast växelkurs inte kunde garantera låg och stabil inflation under alla omständigheter.

Tidpunkten för ekonomernas inläring låg *före* motsvarande tidpunkt för det politiska systemet. Ekonomer var som regel först med att formulera nya alternativ av två skäl. För det första var de inte bundna av politiska hänsyn och politiska program. De kunde framföra sina åsikter friare än politiker. För det andra var ekonomerna vid universitetet del av

⁵² Omsvängningen kunde gå snabbt utifrån sett. Minst två ekonomer vänder från försvar av fastkurslinjen till förståelse för rörlig växelkurs under pågående intervju den 19 november 1992 när nyheten om kronfallet kom, nämligen Villy Bergström och Assar Lindbeck. Till deras försvar bör nämnas att de ansåg att de inte öppet kunde kritisera fastkurspolitiken så länge "kronförsvaret" pågick, trots att de insåg svårigheterna med fastkurspolitiken.

SNS Konjunkturråd hade i november 1992 skrivningar som slöt upp kring den fasta kronkursen. Manuskriptet ändrades efter kronans fall och gavs ut i januari 1993 med rubriken "Fast kurs med flytande krona".

⁵³ Ett annat sätt att uttrycka förloppet är att utgå från sekvensen: observation-diagnos-åtgärd-effekt. När effekterna av de ekonomisk-politiska åtgärderna framstod som mindre lyckade, inspirerades ekonomerna till att skriva ut nya diagnoser-recept. Den långa tidseftersläpningen mellan åtgärd och effekt bidrog till att ekonomernas omvärdering-lärande ägde rum *efter* den akuta krisen. I Rydén, red., (1980, s. 12) används denna sekvens för att illustrera nationalekonomers omvärdering av 1970-talets stabiliseringspolitik.

⁵⁴ Söderström lärde sig analysera den svenska 90-talskrisen från sina erfarenheter av en studie av den finska depressionen: "Gradvis under arbetet med den finska studien hade jag fått klart för mig att en rimlig analys av såväl krisens orsaker som en lämplig ekonomisk politik måste ta sin utgångspunkt i den privata sektorns balansräkningar." Se Söderström (1996, s. 201).

den sedvanliga vetenskapliga läroprocessen som ständigt tes-tar och ifrågasätter etablerade teorier och tolkningar. Detta är forskarens livsmiljö: att arbeta med provisoriska hypoteser, att vara sökande och kritisk. Denna anda, starkt pådriven av flödet av nya internationella forskningsresultat, förde ekonomerna med sig till debatten. Den bidrog till att de lärde sig snabbare än det politiska etablissemanget. Ekonomerna kom å andra sidan att ibland uppfattas som ombytliga och opålitliga av politiker och media av just av detta skäl.

1.4.2 Informationskällorna

Den centrala informationskällan för ekonomernas läroprocess var den stabiliseringspolitiska utvecklingen i Sverige. Lärandet, dvs. nytänkandet, vilade på hänvisningar till "erfarenheten" och olika "lärdomar". Detta framgår av tabell 1.2 som anger några skrifter om svensk stabiliseringspolitik under perioden 1970–97 där ordet "lärdom" ingår i rubriksättningen. När så är fallet utmynnar bidraget ifråga i kritik av den faktiska politiken och i råd för hur stabiliseringspolitiken bör utformas. I tabellen ingår enbart titlar och rubriker.

Tabell 1.2 Ekonomers användning av begreppen "lärdomar" eller "lessons". Några rubriker från litteraturen om svensk stabiliseringspolitik 1970–97

Författare och årtal	Titel
<u>Svenska titlar:</u>	
Calmfors, L., (1979)	"Lärdomar av kostnadskrisen"
Calmfors, L., (1996)	"Nationalekonomernas roll under de senaste decennierna – vilka är lärdomarna?"
Lundberg, E., (1984, s. 131)	"70-talets stabiliseringspolitiska debatt – nya lärdomar"
Lundberg, E. och B. Rydén, red. (1980)	"Svensk ekonomisk politik. Lärdomar från 70-talet"
Lundberg, E. och B. Rydén, red. (1985)	"Ekonomisk politik i förvandling. Hur stabil är stabiliseringspolitiken? Lärdomar från 80-talet"
Söderström, H. Tson., (1990)	"Stabiliseringspolitiska lärdomar och framtidsperspektiv", bidrag i B. Södersten, red., (1990)
Söderström, H. Tson., (1996)	"Slutord: Lärdomar av depressionen." s. 196–201 i Söderström (1996)
Wihlborg, C., (1993)	"Slutsatser och lärdomar", s. 285–86 i Wihlborg (1993)
Bergström, V., (1996, s. 169)	"Lärdomar för vårt land" (underrubrik)
<u>Engelska titlar:</u>	
Jonung, L (1983)	"Lessons from Swedish Stabilization Policy in the 1970s"
Calmfors, L., (1993b)	"Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden"
Svensson, L. (1994b)	"Fixed exchange rates as a means to price stability: What have we learned?"
Lindbeck, A., (1997, s. 69–72)	"Lessons from the Macroeconomic Experience"

Anm: Tabellen omfattar referenser där begreppen "lärdomar" eller "lessons" ("learned") ingår i en huvudrubrik eller underrubrik. Liknande begrepp – som "erfarenheter" och "experience" – förekommer frekvent i litteraturen.

Granskas innehållet i de många inläggen av ekonomer under åren 1970–95 närmare visar sig detta huvudsakligen vara baserat på empiri. Empirin består sällan av ekonometriska tester av explicita modeller eller teorier utan vilar på allmänna hänvisningar till erfarenheten och utvecklingen. Detta är i och för sig ett rationellt beteende. Det är lättare att vinna lyssnare i den allmänna debatten och därmed öka möjligheten att påverka genom att i första hand hänvisa till konkreta problem än till abstrakta teoretiska landvinningar vars relevans är lättare att ifrågasätta.

Resonemanget kan illustreras med två böcker där författarna till olika avsnitt av SNS-rapporterna i efterhand utvärderar sina analyser.⁵⁵ Här ser de på sina råd i skenet av det faktiska utvecklingen, där skillnaden mellan förväntat och faktiskt utfall bidrar till reflektion och omtänkande. Några exempel hämtade från Erik Lundbergs kommentarer i Lundberg och Rydén, red., (1980):

"Men konjunkturrådet liksom regeringen bortsåg under de åren från de mera långsiktiga resultaten av snabbt stigande offentliga utgifter och en uppdriven privat konsumtion."
(s. 32)

"Jag skulle idag, i beaktande av senare erfarenheter, ha lagt mer tyngd vid inflationens instabilitetsskapande effekter,..."
(s. 47)

"Först bör noteras att vi då inte insåg hur effektivt de under 1977 genomförda deprecieringarna faktiskt verkade" ... "Vi var då okunniga om hur illa det var ställt med statsfinanserna just från 1977 och framöver." (s. 66-67)

Citaten ovan kan lätt ge intrycket att SNS-ekonomerna enbart gjorde felbedömningar. Detta är missvisande. På många områden kunde de peka på hot och problem som senare blev aktuella eller på varningar och prognoser vilka faktiskt visade sig korrekta.⁵⁶ Då fanns det inte heller skäl till något nytt lärande utifrån nya erfarenheter.

SNS-ekonomerna var inte de enda ekonomerna som reviderade sitt synsätt. Citat kan hämtas från många håll. Se t.ex. Carl-Johan Åberg (1997, s. 92) som skriver:

⁵⁵ Se Lundberg och Rydén, red., (1980) samt Lundberg och Rydén, red., (1985).

⁵⁶ Se t.ex. Villy Bergström i Lundberg och Rydén, red., (1980, s. 195): "Å andra sidan kan rådets farhågor sägas ha besannats i det avseende att ..." och Villy Bergström i Lundberg och Rydén, red., (1985, s. 67): "Sammantaget blir omdömet av vår analys att kapitalbildningen och de bedömningar vi gjorde på grundval av analysen står sig två år efter."

"Alla gör vi våra misstag – så även jag. I Nationalekonomiska föreningens debatt om budgetpropositionen 1977 – refererad i Ekonomisk Debatt nr 1, 1977 – ifrågasatte jag att Sverige då hade något kostnadsproblem."

Den internationella forskningen – vilken i sin tur delvis återspeglade stabiliseringspolitiska erfarenheter utomlands – var en central informations- och inspirationskälla för de svenska nationalekonomerna. Den användes som ett "filter" för att organisera argumenten för en ny politik och förstärka de empiriska argumenten. Många av dem sökte omsätta och pröva nya makroekonomiska teorier och modeller på svenska data. Ekonomerna fungerade därmed som brygga mellan den utländska teori-bildningen och den svenska miljön. SNS-rapporterna sökte genomgående bygga sina argument på svensk och internationell forskning. Ekonomikommisionen lutade sig mot internationella resultat rörande bl.a. problem kring tidskonsistens och budgetprocesser. Referenserna till forskningsfronten, till "teorin", är förvisso många men de spelade inte den framträdande roll som erfarenheten, som "empirin", för att legitimera politikförslag.

1.4.3 Läroprocessens karaktär

Ekonomernas läroprocess vilade – liksom det politiska systemets lärande – på den mest närliggande erfarenheten. Det senaste politikmisstaget utgjorde grunden för korrigering av politiken. Ekonomer hade, liksom politikerna, stora svårigheter att förutse nya inslag i det makroekonomiska förloppet under 1970- och 1980-talet. De överraskades av "verkligheten". Ett citat från Lundberg ur Lundberg och Rydén, red., (1985, s. 120) får belysa denna reaktion:

"Men jag kunde inte ens drömma om den snabba sanering som trots allt inträffade 1982–84. Det är fråga om två icke förutsedda förändringar ...".

Hans T:son Söderström, den drivande kraften bakom SNS' normpolitiska program, baserat på fast växelkurs, lärde sig under sitt studium av den finländska krisen att en fast växelkurs under vissa förhållanden måste överges – den fungerar då inte som ett ankare för ekonomin. Han formulerade denna uppfattning just som ett tilläppande av nya lärdomar:

"Ganska snart efter det att jag avslutat arbetet för Finlands Bank (juni 1993) började jag följaktligen försöka tillämpa mina lärdomar från Finland på den ekonomiska politiken i Sve-

rige. I en debattartikel i DN sommaren 1994 utvecklade jag argumenten varför normpolitiska resonemang inte var tillämpliga i en extraordinär situation som den svenska." (Söderström (1996, s. 172).

Under normala omständigheter borde enligt Söderström stabiliseringspolitiken följa en norm. På den här punkten är hans synsätt oförändrat. Han ser i sin genomgång av de makroekonomiska erfarenheterna under 90-talet normpolitik som "en god grund för framtida politik".⁵⁷ För att sammanfatta: ekonomer lärde sig – liksom politiker – som regel i efterhand och då främst av det faktiska makroekonomiska förloppet.

1.5 Några slutsatser

Målen, medlen och förutsättningarna för den svenska stabiliseringspolitiken genomgick fundamentala förändringar under perioden 1970–95. Dessa drevs fram av en serie starka störningar som träffade världsekonomin och därmed den svenska ekonomin. När ansvariga politiker sökte efter lämpliga åtgärder för att motverka störningarna drogs de in i en sekvens av beslut och åtgärder som under årens lopp utmynnade i acceptans av en ny strategi för stabiliseringspolitiken.

Den bärande idén med denna rapport har varit att sekvensen av åtgärder och deras karaktär kan analyseras på ett fruktbart sätt som en läroprocess.⁵⁸ Processen omfattar såväl de ansvariga beslutsfattarna, "politikerna", som ekonomerna vilka deltog i den stabiliseringspolitiska forskningen och debatten.

Denna slutsats inbjuder till en fråga av normativ karaktär: bör läroprocessen förbättras eller underlättas? Liknande normativa frågor ställs för övrigt i den amerikanska litteraturen om politikinläring. En möjlighet vore en ständig utvärdering av politiken i form av någon myndighet, kommitté eller institut vars uppgift vore att löpande presentera alternativa diagnoser och recept. Värdet av ett dylikt nytillskott är tveksamt. Sådana institutioner finns nämligen redan, i första hand i form av universitet och forskningsinstitutioner. Pluralism och mångfald inom forskning

⁵⁷ Se Söderström (1996, s. 10–11): "Min tro på normpolitiken som ekonomisk-politisk huvudstrategi är helt obruten. Men endast en dåre kan inbilla sig att det finns ekonomisk-politiska rekommendationer som kan äga giltighet alldeles oavsett under vilka ekonomiska förhållanden politiken bedrivs."

⁵⁸ I appendix 1 belyses politiklärandet i ett längre perspektiv för Sverige. I appendix 2 diskuteras alternativa tolkningar av de stabiliseringspolitiska bytena. Här behandlas den förklaring som betonar ideologiska drivkrafter samt synsättet hos Lindbeck-kommissionen.

och öppen debatt är bättre metoder för att underlätta lärandet än att söka upprätta nya institutioner för lärandet.⁵⁹

Efter det senaste 25 årens stabiliseringspolitiska utveckling, kan en allmän uppslutning skönjas kring en ny modell eller paradigm för stabiliseringspolitiken och kring nya institutionella arrangemang såsom en oberoende riksbank, en "stramare" budgetprocess och en internationellt integrerad svensk finansmarknad – även om uppslutningen inte förefaller fullt lika kompakt och stabil som den som etablerades under 1950- och 1960-talet kring dåtidens konjunkturpolitiska ortodoxi.

Har då svenska politiker och ekonomer lärt sig den rätta stabiliseringspolitiska läxan av historien och teoriutvecklingen? Vi bör dröja med svaret av olika skäl. Först någon gång i framtiden – efter det att nästa stora makroekonomiska störning träffat svensk ekonomi – får vi möjlighet att se om denna stabiliseringspolitik visar sig vara den lämpliga för att möta den framtida krisen. Det kan inte uteslutas att dagens dominerande syn kommer att bidra till att förstärka och fördjupa en framtida kris, dvs. dagens lärdomar visar sig vara "fel" lärdomar under nya omständigheter.⁶⁰ Kanske kommer vi dessutom i framtiden att betrakta det makroekonomiska läget i mitten av 1990-talet med prisstabilitet, en tillväxt kring 2 procent per år och en arbetslöshet kring 10 procent som tecken på misslyckad stabiliseringspolitik.

Sammanfattning : Kan vi skönja slutet på den stabiliseringspolitiska historien och därmed på läroprocessen? Att döma av vad som redovisas i denna rapport finns inget som tyder på detta. Läroprocessen kommer att fortsätta som följd av nya makroekonomiska störningar, nya förutsättningar och nya forskningsresultat. Även i framtiden skall vi vänta oss stabiliseringspolitiska byten. En sista slutsats av rapporten är därför att de lärdomar som styr dagens politik och institutioner inte får betraktas som definitiva och inte får låsa politik och institutioner under alla betingelser.

⁵⁹ Den institutionella ramen för stabiliseringspolitiken har ändrats signifikant genom framväxten av de finansiella marknaderna. Dessa fungerar som en ständig övervakare och granskare av det politiska systemets beteende och signalerar varje uppfattad omläggning i politiken genom ändrad kronkurs och ändrad svensk obligationsränta på ett omedelbart sätt. Detta signalsystem fungerar i mångt och mycket som ett alternativ till ändrade regelsystem. Kanske bidrar finansmarknadernas funktionssätt till en bättre läroprocess?

⁶⁰ Den dominerande tanken i dag är att begränsa handlingsutrymmet för de ansvariga för stabiliseringspolitiken genom den institutionella ramen. Detta utrymme har varit grogrunden för de svenska experimenten och därmed också för dagens insikter. Möjligheten till experiment har i sig ett egenvärde. Detta värde bör vägas mot kostnaden för "riskfyllda" experiment.

2 Varför ändrades stabiliseringspolitiken 1970–95?

2.1 Syfte och analysram

Syftet med denna rapport är att besvara frågan: hur och varför ändrades svensk stabiliseringspolitik under perioden 1970–95 på ett så genomgripande sätt? Dessa år var fyllda med stabiliseringspolitisk dramatik. Svensk ekonomi utsattes för en rad kraftiga störningar. Synen på stabiliseringspolitikens mål, medel och möjligheter genomgick en radikal förvandling. Utvecklingen var omvälvande, i synnerhet i jämförelse med det "lugna" förloppet under de närmast föregående decennierna, dvs. under 1950- och 1960-talen.

I denna rapport granskas stabiliseringspolitiken som en sekvens av politikbyten från början av 1970-talet till mitten av 1990-talet i ett försök att blottlägga ett allmänt mönster. Målet för denna studie är att etablera en förklaring till hela förloppet, inte till enstaka politikbyten eller till enstaka episoder.

Forskningen kring politikbyten eller politikomläggningar ("policy changes" eller "policy switches") är föga utvecklad jämfört med forskningen kring mer traditionella områden inom ämnet nationalekonomi. Gängse nationalekonomisk teori rörande ekonomisk politik, inklusive stabiliseringspolitik, bygger på analys av politik inom givna modellramar och med givna politikpreferenser rörande den inbördes avvägningen mellan olika mål och medel.

Teorin berör sällan frågan: Varför väljer ansvariga beslutsfattare att ersätta "gammal" politik med "ny", dvs. ändra kombinationen av medel och/eller mål för sin verksamhet? Teorin är med andra ord ohistorisk och statisk till sin natur och därmed mindre lämpad för att belysa en process vilken omfattar, som i denna rapport, en period på ett par årtionden. Följaktligen saknas tillgång till goda nationalekonomiska analysverktyg när det gäller byten av ekonomisk politik.

De traditionella empiriska studierna kring byten av stabiliseringspolitik pekar ut ett antal faktorer som förklaring till ändrad politik: en djup ekonomisk kris, "exceptionella" beslutsfattare, växande missnöje med utfallet av den existerande politiken, ideologiska strömkantringar, valtaktiska överväganden, framväxten av nya teorier m.m. I denna litteratur existerar knappast någon gemensam ansats eller analysram. Som framgår av det följande förefaller ingen av dessa faktorer i sig tillräcklig för att förklara sekvensen av politikbyten i Sverige under de senaste 25 åren på ett nöjaktigt sätt.

I denna rapport prövas en ny ansats som hämtats från den interdisciplinära forskningen kring politikinläring ("policy learning") och politikbyten under 1990-talet.⁶¹ Den bärande hypotesen är att förändringarna i svensk stabiliseringspolitik under de senaste 25 åren utgör led i en inlärningsprocess. Åren 1970–95 studeras som en lång läroprocess för såväl de ansvariga för stabiliseringspolitiken ("politikerna") som för den nationalekonomiska professionen ("ekonomerna"). Egenskaperna hos denna läroprocess kartläggs i rapporten och jämförs med forskningsresultat rörande inläring på andra områden för politiska beslut, främst hämtade från utrikes- och försvarspolitik.

Kåren av nationalekonomer, mer specifikt ekonomerna vid universitetet, uppmärksammas eftersom den tog en högst aktiv del i debatten kring stabiliseringspolitiken under denna period, både som kommentatorer, ofta med kritisk inriktning, rörande den förda politiken och som producenter av förslag till alternativ politik.⁶² Ekonomernas analys, åsikter och råd rörande stabiliseringspolitiken genomgick under denna period långtgående förändringar – förändringar som i denna rapport tolkas som inslag i en läroprocess.

Den stabiliseringspolitiska läroprocessen kan kortfattat beskrivas på följande sätt. Den fundamentala drivkraften bakom det stabiliseringspolitiska förloppet är de störningar som träffade svensk ekonomi med början av 1970-talet. Dessa "chocker", vilka var av både inhemskt och internationellt ursprung, skapar "kriser" vilka utlöser stabiliseringspolitiska åtgärder, dvs. en politikreaktion med syfte att motverka kriserna.

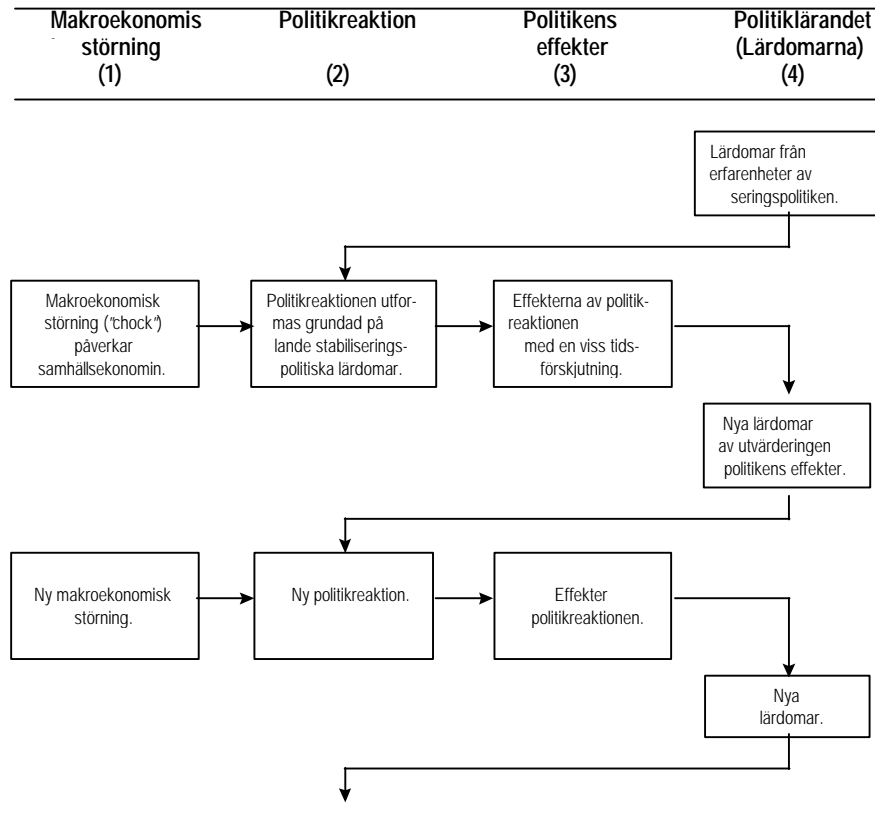
Politikreaktionen vilar på lärdomen från tidigare kriser. I en senare fas, när den akuta krisen är överstånden, analyseras och utvärderas effekterna av stabiliseringspolitiken. Denna granskning ger upphov till

⁶¹ Se här genomgången av litteraturen om politikinläring i kapitel 4.

⁶² I den allmänna debatten uppträder ekonomer i olika skepnader: ekonomer anställda vid organisationer som LO, TCO, SACO och SAF, vid banker och andra finansiella företag, vid politiska partier samt vid universitetet och forskningsinstitutioner. Här riktas intresset främst mot den sistnämnda kategorin, dvs. mot de "akademiska" nationalekonomerna.

revision av gamla lärdomar. De nya lärdomarna ligger sedan till grund för utformningen av stabiliseringspolitiken vid nästa störning eller kris. Processen sammanfattas schematiskt i figur 2.1.

Figur 2.1. Den stabiliseringspolitiska läroprocessen – en schematisk bild.



Kommentar: Detta schema används i figur 1.1 för att sammanfatta den svenska stabiliseringspolitikens utveckling under perioden 1970–95. Se här kap. 1.

Förloppet startar med en för beslutsfattarna exogent given störning, en "chock", i kolumn (1), som mer eller mindre omedelbart driver fram en politikreaktion, se kolumn (2). Politikreaktionen är betingad av den etablerade stabiliseringspolitiska uppfattningen vilken i sin tur är ett destillat av tidigare lärdomar hämtade från såväl faktiska erfarenheter ("empirin") som från teoretiska föreställningar rörande det lämpliga valet av mål och medel för stabiliseringspolitiken ("teorin"). Efter en viss tidsförskjutning avslöjar den makroekonomiska utvecklingen utfallet,

"effekterna", av politiken, se kolumn (3). Utvärderingen av politikens verkningar leder till nya stabiliseringspolitiska lärdomar hos politiker, beslutsfattare, ekonomer och väljarkåren. Denna tolkning ligger i sin tur till grund för politikreaktionen vid nästa störning.

Enligt perspektivet i figuren (se även fig. 1.1) har det stabiliseringspolitiska lärandet inget slut. Det är en ständigt pågående process där de senaste lärdomarna bör betraktas som provisoriska hypoteser. I ljuset av nya störningar, nya kriser, nya erfarenheter och nya teorier kommer etablerade uppfattningar att revideras. Här ges således ingen "sanning" i form av en slutlig tolkning eller ett definitivt stabiliseringspolitiskt recept. Denna slutsats kan förefalla besvärande för de ansvariga för stabiliseringspolitiken. Deras uppgift är emellertid inte att invänta den slutliga lärdomen. De måste reagera på dagens kris med utgångspunkt från dagens "lärdomar". Deras beslutssituation kräver omedelbara åtgärder.

Någon direkt svensk förebild till denna undersökning finns knappast.⁶³ Systematiska studier kring de svenska stabiliseringspolitiska bytena under det senaste kvartssekklet har inte genomförts, vare sig av nationalekonomer eller av andra samhällsvetare. Fokus i litteraturen om svensk stabiliseringspolitik under efterkrigstiden har som regel vilat på enstaka episoder, på mer begränsade perioder eller på enskilda politikers gärning.⁶⁴ Det är med andra ord något av ett jungfruligt område

⁶³ Arbeten rörande svensk ekonomisk politik av bl.a. Erik Lundberg (1953, 1983 och 1994), Assar Lindbeck (1968, 1975a) och Hans T:son Söderström (1996) tangerar resonemangen i denna rapport.

⁶⁴ Exempel på bidrag av beslutsfattare är Kjell-Olof Feldts memoarer (1991), Anne Wibbles (1994) korta skrift inför valet 1994, Bengt Dennis (1998) genomgång av penningpolitiken och Bo Lundgrens (1998) redogörelse för finanskrisen. Memoarer eller reportageböcker som Gösta Boman (1983, 1984), Kratz (1996) (om Ingvar Carlsson) och Torbjörn Fälldin (1998) belyser aspekter på stabiliseringspolitiken under åren 1970–95.

Episoder inom stabiliseringspolitiken under åren 1970–95 har behandlats i flera arbeten. Några exempel: Riksbankens avregleringsbeslut i november 1985 granskas av Torsten Svensson (1996), 1982 års devalvering behandlas i ett symposium, se Jonung, red., (1991). Ett försvar av normpolitiken finns hos Söderström (1996).

Stabiliseringspolitiken under de senaste årtiondena har också satt spår i avhandlingsfloran. Debatten kring stabiliseringspolitiken under åren 1970–82 behandlas i Asta Bergströms (1995) avhandling i ekonomisk historia. Löwdin (1998) analyserar i en statsvetenskaplig avhandling de ekonomiska kristolkningarna hos regeringen och opposition under åren 1976–95 med hjälp av riksdagstrycket.

som beträds här – även internationellt sett.⁶⁵

Ett skäl till att nationalekonomer har undvikit att fördjupa sig i studier av politikbyten är att relevant statistik – "mätbara" eller "hårda" data – rörande politikbyten knappast existerar. Eftersom dessa förlopp därmed blir svåra att studera med etablerade kvantitativa metoder har de ofta lämnats till andra samhällsvetenskaper med större intresse att arbeta med "mjuka" data. Undantag är exceptionella episoder som slutet på hyperinflationer och byten av växelkursregimer.

2.2 Rapportens uppläggning

Rapporten har följande struktur. I kapitel 3 definieras inledningsvis begreppet politikomläggning eller politikbyte. Sedan beskrivs översiktligt den svenska stabiliseringspolitikens faser under perioden 1970–95. Kapitel 4 behandlar olika teorier för politikbyten. Här lanseras en enkel ram för analys av politikbyten som en läroprocess, vilken används i den följande framställningen för att studera drivkrafterna bakom och karaktären hos de stabiliseringspolitiska bytena.

Kapitel 5 innehåller en översikt av den makroekonomiska utvecklingen i OECD-Europa och i Sverige under perioden 1950–95. Syftet med detta stabiliseringspolitiska panorama är att ge en statistisk bakgrund för diskussionen kring stabiliseringspolitiken i de följande kapitlen.

I kapitel 6 beskrivs därefter den dominerande synen på stabiliseringspolitiken kring år 1970. Det var nämligen denna åskådning som styrde mycket av politikreaktionen under 1970-talet.

I kapitlen 7-10 redogörs för stabiliseringspolitikens utveckling under åren 1970–95 uppdelad på fyra perioder, där varje period behandlar en större makroekonomisk störning. Kapitel 7 täcker de "förlorade åren" i början av 1970-talet, dvs. mandatperioden 1970–73. I kapitel 8 redogörs för överbrygningspolitiken under OPEC I, kostnadskrisen och devalveringarna 1977, dvs. åren 1973–79. I kapitel 9 behandlas åren 1979–85 med OPEC II-krisen och superdevalveringen 1982.

I kapitel 10 belyses den finansiella avregleringen, överhettningen, realräntechocken och den djupa 90-talskrisen. Detta kapital är det mest omfattande eftersom 90-talskrisen har följts av signifikanta ändringar i

⁶⁵ Det finns ett flertal studier kring de senaste 25 årens förändrade förutsättningar för svensk ekonomi och ekonomisk politik, ofta med temat den svenska modellens uppgång och fall, t.ex. Notermans (1993), Bergström och Vredin (1997) och Lindbeck (1997). Dessa arbeten har en betydligt bredare ansats än denna rapport som är koncentrerad på stabiliseringspolitiken. Se också Elmbrant (1993) för en mer populär rapport i denna genre.

den institutionella ramen för stabiliseringspolitiken till skillnad från vad som var fallet med de tidigare kriserna under efterkrigstiden. Lärdomarna av 90-talskrisen har nämligen kodifierats i ny lagstiftning rörande såväl penningpolitiken (Riksbankens ställning) som finanspolitiken ("stramheten" i budgetprocessen).

Som påpekats ovan ligger fokus i denna rapport på stabiliseringspolitiken. Här behandlas således penning- och finanspolitiken, där penningpolitiken även omfattar valutapolitiken. Sedan början av 1970-talet har många element av svensk ekonomisk politik – förutom de stabiliseringspolitiska – förändrats. Dessa förlopp behandlas inte i denna rapport utom i den utsträckning de påverkat den stabiliseringspolitiska utvecklingen.

2.3 Metod och källor

Rapporten bygger på en kronologisk genomgång av den svenska stabiliseringspolitiken med utgångspunkt från den ram för inläring som presenteras i kapitel 4. Rapporten är upplagd som en serie fallstudier ("event studies" eller "case-studies") av de fyra perioder som beskrivits ovan: (1) "de förlorade åren" 1970–73, (2) OPEC I-krisen 1973–79, (2) OPEC II-krisen 1979–85 samt (4) överhettningen och depressionen under åren 1985–94. Denna metod sammanfaller väl med den dominerande ansatsen i litteraturen kring politikbyten och ekonomiska reformer.⁶⁶

Metoden kan beskrivas som historisk eller berättande, till skillnad från en formell analys baserad på explicita modeller, eventuellt kombinerad med ekonometriska skattningar. En sådan ansats har förefallit mindre givande för studiet av det svenska förloppet. Litteraturen, där forskare sökt formalisera aspekter på politikbyten eller "regimskiften", blir som regel alltför begränsad för att kunna appliceras på en så lång tidsperiod och så många förlopp som täcks i denna rapport.⁶⁷ Analysen styrs starkt

⁶⁶ I inledningen till Williamson (1994), ett omfattande arbete kring erfarenheterna av byten av ekonomisk politik i femton länder, noteras att "the only practical methodology was case studies". Samma fallstudiemetod används i en granskning av politikomläggningar i elva OECD-länder, se OECD (1988). Johnson (1997, s. 19) noterar "In recent years, there has been an explosion of case studies on economic policy reform.", dvs. empiriska studier av politikbyten domineras av fallstudier.

⁶⁷ Formella modeller för politikbyten finns bl.a. hos Alesina och Drazen (1991) och Johnson (1997).

av de antaganden som görs initialt. Stämmer inte dessa med de faktiska förutsättningarna blir förklaringsvärdet tveksamt.⁶⁸

Många källor har använts som statens offentliga utredningar, riksdagstrycket, rapporter från SNS Konjunkturråd, artiklar i tidskrifter och tidningar, memoarer och anföranden rörande stabiliseringspolitiken. Vidare har kommentarer från stabiliseringspolitiskt verksamma beslutsfattare samt från ekonomer som deltog i debatten inarbetats i rapporten.⁶⁹

Källmaterialet rörande den svenska stabiliseringspolitiken är som regel gott.⁷⁰ Flera faktorer har bidragit till detta. Sedan 1930-talet har konjunkturpolitiken utgjort en tummelplats för nya idéer, experiment, tolkningar och teorier, kanske i större utsträckning än vad fallet varit på något annat område av den ekonomiska politiken. Den politiska kampen kring stabiliseringspolitiken har dessutom varit hård vid många tillfällen.⁷¹ Svenska nationalekonomer har låtit stabiliseringspolitiken inta en framskjuten plats i sin forskning. Av tradition har de bidragit till området inte bara i rollen som forskare utan även som rådgivare, utredare och debattörer – samt inte minst som politiker. Ekonomer har dokumenterat sitt engagemang i olika sammanhang.

Det existerar ett rikt material att ösa ur när det gäller att beskriva hur stabiliseringspolitiken har utformats: vilka åtgärder som vidtagits, vilka skatter som höjts eller sänkts osv. Materialet är dock betydligt tunnare när det gäller att analysera vilka krafter som har varit drivande bakom

⁶⁸ Ett alternativ till fallstudiemetoden vore att bygga analysen explicit på en ekonometrisk studie. En sådan ansats förefaller emellertid mindre lovande. Ett skäl är att det existerar idag ingen allmänt accepterad makromodell för att analysera stabiliseringspolitikens effekter. Varje val av modell inbjuder därför till invändningar. Dessutom har den modell som använts av de ansvariga för svensk stabiliseringspolitik förändrats över tiden – ett tema som löper genom rapporten – vilket försvårar tolkningen av eventuella skattningar över längre tidsperioder. En relevant analys av resultaten från ekonometriska modeller kräver dessutom en historisk redogörelse som ändå skulle visa likheter med beskrivningen i denna rapport.

⁶⁹ Se här författarens förord för en lista.

⁷⁰ Det bör betonas att denna rapport täcker ett snävt urval av inläggen i den stabiliseringspolitiska debatten. Källmaterialet är rikt och kommer dessutom att växa när arkiven öppnas för forskningen och när fler beslutsfattare griper efter memoarpenan.

⁷¹ Väljarna har fäst betydande vikt vid det konjunkturpolitiska läget och låtit det utöva ett signifikant inflytande på sina partisympatier, vilket delvis förklarar det starka politiska engagemanget för området ifråga i vårt land. För en diskussion kring sambandet mellan valutfall och konjunkturläget i Sverige, se bl.a. Lindbeck (1975b) och Jonung (1989, kap. 5) samt Lewin (1988) för en statsvetenskaplig tolkning av sambandet ekonomi-valutfall.

politikbytena. Det är denna mer svårfångade process som står i centrum för den fortsatta framställningen.

3 De svenska politikomläggningarna 1970–95

"Economists have always been better at telling policymakers what to do than at explaining why policymakers do what they do. Indeed, many (perhaps most) applied economists would consider the second question to lie outside their area of expertise. When pressed to explain why practice so often diverges from prescription, economists instinctively take refuge in the blanket category of "political motives". In seminars or in discussions among professional economists, these two words are highly effective as conversation-stopper: they act as the universal answer to all puzzles related to policy-making, choking further inquiry." Rodrik (1993, s. 345).

3.1 Begreppet politikbyte

I litteraturen om politikbyten har få författare bemödat sig om att närmare definiera vad som utgör ett politikbyte eller en politikomläggning – vilket på engelska betecknas som "policy-change" eller "policy-switch". Eftersom fokus i rapporten vilar på detta fenomen är det lämpligt med en inledande diskussion av begreppet. Som utgångspunkt väljer vi den traditionella mål–medel-analysen vilken genomsyrat svenskt stabiliseringspolitiskt tänkande under efterkrigstiden.⁷² Den ger ett enkelt klassificeringsschema bestående av två huvudtyper av politikbyten. Den första typen utgörs av den "normala" eller rutinmässiga formen av politikänd-

⁷² Se Erik Lundberg (1953, kap 8) för en tidig diskussion av mål och medel inom den ekonomiska politiken. Mål–medel-analysen har sina svenska rötter hos Bent Hansens arbete om finanspolitiken, se SOU 1955:25. Den utvecklades först av den holländske ekonomen Jan Tinbergen som ett led i arbetet med planeringen av den holländska ekonomin.

ringar. Den andra omfattar tre former av "icke-normala" eller extraordinära politikomläggningar, där mål eller medel eller både mål och medel ändras eller där prioriteringen mellan olika mål och/eller medel förskjuts. Redan här bör en brasklapp skjutas in: i praktiken är det många gånger svårt att klart skilja mellan de olika formerna av politikbyten.

3.1.1 Politikbyten utan nya mål/medel

I detta fall är målen och medlen samt prioriteringen mellan dem konstanta i den bemärkelsen att stabiliseringspolitiken består av rutinmässiga och därmed mer eller mindre förväntade justeringar i existerande instrument för att uppnå de gängse målen. Politik ändras inom ramen för en oförändrad uppsättning av mål och medel och oförändrade preferenser rörande målen och medlen.

Låt oss utgå ifrån bilden av en traditionell konjunkturkurva som antas svänga regelbundet mellan hög- och lågkonjunktur för att belysa innebörden av denna typ av politikändring. Stabiliseringspolitiken ändras när ny information om det ekonomiska läget ("konjunkturen"), dvs. nya prognoser eller ny statistik, anses påkalla detta. Vid en högkonjunktur (lågkonjunktur) appliceras samma instrument som under motsvarande fas av den föregående högkonjunkturen (lågkonjunkturen) i syfte att uppnå samma mål som tidigare. Här upprepas politiken från konjunkturcykel till konjunkturcykel på ett sätt som kan betecknas som "politics as usual".

3.1.2 Politikbyten med nya mål/medel

De ansvariga för stabiliseringspolitiken ("policy-makers") kan vid kraftiga eller oväntade störningar, som inte anses höra till det normala konjunkturförloppet, se sig föranledda att byta politik.⁷³ Valet av ny väg kan ske i princip på tre olika sätt inom ramen för mål–medel-analysen.

⁷³ En terminologisk not. De engelska begreppen "policy-makers" och "policy-setters" har inga direkta svenska motsvarigheter i stil med "politikmakare" eller "politikbestämmare". Här används därför olika omskrivningar på dessa begrepp som "de ansvariga för politiken" eller "de politikansvariga".

1 Politikbyte med oförändrade mål men nya medel. Denna typ av politikomläggning innebär att målet eller målen kvarstår samtidigt som en ny uppsättning medel eller ny kombination av medel kommer till användning. Här anser de ansvariga för stabiliseringspolitiken att de gamla instrumenten/den gamla mixen inte längre ger den önskade måluppfyllelsen. Det finns bättre instrument eller instrumentkombinationer att tillgå.

Följande två episoder får illustrera denna typ av politikomläggning. Devalveringarna under 1976–77 introducerade ett nytt eller snarare nygammalt medel, nämligen växelkursjusteringar, för att slå vakt om den fulla sysselsättningen, det främsta målet för stabiliseringspolitiken. (Se kapitel 8). Genom avregleringen under 1980-talet bytte Riksbanken medel för penningpolitiken. De gamla styrinstrumenten i form av kvantitativa regleringar ersattes med marknadsorienterade instrument (räntestyrning). Samtidigt behölls den fasta växelkursen för kronan som målet för riksbankens verksamhet.⁷⁴ (Se kapitel 10).

2 Politikbyte med nya mål men oförändrade medel. Här väljer de politikansvariga att byta mål eller den inbördes rangordningen mellan målen och samtidigt behålla uppsättningen medel oförändrad. Ett exempel på detta beteende är finansplanen 1991. Här markerade regeringen att målet låg inflation skulle ges en mer prioriterad position än tidigare genom att det överordnades målet full sysselsättning. Denna ändring i den inbördes rangordningen mellan målen lanserades utan att några nya medel samtidigt infördes. (Se kapitel 10). Ett annat exempel är de s.k. inflationsmålen som infördes 1983–84 utan att kombineras med några nya medel.

3 Politikbyte med nya mål och nya medel. Denna typ av politikbyte innebär ett byte av såväl mål som medel för stabiliseringspolitiken. Detta utgör den mest omfattande formen av politikomläggning. Den kan illustreras med tillkomsten av låginflationsmålet ("prisstabilitet") som riktlinje för Riksbankens verksamhet efter kronfallet i november 1992. Samtidigt kompletterades det nya explicita målet med nya "medel" som Riksbankens inflationsrapport, en större öppenhet från riksbankens sida rörande sin politik samt en lagstiftning som gav Riksbanken en självständigare ställning under 1990-talet. Sett i ett längre perspektiv innebar denna process att såväl målen som medlen för svensk penningpolitik ändrades på ett genomgripande sätt. (Se kapitel 10).

⁷⁴ Mer precist, den fasta kronkursen sågs som det intermediära målet för att uppnå det slutliga målet, prisstabilitet.

Vårt intresse riktas i fortsättningen mot politikbyten av den sistnämnda typen, dvs. mot tillfällen då nya medel eller mål eller bäggedera introducerats.⁷⁵ Det är det nya eller "extraordinära" beteendet hos regeringen och Riksbanken som inbjuder till förklaring. De rutinmässiga, "mekaniska" eller "automatiska" justeringarna i stabiliseringspolitiken av den förstnämnda typen är mindre intressanta i detta sammanhang. Vi ser i första hand på hur målen och medlen för stabiliseringspolitiken har förändrats över tiden. Dessa är emellertid nära kopplade till restriktionerna, ramarna eller förutsättningarna för stabiliseringspolitiken. Följaktligen granskas även utvecklingen av dessa. Här kommer vi i första hand att uppmärksamma framväxten av de finansiella marknaderna, den s.k. finansiella revolutionen.

Schemat ovan kan vid första påseende förefalla enkelt att applicera på den faktiska utvecklingen. Som framgår av det följande låter sig dock inte ändringarna i stabiliseringspolitiken med lätthet placeras i ovanstående kategorier. Politiken utvecklas som regel gradvis. Nya instrument införs löpande och används parallellt med de gamla. De prövas ibland i liten skala, modifieras och justeras i en ständig anpassningsprocess. Målen ersätts vanligtvis inte plötsligt med nya mål. De ansvariga för stabiliseringspolitiken har vid några tillfällen övergått till en ny rangordning mellan målen utan att klart ha deklarerat detta steg. Det makroekonomiska förloppet har tvingat ansvariga politiker att acceptera ändrade mål och medel under en akut kris för att sedan återgå till tidigare kombinationer när krisen ebbat ut.

⁷⁵ Detta schema byggt på mål-medel-ansatsen har betydande likheter med uppdelningen hos Hall (1993, s. 278–79), även om Hall förefaller obekant med denna. Hall skiljer mellan "first order", "second order", och "third order change". "First order change" motsvarar fallet med rutinmässiga små justeringar där mål och medel är oförändrade. "Second order change" innebär ändring i instrumenten men inte i målen. "Third order change" är en ändring i både mål och medel. Hall betecknar den första och andra typen av politikändring som "normal policymaking" och bytet av mål och medel som "paradigmbyte". Vi har valt att dra den avgörande gränsen mellan å ena sidan rutinmässiga justeringar och å andra sidan byten av mål eller medel och av både mål och medel.

3.2 Stabiliseringspolitikens faser 1970–95

Det stabiliseringspolitiska förloppet 1970–95 kan delas upp i olika faser eller perioder, där gränserna mellan faserna kan dras beroende på vilket perspektiv som läggs på den makroekonomiska utvecklingen.⁷⁶ Vi ger först en övergripande bild av stabiliseringspolitikens utveckling. Denna kompletteras sedan med olika perioduppdelningar baserade på bl.a. målen, medlen och restriktionerna för stabiliseringspolitiken.

I. 1970–72. Kontraktiv politik. (De förlorade åren)

I början av 1970-talet, i nära anslutning till högkonjunkturen 1969–70, genomfördes en stabiliseringspolitisk åtstramning i syfte att motverka en försämring av bytesbalansen, en nedgång i valutareserven och stigande inflation. Här användes initialt penningpolitiska instrument, några på ett innovativt sätt. Riksbankens drastiska nedskärningar av utlåningen kom att döpas till "idiotstoppet". Under 1971 blev även finanspolitiken stramare.

Åtstramningen gav med tiden upphov till en livlig debatt om de s.k. "förlorade åren". Den sittande socialdemokratiska regeringen kritiserades av opposition och ekonomer för den kontraktiva politiken, som medförde – sett i dagens perspektiv – en mindre ökning av arbetslösheten och en förbättring i bytesbalansen. Åtstramningen övergavs redan under 1972 och övergick till expansion.

II. 1973–78. OPEC I. Expansiv finanspolitik och defensiv valutapolitik. (Överbrygningspolitik och kostnadskris)

I samband med den första energikrisen, OPEC I, 1973–74, valde den socialdemokratiska regeringen, uppmuntrad av OECD och pådriven av den borgerliga oppositionen, att motverka oljekrisens negativa effekter genom en inhemsk expansiv stabiliseringspolitik. Syftet var att söka "hoppa över" den förväntade internationella konjunkturedgången. Tonvikten låg på finanspolitiska åtgärder. Penningpolitiken var bunden av en

⁷⁶ Jämför med följande citat från stabiliseringsutredningen (SOU 1961:42, s. 343) som analyserar den stabiliseringspolitiska utvecklingen 1945–61: "Det är självklart att en uppdelning av ett utvecklingsskede i perioder alltid måste rymma ett betydande mått av godtycke. Den blir beroende av vilka kriterier på förändringar i den ekonomiska utvecklingen man väljer."

fast kronkurs till den tyska marken genom Sveriges medverkan sedan 1973 i det europeiska valutasamarbetet, den s.k. valutaormen.

Överbryggningspolitiken visade sig inte uthållig. Den gav i kombination med kraftiga öknningar i lönekostnader och priser upphov till kraftigt växande budgetunderskott och underskott i bytesbalansen. Den drev Sverige in i en kostnadskris vilken tvingade fram en devalvering i april 1977 samt en i augusti 1977, då kronan togs ut ur valutaormen och knöts till en valutakorg. Dessa devalveringar kan beskrivas som defensiva. De vidtogs i efterhand för att motverka den kostnadskris som tidigare skapats av stabiliseringspolitiken. Inför valet 1979 gav den folkpartistiska minoritetsregeringen stabiliseringspolitiken en expansiv inriktning.

III. 1979–82. Opec II. Kontraktiv finanspolitik (sparpaket) och offensiv valutapolitik (superdevalvering)

Den andra oljeprishöjningen, OPEC II, träffade världsekonomin under 1979–1980. Reaktionsmönstret blev annorlunda än under OPEC I. Finanspolitiken stramades åt när olika "sparpaket" såg dagens ljus. På ett tidigare stadium än under OPEC I aktiverades växelkurspolitiken. I september 1981 devalverades kronan med 10 procent. Den borgerliga regeringen gick till val på ett program baserat på ekonomisk åtstramning i september 1982.

Den socialdemokratiska regering som kom till makten efter valet 1982 genomförde den s.k. superdevalveringen på 16 procent i oktober 1982. Denna devalvering kan beskrivas som en offensiv devalvering med syftet att säkerställa en konkurrensfördel för svensk exportindustri under några års tid. Vidare återtog flera av den förra regeringens besparingar.

IV. 1983–85. Inkomstpolitik och inflationsmål. (Den tredje vägen)

Devalveringarna 1981 och 1982 skapade en kraftig inflationsimpuls. Följden blev att den svenska pris- och lönebildningen kom att hamna i fokus för politiken under de följande åren. Regeringen söker pressa ned inflationsförväntningarna, dämpa löne- och vinstutvecklingen och begränsa kompensationstänkandet genom en rad åtgärder, huvudsakligen med en inkomstpolitisk profil. Prisregleringar användes som ett medel för att hålla nere inflationen. Ett av flera syften med systemet med löntagarfonderna var att dämpa lönekraven. "Inflationsmål" prövades under 1984 och 1985.

V. 1986–89. *Finansiell avreglering, kreditexpansion och överhettning.*
(*Tillgångsinflation och "champagneyra"*)

I november 1985 togs ett avgörande penningpolitiskt steg genom avregleringen av den inhemska kreditmarknaden. Nu bytte Riksbanken i stort sett medel för sin politik när den övergick från administrativ styrning till marknadsorienterad styrning. Samtidigt behöll Riksbanken den fasta växelkursen som sitt främsta mål. Detta avregleringsbeslut kan betraktas som startskottet för en period med expansiv politik.

Under de följande åren ökade affärsbankernas och övriga kreditinstituts utlåning kraftigt, i synnerhet i utländsk valuta. Realräntan justerad för skatt och inflation var negativ för många låntagare. Priset på kapitaltillgångar som aktier och fastigheter rusade i höjden utan att några motverkande kontraktiva åtgärder vidtogs via penning- och finanspolitiken förrän efter valet 1988. Pris- och löneökningarna blev omfattande, främst under 1988–89. Svensk inflation hamnade betydligt över den internationella nivån, i synnerhet den tyska. Den öppna arbetslösheten låg under två procent 1989–90.

Den inhemska överhettningen undergrävde industrins konkurrenskraft. Svensk ekonomi gled in i en ny kostnadskris samtidigt som det politiska systemet slöt upp kring den fasta växelkursen. "Superdevalvering" 1982 hade utmålats som en engångsdevalvering, den sista av sitt slag. Efter devalveringen var tanken att Sverige skulle övergå från "mjukvalutapolitik" till "hårdvalutapolitik".

VI. 1990–92. *Realräntechock, finanskris och kronfall.*
(*Tillgångsdeflation*)

En rad impulser samverkade i början av 1990-talet till att driva upp den svenska realräntan: internationell uppgång av realräntan i samband med den tyska återföreningen 1989–90, "århundradets skattereform", vilken försämrade villkoren för hushållens låntagande och förbättrade dem för hushållens sparande, samt en nedgång i den svenska inflationen, den s.k. desinflationsprocessen. I finansplanen 1991 gavs också inflationsbekämpning en klar prioritet över andra mål för den ekonomiska politiken.

Den kraftiga uppgången i realräntan, "realräntechocken", underminerade det finansiella systemets stabilitet. Tillgångsinflationen bröts och övergick i en fas med fallande tillgångspriser (tillgångsdeflation) med starka självförstärkande inslag. Investeringsverksamheten, i synnerhet inom byggnadssektorn, kollapsade samtidigt som arbetslösheten steg. Budgetunderskottet rusade i höjden. Nationalinkomsten föll tre år i rad i reala termer – ett mönster utan motsvarighet under efterkrigstiden.

Stabiliseringspolitiken ställdes i början av 1990-talet inför ett svårt val: att värna om kronans fasta växelkurs, vilket skulle kräva åtstramning och därmed en förstärkning av nedgången, eller att upprätthålla den inhemska ekonomiska aktiviteten och det finansiella systemets stabilitet, vilket skulle undergräva trovärdigheten för den fasta kronkursen. Målkonflikten löstes upp i november 1992 när kronan efter en serie spekulativa attacker lämnades att flyta. Den akuta krisen hävdades främst genom den depreciering som den rörliga växelkursen kom att medföra.

VII. 1993–. Flytande växelkurs, prisstabilisering, budgetsanering och EMU-konvergens.

Efter kronfallet annonserades ett nytt mål för penningpolitiken. I januari 1993 deklarerade Riksbanken ett låginflationsmål ("prisstabilitet"). Finanspolitiken inriktades på "budgetsanering" under konjunkturuppgången 1993–95. Konvergenskraven inför den planerade europeiska monetära unionen blev vägledande för stabiliseringspolitiken i mitten av 1990-talet. En lag om statsbudgeten infördes 1996 i syfte att bl.a. "stärka budgetdisciplinen". Lagstiftningen rörande Riksbankens ställning ändrades på ett genomgripande sätt under 1998. Det politiska inflytandet över banken reducerades. "Fast penningvärde" angavs som målet för Riksbanken.

I tabell 3.1 sammanfattas dessa faser av svensk stabiliseringspolitik där gränserna mellan de olika faserna representerar politikbyten. Tabellen riktar fokus mot vad som i efterhand framstår som kritiska inslag i förloppet. Gränsdragningen bör inte överdrivas. Den är inte så klar och entydig som intrycket kan bli av tabellen. Varje fas är styrd av den makroekonomiska utvecklingen under tidigare faser, dvs. hela perioden bör ses som ett sammanhängande förlopp.⁷⁷

⁷⁷ Beslutsfattare och bedömare som löpande följde utvecklingen hade svårigheter att omedelbart identifiera politikbytena. Dessa blev ofta uppenbara först i efterhand. Här finns några dramatiska brytpunkter såsom superdevalveringen i oktober 1982 och kronans fall i november 1992. Hit bör också riksbankens av-regleringsbeslut i november 1985 ("novemberrevolutionen") räknas. Dessa beslut påverkade på ett signifikant sätt förloppet som följde.

Tabell 3.1 Stabiliseringspolitikens faser 1970–95. Schematisk framställning

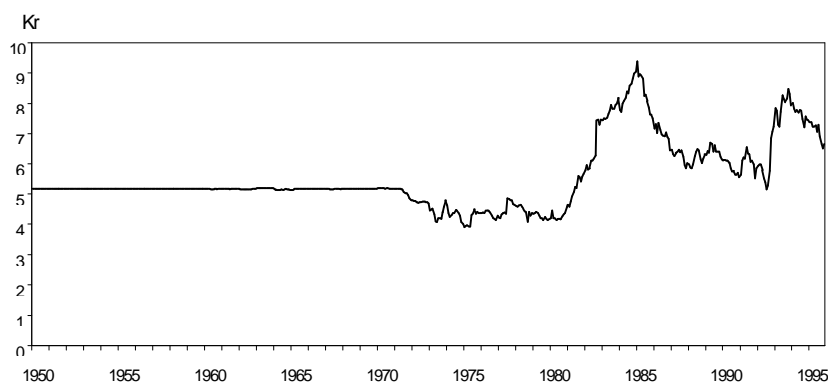
I. 1970–72. Kontraktiv politik. (De förlorade åren).
II. 1973–78. OPEC I. Expansiv finanspolitik och defensiv valutapolitik. (Överbrygningspolitik och kostnadskris.)
III. 1979–82. Opec II. Kontraktiv finanspolitik (sparpaket) och offensiv valutapolitik.
IV. 1983–85. Inkomstpolitik och inflationsmål.
V. 1986–89. Finansiell avreglering, kreditexpansion och överhettning.
VI. 1990–92. Realräntechock, finanskris och kronfall.
VII. 1993–95. Flytande kronkurs, prisstabilisering och budgetsanering.

Kommentar: Se också översikten av svensk stabiliseringspolitik i tabell 3.2.

Tabellen vilar på en allmän beskrivning av politikbytena. Eftersom förändringar i målen, medlen samt i restriktionerna för stabiliseringspolitiken är centrala för att definiera ett politikbyte, används dessa som kriterier för periodindelningen för att närmare belysa mönstret. Vidare uppmärksammas möjligheten att grunda periodvalet på den rådande stabiliseringspolitiska filosofin samt på mandatperioderna.

3.2.1 Målen för stabiliseringspolitiken

Om de traditionella målen för stabiliseringspolitiken – fast växelkurs (ofta betecknat som extern balans), låg inflation och full sysselsättning – samt den inbördes prioriteringen mellan dessa, väljs som kriterium för periodiseringen av politikbytena erhålles en uppdelning av efterkrigstiden i tre faser. (Utvecklingen av dessa tre mål under åren 1950–95 sammanfattas i figurena 3.1–3.3.)

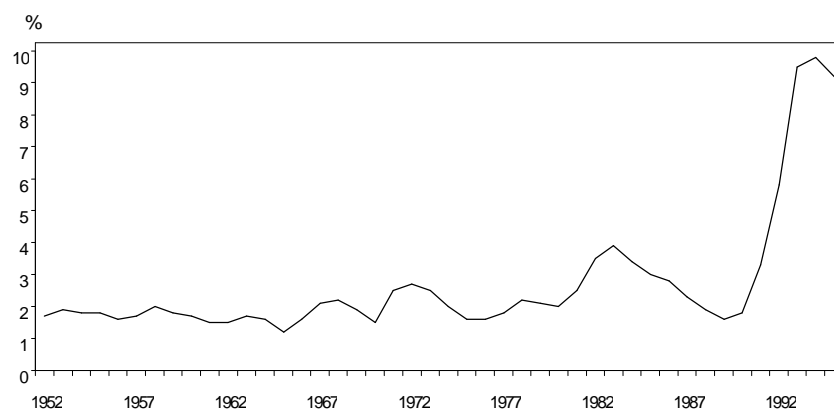
Figur 3.1 Växelkursen för dollar 1950-95. SEK per USD

Källa: International Financial Statistics

Den första fasen omfattar åren 1951–73 som brukar betecknas som Bretton Woods-perioden.⁷⁸ Denna internationella växelkursregim byggde på fasta växelkurser och regleringar av kapitalrörelserna över gränserna. För svenskt vidkommande blev den fasta växelkursen för kronan gentemot dollarn det övergripande målet. Den fasta dollarkursen för kronan, vilken innebär fasta växelkurser till övriga medlemsländer inom Bretton Woods-systemet, utgjorde ramen eller "förutsättningen" för den inhemska stabiliseringspolitiken. Den fasta växelkursen kombinerades med en budgetbalanseringsnorm och ett icke uttalat "förbud" mot utlandsupplåning. Valutaregleringen, i samspel med motsvarande regleringar i andra OECD-länder, tillät ett visst, fast begränsat, spelrum för inhemsk penning- och finanspolitik.

Den andra fasen omfattar åren 1974–91. Då utgjorde den fulla sysselsättningen det dominerande målet för politiken. Arbetslösheten låg på en låg och närmast konstant nivå fram till 1990-talets kris.

⁷⁸ Sverige blev medlem i Bretton Woods-systemet i augusti 1951. Bretton Woods-systemet var den sista fasen av den guldmyntfot som växte fram som det internationella monetära systemet under 1800-talets senare hälft. Systemet föll sönder under åren 1971–73. Se också appendix 4.

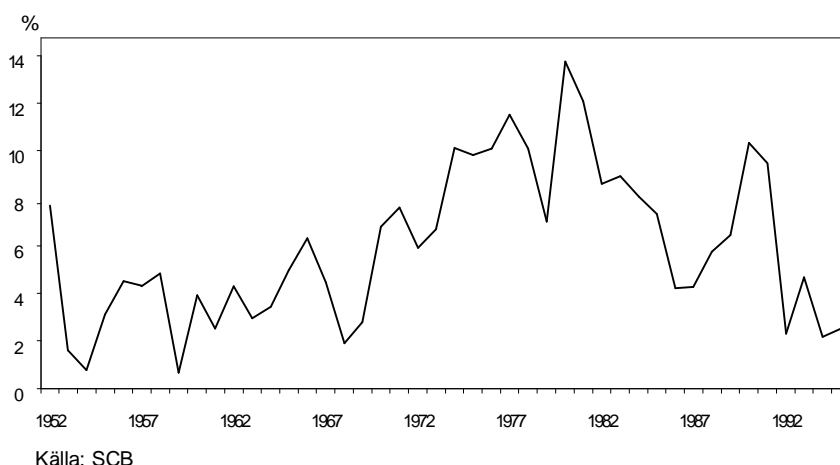
Figur 3.2 Arbetslösheten i Sverige 1952-95. Procent

Källa: Maddison (1982) och OECD Economic Outlook.

Not: Arbetslösheten beräknad enligt OECD:s definition.

I samband med OPEC I och II försvagades den fasta växelkursen som bindande restriktion på stabiliseringspolitiken genom övergången till ackommodations- och devalveringspolitik.⁷⁹ Kronkursen blev "halvfast". (Se figur 3.1). Inflationstakten steg och blev volatil jämfört med Bretton Woods-perioden. Målen fast växelkurs och stabilt penningvärde, dvs. låg inflation, underordnades målet full sysselsättning under denna fas.

⁷⁹ Ackommodation innebär i detta sammanhang en politik som anpassas efter de löneavtal som träffats mellan parterna på arbetsmarknaden på så sätt att avtalen inte bidrar till ökad arbetslöshet.

Figur 3.3 Inflationen i Sverige 1952-95. Procent

Den tredje fasen av stabiliseringspolitiken tar sin början kring 1991. Låg inflation gavs nu en högre prioritet än full sysselsättning. Efter sammanbrottet för kronförsvaret i november 1992, som medförde en rörlig växelkurs för kronan, deklarerade Riksbanken på eget initiativ ett låginflationsmål ("prisstabilitet") för sin verksamhet. Finanspolitiken anpassades till detta mål efter den akuta krisen genom en gradvis reduktion av budgetunderskottet. Inflationstakten har hållits låg och stabil sedan 1992. Samtidigt har arbetslösheten befunnit sig på en bestående hög nivå efter 90-talskrisen.

Denna periodisering (se tabell 3.2 och figurerna 3.1–3.3) pekar på två politikbyten. Det första är övergången under 1970-talet från en politik baserad på fast kronkurs till full sysselsättningspolitik med halvfast växelkurs och volatil och "hög" inflationstakt. Den andra är övergången i början av 1990-talet till låg och stabil inflation, rörlig växelkurs samt en (hittills) hög arbetslöshetsnivå.

3.2.2 Medlen för stabiliseringspolitiken

Politikbytena kan också belysas med utgångspunkt från de medel eller instrument som använts inom penningpolitiken och finanspolitiken. Under Bretton Woods-systemet vilade politiken på valutareglering, inhemska regleringar av räntor och kreditströmmar samt en interventionistisk

finanspolitik med starka selektiva inslag.⁸⁰ Under den följande perioden med halvfast kronkurs utökades medelsarsenalen med växelkursjusteringar (devalveringar), med omfattande statlig upplåning inom och utom landet samt med prisregleringar och olika försök att direkt eller indirekt påverka lönebildningen genom bl.a. Hagaöverenskommelser och Rosenbadsrundor.

Under 1970-talet togs de första stegen mot finansiell avreglering. Politiken var dock inte konsekvent – samtidigt prövades nämligen nya inslag av kreditmarknadsregleringar. Den finansiella avregleringen under 1980-talet innebar att Riksbanken gradvis övergick från kvantitativa regleringar av de finansiella marknaderna till ett system byggt på räntestyrning på "fria" penning- och kapitalmarknader.⁸¹

Ändringarna i instrumentuppsättningen följer grovt perioduppdelningen i tabell 3.2.

⁸⁰ Se t.ex. Lundberg och Wibble (1970) samt kapitel 6 för en beskrivning av mål och medel under Bretton Woods-perioden.

⁸¹ Se t.ex. Jonung (1993) för en granskning av kreditregleringarnas uppgång och fall under efterkrigstiden.

Tabell 3.2 Byten av målen, medlen och restriktionerna för stabiliseringspolitiken 1951–95. En schematisk bild

1951–73	1974–91	1991–95
Bretton Woods-perioden	Ackommodationsperioden	Låginflationsperioden
Överordnat mål:		
Fast växelkurs	Full sysselsättning	Låg inflation
Underordnade mål:		
Full sysselsättning	Fast växelkurs	Full sysselsättning
Låg inflation	Låg inflation	
Medel:		
Regleringar av kredit och kapitalmarknaderna, investeringsfonder, skatte- och utgifts-ändringar m.m.	Växelkursändringar, offentlig upplåning, inkomstpolic, prisregleringar m.m.	Räntestyrning på "fri" finansmarknad, offentlig upplåning, ny lagstiftning om budgetprocessen och riksbanken
Restriktioner:		
Fast växelkurs	Halvfast växelkurs	Budgetbalans
Balanserad budget	Svaga krav på budgetbalans	EMU:s konvergenskrav

Det stora bytet av instrument inträffade genom den finansiella avregleringen 1985–89. Efter denna episod försvann de selektiva kreditmarknadsregleringarna som hade sett dagens ljus under 1950-talet. Vidare övergavs vissa finanspolitiska medel såsom systemet med investeringsfonder. Avregleringen markerade övergången från icke-marknadskonforma till marknadskonforma medel inom penning- och finanspolitiken och därmed också övergången till en ny strategi för stabiliseringspolitiken.

3.2.3 Restriktionerna på stabiliseringspolitiken.

Periodiseringen kan också utgå från restriktionerna på stabiliseringspolitiken. Under Bretton Woods-perioden var den fasta dollarkursen såväl ett viktigt mål som en restriktion på stabiliseringspolitiken. En annan restriktion under denna period var det implicita "förbudet" mot ökad

statlig skuldsättning, i synnerhet genom utlandsupplåning. Under 1970-talet, dvs. under åren då full sysselsättning gavs högsta prioritet, försvagades eller försvann dessa två restriktioner. Statsskulden ökade kraftigt i samband med OPEC I och OPEC II. Växelkursen blev halvfast. Under 1990-talet eliminerades växelkursen som restriktion på stabiliseringspolitiken genom tillkomsten av den rörliga växelkursen för kronan.

Samtidigt som de två "gamla" restriktionerna på stabiliseringspolitiken försvann under 1970- och 1980-talen, nämligen budgetbalans och fast kronkurs, skapades nya restriktioner genom förväntningsbildningen på de finansiella marknaderna. Dessa "förväntningsrestriktioner" uppkom på den avreglerade finansmarknaden som följd av den kraftigt växande statliga skuldsättningen och den höga inflationen i Sverige.

Expansionen av statsskulden, främst vid två tillfällen: i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet samt under finanskrisen i början av 1990-talet, medförde oro för "ohållbara" statsfinanser, framtida skuld-kriser och t.o.m. för sedelpressfinansiering som en sista desperat metod för att komma ur ett svårt budgetläge. Denna oro bidrog till stigande kronräntor på den statliga upplåningen. Det blev allt kostsammare för staten att förlita sig på lånefinansiering, ju mer statsskulden växte eftersom räntan på statliga lån i svenska kronor måste höjas för att attrahera köpare av svenska statspapper. Samtidigt tenderade den svenska växelkursen att försvagas av förväntningar om hög inflation.

De höga inflationsförväntningarna återspeglades på de finansiella marknaderna i prissättningen på den svenska valutan och på svenska värdepapper (kronans växelkurs och kronräntan).⁸² Prissättningen på de finansiella marknaderna begränsade därmed utrymmet för lånefinansierad "expansiv" finanspolitik och inflationsdrivande penningpolitik. Finansmarknadens reaktionsmönster utvecklades till en "förväntningsrestriktion", vilken bidrog till att budgetbalans blev ett framträdande mål för finanspolitiken och låg inflation (prisstabilitet) det främsta målet för Riksbanken i mitten av 1990-talet. Dessa nya restriktioner framstår dock inte som lika hårda och tydliga som de gamla restriktionerna.⁸³ Vi-dare lade Sveriges närmande till EU och EMU under 1990-talet restriktioner på det stabiliseringspolitiska handlingsutrymmet.

Perioduppdelningar baserade på ändrade mål, medel och restriktioner för stabiliseringspolitiken i tabell 3.2 är i det stora hela konsistent med den tidigare mer detaljrika klassificeringen av politikbytena i tabell 3.1.

⁸² Hushållens inflationsförväntningar sedan början av 1980-talet kvantifieras i figur 5.6 i kapitel 5.

⁸³ Detta förlopp antyder att restriktionerna på stabiliseringspolitiken på lång sikt bör betraktas som endogena, dvs. skapade inom det ekonomiska systemet.

Av tabell 3.2 framgår hur politikbytena uppstod i en komplicerad samverkan mellan ändringar i den inbördes rangordningen av målen för politiken, i de stabiliseringspolitiska medlen samt i restriktionerna ("förutsättningarna") för politiken.

3.2.4 Den stabiliseringspolitiska filosofin

En annan metod för att belysa politikbytena är att utgå från förändringarna i den dominerande synen på stabiliseringspolitiken hos politiker och nationalekonomer.⁸⁴ Även här sammanfaller gränserna i grova drag med den periodisering som framgår av tabellerna 3.1 och 3.2. Nu är det dock frågan om förhållandevis långsamma idémässiga strömningar inom Regeringskansliet, Riksbanken, riksdagen, ekonomkåren, media och väljarna. Dessa förändringar i synen på stabiliseringspolitikens möjligheter var nära knutna till utvecklingen av teorin och empirin för stabiliseringspolitiken.

I korthet kan denna process beskrivas på följande sätt. I utgångsläget i början av 1970-talet fanns en optimistisk tro på stabiliseringspolitikens möjligheter att genom detaljerade ingrepp styra den ekonomiska utvecklingen på kort sikt med hjälp av en rikhaltigt utrustad "verktygs-låda" av instrument. Efterfrågepolitik var ett nyckelord i denna filosofi som ofta sammanfattas under beteckningen "keynesianism".⁸⁵

Detta synsätt ersattes så småningom – främst under 1980-talet – med en uppfattning som nedtonade den kortsiktiga "cykliska" aspekten och gav mer vikt åt det långsiktiga perspektivet: ekonomisk tillväxt, stabilitet i spelreglerna för politiken, "fasta normer", och "lämpliga" ekonomiska incitament för företag och hushåll. Tveksamheten till möjligheterna att på kort sikt styra det ekonomiska förloppet byggde främst på analys av inflationsförväntningarnas betydelse, ett inslag som saknades i enklare versioner av den keynesianska modellvärlden. Väl utvecklade förväntningar hos allmänheten ansågs framgångsrikt motverka försök att styra den totala efterfrågan. Utbudspolitik, dvs. avreglering och privatisering,

⁸⁴ Ytterligare en metod att klassificera bytena av stabiliseringspolitik vore att utgå från de personer (eller personligheter) som varit ansvariga för finans- och penningpolitiken. Det är uppenbart att enskilda finansministrar och riksbankschefer har utövat ett betydande inflytande. Gunnar Sträng och Per Åsbrink stod för en typ av stabiliseringspolitisk åskådning vilken skiljer sig från t.ex. Kjell-Olof Feldts och Bengt Dennis världsbild. Vi kommer inte utveckla en personorienterad tolkning i denna rapport utan söker i första hand finna mer generella mönster.

⁸⁵ Se här kapitel 6.

i kombination med hög prioritering av prisstabilisering ("låg" inflation) var väsentliga inslag i den nya synen.

Under 1990-talet kopplades stabiliseringspolitiken hårdare ihop med det institutionella systemets karaktär. I Sverige hamnade institutionella reformer högt på den politiska dagordningen. Tanken var att reformer av ramarna för den ekonomiska politiken skulle komma att skapa ett mer gynnsamt stabiliseringspolitiskt förlopp. Riksbanken erhöll en mer självständig ställning genom en rad författningsändringar under 1990-talet, vilka nådde sin kulmen med 1998 års riksbankslag. Budgetprocessen "stramades upp", dvs. tilldelades en fastare ram genom den nya budgetlagen från 1996. Genom dessa reformer lagfästes centrala inslag i 1990-talets stabiliseringspolitiska filosofi.⁸⁶

3.2.5 Mandatperioderna

Ytterligare en metod för att klassificera stabiliseringspolitikens faser vore att utgå från mandatperioderna. Efter varje riksdagsval, oberoende av utgången, har en ny regering möjlighet att ändra stabiliseringspolitiken, att genomföra ett politikbyte. Riksdagsvalen har vid några tillfällen markerat brott i politiken. Så är fallet efter valet 1982 då den tillträdande socialdemokratiska regeringen genomförde superdevalveringen på 16 procent. En rad andra stabiliseringspolitiska åtgärder liksom beslut att *inte* ändra politiken har inspirerats av tidpunkten för de allmänna valen.⁸⁷

Strategin för stabiliseringspolitiken har dock vid flera tillfällen varit densamma före som efter riksdagsvalen. Så har även varit fallet vid några regeringsskiften. Den borgerliga regeringen som tillträdde efter valet 1991 fortsatte på den föregående socialdemokratiska regeringens linje att värna om en fast kronkurs. Den socialdemokratiska regeringen som återkom till makten 1994 bröt inte med stabiliseringspolitikens allmänna inriktning. Byten av mål och medel inom stabiliseringspolitiken har som framgår i det följande huvudsakligen styrts av ett antal kraftiga makroekonomiska störningar, vilka inte varit korrelerade med mandatperioderna.

⁸⁶ Det ändrade synsättet inom teorin för stabiliseringspolitiken belyses i många bidrag. För översikter med anknytning till svenska erfarenheter se t.ex. Rydén, red., (1980, kapitel 2), Jonung (1989, kapitel 1), Torsten Persson (1990), Söderström (1990) och Jakobsson (1994).

⁸⁷ Feldts (1991) memoarer framhäver hur planeringen inför riksdagsvalen påverkade stabiliseringspolitikens uppläggning.

3.3 Systemskiftet och den stabiliseringspolitiska regimen

Beteckningen "systemskifte" har vunnit omfattande spridning i den allmänna debatten om 1990-talets svenska ekonomiska politik. Beteckningen är en träffande beskrivning av ett byte av både mål och medel.⁸⁸ När processen gäller enbart penning- och finanspolitiken kan den också analyseras som ett byte av stabiliseringspolitisk regim eller monetär regim. En sådan regim kan definieras som ett system av vissa grundläggande ekonomisk-politiska spelregler, vilka bestämmer förväntningarna och beteendet hos regeringen och Riksbanken samt hos allmänheten.⁸⁹

Om de ansvariga för stabiliseringspolitiken byter mål och medel, utlöser detta i sin tur ett ändrat beteende hos allmänheten.⁹⁰ Allmänhetens anpassning till nya spelregler kan utvecklas till en utdragen process där dess förväntningar och beteende delvis följer reglerna från den gamla regimen. Det tar nämligen vanligtvis tid för nya beteenden och nya förväntningar att utvecklas och bekräftas. Byten av mål/medel för stabiliseringspolitiken riskerar därför att skapa övergångsproblem.⁹¹

Vi kan identifiera två systemskiften under perioden 1970–95. Det första är övergången från dollar-guldmyntfoten till en regim baserad på full sysselsättning när Bretton Woods-systemet med fasta växelkurser bröt samman 1971–73. Eftersom den fasta växelkursen inte längre var det överordnade målet för svensk stabiliseringspolitik, öppnades möjligheten för en mer aktiv inhemsk stabiliseringspolitik än tidigare. Nu kunde den fulla sysselsättningen prioriteras hårdare än tidigare. Nya medel för politiken, nämligen devalveringar och statlig upplåning, såväl inom som utom Sverige, kom till användning i stor stil.

⁸⁸ "Systemskifte" går under flera beteckningar i litteraturen. Forskare talar om byte av stabiliseringspolitisk filosofi, paradigm eller modell. Se t.ex. Hall (1993, s. 279) som beskriver Thatchers övergång från keynesianism till monetarism som ett byte av "policy paradigm" i Storbritannien.

⁸⁹ Se Bergman och Jonung (1994, kapitel 1) för en analys av stabiliseringspolitiska regimer i Sverige.

⁹⁰ Detta är grunden för den s.k. Lucas-kritiken (efter den amerikanske national-ekonomen Robert Lucas). Enligt Lucas-kritiken kan ekonomiska skattningar, som gjorts under en regim, inte överföras till att gälla för en annan regim, eftersom beteendet hos beslutsfattare skiljer sig från en regim till en annan.

⁹¹ Den kraftiga uppgången i arbetslösheten i Sverige under 1990-talet kan tolkas som resultatet av en ofullständig anpassning på arbetsmarknaden till ett byte av den stabiliseringspolitiska regimen.

Det andra systemskiftet ägde rum i början av 1990-talet när det dominerande målet för stabiliseringspolitiken blev låg inflation. Låg inflation rangordnades före sysselsättningsmålet i 1991 års finansplan. Riksbanken annonserade ett explicit inflationsmål för penningpolitiken i januari 1993. Inflationstakten avtog i samband med detta systemskifte under första hälften av 1990-talet.

Av alla politikbytena medförde den finansiella avregleringen den mest radikala förvandlingen av den stabiliseringspolitiska miljön under perioden 1970–95.⁹² Avregleringen bidrog till att ändra målen, medlen och restriktionerna för penning- och finanspolitiken. Avregleringen bäddade för övergången till låginflationsmål och rörlig växelkurs i början av 1990-talet.⁹³ Genom den finansiella revolutionen, dvs. de finansiella marknadernas framväxt och höga internationella integration, eliminerades samtidigt förutsättningarna för den typ av selektiv och interventivistisk penning- och finanspolitik som utvecklades under andra världskriget och under Bretton Woods-perioden.⁹⁴

Systemskiftet i början av 1990-talet var också associerat med den djupaste lågkonjunkturen under efterkrigstiden. Detta politikbyte har därför tilldragit sig mest intresse i den allmänna debatten.⁹⁵ Det bör dock ses mot bakgrund av de föregående politikbytena. 1990-talets systemskifte följde som en reaktion på 1970- och 1980-talens politik.

⁹² I själva verket undergrävde den finansiella avregleringen den svenska modell som utvecklades under efterkrigstiden. Denna modell vilade nämligen på en politisk kontroll av de finansiella marknaderna. När denna kontroll försvann, kom "modellen" i gungning.

⁹³ Systemskiftet kan också tolkas inom ramen för den gängse makromodellen för en öppen ekonomi, den s.k. Mundell–Fleming-modellen. Modellen framhåller hur den inbördes "rangordningen" mellan penning- och finanspolitiken beror på valet av växelkursregim. Vid fast växelkurs blir penningpolitiken bunden av ett enda mål, nämligen att försvara växelkursen. Finanspolitiken får huvudrollen i den kortsiktiga stabiliseringspolitiken. Vid rörlig växelkurs blir förhållandet det omvända. Finanspolitiken förlorar sin "effektivitet" och penningpolitiken får en starkare roll.

⁹⁴ Den finansiella revolutionens effekter på svensk stabiliseringspolitik och den politiska miljön diskuteras bl.a. i Jonung (1997) och Lindgren (1998).

⁹⁵ Se genomgången i kapitel 9.

3.4 De svenska politikbytena i internationellt perspektiv

Den sekvens av politikbyten som har sammanfattats i tabell 3.1 ger ett intryck av betydande konjunkturpolitisk eller stabiliseringspolitisk aktivism och experimentlusta. Vid en internationell jämförelse förefaller Sverige vara avvikande på detta område under åren 1970–95 i den dubbla bemärkelsen att vårt land dels prövade olika stabiliseringspolitiska strategier i större utsträckning än andra länder, dels höll fast vid dem mer "envist" än vad som var fallet i utlandet.⁹⁶ Följande uppräkningslista får illustrera denna tolkning.

- Inget annat OECD-land utvecklade under OPEC I-krisen en s.k. "överbrygningspolitik" i en sådan grandios skala som Sverige 1974–76.
- Inget annat OECD-land genomförde i samband med OPEC II-krisen en offensiv växelkursnedskrivning liknande den svenska "superdevalveringen" i oktober 1982 för att åstadkomma ett utrymme för expansion.
- Inget annat OECD-land satsade så hårt på ett försvar av sin fasta växelkurs som Sverige under den internationella valutakrisen 1992–93 genom kombinationen av höga räntor och omfattande interventioner på valutamarknaden.
- Inget annat OECD-land tillät en så snabb försämring i de offentliga finanserna som Sverige under 1990-talskrisen.

⁹⁶ Internationellt genomförs flera politikbyten under 1970- och 1980-talen, men dessa är huvudsakligen av engångskaraktär. Reagan och Thatcher svarade för politikbyten som hittills varit bestående. När Mitterrand kom till makten i Frankrike, sökte han bedriva en expansiv stabiliseringspolitik under 1981–82. Politiken lades dock snabbt om genom devalvering, åtstramning samt anpassning till tysk stabiliseringspolitik – en följsamhet som sedan dess varit vägledande för fransk ekonomisk politik.

Till listan bör läggas att stabiliseringspolitiken i Sverige troligen har utformats i närmare diskussion och samarbete mellan regeringen-Finansdepartementet och företrädare för den nationalekonomiska professionen än i de flesta OECD-länder.⁹⁷ Den svenska ekonomkåren torde inta internationellt sett en framskjuten position när det gäller utformningen av stabiliseringspolitiken – en tradition som går långt tillbaka i tiden. Det är framför allt en påverkan från SNS Konjunkturråd som har uppmärksamats i diskussionen om stabiliseringspolitiken.⁹⁸

Det är en öppen fråga hur stort ekonomernas faktiska inflytande på stabiliseringspolitiken har varit. Stabiliseringspolitiken tillkommer i ett politiskt kraftfält med många influenser: ekonomerna står för ett av bidragen. Detta bidrag har sällan varit entydigt eftersom ekonomerna inbördes haft skilda tolkningar och budskap.⁹⁹

⁹⁷ Det är svårt att jämföra nationalekonomernas inflytande på stabiliseringspolitiken i olika länder. Det förefaller finnas en allmän uppfattning att svenska ekonomer haft en större påverkan på den faktiska utformningen av politiken än vad fallet varit i andra länder. Se också diskussionen i kapitel 6.

⁹⁸ Bergström (1993, s. 160) noterar i Nationalekonomiska föreningens debatt om 1991 års finansplan att Konjunkturrådet efter 1985 "har varit märkvärdigt framgångsrikt när det gäller att få sina rekommendationer omsatta i praktisk politik. Ibland har jag fått intrycket att man i Finansdepartementet sida för sida och förslag för förslag har skrivit av de senaste rapporterna från SNS Konjunkturråd." För en diskussion av SNS-gruppens inflytande, se bl.a. Söderström (1996) och Ullenhag (1998).

⁹⁹ Dessutom torde ekonomerna ha haft en benägenhet att överbetona sin roll. Se bl.a. Feldt (1996) och Jakobsson (1996) om ekonomernas roll.

4 Teorier för politikbyten

"Why policies change, however, is not a well-understood phenomena." Bennet och Howlett (1992, s. 275)

Politiker ändrar sin politik. Detta gäller inom alla områden, från utrikes affärer och sjukvård till energiproduktion och pensionssystem. Kartläggningen av bytena i den svenska stabiliseringspolitiken bör i denna rapport betraktas som en belysning av det allmänna problemet att förklara varför politik förändras.

I detta kapitel sammanfattas först några svar som nationalekonomer brukar ge på frågan: varför ändras den ekonomiska politiken? Därefter presenteras den statsvetenskapliga litteraturen om politikbyten som ett lärande. Diskussionen sammanfattas i en ram som används i det följande för att studera och förklara omläggningarna av den svenska stabiliseringspolitiken. Vårt syfte är att använda forskningen kring politikinläring för att pröva ett nytt perspektiv på de svenska politikbytena.¹⁰⁰

4.1 Traditionella teorier för byten av stabiliseringspolitik

Det finns inte någon allmänt accepterad nationalekonomisk teori för byten av stabiliseringspolitik.¹⁰¹ Den gängse litteraturen består av analyser av ekonomisk politik inom givna modellramar. Sällan berörs frågan varför valet av strategi ändras, varför beslutsfattare väljer att förkasta en

¹⁰⁰ Det finns andra tolkningar av det stabiliseringspolitiska förloppet 1970–95 som är alternativ till lärandeansatsen. Två sådana diskuteras kortfattat i appendix 2.

¹⁰¹ Se t.ex. följande citat från Boltho (1994, s. 79): "Economic theory throws little light on the reasons for why countries may suddenly change their fiscal policies."

gammal "modell" och övergå till en ny "modell".¹⁰² Några ansatser går dock att spåras, som regel kopplade till analysen av enstaka episoder av politikbyte. Här granskas t.ex. Reagans och Thatchers politikomläggningar, övergången till mer aktiv finanspolitik under 1930-talet eller politikskiften i tredje världen. (Se appendix 3 rörande litteraturen kring politikbyten). Även om litteraturen sällan behandlar sekvenser av politikbyten är den relevant för vår granskning av politikbytena i Sverige under perioden 1970–95.

De vanligaste drivkrafterna bakom byten av stabiliseringspolitik enligt den nationalekonomiska litteraturen kan sammanfattas i följande sex punkter.¹⁰³ Någon systematisk studie eller översikt av dessa har vi inte funnit.¹⁰⁴

4.1.1 En kris eller exceptionell händelse

Den grundläggande förutsättningen för ett byte av politik är som regel någon form av chock eller kris som skapar en akut makroekonomisk obalans. Denna kan ta sig olika former. Det kan vara en spekulationsvåg mot en fast växelkurs, en kraftig uppgång i priset på en strategisk produkt som olja, en kostnadskris med utslagning av industrier och selsättning, ett snabbt växande budgetunderskott, en hotfull utveckling av bytesbalansen, galloperande inflation, en finansiell kris eller ett krigs-utbrott.¹⁰⁵

¹⁰² Ekonomer har förhållandevis goda kunskaper om hur ett ekonomiskt-politiskt system fungerar – inte bara stabiliseringspolitiskt – när det väl är etablerat. Kunskapsläget är sämre när det gäller frågor kring övergången ("transition") från ett system till ett annat. Denna brist på kunskap gäller inte bara drivkrafterna bakom övergången utan även de ekonomiska processerna under själva övergången. 1990-talets krisförlopp i Sverige kan tolkas som en illustration på denna tes.

¹⁰³ Sammanställningen bygger på bl.a. Boltho (1994), OECD (1988) och Williamson (1994).

¹⁰⁴ Ett försök till systematik finns i Hood (1994). Hans ansats är främst inspirerad av litteraturen kring "public administration". I sin granskning av byten av politik inom vitt skilda områden för ekonomisk politik drar Hood (1994, s. 2) slutsatsen: "there is no single accepted explanation of these policy reversals."

¹⁰⁵ De kanske mest drastiska exemplen på hur en makroekonomisk obalans skapar byten av stabiliseringspolitik kan hämtas från episoder med hyperinflation. Varje hyperinflation når förr eller senare en fas då de ansvariga tvingas att bryta den ständigt växande inflationstakten och övergå till en annan form av stabiliseringspolitik. Se här t.ex. Sargent (1982).

Krisen tvingar de ansvariga för stabiliseringspolitiken att "göra något", att formulera en politisk reaktion. Passivitet uppfattas som tecken på inkompetens och oduglighet och inbjuder därmed till kritik. Reaktionen kan i princip ta sig två former, antingen "more of the same", vilket är liktydigt med en oförändrad kombination av mål och medel, eller ett politikbyte, dvs. ett val av nya mål och/eller medel. Politikomläggningen kan i sin tur var mer eller mindre omfattande beträffande valet av mål och medel. Ju allvarligare och ju mer akut chocken uppfattas, desto större sannolikhet för ett politikbyte.

Krisen blir ofta ett tillfällesfönster ("window of opportunity"). Den skapar ett medvetande hos de ansvariga om behovet av ett politikbyte samtidigt som krisen ökar allmänhetens acceptans och förståelse för ett byte. Hur detta tillfälle utnyttjas bestäms av dem som är ansvariga för politiken.¹⁰⁶

Den akuta krisen är således en viktig faktor bakom omläggningar av stabiliseringspolitiken. Politiker är huvudsakligen passiva när allt förefaller lugnt på den konjunkturpolitiska fronten. Det finns dock exempel på politikomläggningar som *inte* drivits fram av en akut kris – fast de förefaller mer sällsynta. Beslutet av Riksbanken i november 1985 av avreglera den inhemska kreditmarknaden togs under en "stillsam" makroekonomisk fas. Samma gäller för en rad utbudsorienterade reformer i Sverige i slutet av 1980-talet.¹⁰⁷

4.1.2 Synen på den rådande politiken

Förekomsten av politikbyten påverkas starkt av hur den rådande "gamla" politikens verkningskraft uppfattas. Ju mer den etablerade politiken framstår som otillräcklig och misskrediterad, desto större sannolikhet för ett politikbyte. För den händelse den föregående politiken tolkas som en störningskälla i sig, i extremfallet som orsaken till det stabili-

¹⁰⁶ Begreppet "windows of opportunity" inom internationell politik analyseras av bl.a. Lebow (1984). Bergström (1992, s. 12) använder ett liknande begrepp, "det formativa momentet", hämtat från en studie av Bo Rothstein:

"Vissa historiska ögonblick är mer öppna för systemskiften, för stora institutionella förändringar, än andra. Statsvetaren Bo Rothstein kallar dem i en ny bok för historiens "formativa moment". Det utmärks av att många tappat förtroendet för att dittillsvarande lösningar, institutioner och beslutsnivåer kan klara periodens uppgifter...

I det formativa momentet är samhället vidöppet för förändringar. Med det är inte givet vilka de blir. Analyskraften och den politiska skickligheten betyder mycket."

¹⁰⁷ Williamson (1994) noterar att några länder sökt genomföra "systemskiften" utan att dessa steg vidtagits i samband med en akut kris.

seringspolitiska problemet, kommer de ansvariga att ha starka incitament att välja ny väg.

Begreppet uthållighet eller hållbarhet ("sustainability") är centralt i detta sammanhang. Om den rådande politiken uppfattas som förknippad med svag uthållighet, som identisk med ett politikmisslyckande ("policy-failure"), påskyndas ett politikbyte.¹⁰⁸ Kravet att utforma politiken på ett alternativt sätt kan växa sig så starkt att de ansvariga tvingas till ett byte eller att de sveps undan i den politiska processen av nya makthavare, som vinner sin maktställning genom att lova att lägga om politiken.¹⁰⁹

4.1.3 Synen på den alternativa politiken

Ett byte av politik underlättas av förekomsten av alternativa teorier eller tolkningar som förespeglar ett bättre resultat än den rådande "gamla" politiken. En ny teori som är förknippad med konkreta förslag till åtgärder och som utlovar omedelbara effekter på kort sikt har goda chanser att vinna uppmärksamhet, i synnerhet i ett krisläge. Politikbyten påskyndas om den alternativa teorin är accepterad och förespråkad av ledande ekonomer, politiker och byråkrater. Ju större konvergens och samsyn rörande alternativet, desto större sannolikhet för ett politikbyte. Bytet till en alternativ politik behöver inte i sig innebära ett steg mot en "bättre", mer framgångsrik, strategi. Den ekonomiska historien rymmer episoder då "sämre" politik har blivit resultatet av en omläggning.

Alternativen till den förda politiken framförs ofta av olika grupper av politik-påtryckare, aktiva på marknaden för idéer vid sidan av regeringen och oppositionen. Dessa politik-påtryckare kan vara oberoende experter, forskare vid universiteten eller tankesmedjor ("think-tanks"). Politik-påtryckare har många gånger haft ett betydande inflytande i samband med byten av stabiliseringspolitiken. I Sverige har den nationalekono-

¹⁰⁸ OECD (1988) lägger stark vikt vid hur uthålligheten i politiken uppfattas. Samma argument kommer igen i diskussionen kring drivkrafterna bakom valutaspekulationen under EMS-krisen 1992–93. Ett land vars politik inte uppfattades som uthållig drog till sig spekulation – även om ekonomin på kort sikt föreföll vara i balans.

¹⁰⁹ Politiken kan läggas om i syfte att prova något annat ("try something else") enligt Feldstein (1994, s. 3). Han utesluter inte att 1980-talets amerikanska politikbyte med dess starka inriktning på marknadsorienterade reformer kom till i besvikelsen över 1970-talets stagflation i USA. Det gällde att göra något annat.

Bytet av ekonomisk politik i bred bemärkelse var för övrigt mer omfattande i engelsktalande länder än i övriga OECD-länder. Castles (1990) söker förklara detta mönster.

miska kåren som regel fungerat som producenter av nya förslag. SNS Konjunkturråd har sedan sin tillkomst 1974 påverkat det stabiliseringspolitiska tänkandet i betydande utsträckning.

Den nationalekonomiska doktrinhistorien belyser idéernas roll bakom ekonomisk politik, hur nya teorier och synsätt växer fram inom den ekonomiska forskningen, hur de omfattas av en växande grupp ekonomer och hur de så småningom sugts upp av de ansvariga för den ekonomiska politiken och till slut leder till ett politikbyte. Den omfattande litteraturen kring de ekonomiska teoriernas spridning och påverkan på den faktiska politiken visar att det är inte tillräckligt med nya idéer. De måste kombineras med andra faktorer innan en politikomläggning äger rum.¹¹⁰

4.1.4 Exceptionella beslutsfattare

Politikbyten har vid ett antal tillfällen drivits fram av viljestarka, målmedvetna och energiska beslutsfattare eller "pådrivare". De har som regel varit politiker eller byråkrater som varit övertygade om att de har en mission att fylla och dessutom besuttit förmågan att utöva ett effektivt ledarskap. De har trott på förnyelse och förmått genomdriva den, ibland genom att entusiasmera sin omgivning, väljarna och regeringskollegor, ibland genom att strunta i politiska reaktioner i hopp om att på lång sikt "få rätt".

I litteraturen om 1980-talets politikbyten brukar Margaret Thatcher i Storbritannien, Ronald Reagan i USA och Roger Douglas i Nya Zeeland framställas som exponenter för dylika "exceptionella" politiker som i kraft av sin övertygelse och personlighet kunnat lägga ut en ny kurs.¹¹¹ Listan kan göras längre med namn från den tredje världen. Lika väl som det funnits unika politiker som genomfört förnyelse, har det funnits extraordinära politiker som slagit vakt om status quo och därmed blockerat förändring.¹¹²

¹¹⁰ Se t.ex. Colander och Coats (1989) för en översikt över amerikanska erfarenheter av spridningen av nya ekonomiska idéer.

¹¹¹ I introduktionen till en översikt över amerikansk ekonomisk politik under 1980-talet instämmer Feldstein (1994, s. 3) i beskrivningen av Ronald Reagan som en "great communicator". Reagans personliga egenskaper bidrog till omläggningen av amerikansk politik under hans presidentskap – även om Reagans kunskaper i ekonomi knappast imponerade på hans rådgivare.

¹¹² Ett exempel: Gunnar Sträng fungerade delvis som en broms på Riksbankens strävan mot avreglering så länge som han var ordförande i riksbanksfullmäktige. När han lämnade denna post, underlättades avregleringsprocessen.

4.1.5 Politiska val

I demokratiska samhällen skapar den politiska kampen om regeringsmakten i samband med de politiska valen incitament för byten av stabiliseringspolitik. Före valet söker såväl regeringen som oppositionen formulera ekonomiska program som del av valplattformen. Processen öppnar för nya idéer och tolkningar, i synnerhet har oppositionen starka incitament att utforma ett alternativ till den rådande politiken. Oppositionen har också större möjlighet än regeringen att bryta med tidigare förslag, föreställningar och program.

Valen förstärker således marknaden för nya politikförslag, skapar efterfrågan på nya program och ökar samtidigt utbudet av alternativ från debattörer, politikrådgivare m.fl. Valen inbjuder till utvärdering av den ekonomiska politiken. Politiker står öppnare för nya förslag och åtgärder strax före och efter allmänna val än under själva mandatperioden.

Den regering som vinner makten efter valet har alltid – oberoende av om valet återbördar den gamla regeringen till makten eller ersätter den med en ny hämtad från den forna oppositionen – en unik möjlighet att bryta med den tidigare politiken.¹¹³ Detta gäller i synnerhet under den första tiden efter valet – under de "hundra dagarna" – innan rutinen i regeringsarbetet på nytt sätter in och låser den ekonomisk-politiska strategin.

Medför valutslaget ett maktskifte, har den nya regeringen som regel incitament att bryta med det förgångna, att markera en kursändring i förhållande till den föregående regeringen. Den nya regeringen kan ha vunnit makten genom sin kritik av den gamla regeringens hantering av samhällsekonomin och genom löften om ny ekonomisk politik, vilket ofta är liktydigt med en omläggning av stabiliseringspolitiken. Valutslagen i dagens demokratier påverkas av konjunkturförloppet, vilket förstärker frestelsen att markera förnyelse inom detta område.

Utomlands har politikbyten varit nära kopplade till skiften vid makten. Brotten i t.ex. amerikansk ekonomisk politik under detta sekel är ofta knutna till presidentvalen. Roosevelts New Deal på 1930-talet, Kennedy-Johnson-administrationens betoning av hög tillväxt och Reagans utbudspolitik illustrerar denna tes.

Lika väl som valutslagen kan underlätta politikbyten, kan de också fungera som en broms på förändring. Majoriteten av väljarna kan vara

¹¹³ Resonemanget kan illustreras med de svenska erfarenheterna. Här ges omedelbart efter valet "ett handlingsutrymme" enligt Hans Bergströms diskussion (1987). Se också Rose (1993, s. 48): "During short periods, whether the 100-day 'honeymoon' of a newly elected president or the duration of a political crisis, measures that have always been technically feasible suddenly become politically desirable too".

konservativa och vilja slå vakt om det bestående. Därmed kan ett byte av ekonomisk politik hindras eller fördröjas.

Diskussionen om valens roll bör också uppmärksamma forskningen kring den politiska konjunkturcykeln. Denna betonar att stabiliseringspolitiken påverkar valutslag. Det finns därför drivkrafter för den sittande regeringen att utforma stabiliseringspolitiken *före* valet så att dess chans att återväljas maximeras, vanligtvis genom en expansiv politik. Efter valet blir uppgiften att neutralisera den expansiva politiken, för att i lagom tid innan nästa val åter kunna expandera. Denna litteratur bygger på en valtaktisk användning av medlen för stabiliseringspolitiken *inom* ramen för "normal" rutinmässig politik. Den utgör inte i sig en teori för byte av mål/medel utan en teori rörande den tidsmässiga profilen på stabiliseringspolitiken.¹¹⁴

4.1.6 Ändrade institutionella ramar

Varje stabiliseringspolitisk regim vilar på en viss institutionell ram eller vissa institutionella förutsättningar/restriktioner. Den institutionella ramen är ett vitt begrepp. Den omfattar bl.a. omvärldens ekonomiska politik, den finansiella teknologin, graden av valuta- och kreditmarknadskontroller, den gällande konstitutionen, sammansättningen av väljarkåren – i korthet hela incitamentsstrukturen inom vilken stabiliseringspolitiken utformas. Om denna ram ändras, ändras som regel också stabiliseringspolitikens karaktär. Nya förutsättningar tenderar att driva fram byten av politik.

Stabiliseringspolitikens historia utgör en god illustration av denna tes. Sammanbrottet för mellankrigstidens guldmyntfot under 1930-talet öppnade för en mer aktiv inhemsk penning- och finanspolitik. Andra världskriget medförde att Sverige isolerades från internationella impulser. Detta var förutsättningen för krigets regleringar av svensk ekonomi. Många av dessa fortlevde sedan långt efter krigsslutet såsom valutaregleringen och hyresregleringen. Framväxten av en inhemsk och utländsk finansiell marknad under 1970-talet, vilken undergrävde effektiviteten i Riksbankens system av kreditmarknadskontroller, var en viktig faktor bakom Riksbankens beslut att avreglera kreditmarknaden under 1980-talet.

¹¹⁴ Se t.ex. översikten rörande den svenska politiska konjunkturcykeln i Jonung (1989, kapitel 5).

Ovanstående sex punkter är koncentrerade på omständigheter som underlättar eller bidrar till politikbyten.¹¹⁵ Sannolikheten för ett politikbyte beror på hur dessa faktorer samverkar. Det går dock inte att ange vilka omständigheter som är nödvändiga eller tillräckliga för ett byte. Dessa sex punkter representerar snarast en checklista att användas vid studiet av politikbyten.

4.2 Politikbyten som resultat av inläring

Politikbyten har sedan länge studerats av andra vetenskaper än nationalekonomin, främst inom statsvetenskapen. Traditionellt har statsvetare sett politik och därmed politikbyten som följd av konflikter mellan olika grupper, klasser och partier i samhället. Under de senaste 20-30 åren har ett alternativt eller kompletterande synsätt utvecklats, som betonar inläringens eller lärandets roll vid politikbyten. Den bärande tanken är att politiker, byråkrater, experter, organisationer, myndigheter och väljare lär sig av utfallet av tidigare politik, såväl av vad som uppfattas som framgångar som misslyckanden. De anpassar dagens politik efter lärdomarna från gårdagens.

I denna litteratur analyseras frågor som när politiker lär sig, vilken typ av information de lär sig av, vad de lär sig, när lärdomarna omsätts i "ny" politik och vilka konsekvenser som läroprocessen ger upphov till. Vidare studeras vilka beslutsfattare som lär sig. Är det byråkrater, experter, regeringens medlemmar eller utomstående som tar ledningen i läroprocessen?

Litteraturen kring politikinläring har inte den fasta struktur som är vanlig inom nationalekonomisk teori. Ett skäl till avsaknaden av struktur är att diskussionen faller tillbaka på så skilda vetenskaper som statskunskap, psykologi, sociologi, organisationsteori och historia. Några författare har dessutom stark benägenhet att införa egna klassificeringsscheman och definitioner.

Ett centralt problem är att överhuvudtaget definiera vad som menas med inläring eller lärande ("learning"). Litteraturen innehåller en rad taxonomier.¹¹⁶ Hecló (1974) svarar för ett av de tidigaste bidragen till

¹¹⁵ Ideologier och särintressen intar inte en omedelbar plats bland de sex punkterna. Inflytandet från dessa krafter är snarare indirekt genom påverkan på de allmänna valen och därmed på sammansättningen av regeringen, vilken i sin tur bestämmer stabiliseringspolitiken.

¹¹⁶ För en översikt se bl.a. Bennet och Howlett (1992), vilka koncentrerar sig på sambandet mellan inläring och politikbyte samt bidragen i Breslauer och Tetlock, red. (1991) vilka analyserar inläringens roll under det kalla kriget vid utformningen av amerikansk och sovjetisk säkerhetspolitik.

området i en analys av framväxten av socialpolitiken i Storbritannien och Sverige. Den ser han som bl.a. ett resultat av inläring ("political learning"), där en elit, i det här fallet förvaltningen, spelat en central roll genom sitt kontinuerliga inflytande på politiken. Det svenska utredningsväsendet räknar han också som en del i den politiska läroprocessen.¹¹⁷ Hall (1993) definierar "social learning" som ett förlopp där nya idéer om den ekonomiska politiken gradvis tränger fram till de ansvariga för stabiliseringspolitiken och leder till byte av politik. "Government learning" är det centrala begreppet hos Etheredge (1981). Även här är det en elit, förvaltningen, som lär av erfarenheter och anpassar sin organisation och politik därefter. Rose (1993) diskuterar "lesson-drawing", dvs. processen där beslutsfattare lär sig av den politik som drivits tidigare, såväl inom landet som utomlands. Andra forskare laborerar med andra definitioner av "learning".

Den empiriska forskningen kring inläring och politikbyten är av sent datum. Den vilar på fallstudier av olika historiska förlopp, i första hand hämtade från utrikespolitiken och försvarspolitiken. Ett återkommande inslag belyser hur politiken styrts av någon specifik, ofta "traumatisk", episod, vilken avsatt djupa spår i minnet hos politiker, beslutsfattare och väljare, i vissa fall hos hela generationer. Inom denna genre finns analyser av hur politiker, experter och andra "policy-makers" påverkats av "lärdomarna" från historien; från händelser som Versailles-freden, München-avtalet, Pearl Harbor, Korea-kriget, Kuba-krisen, Vietnam-kriget osv. Det empiriska arbetet bygger inte på några formella tester av hypoteser eller teorier utan på traditionella undersökningar av arkiv, memoarer, dagboksanteckningar, intervjuer, pressdebatter, meningsutbyten i parlament och kongresser m.m. i syfte att konstruera en bild av inläringen och dess konsekvenser för politiken.

Få empiriska studier inom detta område har berört stabiliseringspolitiken. Detta har knappast varit ett primärt intresseområde för statsvetare eller historiker. Undantag är bl.a. Hall (1993) och Oliver (1997) vilka diskuterar inläringens betydelse för Thatcher-regeringens stabiliseringspolitik.

Det finns en mer traditionell nationalekonomisk litteratur kring lärdomar av stabiliseringspolitiken av typen "Lessons from the Great Depression", "Lessons of the 1930s", "Lessons from the Great Crash"

¹¹⁷ Heclós synsätt sammanfattas i följande citat återgivet i flera bidrag: "Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty – men collectively wondering what to do ... Policy-making is a form of collective puzzlement on society's behalf." (Hecló (1974, s. 305)).

etc.¹¹⁸ Denna är som regel fokuserad på vad ekonomer och politikansvariga bör lära sig av olika stabiliseringspolitiska episoder.¹¹⁹ I vissa fall pläderar dessa bidrag för en specifik kausal tolkning och kritiserar alternativa historieskrivningar. Denna litteratur handlar inte om hur politikansvariga lär sig och hur de ändrar sin politik, vilket är det bärande temat hos studier byggda på inlärningsansatsen.

4.3 Svensk stabiliseringspolitik som en läroprocess

Litteraturen om politikinläring öppnar nya möjligheter och kan ge ett lovande perspektiv på den svenska stabiliseringspolitikens utveckling under det senaste kvartsseket. Vi skall här presentera en enkel ram att använda i fortsättningen för att belysa de stabiliseringspolitiska bytena med hjälp av denna ansats.¹²⁰

Som utgångspunkt väljer vi följande definition på politikinläring. Politikinläring äger rum när de politikansvariga medvetet anpassar målen och/eller medlen för stabiliseringspolitiken med hänsyn till

¹¹⁸ Titlarna är hämtade från litteraturen kring 1930-talets internationella depression.

¹¹⁹ I en kortare uppsats ställer Borchardt (1985, s. 23) frågan om samhällen kan lära sig av ekonomiska kriser och svarar: "Of course societies have learnt from economic crises. It would be absurd to assume that we never learn from history – how else are expectations formed and institutions developed and changed?" Han varnar sedan för felaktig användning av den ekonomiska historien vid utformningen av dagens politik.

¹²⁰ Nationalekonomisk teori står inte främmande för studiet av läroprocesser. Sådana har modellerats i olika sammanhang. Teorin om adaptiva inflationsförväntningar bygger explicit på ett (mekaniskt) schema där skillnaden mellan ut-fall och prognos leder till justering av den nya prognosen. Teorin för rationella förväntningar har byggts ut med olika antaganden om läroprocesser. Spelteorin har utvidgats till att omfatta lärande.

tidigare erfarenheter och ny information.¹²¹ Vi betraktar således ändrat politikbeteende som resultatet av en inlärningsprocess.¹²² Denna definition har fördelen att någon skillnad mellan politikinläring och politikbyte inte behöver göras. Det är nämligen empiriskt svårt att "mäta" inlärningsprocesser som är skilda från ändrat beteende.¹²³

Fokus vilar i fortsättningen på de ansvariga för stabiliseringspolitiken: regeringen, i synnerhet Finansdepartementet, och Riksbanken. Vidare uppmärksammas de ekonomer som förklarar det ekonomiska utfallet och framfört rekommendationer rörande stabiliseringspolitiken.

Läroprocessen i samband med de svenska politikbytena 1970–95 belyses här med hjälp av följande fyra frågor inspirerade av litteraturen om politikinläring:

- (i) När lärde sig de politikansvariga att byta politik?
- (ii) Varifrån kom informationen som styrde lärandet och därmed politikbytena?
- (iii) Hur drog politiker lärdomar av de historiska erfarenheterna?
- (iv) Vilka konsekvenser fick läroprocessen på stabiliseringspolitiken?

¹²¹ Denna definition på politikinläring sammanfaller med den som används av bl.a. Hall (1993, s. 274) som definerar "social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such a process." Liknande definition finns hos Breslauer och Tetlock, red. (1991, s. 35) och Haas (1991, s. 63)

¹²² Detta är en begränsad tolkning av begreppet politikinläring. Se bl.a. Levy (1994, s. 289–91) för alternativa definitioner av policy-learning inom utrikespolitiken. Några forskare har sökt göra en åtskillnad mellan inläring och "adaptation", där adaptation är en anpassning som görs utan något inslag av lärande. Se t.ex. Breslauer och Tetlock, red. (1991, s. 46). Det torde vara omöjligt att empiriskt skilja mellan "adaptation" och "inläring" vid en analys av den svenska stabiliseringspolitiken. Av detta skäl likställs ändrat beteende med inläring i denna rapport.

¹²³ Jämför med citat från Bennet och Howlet (1992, s. 290) "We may only know that learning is taking place because policy change is taking place."

Låt oss se närmare på några allmänna forskningsresultat kring dessa fyra punkter under rubrikerna tidpunkten för inläring, informationskällorna, läroprocessens karaktär och läroprocessens konsekvenser.¹²⁴ Vår ansats vilar på uppfattningen att svenska politiker har haft förmågan att lära och att de har omsatt sina nyvunna lärdomar i den praktiska politiken.¹²⁵

4.3.1 Tidpunkten för inläring

Forskningen kring politikinläring framhäver att den dominerande impulsen som drivit politiker till att lära sig ny politik har varit någon typ av omskakande händelse. Här är det frågan om händelser som kriser, krigsutbrott, krigsnederlag, politiska framgångar och misslyckanden som valsegrar och valförluster, vilka bidrar till nytänkande och öppnar för alternativ politik.¹²⁶ Ju djupare och allvarligare krisen eller katastrofen upplevts, desto starkare har incitamenten varit att lära av krisen.

Så länge som allt är lugnt och följer det normala mönstret, är incitamenten för att ompröva etablerade föreställningar svagare. Lärandet är i och för sig en kontinuerlig process, men genomslaget för nya lärdomar är koncentrerat kring vissa icke-kontinuerliga (diskreta) brott i utvecklingen.¹²⁷

¹²⁴ Studiet av politikinläring kan organiseras på många vis. De fyra frågorna ovan ligger nära uppdelningen hos Jervis (1976, s. 218). Han skiljer mellan tre aspekter: "what is the process by which people extract lessons from a given event ... what kinds of events have the greatest impact ... what general kinds of lessons commonly result." För andra ansatser se bl.a. Bennet och Howlett (1992, s. 278) som ser på vilka som lär sig, vad de lär sig och vilka effekter som lärandet har på politiken.

¹²⁵ Litteraturen ger olika bilder av politikernas förmåga att lära sig: från uppfattningen att de snarast är oförmögna att inhämta ny kunskap till synen att de är högst aktiva på inlärningsfronten. Vår uppfattning är att den politiska konkurrensen driver fram ett lärande. De politiker som inte lär av nya förhållanden kommer att konkurreras bort från den politiska makten av politiker mer öppna för ny information och därmed för ny politik. Se här bl.a. Etheredge (1981, s. 90–109).

¹²⁶ Breslauer (1991, s. 837) formulerar detta mönster på följande vis: "high-magnitude traumas, directly experienced" är den främsta drivkraften bakom lärandet.

¹²⁷ Nye (1987, s. 398), Breslauer (1991, s. 853) m.fl. poängterar hur hela generationer har lärt sig av en omvälvande händelse som fastnat i det kollektiva minnet och sedan påverkat politiken under lång tid framöver. Första världskriget, München-överenskommelsen och dess konsekvenser samt angreppet på Pearl Harbor brukar framföras som exempel på denna typ av traumatiska händelser som präglar generationer.

Dessa allmänna slutsatser, främst hämtade från utrikes- och försvarspolitiken, kan även illustreras från den ekonomiska historien. Djupa och långvariga ekonomiska kriser har vid ett antal tillfällen utlöst ett sökande efter nya lösningar för den ekonomiska politiken. Det kanske bästa exemplet är 1930-talets världsdepression vilken i Sverige öppnade för Stockholmskolans teorier och på den internationella arenan för Keynes nya ansats rörande sysselsättningsproblemet.

Tidpunkten för inläringen behöver i sig inte sammanfalla med tidpunkten för genomförandet av bytet av politik. Tiden ett parti eller politiker tillbringa i opposition skapar enligt vissa forskare incitament för sökandet efter ny kunskap, vilken kan omsättas vid återkomsten till den politiska makten. En krissituation kan också tas som intäkt för att genomföra ett politikbyte som de politikansvariga länge har önskat göra men inte funnit någon "politisk" ursäkt för tidigare.¹²⁸

I denna rapport har vi försökt kartlägga de tidpunkter som varit särskilt kritiska för inläringen, dvs. när de politikansvariga haft starkast incitament att låta sig påverkas av ny information beträffande stabiliseringspolitiken.

4.3.2 Informationskällorna

Enligt den centrala slutsatsen i forskningen är den egna erfarenheten den mest inflytelserika informationskällan vid politikbyten. Detta innebär fokus på det egna landets historia, i synnerhet på händelser som beslutsfattare själva har deltagit i eller upplevt på nära håll.¹²⁹ Ställda inför ett problem söker beslutsfattare vägledning genom att söka upp och studera vad de uppfattar som ett relevant historiskt förlopp – en passande-historisk jämförelse. "Historien" utnyttjas och tolkas för att finna "lär-

¹²⁸ Politikbytet behöver inte nödvändigtvis vara förenat med den akuta krisen. Den socialdemokratiska regeringen valde att annonsera en omläggning av sin Europa-politik i samband med en räntekris 1990.

¹²⁹ Se t.ex. Dolowitz och Marsh (1996, s. 351): "When policy makers begin searching for lessons, their own country's past is the logical place to begin." Denna slutsats har stöd av bl.a. Rose (1993) och Jervis (1973, s. 239): "nations are also more influenced by their own experiences than by others."

domar" att omsättas i dagens politik.^{130 131} Beslutsfattare förefaller dessutom i första hand söka vägledning från det i tiden närmast liggande förloppet som anses jämförbart med dagens utveckling. Det är med andra ord den senaste krisen eller kriget som styr politiken inför nästa kris eller krig.

För beslutsfattare är användningen av "historien" en metod att bringa ordning i informationsflödet, att minska osäkerheten och kostnaderna för beslut samt samla stöd för förslag till åtgärder. I en värld av osäkerhet och ofullständig kunskap rörande komplicerade och delvis okända förlopp, ofta med krav på omedelbar handling, blir utnyttjandet av den historiska lärdomen en rationell reaktion.¹³² Detta tema kan illustreras med ett till synes oändligt antal historiska episoder.

Många bedömare betonar att "historien" i sig inte ger upphov till entydiga lärdomar. Tolkningen av historien beror på den ideologi, de förutfattade meningar m.m. som beslutsfattare hyser. Den politiska kampen blir därför ofta en kamp om vilken historisk analogi som är den mest rimliga eller relevanta.¹³³

Utländska erfarenheter utgör också källa för information bakom politikbyten, fast med ett klart svagare inflytande. Det finns många exempel på politikimport och politikexport inom såväl mellan länder. Fenomenet

¹³⁰ Se t.ex. Johansson (1996, s. 51) om historiens roll som vägledning för förklaring: "Historia i vid mening är ett av våra viktigaste hjälpmedel i vår orientering i världen. Vi strävar ständigt att genom historiska jämförelser göra världen begriplig. Nya företeelser söker vi inordna och klassificera utifrån tidigare historiska erfarenheter."

¹³¹ Se t.ex. May (1973) som granskar hur amerikansk utrikespolitik från andra världskriget till Vietnamkriget vilade på lärdomarna från historien. Planeringen inför freden efter andra världskriget var baserad på erfarenheterna från tiden efter första världskriget. Den amerikanska reaktionen under Koreakriget och Vietnamkriget byggde på tolkningen av mellankrigstidens förlopp. En central slutsats hos May är att de ansvariga för utrikespolitiken styrdes starkt av sin historietolkning.

¹³² Se t.ex. Jervis (1973, s. 220) "By making accessible insights derived from previous events, analogies provide a useful shortcut to rationality."

¹³³ Liknande strider om "historien" kan dokumenteras från samhällsvetenskaperna. Den livliga debatten bland ekonomer om orsakerna till 1930-talets kris är en god illustration av kampen om historieskrivningen. Längre tolkades erfarenheterna av 1930-talets depression främst som ett bevis för att penningpolitiken var ineffektiv under detta årtionde – vilket underlättade acceptansen för det keynesianska teoribygget med dess betoning av finanspolitik. Detta synsätt undergrävdes med tiden av en alternativ tolkning som såg krisen som ett resultat av kontraktiv penningpolitik. Penningpolitiken var med andra ord i hög grad "effektiv". Denna omtolkning av historien banade väg för nya synsätt rörande stabiliseringspolitiken i USA under 1970- och 1980-talen.

har betecknats som "policy transfer".¹³⁴ Den ekonomiska politiken har konvergerat bland västländerna under de senaste tio-tjugo åren. Denna konvergens kan ses som utfallet av en policy transfer där den typ av ekonomisk politik som utformats i främst USA, Storbritannien och Tyskland har accepterats och överförts till andra länder via olika demonstrationseffekter. I denna process har också OECD och IMF m.fl. internationella organisationer deltagit.

Information som driver läroprocesser genereras ibland i kretsar *utanför* de officiella beslutsfattarna. Här betonas inflytandet från olika grupper av "policy middlemen", "policy brokers" och "policy peddlers", dvs. mäklare av ny politikidéer.¹³⁵ Denna kommunikation kan även ske från tankesmedjor och internationella organisationer.¹³⁶ Beslutsfattare har dessutom motiv att uppmuntra och stödja en viss typ av forskning och visst tänkande i syfte att få fram information som kan underlätta ett önskat politikbyte.

För att sammanfatta: enligt forskningen om informationskällorna bakom politikbyten är det rimligt att främst granska den roll som information rörande utfallet av den förda finans- och penningpolitiken spelat vid de svenska politikbytena. Inflytandet från utländska erfarenheter samt impulser från den ekonomiska debatten och forskningen om stabiliseringspolitiken bör också uppmärksammas här.

4.3.3 Läroprocessens karaktär

Enligt det kanske mest "robusta" forskningsresultatet rörande läroprocessens karaktär har beslutsfattare en tendens att lära sig från "historien" genom ett analogiresonemang, där dagsläget jämförs med en historisk episod och beslutsfattare generaliserar från denna episod.¹³⁷

¹³⁴ Se t.ex. översikten i Dolowitz och Marsh (1996). Politikexport över gränserna behandlas bl.a. av Bennet (1991). Det svenska systemet med ombudsmän kan analyseras som ett exempel på politikexport från Sverige.

¹³⁵ Se bl.a. Bennet och Howlett (1992, s. 279–81).

¹³⁶ Etheridge (1981, s. 84) hävdar att "Most learning in Washington is probably created not from reading but through interpersonal relationships: living, sharing, talking with, going to meetings with, and gossiping about other people". Detta fenomen torde också vara av intresse för svenskt vidkommande där politikprocessen är i det närmaste helt koncentrerad till Stockholm.

¹³⁷ Se t.ex. Jervis (1976, s. 218) "Learning from history is revealed dramatically when decision-makers use a past event as an analogy for a contemporary one."

Analogin med det historiska förloppet fungerar för det första som en analys av orsakerna till utvecklingen. I nästa steg blir analogin underlaget för de politikansvarigas beslut och därmed också grunden för prognosen rörande det framtida utfallet. Beslut baserade på historiska episoder och jämförelser förvandlar därmed dessa till prognosbasen för effekterna av dagens politik.¹³⁸

Flera forskare har noterat att politiker och andra beslutsfattare har en stark benägenhet att sätta likhetstecken mellan dagens situation och något "relevant" historiskt förlopp – som regel det mest närliggande – utan att genomföra någon mer inträngande granskning av likheter och skillnader mellan gårdagens och dagens händelse. Beslutsfattare förefaller som regel genuint ointresserade av att utarbeta en djupare kausal-analys. Den politiska processen tycks inte inbjuda till denna typ av akti-vitet.¹³⁹

I den praktiska politiken tenderar analogin sedan till att förvandlas till en identitet. Beslutsfattare likställer dagens situation så starkt med en tidigare episod eller förlopp att de undviker att analysera och värdera skillnaderna mellan gårdagens och dagens betingelser. Dessa egenskaper hos lärandeprocessen belyses av Levy (1994, s. 294) som konstaterar att beslutsfattare ofta väljer

".... irrelevant analogies, minimize the differences between the analogy and the current situation, fail to search for alternative analogies, and stick with the analogy in spite of increasing evidence of its flaws."

Liknande slutsatser finns hos Jervis (1976, s. 228) som hävdar att

"Decision-makers usually fail to strip away from the past event those facets that depend on the ephemeral context. They often mistake things that are highly specific and situation-bound for more general characteristics because they assume that the most salient aspects of the results were caused by the most salient aspects of the preceding situation. People pay more attention to *what* has happened than to *why* it has happened."

¹³⁸ Se här bl.a. granskningen av amerikansk utrikespolitik hos Stenelo (1980, främst kap 5–7), som betonar hur "historien" användes som basen för prediktioner.

¹³⁹ Se t.ex. Jervis (1976, s. 229) som påpekar att "the search for causes is usually quick and oversimplified. ... Neither immediately after an event nor later, when they use the event as an analogy, do decision-makers engage in a thorough reconstruction and a self-conscious effort to examine critically the proposed causes."

Enligt resonemangen ovan förefaller politikansvariga hålla sig med en statisk bild av samhällsutvecklingen. De förmår inte att anpassa sin användning av "historien" till de nya omständigheter som gör att analogin med det tidigare förloppet inte är helt relevant för dagens beslut. I den utsträckning som den faktiska politiken bygger på denna typ av inlärning baserad på historiska analogier kan den lämpligen beskrivas som tillbakablickande ("backward-looking").¹⁴⁰

Lärandet kan antingen vara positivt eller negativt: beslutsfattare kan lära sig vad som bör göras eller vad som inte bör göras.¹⁴¹ Forskningen har även behandlat effekterna av politikframgångar ("policy success") och av politikmisslyckanden ("policy failures") på läroprocessen. Den tentativa slutsatsen är att politikmisslyckanden ger starkare incitament till lärande än politikframgångar. De senare bidrar till en fortsättning på den politik som anses ge upphov till framgång.¹⁴²

4.3.4 Läroprocessens konsekvenser

Egenskaperna hos läroprocessen, i det här fallet benägenheten hos beslutsfattare att dra felaktiga slutsatser av historien, får konsekvenser för utfallet av politiken. Litteraturen vimlar av episoder där alltför statiska analogiresonemang bäddat för misslyckanden, i vissa fall med katastrofala konsekvenser. Ett återkommande tema gäller hur militärstrateger har använt lärdomarna av det senaste kriget i planeringen inför det kommande kriget. 1871 års fransk-tyska krig bestämde den franska strategin inför det första världskriget. På samma sätt var första världskrigets erfarenheter styrande för det franska försvaret inför det andra världskriget, osv. I bägge fallen visade sig planeringen grundad på felaktiga tolkningar av historien. München-analogin, enligt Johansson (1991, 51) "den mest kända historiska analogin under efterkrigstiden" och "en tankebild av ofantlig betydelse", styrde den amerikanska reaktionen under Korea-kriget.

¹⁴⁰ Johansson (1996, s. 51) formulerar farorna med analogiresonemanget på följande sätt: "Det problematiska med analoga jämförelser är att de oftast bygger på ytliga kriterier. Utifrån ett par begränsade yttre likheter förs en företeelse in under en historiskt klassificerande rubrik."

¹⁴¹ Se t.ex. Rose (1993, s. 22)

¹⁴² Se bl.a. Levy (1994, s. 304–306).

Korea-analogin i kombination med München-analogin bidrog till det amerikanska engagemanget i Vietnam, vilket i sin tur gett upphov till en Vietnam-analogi osv.¹⁴³ Politiker förefaller inte heller besitta förmågan att "lära sig att lära" av historien.¹⁴⁴

Dessa fyra resultat rörande läroprocessens egenskaper har varit vägledande vid granskningen av de svenska stabiliseringspolitiska bytena i kapitel 1. En rad andra aspekter på politiklärandet diskuteras i litteraturen förutom dessa. En sådan gäller vilka beslutsfattare inom regeringen som leder inlärningsprocessen. Alla beslutsfattare lär sig nämligen inte samma läxa samtidigt. Några är drivande i processen att inarbeta ny kunskap i den faktiska politiken. Vi berör inte frågan om det funnits skillnader rörande lärandet hos olika grupper.

Flera forskare har betonat att läroprocessen ofta är förknippad med ett inslag av experiment. När ny politik prövas kan detta ses som ett led i en "trial-and-error process". Se t.ex. Breslauer och Tetlock, red. (1991, s. 58). Det kommer att framgå av beskrivningen i kapitlen 7–10 i det följande att de ansvariga för svensk stabiliseringspolitik var benägna att just experimentera med olika åtgärder. Därmed skapades också de utfall som låg till grunden för revidering av politiken.

4.3.5 Ekonomerna i läroprocessen

Genom sina analyser och rekommendationer har ekonomer gett politiker råd beträffande stabiliseringspolitiken. De har därmed fungerat som en informationskälla. De har också, som påpekats tidigare, befunnit sig under "omläring" genom att deras forskning, liksom all vetenskaplig forskning, ständigt producerar nya resultat och ständigt ifrågasätter gamla synsätt.

Följaktligen kan även ekonomernas beteende under perioden 1970–95 studeras som en del av en läroprocess. De första tre av de fyra frågorna ovan riktas därför också mot ekonomerna som studiefält: När lärde de sig att de gamla recepten inte fungerade? Var hämtade ekonomerna information för sin inlärningsprocess? Hur väl lärde sig ekonomerna att revidera sina tidigare ståndpunkter och råd?

De nationalekonomiska universitetsinstitutionerna liksom andra ämnesinstitutioner vid universitetet fungerar som minnes- eller kunskaps-

¹⁴³ Se bl.a. Rystad (1982).

¹⁴⁴ Den amerikanske historikern May (1973, s. xi) noterar som en av sina viktigaste slutsatser av en studie av amerikansk utrikespolitik att "policy-makers ordinarily use history badly".

bank i samhället. I sin forskning har nationalekonomer helt andra möjligheter än de politiska beslutsfattarna att analysera, testa och omvärdera den ekonomiska politiken. Det är genom funktionen som minnes- och kunskapsbank som nationalekonomens representanter främst deltar i läroprocessen.¹⁴⁵

4.3.6 Sammanfattning

Lärandeansatsen används i denna rapport för att studera hur den svenska stabiliseringspolitiken reviderades i ljuset av utfallet av ny information om effekterna av tidigare politik, av utländska erfarenheter, av nya institutionella och ekonomiska förhållanden, av den ekonomiska forskningen m.m. Som påpekats tidigare är svårigheterna stora att empiriskt precisera och mäta begreppet inläring.¹⁴⁶ Lärandet kommer vi söka beskriva på två sätt: för det första, "direkt" genom att granska dokument som artiklar, debattinlägg, memoarer, anföranden, offentliga utredningar och finansplaner för tecken på inläring och för det andra, "indirekt" genom att se hur stabiliseringspolitiken förändrades, dvs. hur medel och mål ändrades i förhållande till den tidigare uppsättningen.

¹⁴⁵ Vikten av att ha ett organiserat minne inom organisationer och i samhället påpekas bl.a. av Etheredge (1981, s. 83) och Nye (1987, s. 381). Etheredge (1985, s. 200–201) framhäver universitetsväsendets roll på den här punkten. "Colleges and universities play a critical role in the learning of American society. They are among the major institutions to create and sustain American standards for honesty, evidence, and what counts as serious discussion of public issues. They also have the job to codify experience and transmit its lessons to each new generation of students."

¹⁴⁶ Bennet och Howlett (1992, s. 290) beskriver svårigheterna med empiriska studier av inlärningsprocesser på följande sätt:

"It requires painstaking archival work, supplemented by elite interviews with key informants. The task is to discover the 'core beliefs' of the key agents (in whichever societal or state institutions they reside), as well as the more specific evidence that was marshaled to explore or justify policy decisions".

5 Den makroekonomiska utvecklingen i omvärlden och i Sverige 1970–95

"National economies do not grow in a vacuum. Their performance is strongly influenced by the opportunities or constraints which arise from relations with other countries." Maddison (1989, s. 25)

Syftet med detta kapitel är att ge en översikt över det internationella makroekonomiska förloppet under efterkrigstiden och jämföra det med den svenska utvecklingen. Beskrivningen lägger grunden för diskussionen om de svenska politikbytena eftersom dessa är nära förknippade med internationella störningar. Miljön för svensk ekonomisk politik har genom dessa störningar, även betecknade som chocker eller impulser, radikalt förändrats under det senaste kvartsseket.

5.1 Det internationella förloppet

Åren 1971–73 markerar en vändpunkt i den ekonomiska utvecklingen i västvärlden efter andra världskriget.¹⁴⁷ 1950- och 1960-talen utmålas i litteraturen som en guldålder ("the golden age") i skarp kontrast till mönstret under de följande årtiondena. Skillnaden mellan dessa två epoker framgår av tabell 5.1 nedan. I denna sammanfattas den långsiktiga utvecklingen under efterkrigstiden i OECD-Europa och i Sverige under åren 1950–95.

¹⁴⁷ Se t.ex. Maddison (1982, 1989) och Crafts och Toniolo, red., (1996).

Tabell 5.1 Makroekonomisk utveckling i OECD-Europa och Sverige 1950–95

	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-95
BNP-tillväxt (%)					
OECD-Europa	4,5	4,9	3,0	2,5	2,1
Sverige	3,4	4,2	1,9	1,9	1,0
Industriproduktionens tillväxt (%)					
OECD-Europa ¹	6,4	6,6	4,3	2,2	1,8
Sverige	3,3	6,3	1,7	1,8	1,9
Inflation (%)					
OECD-Europa	4,0	3,8	9,8	8,2	4,5
Sverige	4,4	3,8	8,6	7,9	5,2
Arbetslöshet (%)					
OECD-Europa ²	3,1	2,3	3,3	7,7	9,1
Sverige	1,8	1,4	1,7	2,1	5,5

Anm: OECD-Europa mäts med ett ovägt medelvärde av de 16 ländernas respektive statistika.

¹⁾ Schweiz saknas 1950-59, Portugal saknas 1950-53 och Danmark saknas 1994-95.

²⁾ Spanien, Portugal, Grekland och Irland saknas 1950-59.

Källor: OECD Economic Outlook, International Financial Statistics och Maddison (1982).

Den genomsnittliga årliga tillväxten för BNP i OECD-Europa låg på 4,5 procent under 1950-talet och 4,9 procent under 1960-talet. För industriproduktionen är motsvarande siffror 6,4 respektive 6,6 procent. Inte någon annan period i Europas ekonomiska historia kan uppvisa lika höga siffror.¹⁴⁸ Den årliga inflationstakten i OECD-Europa under de gyllene årtiondena befann sig på en nivå runt 4 procent samtidigt som arbetslösheten varierade kring 2–3 procent.

Bilden förändrades markant under de följande decennierna. BNP-tillväxten i Västeuropa sjönk kraftigt hela perioden 1970–95. Nedgången var ännu större för industriproduktionen. Inflationen steg kraftigt både under 1970-talet och i början av 1980-talet jämfört med tidigare decennier. Under 1990-talet har en markant nedgång i inflationstakten ägt rum. I

¹⁴⁸ För en översikt av den stabiliseringspolitiska utvecklingen i västvärlden 1880–1995 se t.ex. Bordo och Jonung (1998).

dag ligger inflationen i västvärlden under de siffror som registrerades för Bretton Woods-perioden. Arbetslösheten uppvisar däremot en stark trendmässig uppgång under de tre senaste årtiondena, från en nivå kring 2–3 procent till 9 procent under den första hälften av 1990-talet.

Detta mönster väcker två frågor. För det första: varför var utvecklingen så framgångsrik fram till början av 1970-talet? För det andra: varför bröts den därefter? Det finns inte något allmänt accepterat svar.¹⁴⁹ Samspelet mellan flera drivkrafter brukar betonas. Kombinationen mellan de institutionella, politiska och ekonomiska förhållandena var extremt gynnsam för snabb tillväxt, full sysselsättning och låg inflation under tiden närmast efter andra världskriget. Uppbyggnadsbehovet efter krigets kapitalförstöring var enormt. USA, den ledande stormakten, ha-de under det kalla krigets inledningsskede en stark önskan att snabbt få upp tillväxten i Västeuropa. Det fanns en samsyn bland de västliga industriländerna rörande ekonomi och politik, vilket lade grunden för ett fruktbart samarbete över nationsgränserna. Detta utvecklades genom Bretton Woods-systemets institutioner, främst genom IMF (den internationella valutafonden), genom Marshall-planen, genom OECD samt på ett senare stadium genom den Europeiska Gemenskapen.¹⁵⁰

Inga kraftiga negativa makroekonomiska störningar försvårade återhämtningen och utmanade de ansvariga för den ekonomiska politiken. Världshandeln liberaliserades gradvis efter kriget. Den stabila tillväxten gick hand i hand med expansion av sysselsättningen. Tillgången på arbetskraft med lämplig kompetens var god. Inflationsförväntningarna hos löntagarna var låga, påverkade av bl.a. minnet av deflationsutvecklingen under 1930-talets depression.

Under 1960-talet syntes de första tecknen på växande obalanser och instabilitet. Bretton Woods-systemet undergrävdes genom olikheter i stabiliseringspolitiken. USA, som var ankaret i det fasta växelkurssystemet, utformade en penning- och finanspolitik som var mer expansiv än den tyska och japanska. En internationell finansmarknad började växa fram när valutaregleringarna stegvis luckrades upp. Detta innebar att det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet för enskilda länder begränsades eftersom de fasta växelkurserna blev mer utsatta för spekulation än tidigare.

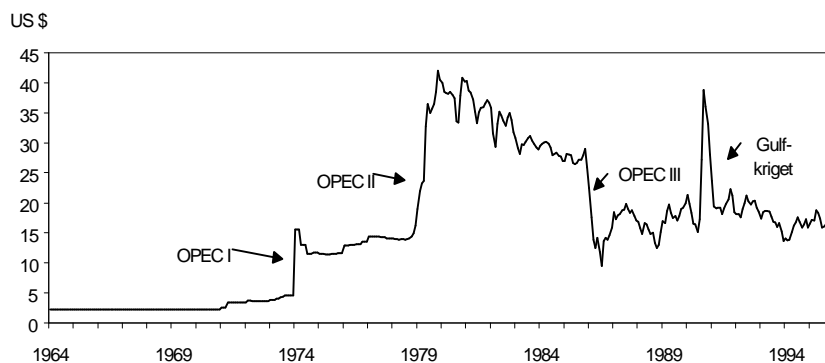
¹⁴⁹ Se t.ex. Crafts och Toniolo, red., (1996).

¹⁵⁰ Skillnaden i utformningen av den ekonomiska politiken efter det första världskriget och efter det andra världskriget är slående. I det första fallet var den ekonomiska politiken kraftigt kontraktiv. Det fanns ingen gemensam internationell samsyn rörande målen och medlen. Efter andra världskriget gällde motsatsen.

Guldålderns slut markeras av två händelser: sammanbrottet för Bretton Woods-systemet 1971–73 och kort därefter den första oljeprischocken 1973, OPEC I. Samtidigt började den internationella inflationen skjuta fart. Bristande internationell samsyn rörande stabiliseringspolitiken bidrog till kollapsen för det globala systemet med fasta växelkurser. I själva verket visade sig Bretton Woods-systemet vara ett skört system. När det ställdes inför påfrestningar föll det ihop inom loppet av några år. Sedan dess har det internationella valutasystemet varit ett tripolärt system med inbördes rörliga växelkurser där dollarn, den tyska marken och den japanska yenen varit de viktigaste reservvalutorna.

Slutet för Bretton Woods-systemet utlöste en strävan inom Europa, främst inom dåvarande EG, att skapa ett europeiskt monetärt arrangemang baserat på fasta växelkurser, snarlikt Bretton Woods-systemet. Här har den tyska valutan, D-marken, utgjort ankarvalutan. Den s.k. valutaormen från 1972 blev det första steget mot ett sådant system. I slutet av 1970-talet tillkom EMS, som blev grunden till ERM.¹⁵¹ Den europeiska valutaunionen, EMU, utgör slutstationen i detta projekt. (Se appendix 4).

Figur 5.1 Oljepriset 1964–95. (US \$ per fat)



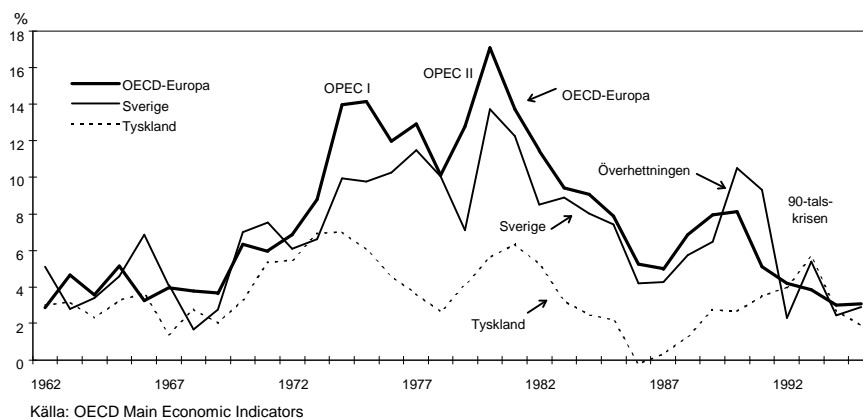
Källa: International Financial Statistic

Den första oljeprischocken, OPEC I, innebar en fyrdubbling av oljepriset på hösten 1973. (Figur 5.1). OPEC I fick omfattande effekter på världsekonomin. Den utlöste en internationell lågkonjunktur. Underskotten i

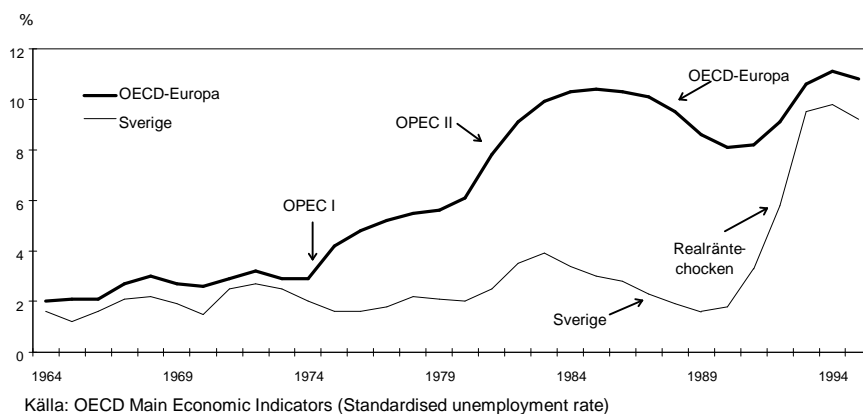
¹⁵¹ Det visade sig svårt för de europeiska länderna att upprätthålla inbördes fasta växelkurser eftersom de utsattes för olika former av makroekonomiska chocker samt valde olika inriktning på stabiliseringspolitiken under 1980-talet. Efter 1992–93 års valutaoro övergick flera europeiska länder till flytande växelkurser innan växelkurserna mellan de elva länder som grundade EMU låstes den 1 januari 1999.

bytesbalansen i OECD ökade när industriländerna oväntat tvingades betala en flerdubblad "oljenota". OPEC I bidrog till växande budgetunderskott och kraftig inflation bland industriländerna samtidigt som produktionen föll och arbetslösheten ökade. (Figur 5.2 och 5.3).

Figur 5.2 Inflationen i OECD-Europa, Sverige och Tyskland, 1962–95

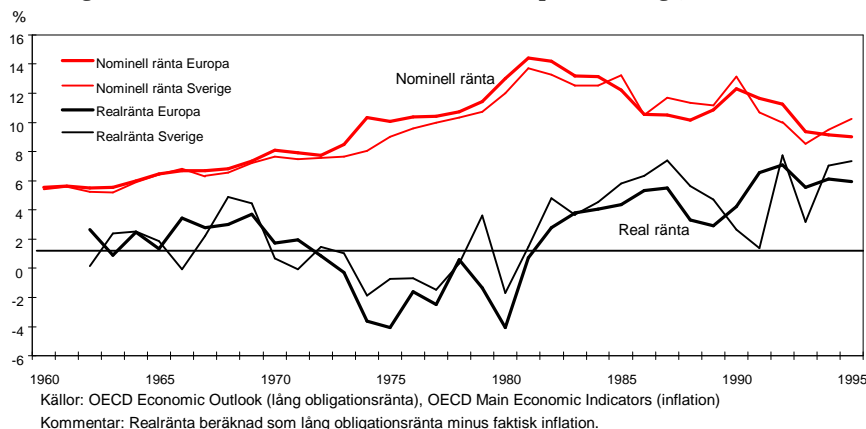


Figur 5.3 Arbetslösheten i OECD-Europa och i Sverige, 1964–95



Förloppet kom att betecknas som stagflation, dvs. en kombination av ekonomisk stagnation och inflation, ett tidigare föga känt fenomen.¹⁵²

Figur 5.4 Nominell och real ränta i OECD-Europa och Sverige, 1962 –95

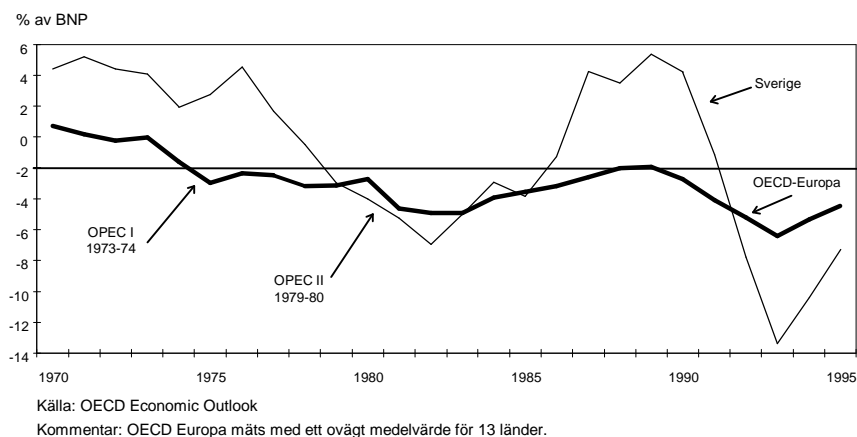


Den nominella räntenivån steg markant under OPEC I-krisen (figur 5.4). Den reala räntenivån sjönk däremot kraftigt och blev i själva verket negativ inom OECD-Europa.

Nedgången i världsekonomin förstärktes av den andra oljeprischocken under 1979–80, OPEC II, då oljepriset i absoluta termer ökade kraftigare än under OPEC I (figur 5.1). Denna gång blev den ekonomisk-politiska reaktionen mindre expansiv än vid OPEC I. Inflationsbekämpningen gavs högre prioritet än under OPEC I, i synnerhet i USA och Storbritannien. Arbetslösheten i OECD-Europa, liksom inflations-takten och den nominella räntenivån steg kraftigt (figur 5.2 och 5.3). Till skillnad från vad fallet var under OPEC I ökade samtidigt den internationella realräntan (figur 5.4).

¹⁵² Enligt den förhärskande makroekonomiska uppfattningen var det möjligt att med hjälp av högre efterfrågan åstadkomma högre tillväxt (sysselsättning) till priset av en ökning i inflationstakten. Stagflation innebar stigande priser och samtidigt fallande produktion.

Figur 5.5 Offentliga sektorns budgetsaldo i OECD-Europa och Sverige, 1970–95



Tillväxten föll tillbaka på nytt och de offentliga finanserna försämrades (figur 5.5).

Efter oljeprischockerna registrerades en återhämtning i världsekonomin. Den expansiva amerikanska politiken ("reaganomics") fick positiva effekter på den internationella ekonomin. Inflationen sjönk under större delen av 1980-talet. Det europeiska valutasamarbetet bidrog till konvergensen i inflationen i Europa. Den "omvända" oljeprischocken under 1985 (OPEC III) gav en positiv impuls till världsekonomin. Arbetslösheten minskade under den senare hälften av 1980-talet.

Som en följd av den fallande tillväxten efter OPEC I och OPEC II fäste de ansvariga för den ekonomiska politiken större uppmärksamhet vid strukturfrågor. En bärande tanke var att få upp den låga tillväxten i produktiviteten genom utbudsreformer som privatisering och avreglering, i synnerhet av de finansiella marknaderna och arbetsmarknaden. OECD intog en pådrivande roll under 1980-talet genom att rekommendera strukturpolitik eller utbudspolitik ("supply side policies") i motsats till efterfrågepolitik ("demand management") som fallet var under 1970-talet.

I början av 1990-talet utsattes Europa ånyo för en omfattande negativ makroekonomisk störning. Den tyska återföreningen gav upphov till starka obalanser. Den nominella räntenivån i OECD-Europa sjönk samtidigt som realräntan steg (figur 5.4). Den internationella lågkonjunkturen i början av 1990-talet förvärrades av försöken av europeiska centralbanker att försvara fasta växelkurser mot valutaspekulation genom inhemsk åtstramning. Inflationen pressades ned efter en viss uppgång i slutet av 1980-talet samtidigt som den kontraktiva politiken förvärrade

sysselsättningsläget. På nytt sköt arbetslösheten i höjden inom OECD-Europa (figur 5.3).

I slutet av 1990-talet förefaller Europa ha hamnat i ett stabiliseringspolitiskt läge med lägre tillväxt, lägre inflationstakt och högre arbetslöshet än 25 år tidigare. Tillväxten i industriländerna har förblivit låg efter OPEC I och II, lägre än under Bretton Woods-perioden. Detta mönster har gett upphov till en rad tolkningar. Vissa forskare hävdar att det är orealistiskt att vänta sig en återgång till "guldålderns" tillväxtsiffror. De utgör ett unikt undantag som inte kan upprepas. Den "normala" tillväxten för ett europeiskt industriland bör snarare ligga kring 2 procent om året och inte, som under 1960-talet, på den dubbla siffran.

5.2 Det svenska förloppet

Ibland har svensk ekonomi beskrivits som ett nötskal som gungar på världsekonomin ocean. Enligt denna metafor skulle vi kunna vänta oss att svensk ekonomi mer eller mindre exakt följt det internationella mönstret, både på kort och lång sikt. Om däremot svensk stabiliseringspolitik, liksom andra inslag av inhemsk politik, avvikit "signifikant" från omvärldens, kan differenser mellan Sverige och omvärlden ha uppkommit betingade av den ekonomiska politiken.

Vilka likheter och skillnader föreligger mellan det internationella och det svenska makroförloppet? Har den svenska konjunkturpolitiken gjort att det svenska mönstret avvikit från det internationella? För att belysa dessa frågor jämför vi här först det långsiktiga och sedan det cykliska förloppet i omvärlden med det svenska. De länder som ingår i OECD-Europa används i fortsättningen som norm vid jämförelser mellan Sverige och omvärlden. Dessa länder uppvisar stora likheter med Sverige i ekonomisk utveckling och levnadsstandard.¹⁵³ Större delen av svensk utrikeshandel äger rum med OECD-Europa.

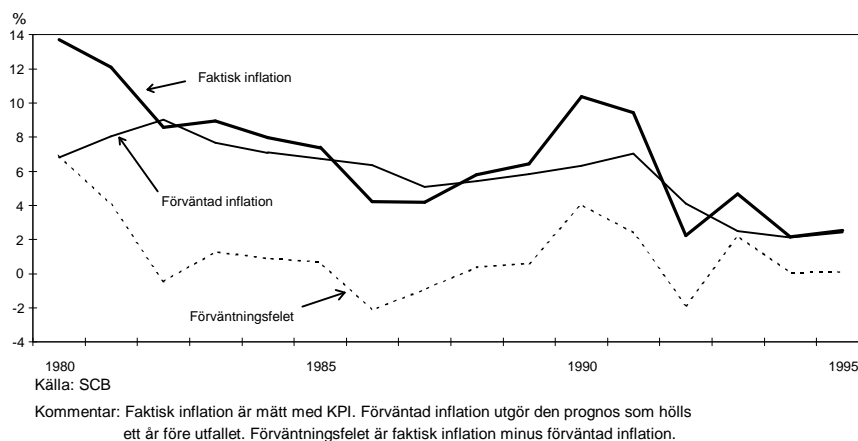
5.2.1 Trenden

Svensk ekonomisk tillväxt uppvisar samma trendmässiga nedgång som omvärlden efter 1970, fast den är starkare i Sverige (enligt tabell 5.1). Detta mönster gäller även för svensk industriproduktion under 1970- och

¹⁵³ OECD-Europa omfattar följande länder: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike. Sverige ingår i OECD-Europa men vårt lands inflytande på det sammanlagda mönstret är litet. Alternativa kombinationer av länder som hela OECD eller G-7 länderna kan väljas men detta påverkar inte slutsatserna av jämförelserna.

1980-talet. Svensk inflation hamnar kring samma nivå som genomsnittet i OECD-Europa. Inom OECD-Europa finns i sig betydande skillnader. Svensk inflation är klart högre än den tyska från och med OPEC I till mitten av 1990-talet (se figur 5.2).

Figur 5.6 Hushållens inflationsförväntningar och faktisk inflation i Sverige, 1980–95



Som följd av de snabba prisstegringarna utvecklar svenska hushåll "höga" inflationsförväntningar. I figur 5.6 återges nivån på de förväntningar som hushållen höll ett år fram i tiden, det faktiska utfallet för inflationstakten samt skillnaden mellan den förväntade och den faktiska inflationen – förväntningsfelet under perioden 1980–1995. Figur 5.6 visar att nivån på förväntningarna i genomsnitt låg nära den inflationstakt som faktiskt registrerades ett år senare.¹⁵⁴ Hushållen, dvs. allmänheten, var således väl medvetna om att de levde i en inflationsekonomi. Förväntningarna om den framtida inflationen sjunker med den fallande inflationstakten och når en låg nivå i mitten av 1990-talet.

Den svenska arbetslösheten utvecklades betydligt gynnsammare än i omvärlden efter OPEC I. Gapet vidgas markant i samband med de bägge oljepriscockerna, i synnerhet efter OPEC II (figur 5.3). Här finns den kanske mest slående makroekonomiska avvikelsen mellan vårt land och omvärlden för hela perioden 1970–95. Denna kan i sin tur knytas till två förlopp; en serie devalveringar av kronan och en stark expansion av sys-

¹⁵⁴ Regelbundna mätningar av hushållens inflationsförväntningar började göras i slutet av 1970-talet genom initiativ från den statliga prisregleringskommittén. Figur 5.6 bygger på denna statistik.

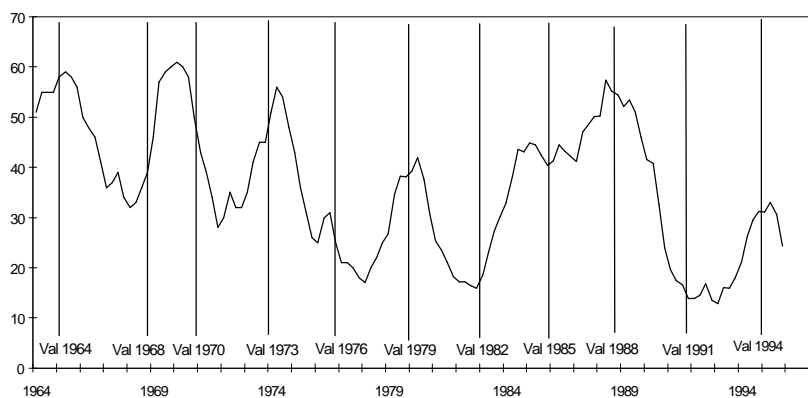
selsättningen i offentlig sektor i Sverige. I början av 1990-talet försämrades dock det svenska sysselsättningsläget när de svenska arbetslöshetssiffrorna raskt stiger mot genomsnittet i Europa.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Det ligger utanför ramen för denna rapport att beröra skillnaderna mellan svensk och internationell ekonomisk tillväxt. Se t.ex. Henrekson (1992). En så-dan studie bör även ta i beaktande utformningen av stabiliseringspolitiken vars inflytande på tillväxten ekonomer traditionellt har bortsett från. Se diskussionen i appendix 5.

5.2.2 Den cykliska bilden

Den svenska konjunkturcykeln under perioden 1964–95 beskrivs i figur 5.7 med hjälp av Konjunkturinstitutets mått på resursutnyttjandet inom industrin. Här framträder ett cykliskt mönster med tydliga växlingar mellan hög- och lågkonjunktur. De svenska konjunktursvängningarna var i betydande utsträckning bestämda av internationella impulser.¹⁵⁶ Därmed påverkade det internationella förloppet via den inhemska konjunkturkurvan den svenska stabiliseringspolitiken.

Figur 5.7 Den svenska konjunkturcykeln 1964-95. Index för resursutnyttjandet inom industrin



Källa: Konjunkturinstitutet

¹⁵⁶ Se bl.a. kapitel 4 i Bergman och Jonung (1994) för en diskussion av den internationella konjunktrens effekter på svensk konjunktur.

Tabell 5.2 Svensk stabiliseringspolitik 1970–95. En översikt

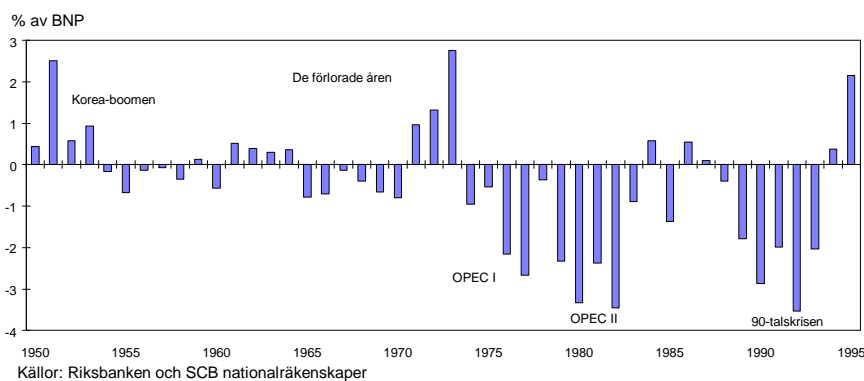
	Stabiliseringspolitiskt förlopp		Makroindikatorer				
	Internationellt	Sverige	H/L (1)	BNP (2)	U (3)	BytB (4)	KPI (5)
1970		"Idiotstoppet"	Hög	6,5	2,7	-0,8	7,0
1971	Bretton Woods	"De förlorade åren"	Låg	0,9	4,0	1,0	7,4
1972	upplöses 1971-73		Låg	2,3	4,6	1,3	6,0
1973	OPEC I		Hög	4,0	4,5	2,7	6,7
1974		Överbrygningspolitik	Hög	3,2	3,6	-0,9	9,9
1975			Låg	2,6	2,9	-0,5	9,8
1976			Låg	1,1	3,2	-2,1	10,3
1977		Kostnadskris	Låg	-1,6	3,7	-2,5	11,3
1978			Låg	1,8	4,6	-0,3	10,2
1979	OPEC II		Hög	3,8	4,4	-2,1	7,2
1980			Låg	1,7	3,6	-3,4	13,7
1981	"Reaganomics"		Låg	0,0	3,9	-2,4	12,1
1982			Låg	1,0	5,1	-3,5	8,6
1983		"Den tredje vägen"	Hög	1,8	5,7	-0,9	9,0
1984			Hög	4,0	6,0	0,6	8,0
1985	OPEC III		Hög	1,9	5,1	-1,3	7,4
1986			Hög	2,3	4,6	0,5	4,2
1987		Överhettning (1987-91)	Hög	3,1	3,6	0,1	4,2
1988		Avreglering och	Hög	2,3	3,3	-0,4	5,8
1989		utbudspolitik	Hög	2,4	2,6	-1,8	6,5
1990	Tysk återförening		Hög	1,4	2,6	-2,9	10,4
1991	Maastrichtavtalet	"Den enda vägen"	Låg	-1,1	4,5	-2,0	9,7
1992	Valutakrisen	Kronförsvaret	Låg	-1,4	7,5	-3,5	2,6
1993	ERM-sammanbrott	Finansiell kris	Låg	-2,2	12,2	-2,0	4,7
1994		Budgetsanering	Hög	2,6	12,7	0,4	2,9
1995			Hög	3,0	11,2	2,1	1,6
Noter							
(1)	Konjunkturläget						
(2)	Tillväxt i BNP (%)						
(3)	Arbetslöshet (% av arbetskraften)						
(4)	Bytesbalansens saldo (% av BNP)						
(5)	Förändring i konsumentprisindex (%)						
Källor							
Priskontrollgraden är hämtad från tabell 10.2 i Jonung (1990).							
Näringslivets Ekonomifakta							

Finanspolitik Ingrepp	Ink (6)	Utg (7)	N (8)	PKG (9)	Penning- och valutapolitik			
					M3 (10)	RULC (11)		
	48	44	4	21		4	100	1970
	51	46	5	54		9	99	1971
Haga I	51	47	5	0		12	101	1972
Haga II	50	45	4	9	Sverige medlem i	13	98	1973
Lagerstöd m.m.	51	49	2	14	valutaormen	12	96	1974
	52	50	3	12		10	104	1975
	57	52	5	14	Devalvering (okt)	10	117	1976
Industristöd m.m.	60	58	2	31	Devalveringar-valutakorg	6	114	1977
	59	60	-1	60		14	104	1978
	58	61	-3	56		15	99	1979
Besparingspaket	58	62	-4	51		11	98	1980
"Underbara natten"	59	64	-5	45	Devalvering (sept)	10	99	1981
	60	67	-7	30	Superdevalvering (okt)	13	86	1982
	61	66	-5	29		8	76	1983
Likv.indragning	61	64	-3	22		4	79	1984
Engångsskatt	61	65	-4	32	Avreglering (nov)	1	82	1985
	62	63	-1	0		7	81	1986
	66	61	4	69		8	81	1987
	63	60	4	0		5	86	1988
Tvångssparande	66	60	5	0	Valutaregleringen avskaffas	7	91	1989
Skattereform	65	61	4	14		9	94	1990
Rehnbergavtal	62	63	-1	0	ECU-anknytning (maj)	10	98	1991
Krispaket I+II	62	69	-8	0	Flytande kronkurs (nov)	1	94	1992
	61	73	-12	0	Inflationsnorm (jan)	7	67	1993
	60	70	-11	0		5	65	1994
	60	68	-8	0		-1	66	1995
Noter								
(6)	Offentliga inkomster (% av BNP)							
(7)	Offentliga utgifter (% av BNP)							
(8)	Offentligt överskott (% av BNP)							
(9)	Priskontrollgrad (% av KPI reglerad enligt prisregleringslagen)							
(10)	Ökning av penningmängden M3 (%)							
(11)	Relative Unit Labour Cost (i gemensam valuta)							
Anmärkning								
Tabellen ger en skissartad bild. För en mer detaljerad beskrivning se bl a <i>Konjunkturläget</i> utgiven av Konjunkturinstitutet.								

Under perioden 1970–95 vidtas en lång rad finans- och penningpolitiska åtgärder som en reaktion på såväl externa som interna störningar. Dessa åtgärder sammanfattas skissartat i tabell 5.2. Tabellen ger långt ifrån någon fullständig bild av svensk stabiliseringspolitik utan visar enbart några huvuddrag – en mer detaljerad beskrivning finns i kapitlen 7–10 i denna rapport.¹⁵⁷ Tabellen, bör läsas från "vänster till höger" i syfte att framhäva kopplingen mellan de internationella impulserna och den inhemska utvecklingen.

I tabell 5.2 har budgetsaldot som andel av BNP använts som en grov indikator på finanspolitikens inriktning (kolumn 8) och den årliga tillväxten i penningmängden (M3) som mått på penningpolitikens utformning (kolumn 10). Vidare anges i tabell 5.2 statistik på årsbasis för tillväxten i BNP, bytesbalansen som andel av BNP, arbetslösheten, inflationen, offentliga utgifter som andel av BNP, priskontrollgraden och relativt arbetskraftskostnad i gemensam valuta (RULC). Redovisningen i tabellen ger intryck av betydande fluktuationer i dessa centrala tidsserier.

Figur 5.8 Bytesbalansen i förhållande till BNP, 1950–95

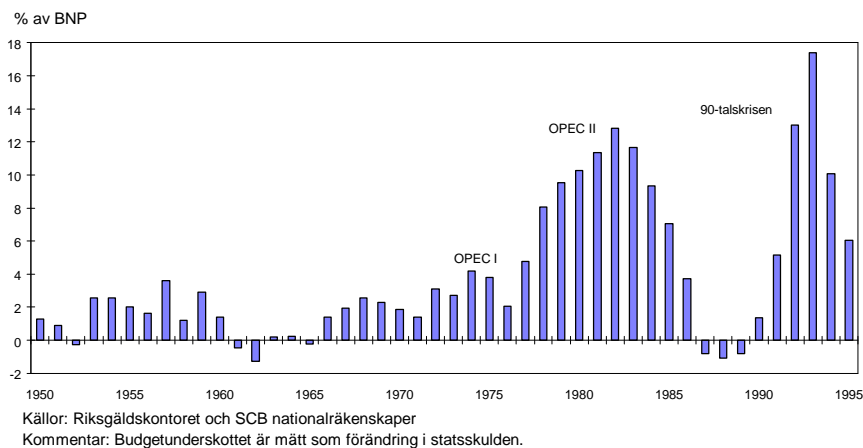


De ekonomiska obalanserna i västvärlden under åren 1970–95 manifesterades i starkt försämrade bytesbalanser och offentliga finanser. Så var också fallet i Sverige. Före OPEC I-krisen hade Sverige inga allvarliga problem med bytesbalansen, även om en begynnande obalans kunde skönjas under senare hälften av 1960-talet. Åtstramningen i början av 1970-talet gav ett betydande överskott (se figur 5.8, som visar bytesbalansen i förhållande till BNP). Därefter har bilden förändrats. Stora un-

¹⁵⁷ Kronologier över svensk stabiliseringspolitik finns bl.a. i Konjunkturinstitutets publikation *Konjunkturläget*. Se också Söderström (1996, s. 208–213).

derskott drevs fram av de tre mest omfattande makroekonomiska impulserna: de bägge oljeprischockerna och realräntechocken i början av 1990-talet.

Figur 5.9 Statens budgetunderskott i förhållande till BNP, 1950–95

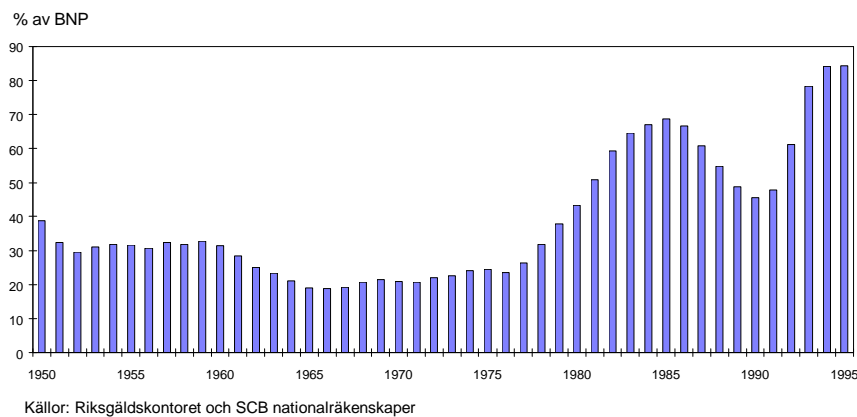


Statens budgetunderskott i förhållande till BNP uppvisar en bild snarlik den för bytesbalansen. Balans rådde i stort sett under 1950- och 1960-talen. En svag försämring uppkom under OPEC I. Från 1976 till 1982 steg underskottet explosionsartat. Sedan krympte det fram till 1988 innan en ny drastisk uppgång tog sin början med kulmen på en unikt hög nivå 1993 då budgetunderskottet uppgick till 17 procent av BNP.¹⁵⁸

Statsskulden mätt som andel av BNP uppvisade två kraftiga toppar under denna period. Den första inföll i början av 1980-talet och den andra under 1990-talets första hälft (figur 5.10). Den svenska skuldkvoten steg från en nivå på ungefär 21 procent av BNP år 1970 till en nivå på cirka 84 procent av BNP år 1995.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Vi mäter här budgetunderskottet som förändringen av statsskulden. Med detta mått fångar vi det totala finansiella åtagandet från statens sida, vilket inkluderar bl.a. bankstödet.

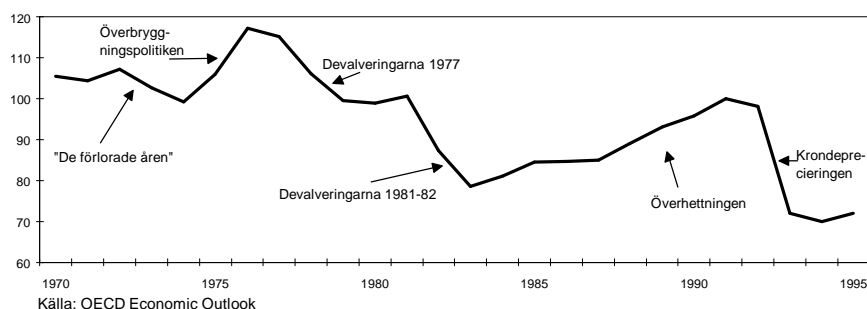
¹⁵⁹ Ett liknande förlopp ägde rum i flera europeiska länder. Här finns också en grupp där skuldkvoten är fallande. Se Bordo och Jonung (1998).

Figur 5.10 Statsskulden i förhållande till BNP, 1950–95

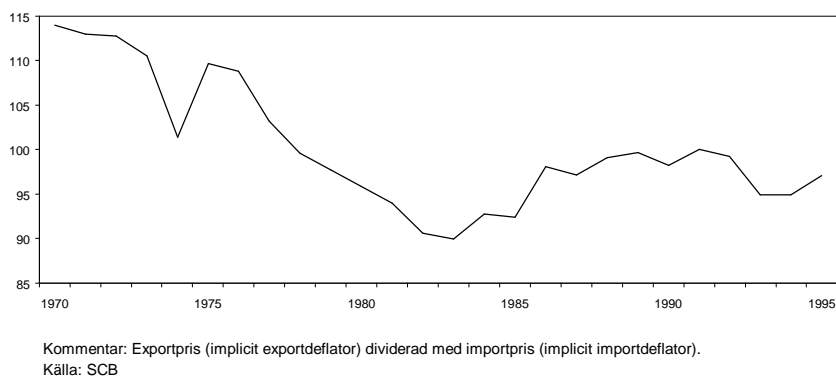
Figur 5.11 beskriver den relativa arbetskraftskostnaden i svensk tillverkningsindustri (RULC = relative unit labor cost) under åren 1970–95. I figuren återspeglas apprecieringen och deprecieringen av den svenska kronan. Mönstret kan beskrivas som en serie devalveringscykler. Uppgång i kostnadsläget (appreciering) leder till försämrat kostnadsläge, minskad export, "kostnadskris" och med tiden drivs en justering av växelkursen fram.¹⁶⁰ Åtstramningen under de förlorade åren 1971–72, den expansiva överbryggningspolitiken 1974–76, devalveringarna av kronan i samband med OPEC I och OPEC II ger tydliga "hack" i RULC-kurvan. Överhettningen under senare hälften av 1980-talet drev upp det svenska kostnadsläget. I november 1992, när kronan fick en flytande växelkurs, deprecierades kronan kraftigt. (Se appendix 4 för en genomgång av den svenska växelkurspolitiken.)

¹⁶⁰ Detta mönster av devalveringscykler analyseras närmare av Jakobsson (1997).

**Figur 5.11 RULC i tillverkningsindustrin ("konkurrenskraften")
1970–95
Index 1991=100**



Figur 5.12 Terms of trade för Sverige 1970–95. Index 1991=100



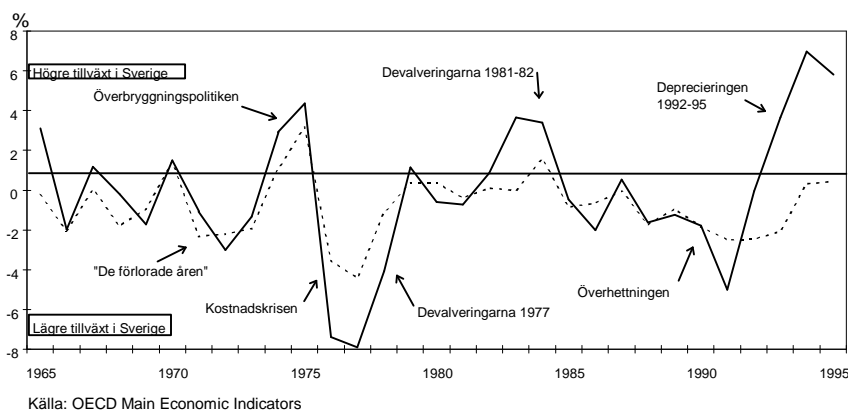
Devalveringarna bör ses mot bakgrund av en försämrad terms of trade för svensk ekonomi sedan början av 1970-talet. Detta framgår av figur 5.12 som anger kvoten mellan export- och importprisindex. Fallet i terms of trade var som kraftigast i samband med OPEC I och OPEC II.

Bidrog utformningen av den svenska stabiliseringspolitiken till markanta avvikelser mellan det svenska och det internationella konjunkturmönstret? Ett tentativt svar på frågan ges i figur 5.13 som beskriver skillnaden i svenskt och internationellt konjunkturmönster under perioden 1964–95 genom att ange skillnaden (i procentenheter) mellan den årliga tillväxten i OECD-Europa och i Sverige för två storheter, nämligen real BNP och industriproduktion. Skulle Sverige helt ha följt genomsnittet för

OECD-Europa skulle kurvorna befunnit sig på (eller nära) noll-linjen. Någon differens skulle inte föreligga. Så är dock inte fallet.

I figur 5.13 identifieras ett antal tillfällen då svensk ekonomi klart avviker från genomsnittet. Avvikelserna kan bero på främst två faktorer. För det första, svensk stabiliseringspolitik kan ha varit annorlunda än omvärldens, vilket medfört att svensk konjunktur kommit ur fas med omvärldens. För det andra, svensk ekonomi kan ha varit föremål för asymmetriska impulser, dvs. störningar som drabbat Sverige annorlunda än omvärlden, vilket gett svensk konjunktur ett annat förlopp än omvärldens.

Figur 5.13 Skillnaden i tillväxt för industriproduktionen (heldragen) och real BNP (streckad) mellan Sverige och OECD-Europa, 1965–95



Låt oss granska denna figur närmare för att se om de svenska avvikelserna från OECD-genomsnittet sammanfaller väl med de "exceptio-nella" faserna i den svenska stabiliseringspolitiken som de tidigare har beskrivits i tabellerna 3.1 och 5.2.

De "förlorade åren" uppvisar en lägre tillväxt än i omvärlden 1971–72. En expansiv politik – omfattande bl.a. överbrygningspolitiken – bidrog till högre tillväxt under 1973–75. Kostnadskrisen 1976–77 medförde en betydligt sämre svensk konjunktur än i omvärlden. Devalveringarna 1977 tillät en återgång till normal europeisk tillväxt under 1978–82. Under OPEC II, dvs. 1980–82, avvek inte Sverige från OECD-Europa. Superdevalveringen 1982 gav en kortvarig expansiv impuls under 1983–84, främst till industriproduktionen. Under resten av 1980-talet, dvs. under överhettningen, inträffade en gradvis relativ försvagning av svensk tillväxt vilken blev som djupast 1991. Efter kron-

deprecieringen i november 1992 skjuter svensk industriproduktion i höjden relativt sett. Den relativa återhämtningen 1993–95 är starkare än 1976–79. Real BNP ökar också men klart mindre än industriproduktionen.

Svensk industriproduktion uppvisade som väntat en större volatilitet än den reala nationalprodukten. Den svenska växelkurspolitiken har bidragit till detta mönster, vilket illustreras av genomslaget för devalveringarna 1981–82 under åren 1983–84 samt av krondeprecieringen 1992 under åren 1993–95. Vid dessa tillfällen skjuter svensk industriproduktion klart över genomsnittet för OECD-Europa. Exportindustrin erhöll genom den ändrade kronkursen en stark förbättring av sin konkurrenskraft och därmed förstärktes bytesbalansen.

Att döma av dessa jämförelser av konjunkturmönstret mellan Sverige och OECD-Europa är det rimligt att dra slutsatsen att den svenska stabiliseringspolitiken haft tydliga kortsiktiga effekter vid några tillfällen. Effekterna har dessutom "rätt" tecken, dvs. de tecken som kan förväntas på förhand.¹⁶¹ Differenserna mellan Sverige och OECD-Europa som de framgår av figuren ovan förefaller således huvudsakligen vara skapade av stabiliseringspolitiken.¹⁶²

Denna bild sammanfaller med beskrivningen i kapitel 3 av Sverige som ett land som utmärks av betydande konjunkturpolitisk aktivism. Då uppstår frågan om den svenska ekonomin blivit mer eller mindre "stabiliserad" än vad fallet varit med andra ekonomier inom OECD-Europa. Detta spørsmål granskas närmare i appendix 5 där volatiliteten i målen samt i medlen för stabiliseringspolitiken inom femton OECD-länder beräknas och jämförs med det svenska mönstret.

Beräkningarna i detta appendix visar att Sverige under perioden fram till mitten av 1980-talet hade en lägre volatilitet i såväl medlen som målen för stabiliseringspolitiken än genomsnittet för OECD-länderna, i synnerhet när det gäller arbetslösheten. Under perioden 1985–95 blev den svenska volatiliteten högre, framför allt beträffande finanspolitiken och

¹⁶¹ Liknande figurer som 5.13 kan konstrueras för varje enskilt land inom OECD-Europa. De visar då på landspecifika avvikelser från OECD-genomsnittet. Dessa avvikelser kan bero på såväl asymmetriska chocker som på skillnader i stabiliseringspolitiken. I diskussionen kring figur 5.13 har avvikelserna mellan Sverige och OECD-Europa främst tillskrivits den svenska stabiliseringspolitikens utformning.

¹⁶² En slutsats blir att svensk ekonomi förefaller ha varit utsatt för samma internationella chocker som resten av OECD-Europa under den tid som studeras. Asymmetriska, dvs. Sverige-specifika, störningar har också förekommit. Svensk skogsindustri påverkades positivt under 1973–74. Varvs- och stålkrisen under senare hälften av 1970-talet var delvis ett resultat av negativa asymmetriska chocker.

arbetslösheten. När det gäller penningpolitikens mål och medel framträder inte Sverige som något avvikande exempel.

Huvudintrycket av dessa kalkyler rörande makroekonomiska fluktuationer är att hela Västeuropa upplevt betydande makroekonomisk volatilitet sedan början av 1970-talet. Sverige följer med andra ord det internationella cykliska mönstret på samma sätt som vår ekonomi i stora drag följt de internationella trenderna.

5.3 Sammanfattning

Jämförelsen mellan det makroekonomiska förloppet i vår omvärld och i Sverige kan sammanfattas på följande vis. Under Bretton Woods-perioden på 1950- och 1960-talet följde Sverige i stort sett det internationella mönstret. Världsekonomin och därmed också den svenska ekonomin utsattes för en serie negativa störningar med början av 1970-talet: kraftiga svängningar i oljepriset, starka inflationsimpulser, försämrade tillväxtmöjligheter och med tiden också höga realräntor. Makromiljön blev med andra ord mer volatil och därmed mer svårhanterlig för stabiliseringspolitiken.¹⁶³

Uppgiften för de ansvariga för stabiliseringspolitiken i Sverige blev att utforma politiken för att möta den mer instabila makroekonomiska situationen. De inhemska politik-reaktionerna medförde att det svenska cykliska förloppet under vissa perioder klart avvek från det internationella mönstret. I de följande kapitlen studeras det svenska stabiliseringspolitiska beteendet i syfte att belysa mönstret som framgått av figur 5.13.

¹⁶³ I den svenska debatten kom den ökade inhemska volatiliteten ibland att uppfattas som tecken på misslyckad stabiliseringspolitik. Det är värt att notera att jämfört med många europeiska länder var den svenska ekonomin relativt cykliskt stabil, åtminstone fram till mitten av 1980-talet enligt beräkningarna i ap-pendix 5. Den inhemska volatiliteten ökade förvisso men den ökade inte mer i Sverige än i omvärlden utom när det gällde budgetunderskottet och möjligen växelkursen.

6 Den stabiliseringspolitiska synen kring 1970

Stabiliseringspolitiken under åren 1970–95 bör ses mot bakgrund av den uppfattning som politiker och ekonomer hyste rörande konjunkturpolitikens mål, medel och möjligheter i periodens början, dvs. kring 1970. Detta synsätt påverkade nämligen den stabiliseringspolitiska reaktionen långt in på 1980-talet. Först behandlas målen och medlen för stabiliseringspolitiken kring 1970, sedan synen på stabiliseringspolitikens teori och empiri. Här granskas också den institutionella ramen, dvs. "förutsättningarna för politiken", samt den ideologiska dimensionen kopplad till det dominerande konjunkturpolitiska tänkandet.

6.1 Stabiliseringspolitikens mål och medel kring 1970

I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet omfattade svenska politiker och ekonomer en förhållandevis enhetlig syn på stabiliseringspolitiken. Målen för konjunkturpolitiken var de gängse: stabilt penningvärde, full sysselsättning, hög ekonomisk tillväxt samt jämvikt i utrikesaffärerna. Målen siffersattes av Erik Lundberg och Anne Wibble (1970, s.10) i en forskningsrapport på följande sätt: inflationstakten skulle vara mindre än fyra procent årlig prisstegring, arbetslösheten skulle vara lägre än två procent och den ekonomiska tillväxten skulle vara mer än fyra procent om året (Tabell 6.1). Så "konkretiserades" den implicita målfunktionen för de ansvariga för finans- och penningpolitiken.

Någon liknande exakt precisering av målluppfyllelsen går inte att återfinna i officiella sammanhang. Här ges mer allmänt hållna formuleringar kring målen för stabiliseringspolitiken. Följande citat ur finansplanen för 1969 är belysande:

"Sammanfattningsvis gäller att den ekonomiska politikens mål i väsentlig utsträckning kunde uppnås under 1968. Tillväxttakten i vår ekonomi ökade kraftigt. Sysselsättningsläget stabiliserades och efterfrågan på arbetskraft växte särskilt under andra halvåret. ... Härtill kom att pris- och kostnadsutveck-

lingen var lugnare än på många år. ... Jämvikten i utrikes betalningar behöver ... ägnas fortsatt uppmärksamhet." (Finansplanen, bilaga 1 till Statsverkspropositionen 1969, s. 8–9).

Förutom dessa mål för stabiliseringspolitiken tillkom en rad nya mål för den allmänna ekonomiska politiken under 1960-talet såsom jämnare inkomstfördelning, regional balans och ökad u-landshjälp. Dessa mål lade i viss utsträckning restriktioner på övriga mål och medel för stabiliseringspolitiken.

Tabell 6.1 Målen och medlen för stabiliseringspolitiken omkring 1970.

Allmänna mål:

- Stabilt penningvärde (mindre än 4 procents inflation per år)
- Full sysselsättning (mindre än 2 procents arbetslöshet)
- Hög tillväxt (mer än 4 procent per år)
- Jämvikt i utrikesaffärer

Specifika mål:

- Växande investeringskvot, växande andel för offentlig sektor

Medel:

- Finanspolitiken: Reglering av bostadsbyggandet, investeringsfonder, ändringar i skatter och utgifter, prisregleringar.
- Penningpolitiken: Valutareglering, kreditmarknadsregleringar (likvidi-tetskvoter, utlåningstak m.m.), kapitalmarknadsregleringar (emissionskontrollen), diskontoändringar.
- Arbetsmarknadspolitik: Lån, bidrag, m.m.

Kommentar: Uppställningen är hämtad från Lundberg och Wibble (1970, s. 10).

Den inbördes rangordningen mellan målen angavs inte klart av de ansvariga för stabiliseringspolitiken. Det är rimligt att hävda (se här kapitel 3) att den fasta växelkursen för kronan fungerade som det främsta målet för stabiliseringspolitiken – även uttryckt som "jämvikt i utrikes betalningar". Detta mål utgjorde samtidigt en central restriktion på övriga målvariabler. Vid de tillfällen när valutareserven uppfattades som hotad under Bretton Woods-perioden svarade Riksbanken med åtstramning.

Full sysselsättning var näst efter den fasta kronkursen den viktigaste målvariabeln. Låg inflation uppfattades inte som ett lika centralt mål.¹⁶⁴

Eftersom målen var många och högt ställda, blev också medlen för stabiliseringspolitiken många. Finanspolitiken arbetade, förutom med sedvanliga skatte- och utgiftsändringar, med en rad regleringar såsom systemet med investeringsfonder och byggnadsregleringen vilka tillkom under efterkrigstiden. Penningpolitiken vilade sedan 1940-talet på valutaregleringen vilken isolerade den svenska kapital- och kreditmarknaden från omvärlden och tillät långtgående icke-marknadskonforma regleringar såsom likviditetskvoter, utlåningstak och emissionskontroll. Systemet användes för att upprätthålla en "låg" räntenivå samt för att styra kreditflödena enligt politiska prioriteringar. Inslaget av selektiva åtgärder inom finans- och penningpolitiken kan förklaras av att prisbildningen på centrala marknader var reglerad, främst på kredit- och kapitalmarknaden samt bostadsmarknaden. Eftersom en traditionell ransonering via priser, dvs. "fri prisbildning", förhindrades, gavs utrymme för en politik byggd på ransonering via regleringar, vilka ofta fick en selektiv slagsida.

Det fanns också ett antal restriktioner på målen och medlen. Den fasta växelkursen var – som påpekats i det föregående – en central restriktion på det stabiliseringspolitiska handlingsutrymmet förutom att den utgjorde ett mål i sig. En annan restriktion var att budgeten i stort sett skulle befinna sig i balans med undantag för konjunkturellt betingade avvikelser. Upplåning utomlands tilläts inte av Finansdepartementet och Riksbanken. Dessa restriktioner gjorde att när valutareserven visade tecken på att sjunka, tvingades Riksbanken att strama åt i stort sett omedelbart eftersom valutautflöden inte kunde mötas med utländsk upplåning eller justering av växelkursen.¹⁶⁵

Uppsättningen av mål och medel, vilken sammanfattas i tabell 6.1, återspeglar en betydande tro på stabiliseringspolitikens möjligheter att framgångsrikt styra den makroekonomiska utvecklingen på såväl kort som lång sikt. Kjell-Olof Feldt har belyst denna positiva politiksyn på följande sätt mot bakgrund av den mer dystra utvecklingen som började under 1970-talet:

¹⁶⁴ I slutet av andra världskriget hade riksdagen lagt fast en norm för penningpolitiken att gälla efter kriget. Normen, som skulle ge en fallande prisnivå, övergavs dock snabbt.

¹⁶⁵ Se bl.a. Wihlborg (1993) för en beskrivning av Riksbankens valutapolitik under Bretton Woods-tiden.

"Jag fick min politiska uppfostran i Gunnar Strängs finansdepartement under 60-talet. Om man skulle våga sig på en karaktäristik av denna miljö så är det att den innehöll en nästan obegränsad tro på politikens möjligheter. ...

Övertygelsen var således stark om att den nationella ekonomin kunde styras i önskad och avsedd riktning, även i ett litet in-
du-striland med stor utrikeshandel." (Feldt 1994, s. 12)

Optimismen rörande stabiliseringspolitikens förmåga och effektivitet utgjorde en viktig del av den förhärskande stabiliseringspolitiska filosofin. Denna filosofi vilade på flera element. Den hade en allmänt accepterad teoretisk grund, den ansågs ha ett gott empiriskt stöd och den var väl förankrad i gällande institutionella förhållanden. Dessutom låg den stabiliseringspolitiska synen nära ideologin hos det socialdemokratiska partiet. Den omfattades också av de dåvarande borgerliga oppositionspartierna. Låt oss se på dessa element var för sig.

6.2 Stabiliseringspolitikens teori

Dåtidens internationellt dominerande makroekonomiska skolbildning, den keynesianska teorin, utgjorde den teoretiska grunden för svensk stabiliseringspolitik. Keynesianismen är en teori för efterfrågans bestämning. I den keynesianska modellramen betraktas de makroekonomiska obalanserna ("konjunkturcykeln") som orsakade av efterfrågestörningar, dvs. av fluktuationer i investeringsvolymen i den privata sektorn, i privat konsumtion, i exporten och i lagerhållningen. Störningar och obalanser kan mötas med en motverkande, kontracyklisk, efterfrågepolitik, dvs. konjunkturen kan styras med hjälp av "aktiv" finans- och penningpolitik, i första hand med finanspolitik.

Den bärande idén går ut på att reglera den totala eller aggregerade efterfrågan i samhällsekonomin genom kontracyklisk politik. Under högkonjunktur skall efterfrågan stramas åt, under lågkonjunktur skall efterfrågan expanderas. Med hjälp av väl avvägda åtgärder blir resultatet en utjämning av konjunktursvängningarna. Genom att efterfrågan hålls på en jämn och hög nivå kan full sysselsättning och hög tillväxt uppnås.

Fokus i teorin ligger på kortsiktig, dvs. cyklisk, politik. Denna kan drivas långt genom s.k. fine-tuning, dvs. finjustering eller fintrimning av de instrument som står till de stabiliseringspolitiska myndigheternas förfogande. Strategin för stabiliseringspolitiken förutsätter "korta" beslutsvägar som tillåter "snabba" insatser av olika medel för att parera de störningar som träffar ekonomin. Vidare krävs träffsäkra prognoser för att lyckas med finjusteringen.

Detta synsätt återspeglas av följande citat (Finansplanen 1969, s. 9):

"De senaste årens utveckling har eftertryckligt visat att de för vår ekonomiska politik centrala målen: full sysselsättning, snabb tillväxt och en jämnare inkomstfördelning, kräver stora samhällsinsatser i form av snabbt och direkt verkande åtgärder. Den huvuduppgift för politiken som består i att upprätthålla ba-lansen i ekonomin förutsätter att den allmänna efterfrågeutvecklingen hålls under noggrann kontroll."

Keynesianismen hade sin grund i Keynes arbete *General Theory* publicerat i mitten av 1930-talet. Teorin utvecklades som en reaktion på 1930-talets världsdepression för att hantera lägen med djup arbetslöshet. Målet för stabiliseringspolitiken blev i denna modellram att nå full sysselsättning. Det fanns även ett normativt element hos många keynesianer – även om det inte alltid var klart uttalat. Den keynesianska teorin visade att samhällsekonomin kunde stabiliseras – därifrån var steget kort till att hävda att den också borde stabiliseras. Med tiden utvecklades olika åskådningar inom den keynesianska skolbildningen, vilka kom att skilja sig från Keynes ursprungliga ansats.

I Sverige vann keynesianismen efter andra världskriget snabbt en stark position inom den akademiska världen.¹⁶⁶ Ett skäl var betydande likheter mellan keynesianismen och den inhemska teoribildningen för konjunkturpolitiken, nämligen den s.k. Stockholmsskolan som utvecklades under 1930-talet. Bägge skolbildningarna sökte förklara konjunkturförloppet, i synnerhet depressionstillstånd med hög arbetslöshet och lågt kapacitetsutnyttjande, och ange vägar bort från stagnation. Bägge var positiva till statliga "aktiva" ingrepp för att styra konjunkturutvecklingen och bägge gav finanspolitiken en viktig uppgift.¹⁶⁷

Svenska ekonomer aktiva under 1950- och 1960-talen som Bent Hansen, Assar Lindbeck, Erik Lundberg och Lars Mathiessen arbetade inom ramen för den keynesianska teorin. Ett centralt bidrag under 1950-talet utgjorde Bent Hansens utredning rörande finanspolitikens teori – ett

¹⁶⁶ Det finns ingen inträngande studie av hur keynesianismen importerades till Sverige under efterkrigstiden och förenades med den inhemska stabiliseringspolitiska traditionen. En översikt av keynesianismens globala spridning ges i bl.a. Hall (1989). I denna antologi beskriver Pekkarinen (1989) hur keynesianismen överfördes och utvecklades i de nordiska länderna under efterkrigstiden.

¹⁶⁷ Stockholmsskolan utmålas ibland som en föregångare till keynesianismen. De bägge skolbildningarna bör snarare ses som två parallella utvecklingslinjer inom makroekonomin där Stockholmsskolan snabbt framstod som föga utvecklingsbar. Se t.ex. bidragen i samt inledningen till Jonung, red., (1991).

bidrag som påverkade några generationer av svenska ekonomer, bl.a. som lärobok på universiteten.

Bent Hansen (1955) studerade stabiliseringspolitiken med utgångspunkt från ett ekvationssystem där vissa av parametrarna, de som var "tillåtna" och "kontrollerbara", är medel för stabiliseringspolitiken och de endogena variablerna är målen för politiken. Inom denna modellram blir stabiliseringspolitiken en fråga om att styra eller "justera" parametrarna, dvs. de ekonomisk-politiska medlen, så att de uppsatta målen uppnås. Enklast beskrivs ansatsen med ett ekvationssystem:

$$y_i = f(x_i, z_i)$$

där y är målvariabler, x exogena variabler och z är parametrar.

Tanken var att det ekonomiska systemet är "stabil", dvs. oföränderligt, samt välkänt (identifierat) för de ansvariga för stabiliseringspolitiken. Modellen är utvecklad för att analysera "korttidsresultat" (se Hansen (1955, s. 281)).

Hela synsättet inbjuder till en tolkning av stabiliseringspolitiken som ett förhållandevis mekaniskt kontroll- och styrproblem där de ansvariga för stabiliseringspolitiken får en högst aktiv roll. Deras uppgift blir att hantera modellen för samhällsekonomin så att det stabiliseringspolitiska optimeringsproblemet blir löst.

Den keynesianska föreställningsvärlden genomsyrade nationalekonomernas forskning, undervisning och debatt kring stabiliseringspolitiken under 1950- och 1960-talen. Här riktades intresset på att göra goda prognoser, att välja "rätt" tidpunkt för det stabiliseringspolitiska ingripandet, att konstruera och förfina lämpliga finanspolitiska instrument, att finna den "rätta" doseringen av instrumenten samt att minimera konflikter mellan olika mål.¹⁶⁸

Optimismen rörande stabiliseringspolitiken, dvs. tron på dess möjligheter, bidrog till ett sökande och prövande av nya instrument och metoder för konjunkturpolitiken. Under 1950- och 1960-talen tillkom en rad nya medel vilket gav svensk stabiliseringspolitik en "starkt experimentell inriktning" under denna period.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Erik Lundberg intog den ledande positionen bland nationalekonomerna i debatten om konjunkturpolitiken under 1950- och 1960-talen. Hans analyser av den svenska stabiliseringspolitiken kretsade kring denna typ av frågor. Även efter 1970-talets kriser behöll han i grunden sin positiva inställning till möjligheten att styra konjunkturen fast hans optimism fick starka skeptiska inslag. Se Erik Lundbergs många artiklar i Skandinaviska Bankens Kvartalskrift samt Lundberg (1994) för en bild av hans konjunkturpolitiska tänkande.

¹⁶⁹ Se Lindbeck (1968, s. 191). Lundberg (1968, s. 193) hävdade att inslaget av experiment – "a highly intensive experimentation with old and new tools of

Den höga ambitionsnivån och mångfalden av mål för stabiliseringspolitiken gjorde ekonomerna uppmärksamma på olika målkonflikter. Den kanske viktigaste målkonflikten formulerades i termer av den s.k. Phillips-kurvan, vilken angav ett negativt samband mellan inflation och arbetslöshet. Lägre inflation associerades med högre arbetslöshet. Phillips-kurvan uppfattades som tillräckligt stabil för att användas som underlag för diskussion om arbetsmarknadspolitiken.¹⁷⁰ Phillips-kurvan kan betraktas som en grund för arbetsmarknadsteorin och arbetsmarknadspolitiken under 1960-talet. Den sögs snabbt upp i den svenska ekonomvärlden, vilken ursprungligen ställde sig positiv till Phillips-kurvan som analysinstrument.¹⁷¹

Visionen i Bent Hansens mål–medel-analys karaktäriserar Ulf Jakobsson (1996, s. 174–75) som ett "manöverrumsperspektiv på den ekonomiska politiken":

"Framför kontrollpanelen sitter den ekonomiska politikens beslutsfattare och studerar alla visare och lampor som ger indikationer om tillståndet i ekonomin och graden av måluppfyllelse i politiken. När någon visare indikerar att allt inte står helt rätt till så är det dags att dra i en spak eller vrida på en ratt så att kursen återigen blir den riktiga. ... Med perfekt information och perfekt överblick styrs ekonomin mot de uppställda målen. Med ett gott handlag vid spakarna kan finansministern och hans stab åstadkomma en god ekonomisk utveckling. En dålig utveckling måste å andra sidan ses som resultatet av att folket i manöverrummet skött spakarna och rattarna dåligt."

"Manöverrumsperspektivet" vilar på vad som kan kallas för "styrbarhetstron", tron att svensk ekonomi kunde styras och borde styras för att stabilisera ekonomin på kort sikt.

policy"– gjorde svensk stabiliseringspolitik intressant att studera i ett internationellt perspektiv.

¹⁷⁰ Se här t.ex. Calmfors och Lundberg (1974) samt Lindbeck (1975a, kap. 8).

¹⁷¹ Se t.ex. Lindbeck (1968, s. 171). Rehn–Meidner-modellen, vilken snarast bör betraktas som en modell för tillväxt och strukturomvandling, utövade också ett inflytande på arbetsmarknadspolitiken.

Sett med dagens syn på stabiliseringspolitiken framstår den snarast som "naiv" av flera skäl – bl.a. för att den bortser från det politiska systemets beteende, bortser från förväntningsbildningens roll hos löntagare och arbetsgivare samt från informationsproblemen förknippade med utformningen av stabiliseringspolitiken.¹⁷²

Den s.k. Lucas-kritiken, vilken har en stark ställning inom dagens makroekonomiska teoribildning, ifrågasätter Hansens mål–medel-analys. Enligt Lucas-kritiken kommer beteendet hos ekonomins beslutsfattare att påverkas av valet av styrmedel och styrstrategi. Strukturen på Hansens ekvationssystem beror med andra ord på valet av politik. Av detta följer att Hansens synsätt blir för "mekaniskt". Dessa tankegångar utvecklades först under 1970-talet i samband med teorin för rationella förväntningar.

6.3 Stabiliseringspolitikens empiri

Stabiliseringspolitiskt sett utgör 1950-talet, efter anpassningen till Korea-krigets ekonomiska svallvågor, och 1960-talet en enhetlig period. Flera ekonomer betygsatte finans- och penningpolitiken under dessa årtionden. Betyget blev klart godkänt, framför allt för finanspolitiken. Penningpolitiken med dess starka inslag av regleringar och kontroller kritiserades däremot, främst av Erik Lundberg och Erik Dahmén.

Enligt Lindbeck (1968, s. 190) var "den stora framgången" att arbetslösheten har hållits nere under efterkrigstiden. Hans jämförelse-norm är här mellankrigstidens massarbetslöshet. Sverige och Storbritannien var bland de första länderna som nådde en bestående full sysselsättning. Den "kortsiktiga konjunkturpolitiken" uppvisade flera exempel på lyckade ingripanden: den tidsmässiga förflyttningen av privata investeringar från högkonjunkturen 1955–56 till lågkonjunkturen 1958–59, dämpningen av högkonjunkturen 1960–61, expansionen av efterfrågan under lågkonjunkturen 1962. Flera nya instrument, bl.a. investeringsfonderna och investeringsskatterna, hade kommit i bruk, "en del med påtaglig framgång".

¹⁷² Se bl.a. Tanzi (1997) som diskuterar det synsätt på den ekonomiska politiken som genomsyrar Jan Tinbergens och Leif Johansens arbeten om ekonomisk politik från 1950-talet. Dessa ekonomer arbetade inom samma tradition som Bent Hansen. Enligt Tanzi representerar deras bidrag en extrem version av en romantisk ("romantic") och verklighetsfrämmande uppfattning om hur politik utformas i praktiken.

Se också Mats Person (1990) och Torsten Persson (1990) för en analys av stabiliseringspolitikens möjligheter i slutet av 1980-talet, vilken kan läsas som en kritik av den keynesianska uppfattningen.

Å andra sidan hade stabiliseringspolitiken varit mindre framgångsrik på två områden enligt Lindbeck. För det första hade inflationen inte hållits tillbaka jämfört med utvecklingen i andra länder. Här ser han en klar byteskvot mellan inflation och arbetslöshet. Den fulla sysselsättningen hade vunnits genom att en högre inflationstakt accepterats. För det andra hade timingen misslyckats vid några tillfällen genom att "efterfrågedämpande åtgärder i regel vidtagits alltför sent under konjunkturuppgångarna." Därmed hade konjunktursvängningarna snarare förstärkts än dämpats.

Ekonomernas utvärderingar andades inte någon principiell kritik mot finanspolitikens allmänna uppläggning i Sverige. Tanken att statsmakten skulle ingripa i syfte att styra konjunkturen ifrågasattes inte. Snarare föreslogs åtgärder för att förstärka möjligheterna att styra och reglera efterfrågan, med andra ord rekommenderades utökat handlingsutrymme för finans- och penningpolitiken. De ansvariga för politiken borde få större flexibilitet så att de snabbare skulle kunna ingripa. De skulle inte hindras av en tidsödande politisk eller administrativ besluts-process.

Detta tema drevs bl.a. av Mathiessen (1971). Politiker borde få fler frihetsgrader i användningen av de stabiliseringspolitiska instrumenten. Calmfors och Lundberg (1974, s. 275) rekommenderade "ökade möjligheter till effektivare resultat". På deras förslagslista stod "större flexibilitet i växelkursen, räntan, skatter och offentliga utgifter."

Sammanfattning : Erfarenheterna från 1950- och 1960-talen tolkades överlag som ett stöd för den keynesianskt inspirerade politiken av de ekonomer som granskade stabiliseringspolitikens verkningar omkring 1970.¹⁷³ I deras utvärdering fästes förhållandevis liten vikt vid de externa betingelserna för stabiliseringspolitiken, dvs. vid Bretton Woods-systemets spelregler och den fasta växelkursen för kronan. Sverige hade inte några bytesbalansproblem, vilket bidrog till ekonomernas fokus på den inhemska finans- och penningpolitiken. Vidare var de ex-terna störningar som träffade svensk ekonomi under dessa år relativt blygsamma. De framgångar som den ekonomiska politiken ansågs ha uppnått inspirerade till en ännu ambitiösare politik, dvs. till nya mål och medel och till ännu större handlingsfrihet. Stabiliseringspolitiken skulle med andra ord befrias från vissa kvardröjande "tvångströjor".

Som påpekades inledningsvis, sammanföll de svenska ekonomernas uppfattning med den internationella huvudfåran. OECD publicerade 1968 en expertrapport, den s.k. Heller-rapporten efter ordföranden

¹⁷³ Det saknas studier av finanspolitikens effekter under Bretton Woods-systemet baserade på modern ekonometrisk teknik. Ett problem i detta sammanhang är det i dag inte finns någon allmänt accepterad makromodell som kan utgöra underlaget för en dylik granskning av stabiliseringspolitikens effekter.

Walter Heller, rörande finanspolitikens utformning i ett antal OECD-länder: Belgien, Frankrike, Västtyskland, Italien, Sverige, Storbritannien och USA. Bland de åtta författarna återfanns Assar Lindbeck som svensk representant.

Rapporten gav en god bild av dåtidens internationella syn på finanspolitikens möjligheter. Den var klart fokuserad på råd för den praktiska stabiliseringspolitiken. Den utmynnade i 24 konkreta förslag, underbyggda med detaljerade argument hämtade från de finanspolitiska erfarenheterna i de sju länderna.

En bärande tanke var att finanspolitiken hade visat sig användbar i den ekonomiska politiken men att dess fulla potential ännu inte hade utnyttjats. Finanspolitikens effektivitet skulle kunna förbättras genom bl.a. träffsäkrare prognoser, en effektivare beslutsprocess rörande offentliga utgifter, smidigare koordinering mellan finanspolitiken och centralbankens åtgärder. Centralbanken borde inte ha en egen målfunktion utan samordna sig med finanspolitiken.¹⁷⁴ Lokala och regionala myndigheter borde omfattas av finanspolitiken.

Flexibiliteten i de offentliga utgifterna kunde ökas för att parera den allmänna konjunkturen. Eftersom den privata sektorns investeringar och konsumtion är särskilt volatila, kunde bl.a. alla skatter och avgifter med en bred bas göras tillgängliga för snabb och temporär styrning av efterfrågan.¹⁷⁵ Regeringar borde ha fullmakt att ändra skattesatser när som helst under budgetåret utan att först inhämta tidskrävande godkännande från lagstiftande församlingar. Det vore lämpligt att efterfrågepolitiken kombinerades med selektiv politik för att korrigera regionala obalanser eller obalanser inom olika sektorer av ekonomin.

¹⁷⁴ "Neither the Central government nor the Central bank should regard itself as the sole guardian of particular economic objectives. There is no unique relationship between either fiscal or monetary policy and certain selective economic objectives." Heller, m.fl. (1968, s. 135).

¹⁷⁵ Budgetpolitiken bör inte styras av föråldrade idéer om budgetbalans, "outmoded ideas about budget balance", enligt Heller, m.fl. (1968, s. 156).

Tabell 6.2 Heller-rapporten. Ett urval av de 24 förslagen för att förbättra finanspolitiken

We therefore suggest that:

Recommendation No 1. A basic requirement for the formulation of fiscal policy is the correct appraisal of current economic trends. ... Most countries could profitably improve upon, ... the tasks of economic forecasting and analysis,

Recommendation No 10. Since fiscal and monetary policies need to be closely coordinated, there should, whatever the legal status of the Central bank, be close cooperation between it and the government. Each should view specific policy problems in a wide context, keeping in mind the overall goals of economic policy.

Recommendation No 12. Efforts should be made to increase the flexibility of public expenditure, both current and capital. ... we suggest that planned expenditures should be classified according to the ease with which they can be varied at short notice.

Recommendation No 14. Private investment activity is subject to strong fluctuations and, therefore, strong offsetting measures are needed. ... We would rate temporary changes in outright cash grants, subsidies and taxation of investment expenditure most likely to be successful, followed by changes in rates of profit tax and depreciation allowances. ... new tools might be developed. The Swedish Investment Reserve Fund provides an example of an effective technique combining both investment subsidies and liquidity effects in order to influence the timing of private investment expenditures.

Recommendation No 16. Effective demand management policies presuppose a tax system sufficiently broad-based to allow a choice among particular tax instruments, or combination of several of them. ... Generally, to provide a sufficient basis for flexible fiscal policy, it needs to be accepted that all major broad-based taxes and levies affecting consumers should be variable for purposes of demand management.

Recommendation No 17. Changes in the prices charged for the services provided by public enterprises have effects comparable to changes in indirect taxes. These should be taken into account in the formulation of fiscal policy. The timing of such changes may, on occasion, appropriately be used as an instrument of demand management.

Recommendation No 18. To increase the effectiveness and timeliness of discretionary action, as well as to strengthen automatic responses, collection of income taxes on wages and salaries should, as far as possible, be placed on a "pay-as-you-earn" basis. Collection systems should be readily adaptable to quick changes in tax rates at any time during the year.

Recommendation No 20. In some countries, the procedure for tax changes at budget time is rendered cumbersome by the rule that long notice has to be given before proposals can be enacted. ... The ideal system appears to be that of the United Kingdom under which tax proposals take immediate effect in advance of full debate.

Recommendation No 21. In Belgium, Italy and the United Kingdom ... , the government has considerable power to vary tax rates ... , by decree at any time within the budget year, without prior approval by Parliament. ... Other countries would be well advised to follow these examples.

Recommendation No 22. Fiscal flexibility is inhibited to some extent in the United States by limitations on the size of the public debt. ... Such restrictions, we suggest, should be removed, or altered, so as to give the Treasury, or other responsible departments, sufficient room for manoeuvre.

Recommendation No 24. As countries increasingly operate in the "narrow band" around full employment, overall demand management needs to be supplemented by selective policies aimed at correcting regional or sectoral imbalances.

Kommentar: Tabellen bygger på kapitel 7 ("Summary of conclusions and recommendations") i Heller, m.fl. (1968).

Heller-rapportens tema var således att efterfrågestyrningen ("demand management") skulle kunna förfinas genom nya instrument, bättre användning av existerande instrument, snabbare insatser av tillfällig natur av medel, större flexibilitet och handlingsfrihet för de ansvariga myndigheterna. Målet för denna medelsuppsättning var att hålla samhällsekonomin inom det "smala bandet" kring full sysselsättning ("the narrow band" – se rekommendation nummer 24 i tabell 6.2).

Detta budskap, som spreds i Sverige av främst Lindbeck, var i stora drag väl förankrat i den svenska ekonomikåren. När Lindbeck (1971, s. 276) presenterade en sammanfattning av Heller-rapporten för svensk publik talade han om det "smala bandets" ekonomi. Att styra samhällsekonomin så att den skulle befinna sig inom det smala bandet var en utmaning, en svår balansgång mellan inflation och "oacceptabelt hög arbetslöshet". Här räckte inte det sedvanliga keynesianska receptet utan mer selektiva och regionala medel skulle behövas för att driva en "sektiv kortsiktig efterfrågepolitik":

"I ett sådant system blir den keynesianska lärobokspolitiken otillräcklig: detta gäller naturligtvis – och i min mening ännu högre grad – försök till stabiliseringspolitik enligt "kvantitets-teoretisk" modell."

Här ställde sig Lindbeck på ett tidigt stadium frågande till de nya tankegångar som förespråkades av ekonomer inspirerade av den nya monetarismen ¹⁷⁶ och som i dag dominerar det stabiliseringspolitiska tänkandet.¹⁷⁶

6.4 Stabiliseringspolitikens institutionella ram

Den stabiliseringspolitiska åskådningen att svensk ekonomi kunde och borde kontrolleras och styras enligt ett aktivistiskt recept vilade på en unik institutionell ram som etablerades främst under 1950- och 1960-talen. Den bestod av flera element.

För det första var Sverige sedan augusti 1951 medlem i Bretton Woods-systemet. Det innebar att kronan var knuten till dollarn med en fast växelkurs inom ramen för ett arrangemang med fasta växelkurser för alla medlemsländerna kombinerat med omfattande regleringar av

¹⁷⁶ Heller-rapporten inbjuder till en jämförelse med Lindbeck-kommissionens slutsatser om stabiliseringspolitiken ett kvartssekel senare – se SOU 1993:16. Bägge rapporterna är åtgärdsorienterade med en uppsjö av klara och koncisa politikförslag. I övrigt är skillnaderna betydande. Se kapitel 10.

valutaflödena. Kapitalrörelserna över gränserna var hårt begränsade genom de valutaregleringar och restriktioner på kapitalmarknaderna som existerade i flertalet industriländer. Den svenska valutaregleringen hade införts redan 1939 i början av andra världskriget och var fortfarande i kraft under Bretton Woods-perioden. De internationella finansmarknaderna började liberaliseras och avregleras under 1960-talet – en utveckling som den svenska regeringen inte önskade följa fullt ut.¹⁷⁷ Valutaregleringen var nämligen den centrala förutsättningen för den typ av interventionistisk stabiliseringspolitik samt den form av lågränte- och skattepolitik som bedrevs i Sverige.

För det andra inträffade under Bretton Woods-perioden inte några omfattande realekonomiska störningar eller kriser i världsekonomin med undantag för Korea-kriget. Återhämtningen efter andra världskriget, inhemska avregleringar och liberalisering av världshandeln bidrog till en hög internationell tillväxt. Inflationen var låg och konstant i flertalet länder. Denna stabila internationella miljö var förutsättningen för en förhållandevis jämn och lugn konjunkturutveckling i vårt land.¹⁷⁸

För det tredje var den inhemska politiska och ekonomiska situationen stabil. Det socialdemokratiska partiet hade en dominerande politisk ställning; först genom koalitionen med dåvarande bondeförbundet fram till 1957 och sedan – efter framgångarna i ATP-valet 1958 – som ensam innehavare av regeringsmakten. Det hotades inte av någon politisk konkurrent. De offentliga finanserna var i balans med tendens till en överbalanserad budget. De utrikes affärerna utgjorde inte något problem. Dock förekom oroande tecken på en försvagning av betalningsbalansen i slutet av 1960-talet. Lönebildningen, baserad på centrala kollektivavtal, framstod som lyckosam, förenlig med den fasta kronkursen.¹⁷⁹

Dessa institutionella betingelser hade inte sin motsvarighet i någon annan period av vår stabiliseringspolitiska historia.¹⁸⁰ De visade sig svåra att vidmakthålla. Grundbulten, Bretton Woods-systemet med dessa valutakontroller, undergrävdes under 1960-talet genom liberaliseringen av de internationella kapitalmarknaderna och växande skillnader mellan

¹⁷⁷ Se Wihlborg (1993) som innehåller en ingående granskning av valutapolitiken och debatten kring denna under efterkrigstiden.

¹⁷⁸ Se här kapitel 5.

¹⁷⁹ Lönebildningsprocessen kodifierades senare i den s.k. EFO-modellen. När modellen presenteras analytiskt – se Edgren m.fl. (1970) – var förutsättningarna för dess fortlevnad undergrävda av den makroekonomiska utvecklingen.

¹⁸⁰ Se här översikten i Bergman och Jonung (1994, kapitel 1).

medlemsländernas stabiliseringspolitik.¹⁸¹ När systemet utsattes för större störningar kring 1970–71 föll det samman under kort tid. Sedan tillstötte två globala makroekonomiska störningar i form av OPEC I och OPEC II samtidigt som de internationella finansmarknaderna integrerades i rask takt. Därmed försvann förutsättningarna för ett internationellt växelkurssystem baserat på fasta växelkurser.

6.5 Stabiliseringspolitikens ideologiska dimension

Den keynesianska teorin har även en ideologisk dimension. Den är i första hand en teori för sysselsättningens och produktionens bestämning, eftersom den utvecklades som ett svar på 1930-talets depression och höga arbetslöshet. Keynesianismen vilar på en skeptisk inställning till marknadsekonomins-prismekanismens förmåga att av sig själv skapa hög tillväxt och full sysselsättning. Det kapitalistiska systemet uppfattas som instabilt och ineffektivt, i synnerhet investeringsverksamheten tenderar till överdrivna fluktuationer – ett argument för statlig styrning av investeringarna. Detta ifrågasättande av marknadsekonomins "sjävläkande krafter" yttrar sig i bl.a. stödet för användningen av icke-marknadskonforma regleringar. Pessimismen rörande marknadsekonomins funktionsförmåga motsvaras av en optimism rörande det politiska systemets förmåga att "lägga det ekonomiska livet till rätta", i första hand att skapa full sysselsättning.

Denna vision hos keynesianismen attraherade de svenska socialdemokraterna. Redan i slutet av 1920-talet hade för övrigt Ernst Wigforss rapporterat positivt om den engelska nyliberalismen, vars idéer med tiden kom att manifesteras i efterkrigstidens keynesianism. Den var lätt att sammanjuta med socialdemokraternas partiprogram som i mer revisionistiska tappningar fjärmade sig från marxismen. Keynesianismen gav intellektuell legitimitet till en politik som skilde sig från äldre versioner av liberalismen med skeptisk attityd till statsingripanden inom konjunkturpolitikens område.¹⁸²

¹⁸¹ De finansiella obalanserna mellan dollarn, guldets och pundets var ett centralt problem i den internationella debatten under Bretton Woods-perioden. Dessa obalanser bidrog till systemets sammanbrott.

¹⁸² På den borgerliga sidan blev Bertil Ohlin, både som nationalekonom och som politiker, en företrädare för en aktiv stabiliseringspolitik, även om han i sin oppositionsroll hade en benägenhet att snarare rekommendera expansiva åtgärder än åtstramning. Se här Larsson (1998, s. 240–258). Vetenskapsmannen Ohlin var på 1930-talet en framträdande medlem av Stockholmsskolan.

Keynesianismen i sin svenska tappning gav även goda argument för att i största allmänhet reglera och styra svensk ekonomi, inte bara den totala efterfrågan och dess komponenter, i synnerhet investeringsvolymen, utan även enskilda sektorer, branscher och företag. Dessa argument kunde användas mot motståndare både till höger och vänster om partiet. Expansionen av den offentliga sektorn låg i linje med ett keynesianskt synsätt som omfattade inte bara stabiliseringspolitiken utan även tillväxt-, allokering- och fördelningspolitiken.¹⁸³

Keynesianismen i bred bemärkelse kan betraktas som en teori inte enbart för stabiliseringspolitiken utan för den ekonomiska politiken för en blandekonomi med betydande offentlig sektor.^{184 185} Denna sida av keynesianismen formuleras av Tanzi (1997, s. 10) på följande sätt i en internationell översikt av statens roll i det ekonomiska livet:

Keynesian thinking also created pressures on the government to help sustain the disposable income of individuals during cyclical fluctuations, to stabilize the economy. Public works programs and unemployment compensation, together with the expansion in the public sectors, and taxes with high built-in flexibility, were justified for this reason. Public pensions schemes, often with redistributive features, and various forms of assistance to those whose income fell below certain levels were introduced in many countries. Public enterprises were used to maximize public employment. The goal was to build an economy with characteristics that reduced its exposure to fluctuations. Countries with large public sectors were believed to be less subject to business cycles. In conclusion, Keynesian thinking was used to justify an expansion in the economic role of the public sector.

¹⁸³ Det fanns också en inhemsk tradition att uppmärksamma ekonomins utbudssida och tillväxt. Den ekonomiska politiken lade stor vikt under 1950- och 1960-talet på att upprätthålla en hög investeringsverksamhet. Arbetsmarknadspolitiken skulle bl.a. motverka flaskhalsar och underlätta struktur- omvandlingen. Detta tillväxtperspektiv var väl förenligt med en keynesiansk syn på stabiliseringspolitiken.

¹⁸⁴ Keynesianismen som ekonomisk-politisk åskådning fick olika genomslag i världsekonomin. Den var huvudsakligen en anglo-amerikansk företeelse med svårigheter att få fäste i Kontinentaleuropa. Se Hall (1989). I Sverige fick denna åskådning en förhållandevis stark position. Se Martin (1979) för en amerikansk tolkning av den svenska keynesianismens utveckling.

¹⁸⁵ Det är symptomatiskt att den amerikanske ekonomen John K. Galbraith, en uttalad keynesian med stark tro på regleringar och kontroller, möttes med stort intresse från svensk socialdemokrati under 1960-talet.

Keynesianismen tolkad som ovan blev genom sin interventionistiska karaktär ett viktigt element i det socialdemokratiska ekonomiska tänkandet under efterkrigstiden, dvs. i den svenska modellen.¹⁸⁶

Samarbetet mellan socialdemokraterna och nationalekonomkåren framstod vid internationella jämförelser som konstruktivt och förhållandevis friktionsfritt – en samsyn som grundlades redan på 1930-talet. Lundberg (1968, s. 194) har framhållit den svenska regeringens "progressiva" attityd för en internationell publik med följande Lundbergska turnering av budskapet:

"There has been very little dogmatism: no superstition as to budget balancing, no ceilings on government debt, hardly any limits to tax rates or what the state can tax, and a very open mind as to the acceptance of new policy parameters."

Lundberg beskrev den svenska regeringen som ekonomiskt "upplyst", öppen för modernt stabiliseringspolitiskt, dvs. för keynesianskt, tänkande. Han såg de goda kontakterna mellan ekonomkåren och regeringsmakten som ett värdefullt inslag i den svenska politikmiljön. Till bilden hör att flera av de ledande nationalekonomerna var nära knutna till det socialdemokratiska partiet under 1950- och 1960-talen eller kände stark sympati för det statsbärande partiet. Lundberg drabbades dock själv av en utfrysning som chef för Konjunkturinstitutet och såg sig tvingad att lämna chefskapet i mitten av 1950-talet.

När den dåvarande statsministern Olof Palme (1970, s. 8) i början av 1970 summerade den ekonomisk-politiska situationen inför det nya decenniet noterade han:

"1930-talets krispolitik hör till det västerländska industrisamhällets viktigaste innovationer. Under efterkrigstiden har alltfler länder skaffat sig en hög konjunkturpolitisk beredskap, som bevisat sin effektivitet främst i perioder då depressions-tendenser har inträtt."

Palme pläderade för en fortsättning av konjunkturpolitiken "med allt mer effektiva och förfinade medel". Men detta var inte tillräckligt. Enligt honom måste den kompletteras med lokaliserings-, arbetsmarknads-, närings- och strukturpolitik. Palme representerade här en yngre generation av socialdemokratiska politiker som var mer positiv till stabiliseringspolitisk aktivism än den äldre generationen under ledning av den dåvarande

¹⁸⁶ Keynesianismen var förvisso inte den enda influensen på socialdemokratiens ekonomiska tänkande. Det har ständigt funnits olika inslag, främst socialistiska, liberala och marxistiska, vars styrka varierat över tiden.

finansministern Gunnar Sträng, vilken snarast stod för en ortodox finanspolitisk syn.¹⁸⁷

6.6 Sammanfattning

I slutet av 1960-talet framstod den keynesianska stabiliseringspolitiken som väl förankrad hos ekonomkåren och bland ledande politiker, både inom socialdemokratin och den borgerliga oppositionen. Modellen utgjorde ett viktigt underlag för såväl den ekonomiska politiken – inom ramen för en fast växelkurs och kapitalmarknadsregleringarna – som för den akademiska forskningen kring stabiliseringspolitiken. Politikernas modell ("the policy model") och nationalekonomernas ("the theory model") sammanföll i stor utsträckning.¹⁸⁸ Ekonomerna framstod också som framgångsrika i den bemärkelsen att de hade lärt ansvariga politiker den "rätta" modellen.¹⁸⁹

Keynesianismen var vid början av 1970-talet liktydigt med den moderna formen av stabiliseringspolitik. Den hade en allmänt accepterad teoretisk grund, gott empiriskt stöd, var starkt kopplad till den institutionella ramen och låg väl i linje med det statsbärande partiets ideologi. Detta till synes monolitiska block vittrade sönder under de följande åren och ersattes gradvis med en ny stabiliseringspolitisk paradigm. Det är denna process som belyses i det följande.

¹⁸⁷ Denna klyfta blev tydlig i samband med striden om åtstramningspolitiken i början av 1970-talet. Se kapitel 7.

¹⁸⁸ Se Pekkarinen (1989) för en diskussion av begreppen "politikmodell" och "teorimodell". I Sverige var troligen samsynen mellan nationalekonomerna vid universiteten och det stabiliseringspolitiska etablissemanget, i synnerhet det finanspolitiska, starkare än i de flesta andra OECD-länder.

¹⁸⁹ Klas Eklund (1997, s. 416) ger en bild av den stabiliseringspolitiska synen från sina första år som student på Handelshögskolan:

"När författaren till denna bok för länge sedan började läsa ekonomi, 1972, var nationalekonomernas självsäkerhet stor. De trodde att de hade lärt sig själva – och politikerna – hur ekonomin kunde styras och hur man skulle kunna undvika såväl inflation som arbetslöshet. På en av de första föreläsningar jag bevistade på Handelshögskolan i Stockholm beklagade sig professor Erik Lundberg – med glimten i ögat – över denna tingens ordning. Det var inte så spännande att vara ekonom längre, sade han. Det fanns inga kriser kvar att ana-lysera. Det var bara finjustering kvar. Det tyckte Lundberg var tråkigt."

7 Åren 1970–73. De förlorade åren

7.1 Den makroekonomiska utvecklingen

7.1.1 Den politiska bakgrunden

Efter valet i september 1970 behöll socialdemokraterna regeringsmakten. Mot socialdemokraternas 163 och kommunisternas 17 mandat befann sig det borgerliga blocket med 170 mandat i minoritet. Olof Palme kunde efter sitt första val som statsminister räkna med kommunisternas stöd. När riksdagen sammanträdde i januari 1971 gällde nya spelregler. Tvåkammarriksdagen hade ersatts med en enkammarriksdag. Mandatperioden har bringats ned från fyra till tre år. Ett nytt utskottssystem har skapats där regeringens finansplan och nationalbudgeten skulle granskas av finansutskottet. Enligt många bedömare hade den politiska konkurrensen inom landet skärpts genom den nya författningen.

Den stabiliseringspolitiska striden och debatten under Palmes första mandatperiod kom att handla om den åtstramningspolitik som regeringen bedrev 1971–72. Den ger upphov till uttrycket "de förlorade åren", förlorade på grund av uppgången i arbetslösheten och bortfallet i produktion.¹⁹⁰ Denna episod påverkade politiken under den följande mandatperioden.

7.1.2 Konjunkturbilden

Åren 1969 och 1970 utmärktes av en högkonjunktur med klar överhettning av svensk ekonomi. Tillväxten var hög, arbetslösheten befann sig

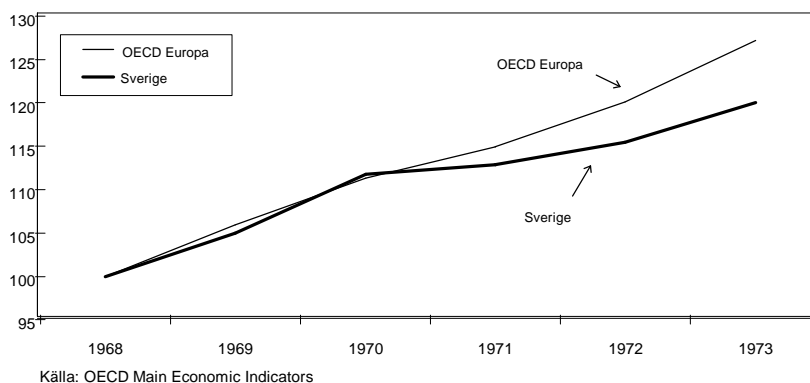
¹⁹⁰ Beteckningen myntades av den dåvarande folkpartiledaren Gunnar Helén enligt Östergren (1984, s. 162).

på en låg nivå samtidigt som inflationstakten var stigande. Bytesbalansen uppvisade ett underskott vilket medförde krympande valutareserv.

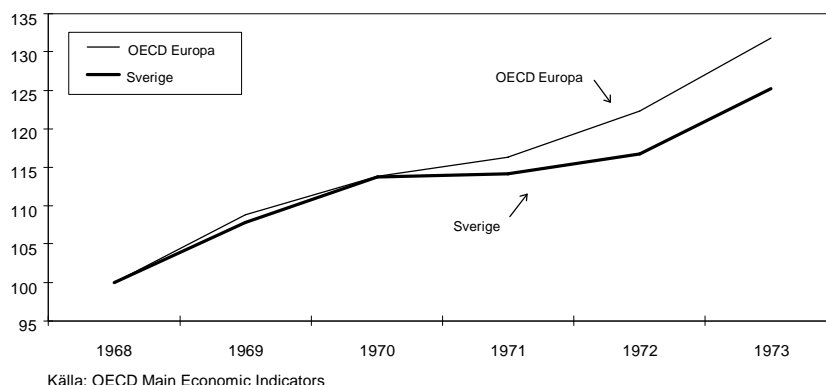
Högkonjunkturen 1969–70 följdes av en lågkonjunktur under 1971–72. Tillväxten föll till knappt 1 procent under 1971 och dryga 2 procent under 1972. Den öppna arbetslösheten steg från 1,0 procent i juni 1970 till som högst 3,5 procent i januari 1972. Recessionen bidrog till överskott i bytesbalansen under 1971 och 1972. Inflationstakten dämpades något till en nivå kring 6–7 procent. Konjunkturen vände uppåt under senare hälften av 1972 och nådde en ny topp 1974 med stigande tillväxt, sysselsättning och inflation.

Den svenska konjunkturen skuggade i stora drag den internationella under högkonjunkturen 1969–70 vad gäller den ekonomiska tillväxten och industriproduktionen men nedgången 1971–72 blev djupare i Sverige än i omvärlden. Detta mönster framgår också av den svenska nationalinkomstens utveckling jämfört med utvecklingen för BNP i OECD-Europa med år 1968 som basår. Samma bild gäller för industriproduktionen (se figur 7.1 och 7.2).

Figur 7.1 Sveriges och OECD-Europas BNP 1968-73. Index 1968=100



**Figur 7.2 Sveriges och OECD-Europas industriproduktion 1968-73.
Index 1968=100**



Sett i perspektivet av det makroekonomiska förloppet under hela perioden 1970–95 framstod avvikelsen mellan svensk och internationell tillväxt och industriproduktion i början av 1970-talet knappast som uppseendeväckande. Debatten om den inhemska stabiliseringspolitiken under 1971–73 var förvisso livlig men de faktiska effekterna av åtstramningspolitiken under dessa år framstår inte som dramatiska i jämförelse med vad som skulle följa.

7.1.3 Stabiliseringspolitiken

Kraften i högkonjunkturen 1969–70 bör betraktas mot bakgrund av riksdagsvalet 1968 och 1970, vilka inbjöd till en expansiv politik från regeringspartiets sida.¹⁹¹ Först lades penningpolitiken om i åtstramande riktning, bl.a. för att dämpa och vända valutautflödet. Den serie kontraktiva åtgärder som Riksbanken arbetade med under 1969–70, delvis för att motverka den expansiva finanspolitiken, blev känd som ”idiotstoppet”. Efter valet i september 1970 erhöll även finanspolitiken en kontraktiv inriktning. Högkonjunkturen med dess underskott i bytesbalansen, stigande inflation samt en begynnande oro för den långsiktiga hållbarheten i den offentliga sektorns expansion var skälen för den stramare finanspolitiken.

¹⁹¹ Lindbeck (1975a, s. 247) betygsätter stabiliseringspolitiken under dessa år ”som mindre lyckad”, dvs. som alltför expansiv.

1970 års Långtidsutredning, LU 70 (SOU 1970:71), angav färdriktningen. Här fanns en allmän pessimism för den svenska ekonomins långsiktiga utveckling. LU 70 rekommenderade en dämpning av den offentliga sektorns expansion och åtstramning för att upprätthålla jämvikt i bytesbalansen. Vidare borde den privata sektorns investeringar släppas fram. LU 70:s tankar återkom i finansplanen i januari 1971 (s. 12):

"De centrala målen för den ekonomiska politiken 1971 är givna: full sysselsättning, fortsatt hög tillväxttakt, jämnare inkomstfördelning samt bättre regional balans. Härtill kommer kravet på stabilisering av prisnivån. Om dessa målformuleringar skall kunna uppfyllas också på längre sikt är en grundläggande förutsättning att jämvikten i vår bytesbalans med omvärlden kan återställas."

Den ekonomiska politiken fokuserades således i början av 1971 på att motverka underskott i bytesbalansen och på inflationsbekämpning. Dessa mål bör ses mot bakgrund av Sveriges medlemskap i Bretton Woods-systemet. Extern jämvikt var under hela Bretton-Woods-epoken normen för stabiliseringspolitiken. Den akuta anledningen till den penningpolitiska åtstramningen 1970 var den krympande valutareserven. Nu skulle bytesbalansen åter föras till jämvikt genom en stram stabiliseringspolitik.¹⁹² Inflationen skulle bekämpas med prisstopp under åren 1970–71 – en nygammal innovation. Överläggningar med kommunerna inleddes i syfte att begränsa den kommunala expansionen.

Konjunktunedgången i kombination med åtstramningen bidrog till uppgång i arbetslösheten under 1971 – den kraftigaste sedan 1948. Den fulla sysselsättningen var efter 1950- och 1960-talens låga arbetslöshet något av en självklarhet. Även en – sett med dagens ögon – mindre ökning av arbetslösheten upplevdes som alarmerande. Den blev källan till häftig kritik. Vid ett tal under LO-kongressen den 10 september 1971 förordade LO:s dåvarande ordförande Arne Geijer en mer expansiv politik i syfte att motverka en befarad uppgång i arbetslösheten. Flera nationalekonomer nagelfor stabiliseringspolitiken. Regeringspartiets stöd i Sifo-undersökningarna sjönk kraftigt efter en toppnotering på 54 procent under 1969.

¹⁹² Oron för bytesbalansen och kronans fasta växelkurs hade vuxit fram sedan mitten av 1960-talet. Göran Ohlin var en av de ekonomer som tidigt diskuterade möjligheten att använda devalvering som ett ekonomisk-politiskt instrument. I debatten om statsverkspropositionen i januari 1968 i Nationalekonomiska föreningen formulerade han sig på följande sätt: "Det stora underskottet 1965 har finansministern många gånger kallat både en väckarklocka och en varningssignal, och det är ingen tvekan om att det har blivit något av en traumatisk chock för den ekonomiska politiken."

Uppgången i arbetslösheten vållade strid inom regeringen.¹⁹³ Statsministern Olof Palme samt Krister Wickman och Kjell-Olof Feldt – bägge yngre medlemmar i regeringen – försökte förmå finansministern att lägga fram ett stimulanspaket. Sträng var ovillig. Detta ledde till dispyter mellan statsministern och finansministern, där den senare höll hårt på vad han uppfattade som sin traditionella rätt att själv utforma stabiliseringspolitiken.¹⁹⁴ Sträng böjde sig så småningom för trycket.¹⁹⁵ I oktober presenterades ett snabbt ihopsnickrat s.k. stimulanspaket som innehöll ökat stöd till folkpensionärer och barnfamiljer samt investeringsstimulerande åtgärder.

De tre borgerliga oppositionspartierna grep det politiska initiativet genom att lansera ett gemensamt ekonomisk-politiskt paket vid en presskonferens i november 1971. Det inkluderade bl.a. en momssänkning på 4 procent. De borgerliga har därmed lyckats bli eniga och vända den fulla sysselsättningen till sin fördel, ett område som utgjort socialdemokraternas traditionella hjärtefråga. En borgerlig enighet manifesteras med detta utspel, vilket väckte betydande allmänpolitisk uppmärksamhet. Den kom med tiden att bidra till regeringsskiftet 1976.¹⁹⁶

En av de medverkande bakom trepartiförslaget var centerpartiets nye ledare Torbjörn Fälldin. Han reagerar på vad han uppfattade som den socialdemokratiska regeringens passiva inställning till stigande arbetslöshet. Fälldin (1998, s. 93) motiverar det borgerliga stimulansprogrammet, att "föra en mera aktiv konjunkturpolitik", med hänvisning till

¹⁹³ Beskrivningen av maktkampen mellan statsministern och finansministern om stabiliseringspolitiken 1971–72 är hämtad från Östergren (1984, s. 159–164) samt Elmbrant (1989, s. 110–111, 126–128). Striden gällde inte enbart stabiliseringspolitiken utan den ekonomiska politiken i allmänhet.

¹⁹⁴ Genom sin fasta kontroll över finansdepartementet och sin långa ämbets tid var Gunnar Sträng "superministern" med en stark ställning inom regeringen. Se t.ex. redogörelsen hos Vinde (1981) och Feldt (1993a) av Strängs styre.

¹⁹⁵ Enligt Östergren (1984, s. 163) fungerade Assar Lindbeck som "fackekonom bakom Palme". Lindbeck rekommenderar under dessa år Palme att bedriva en mer expansiv finanspolitik. De träffades regelbundet fram till mitten av 1970-talet och diskuterade bland annat den ekonomiska politiken. (Enligt uppgift från Assar Lindbeck i januari 1999.)

¹⁹⁶ Boman, ledare för moderata samlingspartiet, ser positivt på detta gemensamma borgerliga utspel: "Den borgerliga presskonferensen väckte oerhört uppseende. ... Plötsligt stod mot regeringen en samlad borgerlig opposition med klart preciserade förslag. ... Det råder inga tvivel om att det som utspelades under några sena höstveckor 1971 innebar en vändpunkt i svensk oppositionspolitik. Boman (1984, s. 63, s. 67).

Keynes: "Enligt Keynes idéer skulle vi stimulera ekonomin och därmed öka sysselsättningen." Fälldin sade sig driven av "det omedelbara behovet av expansiva åtgärder".

Finansplanen i januari 1972 markerade inte någon omläggning av stabiliseringspolitiken. Med början i februari 1972 sjönk arbetslösheten, men under sensommaren vände siffrorna uppåt. I augusti nådde den 3 procent för att sedan ligga kvar på denna nivå under resten av mandatperioden. I Sifo-undersökningarna hamnade socialdemokraterna under 40 procent. Palme krävde ett nytt stimulanspaket av finansministern. När Sträng vägrade, drev Palme med stöd av andra "tungt" statsråd mot Strängs vilja igenom ett förslag med expansiva åtgärder, vilket tillkännagavs den 29 augusti 1972.¹⁹⁷ Med detta steg vändes stabiliseringspolitiken mot stimulans, en stimulans som förstärktes genom 1973 års finansplan, i vilken sysselsättningen gavs en prioriterad plats. Samtidigt vände den internationella konjunkturen uppåt. Stabiliseringspolitiken blev därför procyklisk under valåret 1973, dvs. den förstärkte konjunkturuppgången.

Den externa ramen för stabiliseringspolitiken förändrades på ett fundamentalt sätt i början av 1970-talet. Bretton Woods-systemet kollapsade i augusti 1971 och ersattes i Europa med ett valutasamarbete med Västtyskland som ankarland. Den svenska valutan kopplas i mars 1973 till den tyska. Dessa förändringar i "förutsättningarna" för stabiliseringspolitiken väckte till en början inget större intresse från ekonomernas sida. Uppmärksamheten var i stället riktad mot det cykliska förloppet.

7.2 Synen på stabiliseringspolitiken

De flesta nationalekonomer, aktiva i debatten, var kritiska mot åtstramningen. De ansåg att den bidrog till lågkonjunkturen och till ökningen av arbetslösheten. Deras rekommendation var i korthet att regeringen borde bedriva en mer expansiv politik i syfte att hålla uppe sysselsättningen. Följaktligen visade många av dem föga förståelse för den mer ortodoxa

¹⁹⁷ Östergren (1984, s. 164) rubricerar striden om stabiliseringspolitiken vid denna tidpunkt som "augustikrisen". Assar Lindbeck minns ett samtal med Palme under 1972 där denne säger att nu finns det två alternativ: "antingen avgår jag eller Sträng". Feldt (1993a, s. 157) belyser motsättningarna mellan finans- och statsministern:

"Under större delen av åren 1970-1974 rådde en mer eller mindre uttalad konflikt inom regeringens inre krets rörande den ekonomiska politikens inriktning. Som beskrivits i många andra sammanhang ville Sträng genomföra en kraftig åtstramning av efterfrågan för att eliminera ett hotande underskott i Sveriges bytesbalans gentemot omvärlden."

logik som låg bakom åtstramningspolitiken.¹⁹⁸ När stabiliseringspolitiken lades om i expansiv riktning hösten 1972 och under 1973 såg de snarast detta som en bekräftelse på riktigheten i sina invändningar. Kritiken framfördes kanske som mest artikulerat under 1973 och 1974 – de år då också stabiliseringspolitiken hade en klart expansiv profil.

I det första numret av den nystartade tidskriften *Ekonomisk Debatt* gick Lars Matthiesen (1973) till en brett upplagd offensiv mot den förda stabiliseringspolitiken med stöd av ett antal kalkyler över finanspolitikens effekter på total efterfrågan under åren 1964–73. Hans utgångspunkt var att Sverige hade varit ett "föregångsland" när det gällt stabiliseringspolitiken under efterkrigstiden. Han hänvisade bl.a. till en OECD-studie av finanspolitiken i sju industriländer under perioden 1955–65.¹⁹⁹ Konklusionen för Sverige var enligt honom att "den kortsiktiga efterfrågestyrningen har varit mer framgångsrik än i något av de andra länderna" men sedan hade den svenska stabiliseringspolitiken försämrats, i synnerhet i början av 1970-talet.

Matthiessens invändningar gällde bristande flexibilitet i politiken, missvisande prognoser och olyckligt val av tidpunkt för att bedriva åtstramning under åren 1970–72:

"de efterfrågestimulerande insatserna under avmattningsåren var klart otillräckliga och för sent insatta för att markant förbättra läget på den svenska arbetsmarknaden."

När han blickade framåt på utvecklingen under 1973, rekommenderade han en mer expansiv politik än den som regeringen förespråkade i finansplanen:

"Starka konjunkturpolitiska skäl talar för att den ekonomiska politiken under 1973 borde ha fått en mer expansiv inriktning än den som har angetts i finansplanen."

Börje Kragh (1973), chef för Konjunkturinstitutet och nära allierad med Finansdepartementet och Gunnar Sträng, vände sig mot "den stora övervikt kritiken hittills har haft i debatten" och försvarade stabiliseringspolitiken 1971–72 – främst mot Matthiessen kritik – med hjälp av en detaljerad genomgång av förloppet under 1971–72 som demonstrerade:

¹⁹⁸ Se t.ex. Asta Bergström (1995, kap. 4) för en genomgång av den stabiliseringspolitiska debatten.

¹⁹⁹ Matthiesen refererar implicit till Heller-rapporten. Se kapitel 6 för en sammanfattning av denna.

"hur svår stabiliseringspolitiken i flera avseenden är. ... Den är svår med hänsyn till den otillräckliga kunskap man har om de ekonomiska sammanhangen och de ekonomiska medlens verkningar."

Ett antal prognosmissar har förvisso gjorts och Finansdepartementet hade dessutom haft "otur" med några åtgärder. Trots sitt försvar med "en viss slagsida i antikritisk riktning", så medgav Kragh att det fanns skäl för att stabiliseringspolitiken "kunde och borde ... ha gjorts mer expansiv än den faktiskt blev", i synnerhet om sysselsättningen skulle ha prioriterats högt.

Kragh avslutade med en smått profetiskt anmärkning. Han varnade ekonomerna för att "sätta sig till doms över en ekonomisk politik" – även om de använde sig av "den kunskap man för tillfället förfogar över." Under 1930-talet omvärderades 1920-talets politik. Synen på 1930-talets politik reviderades i sin tur. Åtstrammingspolitiken 1971–72 skulle också kunna komma att omvärderas – men hur angav inte Kragh (1973, s. 162). Han bara pekade på möjligheten:

"Vem vet hurdana bedömningarna blir av de senaste årens ekonomiska politik när keynesiansk teori och dithörande statistikbyggnad och målvärderingar kanske ersatts med någonting annat?"

I Nationalekonomiska föreningens debatt om finansplanen i januari 1973 försvarade finansministern Gunnar Sträng åtstramningen bl.a. med hänvisning till utflödet av valuta och risken för valutakris²⁰⁰:

"I en allt mer ekonomiskt integrerad världshandel är ingen nation sig själv nog när det gäller att sköta eller missköta sina affärer med omvärlden. Är det fråga om en misskötsel som tar sig uttryck i underskott i bytesbalansen och ett utflöde av valutareserven så skapas genast ett internationellt misstroende mot det land som råkar illa ut, ett misstroende som brukar fortsätta med spekulationer mot valutan.

²⁰⁰ Se Nationalekonomiska föreningens förhandlingar från januari 1973 publicerade i *Ekonomisk Debatt* nr 1, 1973 för Strängs inlägg och kommentarer från Assar Lindbeck och Bertil Ohlin .

Sträng använde sig av erfarenheterna från "hela efterkrigstiden" av länder som hamnat "i underskott och valutakriser med allt vad det har inneburit av hårda ingripanden från regeringarnas sida" som argument för sin politik. Det gäller för Sverige att undvika "dessa hårda bandage".²⁰¹ Sträng noterade dock att arbetslösheten "stått i förgrunden för den politiska debatten" och erkände att den "har varit för hög då den varierat mellan 1,5 och 2,5 procent".

I den efterföljande debatten påpekade Assar Lindbeck att stabiliseringspolitiken varit procyklisk sedan 1969, dvs. både under högkonjunkturen 1969–70 och under lågkonjunkturen 1971–72.²⁰² Han vände sig mot dem som kritiserade finanspolitiken "både för att den skulle tillåta alltför stor arbetslöshet och för att det s.k. budgetunderskottet skulle vara för stort." Enligt Lindbeck kunde arbetslösheten dämpas genom en mer expansiv budgetpolitik som ökar budgetunderskottet – vilket i sig inte har någon självständig ekonomisk-politisk roll att spela:

"Att se på budgetunderskottets storlek i stället för på det samhällsekonomiska läget när man tar ställning till finanspolitiken är som när en berusad person går fram till en termometer och finner att den visar på 24 och utropar: "Å fan, är det redan mid-natt!" Det är detta rop som vi nu hör i den finanspolitiska debatten."

"Vill man minska arbetslösheten betyder det att man får acceptera ett större "budgetunderskott". Om man verkligen är angelägen om att minska arbetslösheten, skall man inte känna någon oro för detta ökade underskott. Inom parentes sagt är för övrigt budgetunderskottet ett konventionellt, redovisningstekniskt begrepp."

Lindbeck kryddade sitt inlägg med att framföra som "en rent personlig åsikt" att "en mer expansiv politik inte bara hade varit försvarlig under 1971 och 1972 utan också är motiverad under 1973,". Lindbecks analys av budgetunderskottet mötte mothugg från såväl Gunnar Sträng som

²⁰¹ Lundberg (1981, s. 101) sammanfattar Strängs syn på betalningsbalans och valutapolitik på följande sätt:

"Han har alltid reagerat hårt mot uppkommande tendenser till försvagning av bytesbalansen och hållit styvt på att landets valutareserv skall vara tillräckligt stor för att garantera rimlig rörelsefrihet. ... Ofta visade Sträng på varnande exempel från andra länder som råkat illa ut i samband med valutakriser."

²⁰² Under 1969 och 1970 sökte Assar Lindbeck och Bengt Pettersson förgäves övertyga regeringen om behovet av en stramare ekonomisk politik. Först efter valet 1970 kommer en finanspolitisk åtstramning. Denna erfarenhet inspirerar Lindbeck till forskning kring den s.k. politiska konjunkturcykeln. Se bl.a. Lindbeck (1975b). (Enligt uppgift från Assar Lindbeck i november 1998).

Bertil Ohlin. Lindbeck förtydligade sig:

"Om det finns ett realekonomiskt utrymme i form av lediga produktionsresurser, är finansieringen av ett budgetunderskott ett enkelt kreditmarknadstekniskt problem. ... En möjlighet är då att staten helt enkelt lånar i riksbanken."

Denna expansiva politik måste sedan mötas genom en motsvarande kontraktiv politik under nästföljande högkonjunktur, vilket krävde "snabba förändringar i finans- och penningpolitik". Budgetsaldot i sig är inget problem – så länge som budgeten balanserades över konjunkturcykeln genom "effektiv konjunkturpolitik".

Sträng replikerade på resonemanget som han fann "uteslutande teoretiskt". Strängs "jordkontakt", dvs. praktiska erfarenheter, säger honom "att det alltid måste sättas en gräns för upplåningen."²⁰³ Sträng är här en stabiliseringspolitiskt ortodox finansminister, liksom tidigare skeptisk mot ekonomer som ropar på konjunkturpolitisk aktivism. Sträng formulerade vid ett tillfälle sin uppfattning på följande sätt: "åt-dragningar och skärpningar är lika svårt i praktiken som lätt i teorin".²⁰⁴

En annan fackekonom, professor Lars Werin (1973, s. 110), lanserade med stöd av en omfattande kalkyl en svensk devalvering på 10 procent år 1971 kombinerad med en momssänkning som ett expansivt alternativ till åtstramningen: "Enligt min uppfattning försatt vi alltså en chans när vi inte devalverade 1971." Slutsatsen som främst motiverades med att "arbetslösheten skulle ha blivit mycket mindre", ifrågasatte åtstramningspolitiken. Den kan även betraktas som ett tidigt tecken på den växelkursstrategi som valdes efter OPEC I. Werin spekulerade nämligen kring möjligheten att motverka en kommande konjunkturedgång med devalveringsvapnet.²⁰⁵

²⁰³ Lindbecks och andra nationalekonomers analys av budgetunderskottet under den första hälften av 1970-talet, vilken framförs i ett läge då budgeten varit i balans under lång tid, bidrar under den senare hälften av 1970-talet till att ett växande budgetunderskott accepteras av de ansvariga för stabiliseringspolitiken. Se bl a Murray (1982) för en diskussion av ekonomernas skiftande syn på budgetunderskottets roll under åren 1973–81.

¹⁵ Asta Bergström (1995, s. 50). Strängs årliga inlägg i debatten om finansplanen i Nationalekonomiska föreningen är tryfferade med syrliga slängar mot de akademiska nationalekonomerna som enligt honom saknade verklighetsanknytning. Se också Lundbergs (1981, s. 97) bidrag till festskriften till Gunnar Sträng: "Sträng har konsekvent hävdat att man måste vara ytterst försiktig och återhållsam med generella expansionsåtgärder under recessioner."

²⁰⁵ Flera ekonomer rekommenderade devalvering som lösning på betalningsbalansproblemen i början av 1970-talet.

Ett annat kritiskt ekonominlägg härstammade från Lars Jacobsson. Med hjälp av simuleringar med en ekonometrisk modell drog Jacobsson (1973, s. 337–38) bestämda slutsatser om vad som borde och kunde göras med stabiliseringspolitiken:

"Rimligtvis borde det således hösten 1971 och 1972 ha förts en annan ekonomisk politik. För denna period kan man således konstatera att det såväl kunde som borde ha först en annan ekonomisk politik. De senaste årens konjunkturpolitik måste därför framstå som ett misslyckande."

I en bred genomgång av dåtidens forskning kring inflation och arbetsmarknad utmålade Lars Calmfors och Erik Lundberg (1974, s. 248–49) sysselsättningens utveckling under 1970–73 "som en stor besvikelse":

"Men det är uppenbart att både finans- och växelkurspolitiken under åren 1970–74 blivit alltför eftersläpande och illa anpassad till uppställda mål för sysselsättning, tillväxt och prisstabilitet."

Denna tröghet i stabiliseringspolitiken kopplade de till "tabuföreställningar vid val av instrument för politiken". De ansvariga i Sverige hade inte använt sig av växelkursen för kronan, räntan och "generella variationer i skattesatser" som medel i den kortsiktiga stabiliseringspolitiken. Med en större frihet i valet av konjunkturpolitiska instrument kunde stabiliseringspolitiken ha blivit mer framgångsrik.

Perioden betecknade de som en "stagflationsperiod" (s. 253) orsakad av främst den restriktiva finanspolitiken som skapat bristande total efterfrågan. De räknade i keynesianska termer med ett "totalt expansionsutrymme på ytterligare 3–4 procent av BNP." (s. 254). Deras benchmark var den framgångsrika perioden 1958–64 (s. 275). Samma beröm för denna period förekom sedan tidigare hos andra ekonomer.²⁰⁶

Citaten ovan belyser de akademiska ekonomernas syn på stabiliseringspolitiken strax efter "de förlorade åren". Deras kritik kom med åren att mildras och omvandlas i vissa fall snarare till beröm – när svårigheterna med överbrygningspolitiken hade kommit i dagen. I början på 1980-talet uttrycker Lundberg (1981, s. 107) i en festskrift med anledning av Gunnar Strängs 75-årsdag förståelse och uppskattning för Strängs politik under de "förlorade åren":

²⁰⁶ Se t.ex. Lindbeck (1971) och Matthiessen (1973).

"Sträng fick mycken kritik av ekonomerna för en alltför restriktiv finanspolitik under dessa år, resulterande i ökad arbetslöshet, långsam tillväxt och underutnyttjande. Nu i efterhand – och mot perspektiven av vad som sedan hände under 70-talet – måste jag ge Sträng rätt i väsentliga avseenden. Mot bakgrunden av den permanentning av valutakrisen som vi nu lider av (sedan 8 år) framstår denna saneringspolitik som en bravad."²⁰⁷

Men den ironiske Lundberg var sig lik. Hans beröm var inte oreserverat utan turnerades till en ny variant av klander. I skenet av det makroekonomiska förloppet under 1970-talet reviderade Lundberg sin bedömning genom att driva tesen att regeringen skulle ha fortsatt med åtstramning i stället för att växla över till expansion. Finanspolitiken borde med andra ord inte ha blivit så expansiv som den blev 1973. Felet hos Sträng var nu att han övergav sin strama politik 1973–74.²⁰⁸ I stället skulle kronan ha skrivits upp efter förbättringen i bytesbalansen, antydde Lundberg.²⁰⁹

När Lundberg (1984, s. 136) några år senare såg tillbaka på åren 1971–73 noterade han först att de "keynesianskt" influerade ekonomerna var "hårt kritiska till den förda åtstramningspolitiken, som man ansåg vara för hård och drivas för länge" samtidigt som de fann dämpningen i inflationstakten och förbättringen av bytesbalansen "inte vara värt kostnaden". Lundberg upprepade här sin omvändning. "Det tragiska och inkonsekventa med stabiliseringspolitiken under dessa år" var att den blev så expansiv 1973 och de följande åren.

Influerad av 1970- och 1980-talens utveckling och med stöd av en jämförelse mellan utvecklingen i Sverige och några europeiska länder, gav Hans T:son Söderström (1990, s. 77) en positiv tolkning av "de förlorade åren":

²⁰⁷ Lundberg (1984, s. 177) klassificerar sitt bidrag i Strängs festskrift som en "viss rehabilitering av den strängska politiken".

²⁰⁸ Lundbergs framställning andas ingen kännedom om striden mellan Sträng och Palme om stabiliseringspolitiken utan lägger hela ansvaret på finansministern. "Kritiken var framförallt riktad mot finansminister Sträng, som tidigare hyllats för en framgångsrik kontracyklisk finanspolitik." enligt Lundberg (1984, s. 135).

²⁰⁹ Samma resonemang framförs tidigt av bl.a. Herin och Jakobsson (1980, s. 48) i en analys av 1970-talets erfarenheter av stabiliseringspolitiken. De förordar en "aktiv växelkurspolitik" där kronan borde revalverats 1973 för att utestänga den internationella inflationsimpulsen.

De förlorade åren utgör det egentligen enda försöket att bedriva en icke-ackommoderande hårdvalutapolitik i Sverige. Perioden kommer i vårt jämförande perspektiv att framstå i en betydligt mer gynnsam dager än vad den kom att göra i den dåvarande dagspolitiska debatten."

Jakobsson (1994, s. 136–37) var inne på samma linje som Lundberg och Söderström. Han beskrev de förlorade åren med uppskattning och ser en appreciering av kronan gentemot D-marken som den lämpliga åtgärden för att slå vakt om effekterna av åtstramningen. Felet låg inte i den strama finanspolitiken utan i växelkurspolitiken som inte kompletterade åtstramningen:

"I efterhand framstår dock politiken snarast som en möjlighet att säkra en måttfull inflationsutveckling i Sverige. Denna möjlighet försatts emellertid genom en felaktig växelkurspolitik. Det naturliga sättet att konsolidera den relativt låga kostnadsutvecklingen i Sverige hade varit att 1973 appreciera den svenska kronan emot D-marken."

Jakobsson anslöt sig här till Lundbergs ståndpunkt: åtstramningspolitiken 1971–72 var i sig inte ett felgrepp – misstaget var att inte fortsätta politiken under OPEC I.

Även Palme, som motarbetade Strängs åtstramningspolitik och som drev igenom stimulansåtgärderna mot dennes vilja och som sökte föra över kontrollen för finanspolitiken till statsrådsberedningen, gav långt senare ett erkännande till Sträng enligt Östergrens historieskrivning (1984, s. 164):

"Egentligen var det väl Sträng som hade rätt, småler Palme när vi våren 1984 sitter och samtalar om augustikrisen 1972."

7.3 Lärdomarna av de förlorade åren

Lärdomen på kort sikt: Den omedelbara lärdomen av "de förlorade åren" för de ansvariga för stabiliseringspolitiken blev att undvika åtstramning. En restriktiv politik medförde problem i form av högre arbetslöshet än vad som annars skulle vara fallet, ett minskat väljarstöd, kritik från ekonomkåren, från oppositionen och fackföreningsrörelsen och därmed minskad trovärdighet för regeringens ekonomisk-politiska kompetens. Dessa lärdomar låg till grund för den expansiva överbrygningspolitiken under OPEC I-krisen.

Ekonomkåren – influerad av dåtidens dominerande keynesianska filosofi och modellvärld samt av en positiv uppfattning om stabiliserings-

politikens effekter under 1950- och 1960-talen – förordade överlag en mer expansiv stabiliseringspolitik än den faktiskt förda politiken under 1970–72. Calmfors och Lundberg (1974, s. 275) såg på "de förlorade åren" som en läroprocess där de:

"vill betrakta den misslyckade politiken under dessa år som lärorika undantag och i stället knyta an till de påtagliga framgångarna under konjunktursvängningarna 1958–64."

Deras lärdom är att stabiliseringspolitiken bör ges "ökade möjligheter till effektivare resultat". Här föreslår de ett flitigare utnyttjande av olika ekonomisk-politiska medel. Målkonflikterna inom stabiliseringspolitiken, "målknutarna", borde kunna lösas upp med bl.a. "sektiv finanspolitik", eventuellt med stöd av generella eller selektiva prisregleringar.

Lärdomen på lång sikt: När de negativa konsekvenserna av den expansiva överbryggningspolitiken 1973–76 med tiden uppenbarade sig, ökade förståelsen för den restriktiva politiken under åren 1971–72. De förlorade åren omvärderades. Kritiken gjorde helt om. Sträng angreps för att han inte hade hållit kvar vid de förlorade årens politik och kombinerat den med en revalvering av kronan utan slog in på en expansiv linje.

Dagens, dvs. den senaste gällande, lärdomen är att dessa år i början av 1970-talet demonstrerar hur framgångsrik en icke-ackommoderande politik kan vara – om den bara hade fått fortsätta. Detta synsätt finner även ett stöd i nya resultat i den makroekonomiska forskningen rörande trovärdighetsproblemet, teorin för rationella förväntningar och betydelsen av "fasta" spelregler för den ekonomiska politiken.

7.4 Sammanfattning

Förloppet 1970–73 illustrerar kollisionen mellan två stabiliseringspolitiska mål: den fasta växelkursen för kronan och den fulla sysselsättningen. Dessa konkurrerande mål vilade i sin tur på två skilda stabiliseringspolitiska synsätt. Finansministern, styrd av Bretton Woods-systemets spelregler, gav högsta prioritet åt den fasta kronkursen, dvs. åt extern balans och var redo att acceptera en uppgång i arbetslösheten. Sträng fruktade att Sverige skulle hamna i den typ av valutakriser som drabbat andra medlemmar i Bretton Woods-systemet under efterkrigstiden. Hans målprioritering återspeglade lärdomarna från Bretton Woods-systemet.

Mot Sträng stod en yngre generation av socialdemokratiska politiker trängd av kritiken mot den stigande arbetslösheten från såväl en aktiv vänster efter 1968 års ungdomsrevolt som en stärkt och nyligen enad borgerlig opposition. Olof Palme, skrämdd av den nedgång i väljarpopulariteten som den växande arbetslösheten skapade, värnade mer om den fulla sysselsättningen och därmed om gynnsamma opinionssiffror. Den nyblivne statsministern sökte och fann stöd hos en yngre generation av keynesianskt påverkade ekonomer som Assar Lindbeck och politiker såsom de bägge licentiaterna i nationalekonomi Krister Wickman och Kjell-Olof Feldt.²¹⁰ Sträng å sin sida betraktade enligt Östergren (1984, s. 162) "otvivelaktigt Palme och hans generationskamrater som oerfarna och teoretiska akademiska pojkspolingar."

Strängs "fastkurslinje" förlorade så småningom inom regeringen. Finanspolitiken lades om i expansiv riktning. Under de följande åren fram till början av 1990-talet blev den fulla sysselsättningen det primära målet för penning- och finanspolitiken på bekostnad av den fasta växelkursen. Samtidigt blev kostnads- och valutakriser ett återkommande inslag i svensk ekonomi.²¹¹

Med tiden förändrades synen på "de förlorade åren". Den svängde från klander till beröm. Omvärderingen styrdes i första hand av erfarenheterna av överbryggningspolitiken och av devalveringspolitiken under 1970- och 1980-talen. Uppslutningen kring den s.k. normpolitiken, dvs. den fasta växelkursen för krona, i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet kan betraktas en fortsättning på "de förlorade årens" politik efter olika experiment med expansiv finans- och penningpolitik.

²¹⁰ Både Wickman och Feldt blev senare ansvariga för en klart expansionistisk linje inom stabiliseringspolitiken. Som riksbankschef underlättar och stöder Krister Wickman överbryggningspolitiken 1974–76 med en ackommoderande penningpolitik. Se Eklöf (1990, s. 28) och kapitel 8.

Som finansminister genomför Feldt 1982 "superdevalveringen" för att "rivstarta" svensk ekonomi – det mest expansionistiska inslaget inom efterkrigstidens stabiliseringspolitik vid sidan av överbryggningspolitiken. Feldt är vidare finansminister under överhettningen i slutet av 1980-talet. Se här kapitel 9 och 10.

²¹¹ När OPEC-krisen träffar svensk ekonomi, övergår finanspolitiken till "överbryggningspolitik". Gunnar Sträng byter då stabiliseringspolitisk skepnad. Han blir nu den finansminister som genomför det mest långtgående keynesianska experimentet under efterkrigstiden..

8 Åren 1973–79. OPEC I, överbrygningspolitik och kostnadskris

8.1 Den makroekonomiska utvecklingen

8.1.1 Den politiska bakgrunden

Valet hösten 1973 resulterade i den s.k. jämviktsriksdagen eller "lotteririksdagen" med 175 mandat för socialdemokraterna och kommunisterna mot 175 för de borgerliga partierna. Den socialdemokratiska regeringen under Olof Palme kunde sitta kvar. Den jämna mandatfördelningen medförde att makten över finanspolitiken delvis kom att övergå till riksdagen, mer specifikt till finansutskottet. Genom "lotteririksda-gen" tvingades regeringen träffa en rad överenskommelser med företrädare för oppositionspartierna. Penningpolitiken låg kvar under den socialdemokratiska regeringen genom dess kontroll över riksbanksfullmäktige. Krister Wickman, utnämnd som riksbankschef 1973, kvarstod i ledningen för Riksbanken.

Riksdagsvalet i september 1976 blev en vägdelare i svensk politik när det socialdemokratiska partiet förlorar sitt långvariga regeringsinnehav. De tre borgerliga partierna, centerpartiet, folkpartiet och moderata samlingspartiet, bildade regering med Torbjörn Fälldin som statsminister. Den borgerliga regeringen uppmanade Krister Wickman att stanna på posten som riksbankschef. Han avgick dock och en ny riksbankschef utsågs av regeringen Fälldin.²¹² Finansdepartementet delades i ett Bud-

²¹² Palme motsatte sig den borgerliga regeringens intentioner. Wickman valde då att följa sin partiledare och frånträda posten som riksbankschef 1976. Se Boman (1984, s. 66).

getdepartement under ledning av budgetministern Ingemar Mundebo och ett Ekonomidepartement under ekonomiministern Gösta Bohman. Trepartiregeringen sprack senare på kärnkraftsfrågan under hösten 1978. En folkpartiregering med Ola Ullsten som statsminister innehade därefter regeringsmakten fram till valet i september 1979.

8.1.2 Konjunkturbilden

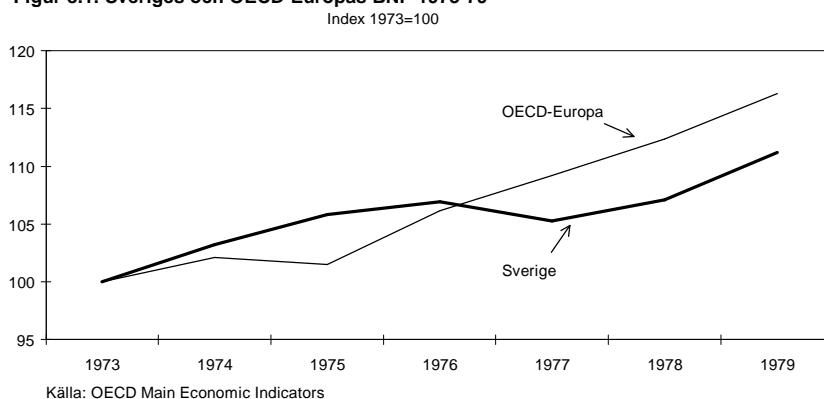
Konjunkturförloppet i Sverige under åren 1973–79 drevs av OPEC I-krisen. I slutet av 1973 och början av 1974 steg oljepriset kraftigt, vilket bidrog till att bryta högkonjunkturen 1973–74. Tillväxttakten i BNP sjönk under 1974–77. Nedgången blev den starkaste som ditintills registrerats under efterkrigstiden och nådde sin botten under 1976–77. Lågkonjunkturen övergick i ett konjunkturuppsving under åren 1978–79.

Trots den djupa lågkonjunkturen låg arbetslösheten under 1975–79 kvar på förhållandevis låga 3–5 procent, medan inflationstakten steg från en nivå kring sju procent 1973 till en topp kring elva procent 1977. Lönekostnaderna ökade ännu kraftigare – i synnerhet under 1974–76 – vilket bidrog till att allvarligt försämra kostnadsläget för svensk industri gentemot utlandet. Den svenska arbetskraftskostnaden (RULC) ökade med cirka 20 procent under dessa år. Den åtföljande försämringen i den svenska konkurrenskraften medförde negativa siffror för bytesbalansen under åren 1974–79 och en djup kostnadskris. Ett kraftigt fall i terms-of-trade för Sverige orsakad av uppgången i oljepriset bidrog till denna utveckling. Nedgången i svensk konjunktur bromsades upp och vändes genom två devalveringar av kronan under 1977. Då återtog i stort sett hela försämringen i konkurrensläget sedan 1973.

Konjunkturedgången i kombination med finansiellt stöd till krisdrabbade industrier bidrog till att de offentliga utgifterna mätta som andel av BNP ökade från 45 procent år 1973 till 58 procent år 1977 – den hittills snabbaste uppgången under efterkrigstiden. Statsskulden som andel av BNP började växa kraftigt från och med 1977.

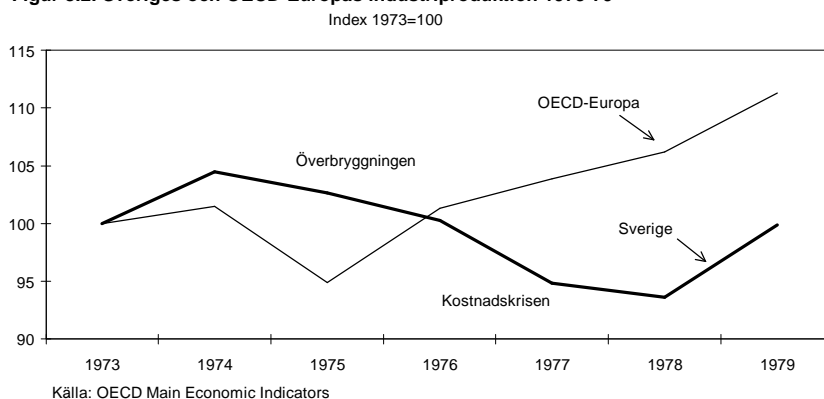
Under åren 1973–79 avvek den svenska konjunkturen markant från det internationella mönstret. Initialt utvecklades svensk BNP och industriproduktion klart bättre än inom OECD-Europa, dvs. under 1973–75. Sverige lyckades då undgå att sugas med i den internationella nedgången 1974–75. Sedan svängde bilden om till det sämre. Samtidigt som den internationella ekonomin gick in i en högkonjunktur under 1976–78 gled Sverige ner i en djup svacka.

Figur 8.1. Sveriges och OECD-Europas BNP 1973-79



Att svensk ekonomi kom ur fas med omvärlden framgår tydligt av figur 8.1, som visar BNP i Sverige och i OECD-Europa under åren 1973–78 med 1973 som bas, samt av figur 8.2, som presenterar samma mönster för industriproduktionen.

Figur 8.2. Sveriges och OECD-Europas industriproduktion 1973-79



Enligt figurerna 8.1 och 8.2 "hoppade" Sverige över den internationella högkonjunkturen 1977–78 i minst lika hög grad som landet först "hoppade" över lågkonjunkturen efter OPEC I 1975–76.

Hur bör denna färförskjutning av svensk ekonomi förklaras – en förskjutning som knappast har sin like under efterkrigstiden? Svaret bör i första hand sökas i utformningen av den svenska stabiliseringspolitiken. Figurerna 8.1 och 8.2 illustrerar hur överbryggningspolitiken fick svensk ekonomi att följa en annan bana än den internationella. Den svenska öppna arbetslöshetens utveckling framstår som klart gynnsam jämfört med arbetslösheten i OECD-Europa under OPEC I-krisen. Oljekrisen

förefaller knappast ha påverkat de svenska siffrorna. Även detta mönster får tillskrivas skillnader i den ekonomiska politikens utformning (se kapitel 5).

8.1.3 Stabiliseringspolitiken

Stabiliseringspolitiken under mandatperioden 1973–76 kom att styras av den negativa störning som OPEC I utgjorde, dvs. av den snabba uppgången i oljepriset under hösten 1973. Den utlöste en stark inflationsimpuls och via det ändrade relativpriset på energi en utslagning av energiintensiva industrigrenar (de s.k. branschkriserna i Sverige) och därmed minskad produktion.

Industriländerna i väst ställdes inför ett val mellan i princip två strategier för att på kort sikt anpassa sig till den ny situationen, den s.k. stagflationen: en expansiv väg som prioriterade sysselsättningen på bekostnad av hög inflation och en kontraktiv som prioriterade låg inflation på bekostnad av stigande arbetslöshet.

Några länder valde att lägga tonvikten på inflationsbekämpning. De mötte OPEC I med en stramare stabiliseringspolitik än Sverige i syfte att hålla nere prisstegringarna och underskotten i bytesbalanserna. Därmed skapas också en uppgång i arbetslösheten. Sverige slöt upp kring det andra alternativet, att upprätthålla sysselsättningen genom en expansiv politik. Syftet var att stå utanför den internationella lågkonjunktur som uppstod i kölvattnet av OPEC I och återknytta till den internationella högkonjunktur som förväntades komma under 1975–76. Tanken bakom den s.k. överbrygningspolitiken var att föra svensk ekonomi från en högkonjunktur till nästa utan nämnvärd nedgång i produktionen.²¹³

Rötterna till överbrygningspolitiken bör spåras till den stimulanspolitik som inleddes åren 1972–73. Målet var då att upprätthålla full sysselsättning, att hålla nere inflationen, bl.a. med prisregleringar och subventioner, samt att stödja investeringarna inom exportsektorn. Sverige skulle söka "investera sig ur krisen" enligt den politiska retoriken. Den expansiva politiken fick många inslag. Den förstärktes under högkonjunkturåret 1974 genom en tillfällig momssänkning och ökade transfereeringar – ett resultat av kompromisser över blockgränsen. Överenskommelser rörande sänkningar av inkomstskatten, dels mellan rege-

²¹³ Uttrycket "överbrygning" myntades troligen i finansplanen i januari 1977 i diskussionen av politiken efter OPEC I (s. 2–3):

"Avsikten med att föra en stimulanspolitik i Sverige under denna period var att därigenom söka överbrygga den internationella konjunkturen."

ringen och oppositionspartier (Haga I och II, 1974 respektive 1975), dels mellan regeringen och LO och TCO (Haga III, 1976) bidrog till att stimulera den inhemska konsumtionen.

När svensk industri mötte växande avsättningssvårigheter utomlands på grund av den internationella konjunkturedgången och försämrat kostnadsläge under 1975–76, svarade regeringen med expansiva åtgärder, bl.a. i form av statsbidrag till företag för produktion på lager under förutsättning att sysselsättningen samtidigt inte minskades, frisläppning av investeringsfonderna, nya stödformer åt investeringsverksamheten såväl inom privat som offentlig sektor, sänkta energiskatter m.m.

Det övergripande målet för överbyggnaden var att värna om full sysselsättning, vilket framgår av skrivningarna i finansplanerna. Se t.ex. Finansplanen för 1975/76 (s. 11):

”De tidigare angivna målen för den ekonomiska politiken ligger fast. Härvid är den fulla sysselsättningen det primära målet. ... Det innebär en expansiv ekonomisk politik.”

Övriga mål för stabiliseringspolitiken som låg inflation, balans i utrikes affärer och i budgeten, vilka på kort sikt stod i konflikt med sysselsättningsmålet, tonades ned.²¹⁴ Den borgerliga regering, som kom till makten efter valet 1976, varnade i sin första finansplan i januari 1976/77 för de obalanser som skapats genom politiken:

”Historiebeskrivningen bör emellertid i objektivitetens intresse kompletteras med det förhållandet att vi under de båda åren efter oljekrisen levt med stora underskott i våra bytesförhållanden. En så kraftig utlandsupplåning innebär en ny situation för vårt land. Den har sin huvudsakliga förklaring i att vi med sysselsättningen som primärt politiskt mål satsat på industriinvestering och stimulerat lageruppbyggnaden under den internationella konjunkturedgång vi nu upplever och tagit de ekonomiska konsekvenserna därav. ... Ett återställandet av balansen ... blir ... ofrånkomlig.”

Stabiliseringspolitiken gav upphov till två stora underskott: i bytesbalansen och i budgeten. Den inhemskt drivna expansionen försämrade bytesbalansen markant: från plus 2,7 procent av BNP år 1973 till minus 2,1 procent år 1976. Underskotten täcktes genom inhemsk och utländsk upplåning. 1974 tillät Riksbanken industrin att ta lån utomlands. Ett år senare uppträdde Riksbanken som låntagare utomlands. De offentliga utgifterna steg från 45 procent år 1973 till 58 procent år 1977 mätt som andel av BNP. Statsskulden började öka snabbt. Löneförhandlingarna

²¹⁴ Det finns i finansplanerna en medvetenhet att förr eller senare måste underskotten i bytesbalansen och statsbudgeten åtgärdas.

under överbrygningsåren medförde exceptionellt höga ökningar av lönekostnaderna, betydligt större än i de länder till vilka kronan hade en fast växelkurs.

Målet för stabiliseringspolitiken, den fulla sysselsättningen, övertogs som det primära målet av den nya borgerliga regeringen efter valet 1976. Stabiliseringspolitiken under mandatperioden 1976–79 strävade efter att hålla nere arbetslösheten. Den begränsades till ett maximum på 4,6 procent under 1978.

Den borgerliga regeringen överraskades av lågkonjunktursens djup. Redan några månader efter maktskiftet i oktober 1976 tillgrip den ett nytt medel för att stärka den svenska konkurrenskraften, nämligen nedskrivning av kronans kurs. Kronan devalverades i två steg under 1977 – efter en mindre korrigerings framdriven av andra medlemmar i valutaormen i oktober 1976. Den första devalveringen i april 1977 på 6 procent mot D-marken kombinerades med en rad restriktiva åtgärder, främst genom höjd moms. Den andra devalveringen i augusti var större; tio procent gentemot en korg av valutor. I samband med nedskrivningen av kronan i augusti lämnade Sverige det europeiska valutasamarbetet, den s.k. valutaormen. Kronan knöts i stället till en valutakorg. Den fasta växelkurspolitiken, som varit råmärket för Bretton Woods-perioden, övergavs med dessa justeringar av den svenska kronkursen under 1976–77.

Devalveringarna under 1977 förbättrade konkurrensläget för svensk export och dämpade underskottet i bytesbalansen under 1978. Budgetunderskottet fortsatte dock att växa under 1977–79, pådrivet av bl.a. krisen inom svensk industri, i synnerhet inom varvs- och skogssektorn. Denna kris möttes med ökade statliga finansiella åtaganden.

Under 1977 började svenska staten ("Kingdom of Sweden") att låna på de internationella kapitalmarknaderna. Därmed hade en annan central norm från Bretton Woods-perioden brutits – utöver den fasta kronkursen. Genom tillgång till utländsk upplåning blev kraven att upprätthålla budgetbalans och balans i de utrikes affärerna svagare än tidigare. Handlingsutrymmet för den inhemska stabiliseringspolitiken blev också större. Först under 1978 – efter en nedgång under fyra år – vände industrikonjunkturen uppåt. Samtidigt gjordes stabiliseringspolitiken på nytt mer expansiv inför valåret 1979 av den folkpartistiska minoritetsregering som bildades i oktober 1978.

8.2 Synen på stabiliseringspolitiken

Överbrygningspolitikens tillkomst måste ses mot bakgrund av erfarenheterna av de förlorade åren. Hösten 1972 lades finanspolitiken om i expansiv riktning och under 1973 fick politiken en än mer expansiv profil. Åtstramningspolitiken 1971–72 hade förstärkt valutareserven och förbättrat konkurrenskraften, något som underlättade omsvängningen. Prognoserna under hösten 1973 för 1974, före OPEC I, var optimistiska. En hög tillväxt väntades under 1974.

Efter OPEC I-chocken under hösten 1973 var det knappast politiskt möjligt för den socialdemokratiska regeringen att övergå till åtstramning: erfarenheterna från "de förlorade åren", jämviktsriksdagen och den fundamentala osäkerheten om de ekonomiska utsikterna talade mot en politikomläggning. Osäkerheten om det framtida förloppet var så stor att finansminister Sträng i början av 1974 väntade med att lägga fram prognoser i nationalbudgeten. Inom OECD fanns dessutom till en början stöd för en politik att möta oljeprischocken med att hålla uppe efterfrågan. Ett ministermöte inom OECD under våren 1974 förordade en sådan inriktning av stabiliseringspolitiken.²¹⁵ I Sverige förespråkade både finansministern och riksbankschefen överbrygning – delvis i förhoppning att omvärlden skulle slå in på en liknande linje.²¹⁶

Konjunkturrådets rapport för 1979–80 diskuterade "en starkt restriktiv politik från början av 1974 – kopplad till panikstämningen i samband med oljekrisen i början av året" som alternativ till överbrygningspolitiken (se Rydén, red., (1979, s.13)). Rådet uteslöt emellertid ett sådant vägval med hänvisning till den föregående utvecklingen och förväntningar om en kortvarig konjunkturedgång:

²¹⁵ Kjell-Olof Feldt, representant för den svenska regeringen, noterade den verbala uppslutningen kring detta internationella försök till överbrygning: "Jag deltog själv i detta möte och minns den nästan högtidliga stämning som rådde när beslutet togs till bevis på sammanhållning och internationell solidaritet. ... Men denna stämning höll inte i sig länge. Pendeln hade redan börjat svänga, tron på statens förmåga att styra den ekonomiska utvecklingen hade kraftigt försvagats." (Feldt (1994, s. 28–29)).

²¹⁶ Eklöf (1990, s. 28) hävdade att den dåvarande riksbankschefen Krister Wick-man "hörde till de första som formulerade tankarna om överbrygning, som gjordes till en rekommendation för de oljekrisdrabbade OECD-länderna."

"Det existerade inga politiska och ekonomiska förutsättningar för en sådan radikal omkastning av den förda politiken. Det är sannolikt att 'misslyckandet' med restriktionspolitiken under högkonjunkturen 1969–70 är en förklaring. Men mer vägande var uppfattningen att det internationella konjunkturbakslaget, som blev tydligt från mitten av 1974, skulle bli snabbt övergående."

Överbrygningspolitiken mötte initialt god uppslutning – såväl i den allmänpolitiska debatten som bland ekonomer. Med viss överdrift: något av en tävlan om att föreslå förslag till expansiva åtgärder utbröt. Mittenpartierna ansåg att de hade fått gehör för sin kritik mot åtstramningen 1971–72. Även moderata samlingspartiet förespråkade stimulanspolitik. Fackföreningsrörelsen var positiv. Ekonomkåren framstod som framgångsrik genom sin kritik mot åtstramningspolitiken.

Den dåvarande oppositionsledaren Thorbjörn Fälldin har i sina memoarer belyst den rådande politiska synen på det ekonomiska läget under denna tid:

"Vi politiker var nog lite vilsna en tid. Vi ville nog gärna tro att problemen var tillfälliga. Vi ansåg det nödvändigt att sätta in stimulansåtgärder för att få igång ekonomin igen. ... Vi levde nog allmänt i föreställningen att det fanns goda möjligheter att få igång ekonomin. (Fälldin (1998, s. 95)).

Kurt Eklöf (1990, s. 29), med god inblick i den interna diskussionen kring finans- och penningpolitiken under överbryggningsperioden, sökte klargöra de mekanismer som hade gjort att vårt land avvek så markant från det internationella mönstret. Han betonade ekonomernas roll samt de politiska fördelarna av expansion:

"En förklaring till den långt drivna överbrygningspolitiken var dess teoretiska charm som gjorde att den stöddes av OECDs ekonomer och den ekonomiska opinionen i Sverige. Viktigare var förmodligen dess politiska charm. Den skulle möjliggöra för Sverige att hoppa över oljekrisen utan några påtagliga obehag i form av minskad produktion och reallönesänkningar. ... Det enda möjliga inlägget i den ekonomiska debatten var nu en oreserverad anslutning till målet full sysselsättning."

Eklöf (1990, s.38-39) betonade också den starka uppslutningen i Sverige kring den fulla sysselsättningen som drivkraften bakom överbryggningsperioden:

Sverige kännetecknades emellertid då som nu av ett mycket ambitiöst sysselsättningsmål och riskerna som följde av en mycket låg arbetslöshet hade ingen plats i diskussionen. ...

I efterhand är det svårförklarligt att inte några röster krävt en mera grundläggande omprövning av överbrygningspolitiken och den excessiva tillämpningen av dogmen om full sysselsättning.

Göran Ohlins argumentation i Nationalekonomiska föreningens debatt om 1974/75 års statsverksproposition kan ses som representativ för ekonomernas linje:

"det finns såvitt jag förstår ingen som helst anledning att avstå från att stimulera efterfrågan så länge det i den svenska ekonomin finns en outnyttjad kapacitet..."

Ohlin hänvisade till "en felinriktad ekonomisk politik som har stoppat upp tillväxten, exempelvis mellan 1970 och 1971", dvs. de förlorade åren, och varnade för att upprepa dem på nytt.²¹⁷

För att bryta Konjunkturinstitutets och Finansdepartementets monopol på prognoser och analyser av den ekonomiska politiken, bildades under våren 1974 SNS Konjunkturråd med Erik Lundberg som akademisk primus motor.²¹⁸ Konjunkturrådet, byggt på olika konstellationer av medarbetare, fick under de följande åren en framskjuten plats i debatten och politiken. Andra debattörer positionerade sig med utgångspunkt från rådets ståndpunkt. Rådets analys kan betraktas som en god sammanfattning av den "konventionella klokheden" inom det stabiliseringspolitiska tänkandet bland nationalekonomer.

Rådets första rapport *Kris eller konjunkturuppgång* publicerades i december 1974.²¹⁹ Dess utgångspunkt var att "oljeprishöjningarna måste mötas med en politik för full sysselsättning" (s. 59). Försämringen i bytesbalansen borde finansieras genom upplåning utomlands. Ett växande budgetunderskottet fick inte utgöra hinder för stimulans. För att möta de omfattande obalanserna under 1975 med en förväntad nedgång i exporten och ökad arbetslöshet, lanserade Rådet (s. 82) ett "kon-

²¹⁷ Se Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 74-01-14 i *Ekonomisk Debatt*, nr 1, 1974, s. 58–60 för Göran Ohlins inlägg.

²¹⁸ Den dåvarande chefen för SNS, Bengt Rydén, fick idén till Konjunkturrådet från en artikel i *Ekonomisk Debatt* av Erik Lundberg som där kritiserade den nära kopplingen mellan Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet. Se Ullenhag (1998, s. 105).

²¹⁹ Se Lundberg m.fl. (1974).

junkturpolitiskt program som framstår som ganska djärvt sett i ljuset av tidigare svenska erfarenheter". Ingredienserna var en aktiv växelkurspolitik i form av revalvering av kronkursen för att utestänga internationella inflationsimpulser samt stimulans av ett antal efterfrågekomponenter (näringslivet, staten, kommunerna, hushållen och bostadssektorn) via investeringsstöd, lagerstöd och momssänkning på sammanlagt 8 miljarder kronor. Författarna försvarade "den osedvanligt starka dosen" i sitt slutord med argumentet att stimulanser på mindre belopp inte skulle kunna förhindra "en större ökning i arbetslösheten".²²⁰

Rapporten 1974–75 förespråkade med andra ord överbryggningspolitik. De följande tre rapporterna, dvs. för 1975–76, 1976–77 och 1977–78, utgjorde i stort sett repriser på samma grundtema fast varierat med olika förslag till expansionsåtgärder och med olika rekommendationer rörande växelkurspolitiken. Här fanns genomgående en oro för arbetslöshet och bristande kapacitetsutnyttjande.

SNS-ekonomerna var i stort sett eniga med regeringen om den allmänna inriktningen av stabiliseringspolitiken. Kritiserades regeringen, var det främst för att den inte hade bedrivit en tillräckligt expansiv politik eller återfallit i kontraktiv politik. Ett exempel: i den andra rapporten, *Dags för tillväxt?*, för 1975–76 anklagades regeringen för stabiliseringspolitisk passivitet.²²¹

"Enligt vår bedömning har den förda politiken... i huvudsak varit väl anpassad till rådande läge och även haft betydande framsteg. ... Om den i något avseende skall kritiseras gäller detta den offentliga sektorns passiva roll. Vi föreslog i vår förra rapport att offentliga investeringar och konsumtion skulle släppas fram på bred front."

Regeringen fick beröm bl.a. för att under 1975 ha hållit arbetslösheten "på sensationellt låg nivå" i den tredje Konjunkturrådsrapporten *Klarrar Sverige kostnadskrisen?*²²²

I den fjärde rapporten för 1977–78 *Politik mot stagnation* hävdades att

²²⁰ Rådet fruktade inte någon ny depression av 1930-talstyp eftersom "politiker och ekonomer har blivit klokare" genom genombrottet för keynesiansk analys (s. 38).

²²¹ Lundberg m.fl. (1975, s. 11).

²²² Bergström m.fl. (1976, s. 10).

"Regeringen har sedan april 1977 slagit in på en kontraktiv stabiliseringspolitik. ... ett markant brott i de föregående årens expansiva politik."²²³

Rådet är fränt i sin utskåpning av den nya borgerliga regeringens devalveringar av kronan under 1976–77.

"Deprecieringspolitiken har bedrivits precis så som den inte får bedrivas för att bli framgångsrik. Justeringarna har kommit tätt och de har varit för små för att bli framgångsrika."

Här skisserades i stället på en devalvering på cirka 15-20 procent.

Till en början uppmärksammade Rådet inte konsekvenserna av överbrygningspolitiken för den svenska industrins konkurrenskraft. I 1976–77 års volym, *Klarar Sverige kostnadskrisen?*, rapporterades att Sverige nu stod inför en allvarlig kostnadskris. Rådet ville dock inte rekommendera en omedelbar devalvering – "krisläget måste först bli allmänt erkänt" (s. 90) – utan föreslog en stimulans av "den totala efterfrågan" genom bl.a. en momssänkning på 6 procent, ett investeringsbidrag på 20 procent till industrin samt utbildningsstöd i "medbestämmandefrågor för permitteringshotad personal" Staten borde vidare börja låna utomlands. I rapporten uttrycktes föga oro för budgetunderskottets utveckling.

Den huvudsakliga skillnaden mellan rapporterna under denna period gällde synen på växelkurspolitiken. I den första rapporten i december 1974 rekommenderades kontinuerliga revalveringar för att motverka omvärldens inflation, som då låg över den svenska inflationstakten. I den andra rapporten ett år senare förespråkades en 10-procentig devalvering för att gynna exportsektorn. I nästa rapport, den tredje i ordningen, i december 1976 avråddes från en omedelbar devalvering i avvaktan på löneförhandlingarna. I 1977 års rapport anvisades ett vägval mellan en "engångsdevalvering" på 15 procent och en sänkning av arbetsgivaravgiften med 10 procent. I 1978 års rapport argumenterades på nytt för apprecieringspolitik. De snabba svängningarna i politikråden återspeglar den korta planeringshorisont som ekonomerna arbetade med under denna period.

Växelkurspolitiken hamnade även i centrum för den allmänna debatten mellan ekonomerna. Här efterlystes en mer aktiv växelkurspolitik. Under 1974–75 argumenterades för en revalveringspolitik för att styra den inhemska prisutvecklingen så länge som svensk inflation befann sig under omvärldens. I samband med kostnadskrisen 1976–77 vändes synsättet. Nu framförs förslag på devalvering för att motverka och häva

²²³ Bergström m.fl. (1977, s. 103).

stagnationen i den svenska ekonomin samt förslag om flytande växelkurs för den svenska kronan. Några ekonomer rekommenderade en fast växelkurs mot D-marken som styråra för den ekonomiska politiken. Debatten om växelkurspolitiken ledde inte till någon gemensam syn inom ekonomkåren under dessa år.²²⁴

Den borgerliga regering som tillträdde efter valet 1976 såg till en början de ekonomiska obalanserna som huvudsakligen temporära och cykliskt betingade. Ingemar Mundebo, som blev budgetminister 1976, beskriver sin uppfattning kring valet 1976 på följande sätt:

"Jag menar att det var få som före och under valrörelsen trodde att problemet skulle bestå under *så lång tid* och *bli så svåra* som de sedan blev. Många trodde att svårigheterna var av övergående, huvudsakligen konjunkturell natur." (Mundebo (1983, s. 84)).

"Det är ringa tröst att jag var i gott sällskap; flertalet politiker och ekonomer gjorde ju samma felbedömning. Mest allvarligt var dock att så få politiker och ekonomer då hade insett att den starka automatiska tillväxten av de offentliga utgifterna skulle bli tung att bära också vid en mera gynnsam utveckling av ekonomin," (Mundebo (1983, s. 46)).

Ungefär samma tolkning förspårades av Gösta Boman (1984, s. 301), ekonomiminister i den första Fälldin-regeringen:

"Så var jag plötsligt ekonomiminister i en regering som fått uppgift att vända en utveckling som pågått nära nog automatiskt i nästan tio år. I en regering där klar gemensam insikt saknades om nödvändigheten att drastiskt bryta med en politik som allmänt ansetts framgångsrik och som givet Sverige "guld-medalj" i ekonomisk politik. Samt med en opposition som envist förringade alla problem och lika envist gick emot alla försök att vrida utvecklingen rätt."

Även efter åren med överbrygningspolitiken dominerade ett keynesianskt synsätt inom ekonomkåren. Ett prominent fast tidigare inte uppmärksammat exempel på detta är den niosidiga promemoria "Motiv för en mer expansiv ekonomisk politik" som överlämnades till statsministern vid en personlig uppvaktning den 21 augusti 1978. Författarna, tre tunga professorer, Assar Lindbeck, Erik Lundberg och Bertil Ohlin, utgjorde de mest framstående ekonomerna inom svensk stabiliseringspolitisk forskning, alla med internationellt rykte.

²²⁴ Se Dahlfors (1991) för en genomgång av ekonomernas syn på växelkurspolitiken. Mot bakgrund av uppgången i den svenska inflationen 1974–75 diskuterade Calmfors m.fl. (1976) olika valutapolitiska alternativ för Sverige och fastnade för en fast kronkurs mot D-marken.

Utgångspunkten för de tre professorernas promemoria var den följande:

"Sedan en stor del av den nödvändiga kostnadsanpassningen för svensk ekonomi nu genomförts och inflationen kraftigt reducerats, har förutsättningarna för den ekonomiska politiken radikalt ändrats. Medan en åtstramning var motiverad under tiden 1977–1 juli 1978, för att devalveringen skulle möjliggöra den eftersträvade kostnadsanpassningen, är tiden nu inne för en mera expansiv strategi."

De rekommenderade därefter "att expansionsmålet sättes till 5 % per år från och med fjärde kvartalet 1978 till 1980." Argumentet var att stagnationen för industrin borde brytas. Stimulansen kunde knappast komma från exportsidan. De avrådde från ytterligare depreciering. I stället ville de ha "en kortvarig kraftig stimulans", i första hand genom sänkta arbetsgivaravgifter. Om inte detta skulle gå att genomföra av politiska skäl, borde momsens sänkas tillfälligt ("exempelvis under 5 kvartal"). På sikt skulle momssänkningen kunna bytas mot en inkomstskattesänkning. Promemorians innehåll redovisas sammanfattande i tabell 8.1.

Tabell 8.1 Motiv för en mer expansiv ekonomisk politik. Sammanfattning av förslagen från Assar Lindbeck, Erik Lundberg och Bertil Ohlin

Sammanfattning av föreslagna åtgärder

Sedan kostnadsanpassning via växelkursförändring och återhållsamma avtalsuppgörelser på arbetsmarknaden nu inte kan drivas längre under perioden 1978–79 är tiden inne för en mer expansiv ekonomisk-politisk strategi – för att få fart på ekonomin, minska öppen och dold arbetslöshet samt ge en chans till rejäla produktivitetstegringar och därmed förbättrad konkurrenskraft för industrin. Vi menar

- 1) att efterfrågan i reala termer, från och med sista kvartalet 1978 till och med 1980, bör expandera med cirka 5 procent per år; en politik som söker öka sysselsättningen utan en ökning av den totala efterfrågan på varor och tjänster kan inte ge önskat resultat;
- 2) att därför i första hand en sänkning av arbetsgivaravgifterna (med förslagsvis 4 procent) är motiverad ur rent samhällsekonomisk synpunkt, dvs. med bortseende från politiskt taktiska synpunkter; vi förutsätter att den till årsskiftet planerade höjningen av arbetsgivaravgifterna inte kommer till stånd;
- 3) att – om en sådan sänkning inte anses politiskt möjlig därför att ett eller flera av de demokratiska partierna säger nej – momsen någon gång under fjärde kvartalet tillfälligt sänks med cirka 3 procent (exempelvis under fem kvartal); eller
- 4) att en motsvarande, ehuru något försenad (tidigast från 1979 01 01) stimulans av privat konsumtion åstadkommes genom en sänkning av inkomstskatten snarast möjligt med en summa av storleksordningen 6 mdr, jämfört med statskassans inkomster vid ett oförändrat, dvs. inflationsskyddat skattetryck; momssänkning och sänkt inkomstskatt kan naturligtvis kombineras på olika sätt – bland annat med avseende på stimulansernas tidsfördelning.
- 5) att bostadsbyggande (inklusive reparationer och ombyggnader) och offentliga investeringar omedelbart stimuleras, en utveckling som för övrigt redan påbörjats;
- 6) att kreditpolitiken görs mindre restriktiv samt
- 7) att arbetsförmedlingarna omedelbart ges förstärkta personalresurser och att stor vikt fästes vid främjandet av arbetskraftens rörlighet.

Som vi tidigare påpekat kommer, vid en mera expansiv politik av ovan antytt slag, någon väsentlig ökning av budgetunderskottet, efter viss övergångstid, inte att inträffa. Den försvagning som skulle uppkomma är enligt vår mening ett lågt pris för höjd sysselsättning och levnadsstandard.

En viktig strävan vid utformningen av den ekonomiska politiken bör vara att politiken bedrivs så att gynnsamma förutsättningar skapas för en fortsatt återhållsam lönepolitik också under tiden efter nuvarande centrala avtals upphörande hösten 1979. Inte minst är det viktigt att en intensiv upplysningsverksamhet igångsättes, som klargör att den gynnsammaste reallöneutvecklingen på sikt möjliggöres om en expansiv politik förenas med en strävan att kostnadsstegringstakten hålls nere. Därför måste stimulansen av privat konsumtion främst komma från skattesänkningar snarare än från lönehöjningar (utöver produktivitetstillväxten), som skulle höja kostnadsnivån och därmed på nytt äventyra det svenska näringslivets konkurrenskraft.

Kommentar: Tabellen återger sammanfattningen i ett PM som överlämnades till statsministern den 21 augusti 1978.

I nästa steg diskuterades tre begränsningar på "utrymmet för en expansiv politik", nämligen "statsbudgeten, betalningsbalansen och inflationen." De såg inte några större problem med dessa restriktioner så

länge som politiken kunde skapa de önskade effekterna. Här återkom ett argument som Lindbeck fört fram flera gånger tidigare. "Budgetpolitikens uppgift är att stabilisera samhällsekonomin, inte att uppnå något visst värde på ett (ganska godtyckligt definierat) budgetsaldo." En eventuell och temporär ökning av budgetunderskottet skulle vara "ett lågt pris för höjd sysselsättning och levnadsstandard."

Programmet byggde på samma keynesianska stabiliseringspolitiska tankevärld som överbrygningspolitiken. Målet var att expandera den totala efterfrågan i syfte att öka sysselsättningen och kapacitetsutnyttjandet. Medlet var i första hand omfattande skattesänkningar, i vissa fall temporära, för att "dra i gång" ekonomin. De tre ekonomerna tona-de ned riskerna i form av växande budgetunderskott, växande underskott i bytesbalansen och stigande inflation i sitt förslag. De väntade sig resultat inom en kort tidsram. Perspektivet var det cykliska. De såg på politiken i ett "kvartalsperspektiv", dvs. politiken arbetade med en betydande precision när det gällde effekterna av åtgärderna. Det vilade ett "rivstartstänkande" bakom förslaget.

Promemorian bör, som påpekats ovan, uppfattas som en bekräftelse på hur starkt den konjunkturpolitiska aktivismen var förankrad bland svenska ekonomer ännu i slutet av 1970-talet. Dess rötter kan spåras tillbaka i tiden. Bertil Ohlins och Erik Lundbergs tänkande var influerat av deras erfarenheter av 1930-talet. Ohlin hade tidigt, redan i början av 1930-talet, rekommenderat att statsbudgeten borde balanseras över konjunkturcykeln, inte över budgetåret. Lundberg behöll under hela sitt liv en optimistisk syn på stabiliseringspolitikens möjligheter, ett arv från 1930-talet då han såg sig som "entusiastisk anhängare av Keynesiansk expansionspolitik."²²⁵ Lindbeck följde i deras fotspår och representerade huvudfåran inom dåtidens stabiliseringspolitiska tänkande.²²⁶

8.3 Lärdomarna av överbrygningen och kostnadskrisen

Det är rimligt att se överbrygningen som det stora keynesianska experimentet under efterkrigstiden. Stabiliseringspolitiken hade inte tidigare

²²⁵ Lundberg (1983, s. 10).

²²⁶ Vilka effekter fick de tre ekonomernas uppvaktning på stabiliseringspolitiken? Enligt Sten Westerberg, dåvarande statssekreterare i Budgetdepartementet, och Lars Wohlin, dåvarande statssekreterare i Ekonomidepartementet, försvårade ekonomernas promemoria ställningen för de som förordade en stram ekonomisk politik inom regeringskansliet.

använts så medvetet och i så stor skala för att åstadkomma en finanspolitisk expansion samtidigt som växelkursen för kronan hade legat fast. Eftersom keynesianismen internationellt sett troligen hade sin star-kaste ställning i Sverige, blev Sverige också det land som mest öppet kom att satsa på att upprätthålla en hög efterfrågan under OPEC I-krisen.

Från början fanns en positiv syn på överbrygningspolitiken hos politiker och ekonomer. Gradvis försvagades denna när effekterna av politiken kom i dagen, när riskerna och kostnaderna med överbrygningspolitiken blev uppenbara i form av svårhanterliga budgetunderskott och bytesbalansunderskott, växande inflation, spekulation mot kronan, stagnation i svensk ekonomi och strukturella obalanser. Kort sagt, överbrygningspolitiken kom med tiden att utpekas som orsaken till att Sverige hade kommit i allvarlig otakt med världsekonomin; den blev ett exempel på destabiliserande stabiliseringspolitik.

Denna lärdom, som växte fram i olika utvärderingar av 1970-talets stabiliseringspolitik, har återspeglats i ett antal inlägg – främst offentliggjorda under 1980-talet. Lars Calmfors (1979) var tidigt ute med en bedömning:

"70-talets erfarenheter visar klart att den ekonomiska politiken i längden omöjlig kan klara av att bemästrara sysselsättningsproblem som uppkommer till följd av extrema löne- och kostnadsstegringar"

Han förordade en återgång till en fast växelkursnorm, "mer begränsade mål än hittills" för penning- och finanspolitiken samt löneindexering. Han var dock pessimistisk: den svenska ekonomin kunde ha kommit så kraftigt ur balans att anpassningen till en ny jämvikt skulle bli svår.

I 1979–80 års Konjunkturrådsrapport *Mot nya förlorade år?* dök ett klart underbetyg upp:

"Avgörande orsaker till 1974–78 års stagflationskris var både den alltför expansionistiska politik som föregick lönekostnads-explosionen 1975–76 och den misslyckade stabiliseringspolitik som följde denna."

"Men den svenska utvecklingen har i väsentliga avseenden varit sämre än OECD-ländernas genomsnitt. Detta måste till stor del förklaras av den ekonomiska politik som förts."²²⁷

Något år senare noterar Lundberg (1981, s. 108–9):

²²⁷ Citaten är från Rydén, red., (1979, s. 93-94).

"Urspårningen från den svenska ekonomins gamla bana skedde 1973–74. Felorienteringen om framtidsutsikterna och om den ekonomiska politikens möjligheter var allmän och gäller inte bara Sträng och regeringen utan i hög grad också oppositionen liksom flertalet ekonomer, inklusive mig själv."

I Konjunkturrådsrapporten för 1980–81 *Stabiliseringspolitik för 1980-talet* (se Rydén, red. (1980)) presenterades en systematisk och kritisk granskning av 1970-talets stabiliseringspolitik:

"Resultatet blev stabiliseringspolitiska misslyckanden av en omfattning man knappast kunnat förutse vid 60-talets slut." (s. 8)

"kan det betraktas som en styrka att vi under 70-talet förlorade ett antal oskulder vad beträffar olika stabiliseringspolitiska åtgärders förmåga att råda bot på problemen." (s. 16).

Rådet presenterade fyra "negativa" slutsatser baserade på 1970-talets stabiliseringspolitik, vilka kan läsas som ett förkastande av överbryggningspolitiken. Mot denna bakgrund förespråkades i stället ett synsätt som betonade prisstabilisering och långsiktighet som receptet för 1980-talet. Här lades en av de första grundstenarna för det normtänkande som slog igenom från och med 1985 års rapport. I det avslutande kapitlet "En ny ekonomisk politik" argumenterade Rådet för en "radikalt ny politik". En första förutsättningen för det nya vägvalet var att "regeringen inte upprepar 1974–76 års överbryggningspolitik". (s. 95). Varningen understryktes i marginalen med orden "Ingen ny överbryggningspolitik".

I en serie kommentarer till olika kapitel i SNS-rapporterna från 1970-talet utvecklas lärdomarna från 1970-talet av de ursprungliga författarna (se Lundberg och Rydén, red., (1980, 1985)). Ett genomgående tema var att de långsiktiga effekterna av överbryggningspolitiken underskattats. Perspektivet i analysen var för kortsiktigt enligt Lundberg:

"Den keynesianska attityden var enligt vår mening rimlig i ett kortsiktigt perspektiv. Det var befogat att lämna påfrestningarna på betalningsbalansen därhän under dessa år. Men Konjunkturrådet liksom regeringen bortsåg under de åren från de mera långsiktiga resultaten av snabbt stigande offentliga utgifter och en uppdriven privat konsumtion." (Lundberg och Rydén, red., (1980, s. 32)).

Lundberg noterade vidare :

"Jag skulle i dag, i beaktande av senare erfarenheter, ha lagt ännu mer tyngd vid inflationens instabilitetsskapande effekter." (Lundberg och Rydén, red., (1982, s. 47)).

Han antydde dessutom att 1977 års devalveringar borde ha varit mer radikala mot bakgrund av den svenska ekonomins "otroliga misslyckande 1975–78".

Omvärderingen av överbrygningspolitiken kom att bli mer långtgående några år senare hos Lundberg och Rydén, red., (1985, s. 9). Här noterades att

"Konjunkturrådets rapporter under 1970-talet var i hög grad koncentrerade på kortsiktiga stabiliseringspolitiska problem ... våra förslag till stabiliseringsprogram var i huvudsak inriktade på snabba resultat."

Inför lågkonjunkturen 1980 hävdade Lundberg att han "lärt läxan" från 1970-talet:

"Det är sålunda inte fråga om någon enkel överbrygningspolitik inför recessionen som startar 1980. Vi har lärt läxan att en sådan tenderar att försvinna och permanenta de strukturella obalanserna, samtidigt som utrymmet för självständig stabiliseringspolitik är snävt begränsat. Långsiktssynen på balansproblematiken är sålunda ny." (Lundberg och Rydén, red., (1985, s. 51)).

Lärdomarna från överbrygningspolitiken blev huvudsakligen av negativ natur, att undvika en repris. Denna lärdom omsattes i praktisk politik under den följande OPEC II-krisen. När den bröt ut på hösten 1979, varnade Konjunkturrådet "för första gången uttryckligen för en kortsiktig, expansiv överbrygningspolitik inför den 1979–80 begynnande internationella recessionen." Dessa varningar återkom i flera av rådets rapporter under första hälften av 1980-talet. Lundberg och Rydén, red., (1985, s. 9–11) drog slutsatsen att "Lärdomar från 70-talets misslyckade politik har präglat Konjunkturrådets rapporter från 1979 – liksom för övrigt den faktiskt förda ekonomiska politiken."

Efter 1970-talets rekommendationer och politik ansåg de sig ha nått "stabiliseringspolitisk besinning". Här räknade de upp en rad argument mot "försök till ny överbrygningspolitik", bl.a. att underskott i budgeten och bytesbalansen nu utgjorde "snäva gränser för expansiv finans- och penningpolitik", ackommoderande politik skapade inflation och bevarade strukturell fel. Omvändningen var i det närmaste total i avståndstagandet till den tidigare stabiliseringspolitiska grundsynen. Konjunkturrå-

det avstod från att ge detaljerade politikrekommendationer under några år. I stället lades tonvikten på analys.²²⁸

Samma form av kritik kom från en av de ansvariga för stabiliseringspolitiken under 1980-talet. År 1984 analyserade Bengt Dennis, då riksbankschef, erfarenheterna från 1970-talet. Dennis (1985a) karaktäriserade överbrygningspolitiken som misslyckad, den statliga upplåningen i utlandet som började 1977 som alltför expansiv samt devalveringarna 1977 som otillräckliga. Dennis påtog sig den traditionella rollen för en centralbankschef, nämligen att kritisera finanspolitiken för att ha varit alltför expansiv.²²⁹

"Tanken på att hoppa över konjunkturnedgången – den s.k. överbrygningspolitiken – var riktig, men resultatet blev ändå olyckligt då andra länder kom att föra rakt motsatt politik. Dessa länder förde en restriktiv politik – vi en expansiv. ... Vi sköt anpassningsproblemen framför oss. ... Den försvagning av konkurrenskraften som jag tidigare skildrat och den expansiva finanspolitiken ledde 1977 till ett avgörande strategifel: beslutet att skicka ut riksgäldskontoret på de internationella finansiella marknaderna för att i svenska statens namn låna pengar för att täcka våra valutautflöden. ... så länge staten täckte valutautflödena med egen upplåning kunde anpassningsproblemet skjutas på framtiden. Finans- och penningpolitiken kunde ges en inriktning som var betydligt lättare än vad läget egentligen krävde."

Beträffande växelkurspolitiken under 1970-talet påpekade Dennis att "Vi hade inte förstått vad vår medverkan i ormen och därmed anknytningen till D-marken krävde i fråga om kostnadsanpassning." Vidare ansåg han att "devalveringen 1977 inte var tillräcklig". Sverige borde ha devalverat ännu mer än vad som var fallet.

I debatten bland ekonomerna om lärdomarna från 1970-talets stabiliseringspolitik framfördes mer radikala förslag till strategi för stabiliseringspolitiken. En prisstabiliseringsnorm rekommenderades tidigt av Jonung (1977), som vände sig såväl mot valutakorgen, vilken den borgerliga regeringen införde vid devalveringen i augusti 1977, som mot ett

²²⁸ I nästa fas, dvs. från 1985 och framåt, lanserar Konjunkturrådet normtänkandet. Se kapitel 9 och 10.

²²⁹ Liknande kritik av den statliga upplåningen utomlands framförs av Eklöf (1990, s. 46), länge verksam inom riksbanken:

"Effekterna av detta system [dvs. av den utlandsupplåning som staten påbörjade 1977] visade sig i själva verket förödande för den ekonomisk-politiska disciplinen. Det fanns inga naturliga gränser för landets valutaunderskott och inte heller några kännbara gränser för budgetunderskottet."

medlemskap i valutaormen som den socialdemokratiska oppositionen förespråkade. I stället förordade han en flytande växelkurs för kronan eftersom en rörlig växelkurs skulle vara en nödvändig förutsättning för prisstabiliseringsnormen.²³⁰ En prisstabiliseringsnorm diskuterades för första gången som ett seriöst alternativ av 1980–81 års Konjunkturråd i rapporten *Stabiliseringspolitik för 80-talet*. Prisstabilitet blev därefter en pelare i normpolitiken som lanserades av Rådet från och med 1985 års rapport.

Ingemar Mundebo, budgetminister under den borgerliga regeringsperioden, har i efterhand varit skeptisk till överbryggningspolitiken, vilken maskerade de ekonomiska svårigheterna och därmed förhindrade ansvariga politiker att inse krisens karaktär:

"Först efter den internationella konjunkturedgången 1974–75 ... började problemen märkas mer allmänt. Men vi dolde – eller skall vi säga fördröjde – problemen ytterligare ett par år genom den s.k. överbryggningspolitiken i mitten av 70-talet." (Mundebo (1983, s. 44–45)).

Enligt Kjell-Olof Feldt, regeringsmedlem 1973–76, byggde överbryggningspolitiken på att omvärlden skulle ha följt det svenska mönstret. När Feldt (1994, s. 29) nästan 20 år senare såg tillbaka på denna episod blir hans kritik försiktig:

"Naturligtvis går det inte att i dag säga vad som skulle ha hänt om "överbryggningspolitiken" fått större spridning än att anammas bara i Sverige och ytterligare några mindre industriländer. Ser man till de svenska erfarenheterna blir slutsatsen i varje fall inte med säkerhet att det lett till ett bättre 80-tal."

Han nedtonade överbryggningspolitiken faktiska stimulanseffekter och hävdade att huvudproblemet låg i vinstuppgången inom exportindustrin och den åtföljande löneexplosionen. Feldt (1994, s. 30) drog slutsatsen att 1970-talet hade visat att "förutsättningarna för den ekonomiska politiken" har förändrats så att efterfrågepolitik knappast skulle kunna uppnå de resultat som den tidigare kunde åstadkomma.

Det tog tid för det socialdemokratiska partiet i rollen som opposition att anpassa sig till erfarenheterna av 1970-talet. Partiet hade svårt att acceptera att krisen var en kostnadskris, dvs. orsakad av en alltför snabb

²³⁰ Prisstabiliseringsnormen bör enligt Jonung hålla "inflationen inom ett band mellan 0–2 procent". Denna norm för stabiliseringspolitiken dyker upp i den praktiska politiken när den fasta kronkursen eliminerats genom kronfallet i november 1992. Se här kapitel 10.

pris- och lönetillväxt i Sverige i förhållande till omvärlden.²³¹ Det inträffade en markant omsvängning i riksdagspartiernas inställning till expansionspolitikens möjligheter. Under mandatperioden 1973–76 var den borgerliga oppositionen mer expansionistisk än den socialdemokratiska regeringen. Under den borgerliga regeringsperioden 1976–79 kastades rollerna om. Nu angrep oppositionen regeringen för åtstramning och besparingar.

Kjell-Olof Feldt (1991, s. 13–4) kommenterade det socialdemokratiska partiets oppositionspolitik 1976–79 i sina memoarer på följande vis:

"Vår politik bestod nästan enbart av reaktioner, för det mesta arga, på de borgerliga regeringarnas förslag och beslut. Vi lade visserligen fram motförslag, som ofta var ambitiösa och omfattande. Men de följde ingen mera långsiktig strategi och hängde därför inte alltid ihop. Dessutom präglades de av vår ovilja att erkänna att några problem kunde ha sin rot i vår politik från 70-talets första hälft. Därmed undvek vi insikten att svenskt näringsliv drabbades av en kostnadskris i mitten av detta årtionde."

När det socialdemokratiska partiet återkommer till makten 1982 visade dess ledning att den lärt sig av de stabiliseringspolitiska svårigheterna under 1970-talet (se kapitel 9). Lärdomen blev att undvika en överbrygningsstrategi baserad på finanspolitik. I stället transformerades idén om överbrygning till en valuta- och penningpolitisk rivstartsversion.

8.4 Sammanfattning

Stabiliseringspolitiken under de två mandatperioderna 1973–76 och 1976–79 präglades av oljeprischocken 1973–74 och dess efterdyningar. OPEC I möttes med en starkt expansiv finanspolitik, den s.k. överbrygningspolitiken, vilken föreföll framgångsrik under en kortare tid. Överbrygningspolitiken, som hade sina rötter bl.a. i erfarenheterna av de förlorade åren, skapade emellertid en djup kostnadskris för svensk industri, vilken mognade ut under 1977. Den akuta kostnadskrisen hävdades genom två devalveringar under 1977.

Till en början var uppslutningen bakom överbrygningspolitiken omfattande bland politiker och ekonomer. När de negativa följderna uppenbarade sig, bl.a. i form av en osedvanligt långvarig och djup konjunkturdgång 1975–78 och betydande balansbrister, svängde den positiva

²³¹ Se Löwdin (1998, s. 212–225) för en analys av socialdemokraternas stabiliseringspolitiska opposition.

synen till vad som närmast kan liknas vid ett förkastande. Lärdomarna från överbrygningspolitiken blev vägledande för politikreaktionen under den andra oljeprischocken i början av 1980-talet. Då gällde det att undvika misstagen från OPEC I.

9 Åren 1979–85. OPEC II-krisen, superdevalvering och rivstart

9.1 Den makroekonomiska utvecklingen

9.1.1 Den politiska bakgrunden

Efter riksdagsvalet 1979 behöll det borgerliga blocket makten med ett mandats övervikt. Torbjörn Fälldin bildade regering med samtliga tre borgerliga partier. Mandatperioden kom att fyllas med politisk dramatik. Strax efter valet, i mars 1980, genomfördes en folkomröstning om kärnkraftsutbyggnaden. En omfattande strejk utbröt under våren 1980. Moderata samlingspartiet lämnade regeringen i maj 1981 som följd av att centern och folkpartiet träffat en principöverenskommelse med den socialdemokratiska oppositionen om att genomföra en skattereform. Torbjörn Fälldin återkom som statsminister i en minoritetsregering med centern och folkpartiet.

Riksdagsvalet 1982 medförde ett maktskifte. Socialdemokraterna blev större än de tre borgerliga partierna tillsammans. Det socialdemokratiska partiet under ledning av Olof Palme återkom i regeringsställning. I valkampen lovade Olof Palme bl.a. "mer svängrum och mindre svängrem". Den nya regeringen "rivstartade" omedelbart genom att devalvera kronan kraftigt samt upphäva några av de besparingsprogram som den borgerliga regeringen hade drivit genom, de s.k. återställarna.

9.1.2 Konjunkturbilden

Under hösten 1979 inträffade den andra oljeprischocken, OPEC II. Oljepriset sköt i höjden från en nivå kring 12 dollar fatet till omkring 30 dollar. OPEC II-krisen utlöste samtidigt en djup internationell nedgång i den ekonomiska aktiviteten och en betydande inflationsimpuls. Den

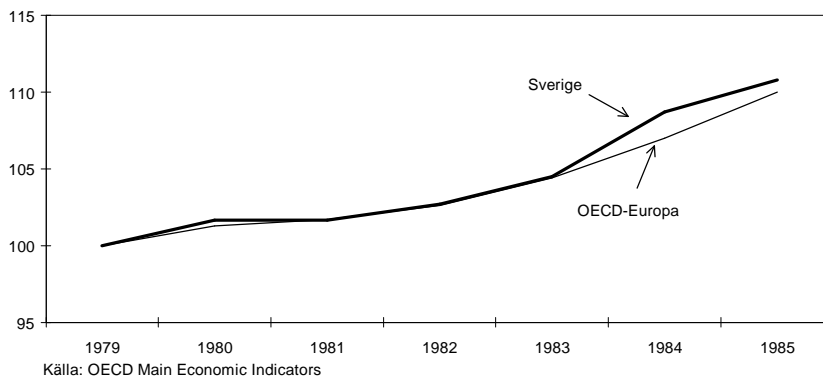
svenska BNP-tillväxten gick ned från 3,8 procent 1979 till kring 0 procent 1981 och industriproduktionen och exporten föll snabbt. Arbetslösheten steg i omvärlden liksom inom landet. Inflationstakten blev tvåsiffrig under 1980 och 1981 – den högsta under hela perioden 1970–95.

Bytesbalansen försämrades samtidigt som budgetunderskottet rusade i höjden. Statsskulden mätt som andel av BNP ökade från 32 procent 1978 till 65 procent 1983 och nådde en topp med 69 procent under 1985. En betydande del av den statliga upplåningen ägde rum på den internationella kapitalmarknaden.

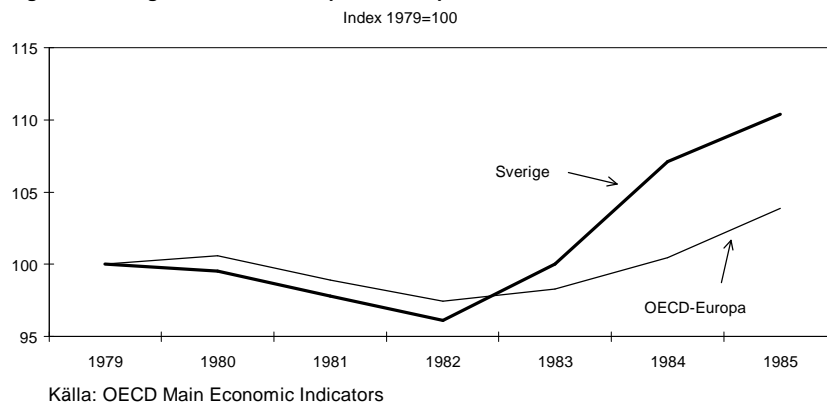
Efter OPEC II-krisen följde en internationell återhämtningsperiod under 1983 och 1984, påskyndad av en expansiv amerikansk budgetpolitik. Konjunkturedgången blev den här gången kortvarigare i Sverige än under OPEC I-krisen. Den svenska konjunkturen nådde sin botten under 1982 och vände sedan upp i en obruten expansion till mitten av 1980-talet. Tillväxten nådde en topp under 1984 med 4 procent. Bytesbalansen förbättrades, budgetunderskottet minskade rejält samtidigt som arbetslösheten föll som ett resultat av högkonjunkturen.

Den svenska ekonomin följde under perioden 1979–85 den internationella ekonomin med undantag för åren 1983 och 1984, då svensk BNP och industriproduktion ökade mer än som var fallet i OECD-Europa.

Figur 9.1. Sveriges och OECD-Europas BNP 1979-85
Index 1979=100



Figur 9.2. Sveriges och OECD-Europas industriproduktion 1979-85



Detta mönster, vilket framgår av figur 9.1 och 9.2, bör tolkas på följande sätt. Devalveringarna 1981 och 1982 gav en "kick" åt svensk produktion under 1983 och 1984, dvs. med en tidsförskjutning på cirka två år. Som tidigare framgått var "rivstarten" temporär till sin natur. Efter 1985 gled svensk ekonomi in i en långvarig relativ stagnation som kom att brytas först under 1990-talet genom kronfallet.

9.1.3 Stabiliseringspolitiken

Finans- och penningpolitiken under perioden 1979–85 dominerades av OPEC II. Krisen utlöste en annan politikreaktion i Sverige än under OPEC I. Efter valet i september 1979, oljeprishöjningen under hösten 1979 och strejkerna under våren 1980 svarade den nya trepartiregeringen med en omläggning av den ekonomiska politiken i form av höjda skatter och sparåtgärder. Momsen höjdes i september med 1,9 procentenheter och i oktober föreslog regeringen minskade offentliga utgifter med sex miljarder kronor om året.

Under våren 1981 fortsatte regeringen på det inslagna spåret med nya förslag till åtgärder för att förstärka statsbudgeten. I september 1981 devalverades kronan med 10 procent som ett led i ett program som syftade till att "Sverige skall kunna återvinna ekonomisk balans". Devalveringen kombinerades med ett förslag till momssänkning.

Den nya socialdemokratiska regeringen, som kom till makten efter valet 1982, inledde mandatperioden med en devalvering på 16 procent i oktober 1982. Denna devalvering i kombination med 1981 års devalvering och återhämtningen av världsekonomin efter OPEC II gav en stark inflationsimpuls åt svensk ekonomi. Under de följande åren inriktades

finanspolitiken på att motverka effekterna av devalveringarna, främst den höga inflationen och de växande vinsterna inom exportindustrin.

I kompletteringspropositionen i april 1983 lanserades en antiinflationspolitik med målet att pressa ned inflationstakten till 4 procent under 1984. Regeringens s.k. sparproposition med minskade utgifter samt höjda avgifter och skatter antogs av riksdagen i december 1983. Samma månad beslutade riksdagen införa ett system med löntagarfonder.

När avtalsförhandlingarna under våren 1984 föreföll ge upphov till höga lönelöft, samtidigt som industrin uppvisade växande vinster, lade regeringen i april 1984 fram ett krispaket som omfattade likviditetsdepositioner, exportdepositioner, allmänt pris- och hyresstopp och uppmaningar till parterna på arbetsmarknaden att finna nya former för lönebildningen.²³² Paketets syfte var att hålla inflationen under 4 procent 1984 och under 3 procent 1985, de s.k. inflationsmålen. Vidare inbjöds arbetsmarknadens parter till överläggningar för att förändra lönebildningen under 1985. En första s.k. Rosenbadsrunda ägde rum i juni 1985.

I november 1984 beslutade riksdagen om ett nytt åtstramningspaket, denna gång huvudsakligen i form av skattehöjningar. I december 1984 inrättade riksdagen s.k. förnyelsefonder – ett försök att få politisk acceptans för växande vinster i börsföretagen. I kompletteringspropositionen i april 1985 föreslogs tillfälliga likviditetsindragning från näringslivet och kommunerna. Ett kraftigt valutautflöde under våren 1985 utlöste en månad senare ett tredje åtstramningspaket.²³³

Inflationsmålet för 1984 på 4 procent och för 1985 på tre procent spräcks med bred marginal. Det faktiska utfallet blev ungefär det dubbla. Efter dessa två experiment återkom inte regeringen med några siffer-satta inflationsmål.

Efter superdevalveringen var penningpolitiken inriktad på avreglering och liberalisering av de finansiella marknaderna. Emissionskontrollen luckrades upp och nya finansiella instrument började användas. Likviditetskvoterna avskaffades i september 1983. En livaktig marknad för obligationer växte fram – vilket var en förutsättning för en mer

²³² Prisregleringar kommer till betydande användning under perioden 1970–87. Under 1984–85 användes de i försöket att hålla inflationstakten inom ramen för inflationsmålen. Se tabell 5.2.

²³³ Riksbankschefen anser att höga löneökningar under 1985 hotar kronkursen. I ett anförande inför representanter för arbetsgivarparten manar Dennis (1985b): "Tro inte att någon regering i framtiden tänker hjälpa Er ur det kostnadsläge som Ni genom egen förskyllan placerat Er i." Han avslutar med att knyta an till Runebergs Sven Duva på bron: "Släpp ingen djävul över bron! Håll ut en stund ännu!," dvs. ge inte efter i de lokala löneförhandlingarna.

marknadsorienterad typ av penningpolitik. Därmed togs avgörande steg mot den avregleringsprocess som kulminerade under perioden 1985–89.

9.2 Synen på stabiliseringspolitiken

En mörkare bild av den svenska ekonomins utsikter framgår av de officiella dokumenten kring 1980. I 1980 års Långtidsutredning var huvudproblemen den svaga konkurrenskraften samt underskotten i bytesbalansen och inom den offentliga sektorn. I finansplanen i januari 1981 hänvisades till erfarenheterna av överbrygningspolitiken (s. 42–43). De sågs som en varning inför framtiden:

"Ju längre saneringsprocessen skjuts på framtiden, desto större blir de uppoffringar som senare kommer att erfordras. Många av dagens svårigheter beror på att tidigare varningssignaler inte tagits på allvar. Det finns i dag inget utrymme för en upprepning av en överbrygningspolitik av det slag som fördes 1975 och 1976."

De strukturella obalanserna sattes även i centrum i nästa finansplan. Det fanns inte längre något kortsiktigt recept för att snabbt lösa problemen. Långsiktighet, sparsamhet och hårt arbete rekommenderades (s. 18):

"De djupgående balansbrister som präglar den svenska ekonomin och vars mest dramatiska uttryck är underskotten i bytesbalans och statsbudget har ... sina rötter åtskilliga år tillbaka i tiden. Härav följer också att utvecklingen inte kan brytas med några enkla och snabbt verkande patentmediciner. Arbetet med att restaurera den svenska ekonomin måste i stället bygga på en långsiktig och konsekvent genomförd strategi. ... Regeringens *ekonomiska offensiv* har mot den angivna bakgrunden två huvudinslag, som innebär att vi *både* arbetar och sparar oss ur krisen."²³⁴

Under 1980 skedde en klar omläggning av stabiliseringspolitiken mot finanspolitisk åtstramning. Denna övergång uppmärksammades av flera beslutsfattare inom den borgerliga regeringen. Mundebo drev tesen att det borgerliga regeringsinnehavet 1976–82 utgjorde "en lång väg mot ekonomisk realism". Rådande föreställningar och förväntning-

²³⁴ Denna formulering – att både spara och arbeta – återkommer efter valet i det socialdemokratiska ekonomisk-politiska programmet för den "tredje vägen".

ar i det svenska samhället hade skapat ett svårt debattklimat för en regering som sökte minska de offentliga utgifterna:

Först mot slutet av min ämbetsperiod (1980) var det inom regeringspartierna, inom stora delar av allmänhet och massmedia, möjligt att få gehör för mera omfattande sparförslag. Oppositionspartier, stora organisationer och delar av massmedia kritiserade emellertid dagligen sådana förslag. Sannolikt var de stora sparbesluten våren 1982 en bidragande orsak till valutgången hösten 1982 (Mundebo (1983, s. 51)).

Bengt Westerberg och Sten Westerberg (1983) gjorde en klar gränsdragning mellan åren 1976–1980, vilka de betraktade som en fortsättning på den socialdemokratiska politiken fast under borgerlig regering, och åren 1980–82, då en brytning ägde rum baserad på stram finanspolitik och olika utbudsorienterade reformer, bl.a. rörande skattesystemet.

Ändringen i policy-mixen kring 1980 kan närmast förklaras av erfarenheterna och effekterna av politiken under 1970-talet. "Utrymmet" för en traditionell finanspolitisk expansion hade minskat genom tillväx-ten i statsskulden. På samma sätt hade "utrymmet" för att låna utomlands för att finansiera bytesbalansunderskott krympt. Detta bidrog till att devalveringen 1981 genomfördes i en tidigare fas av krisen än under OPEC I. En lärdom från OPEC I var att inte vänta "för länge" med devalvering.

Här fanns också ett taktiskt inslag. Den dåvarande riksbankschefen Lars Wohlin önskade blockera devalveringsvägen. Hans plan var att vrida växelkursvapnet ur händerna på en eventuell socialdemokratisk regering efter valet 1982 genom den devalvering som genomfördes i september 1981.²³⁵ Taktiken misslyckades när den nya socialdemokratiska regeringen genomförde som sin första ekonomisk-politiska åtgärd en nedskrivning av kronans värde på hela 16 procent, den s.k. superdevalveringen, i oktober 1982. Superdevalveringen var en unik åtgärd. Storleken på 1982 års devalvering var inte framtvingad av yttre omständigheter, av någon akut kostnadskris, utan var resultatet av en politisk kalkyl.

Planen på den stora devalveringen utvecklades inom en snäv krets av ekonomer och politiker inom det socialdemokratiska partiet men hölls av naturliga skäl hemlig.²³⁶ Tanken var att finna en åtgärd som tydligt

²³⁵ Se Wohlin (1991a, s. 313): "Min övertygelse att (s) planerade en stor devalvering gjorde det särskilt angeläget att redan hösten 1981 devalvera. Risken för spekulation mot kronan skulle öka när diskussionen om en stor devalvering fördes ut i allt vidare kretsar inom det socialdemokratiska partiet och vann ökad konkretion."

²³⁶ Planerna läckte dock ut i en mindre krets av spekulanter.

skulle markera ett brott med det förgångna, demonstrera handlingskraft och optimism samt vara djärv och oväntad enligt Feldt (1991, s. 62–63). En stor devalvering skulle snabbt förbättra kostnadsläget och ge en konkurrensfördel för svensk exportindustri under en tid framöver. Partiets kontakter med LO förväntades underlätta en lugn avtalsrörelse, som inte omedelbart åt upp devalveringsvinsten.²³⁷

Det socialdemokratiska tänkandet kring superdevalveringen var influerat av tolkningen av utfallet av de borgerliga devalveringarna 1977. Den nya regeringen hade enligt Feldt (1991, s. 59–60) lärt sig av erfarenheterna av nedskrivningarna av kronan 1976–77:

"De tidigare devalveringarna hade varit av det defensiva slaget, dvs. skett i det uttalade syftet att ge den svenska kronan ett yttre värde som stämde överens med dess reella köpkraft. Men här skulle det bli fråga om en offensiv devalvering i det uttalade syftet att få en undervärderad valuta som skulle ge den svenska industrin ett klart försteg i den internationella konkurrensen."

Lärdomen av de föregående borgerliga devalveringarna 1977 var av negativ natur; det gällde att inte kopiera dem.²³⁸ Lärandet vilade också på erfarenheterna av två tidigare "stora" devalveringar; deprecieringen av kronan när Sverige lämnade guldmyntfoten i september 1931 samt i september 1949 i samband med den europeiska devalveringen gentemot den amerikanska dollarn. Dessa växelkursjusteringar betraktades som framgångsrika och utgjorde därmed ett stöd för en ny omfattande devalvering.²³⁹

När Palme och Feldt diskuterade mer traditionella alternativ som en mindre devalvering på minst 10 procent eller ett försvar av kronkursen

²³⁷ Se Hans Bergström (1987, 1991).

²³⁸ I efterhand framstår dessa devalveringar som framgångsrika. De hävde den akuta kostnadskrisen och förde svensk ekonomi mot en högkonjunktur som bröts av OPEC II. Här finns ett element av eftertänksfullhet hos Feldt när han förringar effekterna av 1977 års devalveringar.

²³⁹ Hans Bergström (1991, s. 284) betonar hur bl.a. Erik Lundberg underblåste uppfattningen att 1931 års devalvering var framgångsrik och borde inspirera till en expansiv politik. Lundberg kommenterar i LO-tidningen i juli 1981 ett krisprogram framtaget av det socialdemokratiska partiet på följande sätt:

"Det finns för lite om hur en radikal politikomläggning snabbt skall få fart på den svenska ekonomin. ... Som på 30-talet bör en expansiv politik för att va-ra framgångsrik ske under betingelsen av en tillräckligt starkt undervärderad krona."

med åstramning via penning- och finanspolitiken, så uteslöt de dessa vägval:

"De var utan spänning och glans; de var i allt väsentligt en upprepning av vad de borgerliga regeringarna i Sverige och an-norstädes sysslat med de senaste åren. För ett parti som påstått sig sitta inne med radikalt annorlunda lösningar på de ekonomiska problemen var detta en kritisk punkt. Det fanns också en tidsmässig aspekt. Vi hade bara tre år på oss, fram till valet 1985 att visa vad socialdemokratisk politik dög till." (Feldt (1991, s. 62)).

Målet för Feldt och Palme blev att åstadkomma en rivstart. Nu gällde det att vinna en konkurrensfördel som skulle exploateras under en längre tid. De talade om "det stora klippet":

"Men på vägen från Palmes rum till hissen stannar han upp, vände sig om med sin vanliga snabba rörelse och sa: Jag tror ändå på det stora klippet. Det passar mitt temperament bäst.

Eftersom jag kände på samma sätt, hade vi nog båda i realiteten bestämt oss. (Feldt (1991, s. 63)).

Ursprungligen bestod det stora klippet av 20 procents nedskrivning av kronan men hårda invändningar från övriga nordiska länder kom att sänka nivån till 16 procent, den slutliga devalveringsprocenten.²⁴⁰

Bakom devalveringen låg en stark tro på att hantera en rad ekonomiska och politiska problem genom en "quick fix". Den stabiliseringspolitiska knuten skulle lösas upp med ett växelkurspolitiskt svärdshugg. Den nya regeringen kunde genom detta undvika en uppslitande strid inom partiet om den ekonomiska politiken genom att ställa alla inför fait accompli. På kort sikt var superdevalveringen politiskt sett attraktiv.²⁴¹

Devalveringen blev det bärande elementet i regeringens ekonomisk-politiska program "den tredje vägen", som sökte finna en väg mellan åstramning och expansion. Den grundläggande tanken bakom devalveringen och den tredje vägen var att öppna för expansion inom exportsektorn och hålla tillbaka den inhemska sektorn, inklusive den offentliga sektorn. Devalveringen var sedan tänkt att följas av en hårdvalutapolitik. Den inre cirkeln av beslutsfattare diskuterade möjligheten att ome-

²⁴⁰ Wohlin (1991a, s. 313) underkänner den ekonomiska analysen bakom 1982 års devalvering. "Sammanfattningsvis vill jag se den stora devalveringen baserad mer på politiskt övermod än på ekonomisk analys."

²⁴¹ Den stora devalveringens politiska ekonomi analyseras närmare av Hans Bergström (1987, 1991).

delbart överge valutakorgen och knyta den svenska kronan till D-marken, men dessa planer rann ut i sanden.

Devalveringarna 1981 och 1982 bidrog, i kombination med en snabb uppgång i världsekonomin, till ett slut på OPEC II-krisen. Konjunkturen vände uppåt under 1983. Under några år med högkonjunktur fram till mitten av 1980-talet föreföll devalveringspolitiken vara framgångsrik genom att den bidrog till att föra svensk ekonomi ur stagnation och statsfinansiell kris.

Med tiden växte en mer skeptisk attityd fram. Superdevalveringen blev inte startskottet för ett lugnt och framgångsrikt makroekonomiskt förlopp för Sverige. De kvarstående eller t.o.m. växande obalanserna i svensk ekonomi under 1980-talet tillskrevs med tiden devalveringen och den politik som senare följde i dess spår.

Efter superdevalveringen väntade regeringen att fackföreningsrörelsen skulle hjälpa till med att hålla tillbaka löneökningarna och därmed få ned inflationstakten till samma nivå som i andra länder. När den svenska lönenivån tvärtom steg kraftigt och denna förhoppning grusats, började finansministerns optimism om den stabiliseringspolitiska strategin att falna under 1984–85:

"Denna upptäckt fick mig att för första gången på allvar tvivla på Den tredje vägens möjligheter. Dess grundbult var ju att den svenska modellen skulle hålla löneutvecklingen på en icke-inflationistisk nivå även vid full sysselsättning och snabb ekonomisk tillväxt.

Denna känsla av att kanske allt kunde gå förlorat förmådde jag inte helt undertrycka i offentliga sammanhang. I ett improviserat lunchanförande, som hölls på engelska inför internationella kapitalplacering, karakteriserade jag löneförhandlingarna på det offentliga området som en samling dårar ("a bunch of lunatics") som tänt en krutdurk och sedan satt sig på den för att invänta smällen." (Feldt (1991, s. 166)).

En omfattande utvärdering av devalveringspolitiken genomfördes 1990 – åtta år efter superdevalveringen i form av ett symposium (se Jonung, red., (1991)). I denna gavs ett ekonomiskt och politiskt facit över superdevalveringen. Den väsentliga slutsatsen var att superdevalveringen hade misslyckats på sikt. Flera argument anfördes som stöd för detta. Devalveringen var "onödig", i varje fall för stor. Det svenska kostnadsläget låg på hösten 1982, efter devalveringen 1981, på rimlig nivå. Devalveringen fick inte avsedda strukturella effekter eftersom "eftervården" missköttes, dvs. den socialdemokratiska regeringen hade inte den politiska kraften att pressa tillbaka den offentliga sektorn och öppna för expansion av exportsektorn. Den nominella devalveringen kombinerades således inte med en real devalvering. De finanspolitiska

"återställarna", som utlovades redan i valkampanjen 1982, kunde tolkas som en första signal på att regeringen inte hade den politiska kraften att lyckas med det stora devalveringsklippet.

Devalveringen var inte heller trovärdig som engångsåtgärd. Den ekonomiska politiken blev inte tillräckligt stram under resten av 1980-talet. Den höll inte tillbaka inflationen och löneökningarna utan dessa bidrog till en ny kostnadskris. Efter superdevalveringen förblev svensk inflation högre än omvärldens, vilket gav näring åt förväntningar om nya "engångsdevalveringar". Devalveringen blev därmed ett led i en ackommoderande stabiliseringspolitik, som försvagade ansvaret för lönebildningen hos de avtalslutande parterna.

Några plusposter fanns dock i balansräkningen. 1982 års devalvering förstärkte industrins finansiella ställning under några år genom att skapa en kraftig vinstuppgång inom exportindustrin. Den höll nere arbetslösheten och begränsade utslagningen av företag under OPEC II-krisen. Den gav en tillfällig rivstart men blev inte grunden för en långsiktigt hållbar expansion. Sveriges tillväxtproblem under 1970- och 1980-talet har delvis förklarats med hänvisning till devalveringspolitiken, som anses ha reducerat omvandlingstrycket och därmed konserverat den svenska industristrukturen. Bas- och råvaruindustrin gynnades av nedskrivningen av kronan i förhållande till högteknologisk industri.

Sammanfattningsvis blev domen över superdevalveringen entydig. Något klart specificerat alternativ till devalveringen pekades dock inte ut. Ett sådant alternativ utvecklades i andra sammanhang av SNS Konjunkturråd som en av lärdomarna av devalveringspolitiken.

9.3 Lärdomarna av devalveringspolitiken

Till en början, så länge den svenska konjunkturen var på väg uppåt, var synen på devalveringen 1982 förhållandevis positiv. Med tiden kom emellertid devalveringsvägen att förkastas som politikalternativ. Insikten om superdevalveringens risker fanns för övrigt redan hos de ansvariga för beslutet i oktober 1982. De hävdade att devalveringen skulle vara en engångsdevalvering – startskottet för en ny period med fastkurspolitik – ett återgång till den ordning som härskade före OPEC I.

I mitten av 1980-talet utvecklade en grupp ekonomer kring SNS Konjunkturråd ett ekonomiskt-politiskt program som alternativ till politiken under 1970- och 1980-talen. I Konjunkturrådets rapport 1985, *Vägen till ett stabilare Sverige*, presenterades argumenten för en normbaserad stabiliseringspolitik för första gången som en sammanhängande och genomarbetad vision som ställdes i kontrast mot till förda politiken:

"Sedan överbrygningspolitikens dagar i mitten av 70-talet bedrivs i Sverige ingen konjunkturpolitik i egentlig bemärkelse, där finans- och penningpolitiken utnyttjas för att utjämna konjunkturrella fluktuationer i den privata sektorn. I stället har de stabiliseringspolitiska strävandena huvudsakligen fått inriktas på att söka begränsa de destabiliserande effekterna på samhällsekonomin av den offentliga sektorns agerande. (Söderström, utg.,(1985, s. 115)).

SNS-ekonomerna lade tonvikten vid det långsiktiga mönstret. De ville bort från vad de uppfattade som den keynesianska överbetoningen av den korta sikten och rekommenderar en prisstabiliseringsnorm som "en politik för hela 80- och 90-talen – och inte bara för de närmaste åren." (s. 54). Budskapet underbyggdes med hänvisning till att modern forskning och erfarenheterna av keynesiansk politik hade visat på svagheter i det keynesianska receptet. Under rubriken "Dags för en ny ekonomisk-politisk regim" hävdade Konjunkturrådet i 1985 års rapport (s. 123) att:

"De praktiska erfarenheterna och teoretiska övervägandena leder oss att även för Sveriges del rekommendera en övergång till en normbaserad ekonomisk-politisk regim, där de interventionistiska och reglerande ambitioner, som vi skisserat ovan, överges. Vi anser att en låg och konstant inflation är en central förutsättning för en balanserad ekonomisk utveckling med hög sysselsättning och snabb tillväxt. En normbaserad politik med målet prisstabilitet har därför enligt vår mening större möjligheter än en interventionistisk ackommodationspolitik att långsiktigt och trovärdigt värna om den fulla sysselsättningen. Statens uppgift bör i första hand vara att skapa en stabil ram för hushållens, företagens och organisationernas planering och handlande."

Begreppet "trovärdighet" blev ett nyckelord. Den ekonomiska politiken skulle enligt normekonomerna sträva efter att uppnå trovärdighet för en icke-ackommoderande fastkurspolitik. En rad institutionella förändringar övervägdes som en metod för att skapa den önskvärda trovärdigheten för en fast växelkurs.

Normtänkandet utvecklades i de följande rapporterna till en allmän filosofi rörande den ekonomiska politiken. Den kombinerades med ett budskap som betonade ekonomisk tillväxt genom avreglering, skattereformer, reformer av arbetsmarknaden och andra typer av utbudspolitik. I Konjunkturrådets rapport för 1986, *Nya spelregler för tillväxt*, analyseras Sverige som ett land med svåra tillväxthinder:

"Det finns anledning att bekympa sig i dag för att Sveriges ekonomiska tillväxt nu åter tycks vara på väg ned mot 1970-talets låga nivåer efter ett kort lyckorus i samband med devalveringarna och uppsvinget i världshandeln. Både i internationell jämförelse och i ett historiskt efterkrigsperspektiv förefaller den svenska tillväxttakten otillfredsställande – rentav onödigt låg.

Vi menar att det i dag är dags för en tillväxtens renässansperiod i svensk ekonomisk debatt och politik. Under något halvseklers tid har svensk ekonomisk politik – oavsiktligt men ändå tämligen systematiskt – brutit sönder de mekanismer på vilket vårt framtida välbefinnande bygger. Ekonomins spelregler har blivit oklara och tillväxthämmande. Det är nu dags för en kursomläggning där den ekonomiska tillväxten ställs i centrum för politikens utformning. Vi måste utnyttja den tillväxtpotential som ligger i en avveckling av det omfattande regleringssystemet. Det krävs nya spelregler för tillväxt."²⁴²

De idéer om normpolitik och fastkurspolitik som förfäktades av SNS-ekonomerna vann snabbt acceptans och stöd i debatten och i politiken. Ett exempel: Thomas Franzén och Lars Hörngren (1991), bägge då knutna till Riksbanken, skrev på följande sätt om lärdomarna av devalveringen 1982:

"En oundviklig slutsats är, oberoende av hur man ser på devalveringens betydelse för de nu aktuella problemen i svensk ekonomi, att det inte är vare sig önskvärt eller möjligt att upprepa experimentet från 1982. En fast växelkurs är nödvändig för att bryta inflationsprocessen och möjliggöra en långsiktigt stabil och hög sysselsättning. Vi har här pekat på ett antal förändringar, i synnerhet på det penning- och valutapolitiska området, som vidtagits i syfte att underbygga förtroendet för den fasta växelkursen och i praktisk handling markera det allvar som ligger i detta åtagande. Det grundläggande kravet är dock att hela den ekonomiska politiken ges en inriktning som är förenlig med långsiktig prisstabilitet."

Normbudskapet stod inte oemotsagt i debatten. Efter 1985 och 1986 års rapporter lät SNS den traditionella konjunkturrådsrapporten ersättas med en studie av en grupp amerikanska ekonomer rörande den svenska ekonomins framtidsutsikter, den s.k. Brookings-rapporten (Rivlin, red., (1987)). Här rekommenderades ackommoderande penning- och växelkurspolitik i kombination med stram finanspolitik. Sveriges problem ha-

²⁴² Söderström, utg., (1986, s. 144).

de varit några missgrepp i stabiliseringspolitiken, i övrigt fanns inga större systemfel i svensk ekonomi.²⁴³

En annan kritiker var Lars Wohlin, riksbankschef 1979–82. Wohlin (1991b) ställde sig frågande till hela tanken på att skapa trovärdighet för stabiliseringspolitiken genom en fast växelkurs. Han ansåg att de signaler som en fastkursnorm skickar ut kommer för sent, är för svaga och når inte viktiga grupper i samhällsekonomin, i synnerhet inte de offentliganställda. Han, liksom Brookings-ekonomerna, förespråkade en rörligare växelkurspolitik.²⁴⁴

Lärdomen av devalveringspolitiken blev under senare hälften av 1980-talet att undvika devalveringar. Den svenska kronan skulle bli en hårdvaluta. Det är denna åskådning som dominerade när Sverige hamnade i nästa kris – en kris som blev annorlunda än OPEC I- och OPEC II-kriserna under 1970- och 1980-talen.

9.4 Sammanfattning

Den svenska stabiliseringspolitiska reaktionen under OPEC II avvek från den under OPEC I. Lärdomarna från finans- och penningpolitiken under den föregående oljekrisen föreskrev ett nytt recept. Vidare hade förutläggningarna för stabiliseringspolitiken ändrats genom de stora underskotten i statsbudgeten och bytesbalansen under senare hälften av 1970-talet. Den borgerliga regeringen 1979–82 sökte genomföra en finanspolitisk åtstramning med början 1980 för att stoppa budgetunderskottets tillväxt. Växelkurspolitiken aktiverades på ett tidigare stadium än under OPEC I. I valet hösten 1982 förlorade den borgerliga regeringen på ett program som byggde på åtstramning.

Den första åtgärden som vidtogs av den nya socialdemokratiska regeringen blev den s.k. superdevalveringen, ett unikt steg där tanken var att ge svensk ekonomi en konkurrensfördel under några års tid genom en offensiv devalvering. Den finanspolitiska expansionismen under den föregående socialdemokratiska regeringen 1973–76 ersattes av den nya socialdemokratiska regeringen med valutapolitisk (penningpolitisk) ex-

²⁴³ Konjunkturrådet besvarade och utvecklade sin syn i en kommentar till Brookings-rapporten – se Rivlin, red., (1987, s. 113–134). Rådet vände sig i första hand mot de amerikanska ekonomernas rekommendation att Sverige bör bedriva en ackommoderande penning- och växelkurspolitik, dvs. att fortsätta att ha "hög" inflation och devalvera kronan när så anses påkallat.

²⁴⁴ Debatten om normpolitik ägde rum i olika inlägg i tidskriften *Ekonomisk Debatt*. För en sammanställning se bl.a. Villy Bergström, red., (1993) samt ett temanummer av *Ekonomisk Debatt*, nr 4, 1991, vilket behandlar frågan "Hur hög skall arbetslösheten få bli?"

pansionism. Den totala efterfrågan hölls uppe genom en starkt expansiv politik. Utfallet av devalveringen blev en snabbare svensk inflation under 1980-talet jämfört med omvärlden, dock utan någon bestående resursomflyttning från skyddad sektor till exportindustrin.

Den "offensiva" strategin föreföll till en början framgångsrik. Med tiden ägde en omsvängning rum och berömmet kom att bytas till kritik. Lärdomen blev "aldrig mera devalvering". Denna lärdom påverkade utformningen av stabiliseringspolitiken under krisen i början av 1990-talet.

10 Åren 1985–95. Avreglering, överhettning, finanskris och inflationsmål

10.1 Inledning

10.1.1 Den politiska bakgrunden

Efter OPEC II-krisen följde en lång internationell konjunkturuppgång som bröts först i början av 1990-talet. Den svenska konjunkturen red på uppgången i världsekonomin, vilket kom att gynna den sittande socialdemokratiska regeringen vid valen 1985 och 1988. Den socialdemokratiska regeringen behöll regeringsställningen, om än något försvagad.

I slutet av 1980-talet drev den intensiva högkonjunkturen, den s.k. överhettningen, fram krav på en stramare ekonomisk politik. Svårigheterna för den socialdemokratiska regeringen att åstadkomma en restriktiv politik utmynnade i en djup regeringskris i början av 1990 då finansminister Kjell-Olof Feldt lämnade regeringen. Åtstrammingspolitiken under 1989–90, vilken står i kontrast till regeringens löften under valkampanjen 1988, bidrog till signifikanta tapp i regeringens popularitet.

Valet i september 1991 ledde till maktskifte varpå en borgerlig fyrapar-tiregering bildades under ledning av Carl Bildt. Koalitionsregeringen, bestående av moderata samlingspartiet, folkpartiet, centerpartiet och det kristdemokratiska samhällspartiet, fick inte någon egen majoritet. Den sökte stöd i första hand hos det nybildade partiet Ny demokrati som kom in i riksdagen efter valet 1991.

Regeringen Bildt övertog de djupa makroekonomiska obalanser som hade byggts upp under 1980-talets senare hälft. Dessa, som blommade ut under 1991–93, ledde till att mandatperioden 1991–94 präglades av den djupaste lågkonjunktur som registrerats under efterkrigstiden. Det

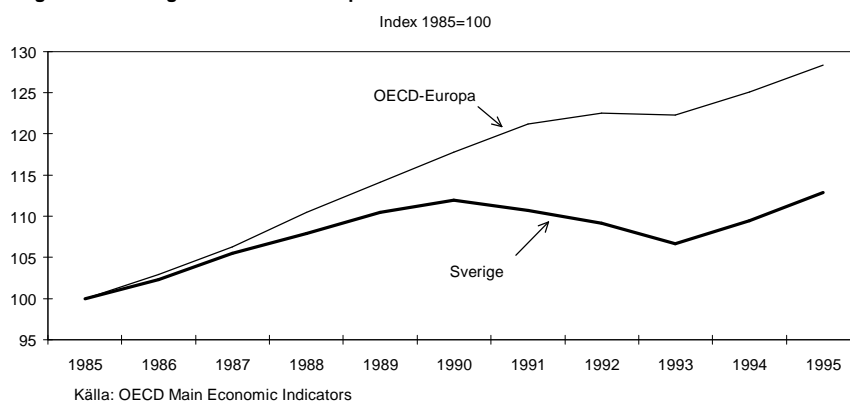
borgerliga maktinnehavet knäcktes av den ekonomiska krisen. Efter valet 1994 återkom det socialdemokratiska partiet till makten.

10.1.2 Konjunkturbilden

Åren 1985–95 karaktäriserades inledningsvis av en intensiv högkonjunktur ("överhettningen") som kulminerade under 1988–89. Sedan gled svensk ekonomi ner i ett tillstånd av depression. Längden och djupet av depressionen är närmast jämförbart med de två stora ekonomiska kriserna under 1920- och 1930-talet.²⁴⁵ OPEC I- och OPEC II-krisen framstår som betydligt mildare än 90-talskrisen. Riksbankens beslut att överge den fasta växelkursen i november 1992 bidrog till att bromsa upp nedgången. Konjunkturen svängde uppåt under 1993 och nådde en ny topp 1995.

Sverige avvek från det internationella konjunkturförloppet under senare hälften av 1980-talet genom att tillväxten i BNP och i industriproduktion blev klart sämre än i OECD-Europa.

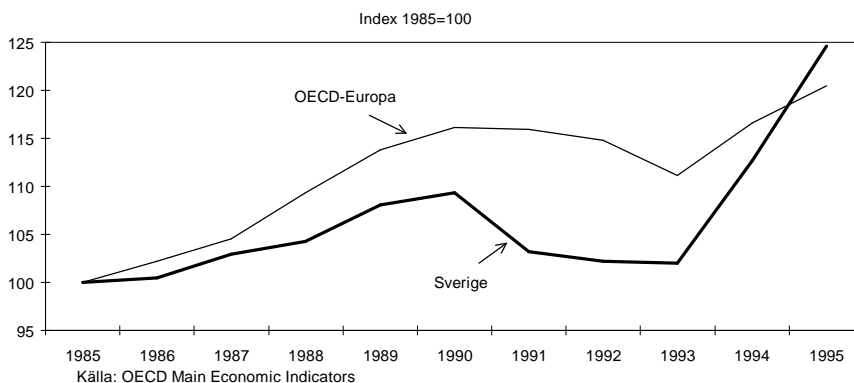
Figur 10.1. Sveriges och OECD-Europas BNP 1985-95



Detta mönster framgår av figur 10.1 där 1985 utgör basåret för en jämförelse mellan svensk BNP-tillväxt och BNP-tillväxten i OECD-Europa samt av figur 10.2 nedan där svensk industriproduktion och industriproduktionen i OECD-Europa beskrivs med samma ansats.

²⁴⁵ Se här jämförelsen mellan de fem djupaste ekonomiska kriserna i Sverige under 1900-talet i Jonung (1994).

Figur 10.2. Sveriges och OECD-Europas industriproduktion 1985-95



Den relativa stagnationen för Sveriges del förstärktes i början av 1990-talet. Nedgången i industriproduktionen blev djupare i Sverige 1990–93 än internationellt. Fallet i industriproduktionen dämpades under 1993 och vände till en snabbare återhämtning under 1994–95 än i OECD-Europa. BNP däremot uppvisade en långsammare relativ återhämtning än industriproduktionen.

Arbetslösheten steg från en nivå kring två procent i slutet av 1980-talet till ett läge strax under tio procent i mitten av 1990-talet: den kraftigaste uppgången i arbetslösheten under hela efterkrigstiden. Under OPEC I- och OPEC II-kriserna hade den svenska arbetsmarknaden utmärkts av full sysselsättning, i synnerhet jämfört med det internationella mönstret. Under 90-talskrisen förändrades bilden när svensk arbetslöshet nådde nästan upp till genomsnittet för OECD-Europa.

10.2 90-talskrisens anatomi

Hur kunde svensk ekonomi hamna i en så djup kris som 90-talets med långvarig stagnation och för svenska förhållanden exceptionellt hög arbetslöshet? Varför var ansvariga beslutsfattare, många med lång erfarenhet av ekonomisk politik, till synes oförmögna att först dämpa överhettningen och sedan begränsa nedgången? För att besvara dessa frågor analyseras i det följande drivkrafterna bakom 90-talskrisen. Fokus ligger på stabiliseringspolitikens utformning, eftersom krisförloppet i stor utsträckning styrdes av beslut fattade av Riksbanken och regeringen.

Det föreligger för närvarande knappast någon allmänt accepterad syn på krisens orsaker och konsekvenser och följaktligen inte heller på valet av den lämpliga ekonomiska politiken för att motverka krisen. Sammanfattningen av krisens anatomi som presenteras här framhäver samspelet

mellan växelkurspolitiken, realräntan och det finansiella systemet. Denna tolkning kompletteras med en diskussion av valet av budgetpolitik under en finanskris i appendix 6.

Ett starkt skäl för att betona det finansiella systemets betydelse för depressionen är att den typ av kris som Sverige genomgick visar slående likheter med krisförloppet i andra ekonomier som avreglerade sina finansiella marknader samtidigt som fast växelkurs för valutan behölls. Här utgör Finland en nästan perfekt kopia av den svenska utvecklingen.²⁴⁶ 90-talskrisen framstår förvisso som unik jämfört med tidigare lågkonjunkturer under efterkrigstiden i Sverige men den är inte unik jämfört med finansiella kriser i andra länder under 80-talet och 90-talet. Just denna likhet mellan Sverige och länder som genomgått finansiella kriser – ibland betecknade som "bubbeekonomier" – ger ett gott stöd för uppfattningen att den svenska 90-talskrisen bör analyseras som främst en finansiell kris. Denna kris har många dimensioner; den omfattar obalanser såväl inom det finansiella systemet ("bankkrisen") som på valutamarknaden ("valutakrisen"). Den sistnämnda manifesterades i samband med spekulativa attacker mot kronans fasta växelkurs.²⁴⁷ Alternativt skulle krisen kunna rubriceras som en realräntekris. Den kraftiga uppgången i realräntan var nämligen ett centralt inslag i finanskrisen.²⁴⁸

Förloppet beskrivs i två steg. Det första belyser uppgångsfasen då bubblan "blåstes upp" ("boom"). Det andra steget gäller nedgångsfasen, dvs. bubblans kollaps ("bust") och den följande depressionen. Krisens anatomi sammanfattas i tabell 10.1.

²⁴⁶ Se bl.a. Söderström (1993) och Jonung, Stymne och Söderström (1996).

²⁴⁷ Kopplingen mellan bankkrisen och valutakrisen betonas av bl.a. Dennis (1998, s. 213–236).

²⁴⁸ Denna tolkning finns hos bl.a. Bäckström (1994, 1998), Jonung och Stymne (1997), Söderström (1996) samt Wohlin (1998). Se också bedömningen av förloppet i två IMF-rapporter som behandlar den svenska krisen: Drees och Pazarbasioğlu (1998) och Ramaswamy och Green (1995). Naturligtvis fanns mer "traditionella" inslag i 90-talskrisen men dessa spelade en underordnad roll jämfört med de finansiella faktorerna.

Tabell 10.1 Den ekonomiska krisens anatomi 1985–93. En schematisk beskrivning

1. Utgångsläget 1985:

Omfattande kreditmarknadsregleringar och "lågräntepolitik" är i kraft sedan början av 1950-talet. Hög inflation och därmed höga inflationsförväntningar väl förankrade sedan början av 1970-talet. Skattesystemet gynnar låntagande. Hushåll och företag är lånebegränsade, dvs. stora portföljbalanser existerar vid rådande ränte-, inflations- och skatteläge. Bristande kunskaper om riskhantering och finansiellt beteende föreligger. Utlandslånenormen "förbjuder" staten att låna utomlands.

2. Uppgångsfasen 1985–90:

Politikåtgärder: Avregleringen av den inhemska kreditmarknaden i november 1985 ("Novemberrevolutionen") avskaffar kvantitativa regleringar av affärsbankernas utlåning inom Sverige.

Inga åtstramande åtgärder vidtogs samtidigt med avregleringen eller närmast därefter. Högkonjunkturen under de följande åren möts inte med någon stabiliseringspolitisk åtstramning. Penningpolitiken är bunden av den fasta växelkursen för kronan vilket hindrar räntehöjningar. Finanspolitiken förblir förhållandevis expansiv.

Politikens effekter: Affärsbankernas utlåning ökar snabbt 1986–1988. Belåningsutrymmet för främst fastigheter ligger till grunden för kreditexpansionen. Skuldkvoten, dvs. volymen skulder i relation till BNP, stiger raskt och når en topp 1988–90.

Inflationstakten och därmed inflationsförväntningarna stiger 1986–90. Realräntan efter skatt och korrigerad för inflationsförväntningar ligger nära noll eller blir negativ för hushållen, vilket driver på deras låntagande.

Tillgångsinflation, dvs. tillgångspriserna (priser på fastigheter, i synnerhet kommersiella fastigheter, samt aktier) ökar snabbare än konsumentpriserna. "Champagneyra" på fondbörsen. De stigande tillgångspriserna ligger till grund för uppvärdering av belåningsvärden och därmed för fortsatt kreditexpansion. Det finansiella systemet befinner sig i en period av kraftig expansion.

"Överhettningen" av svensk ekonomi 1988–89. Låg arbetslöshet och överfull sysselsättning. Stigande konsumtion och fallande sparkvot. Den privata konsumtionen överstiger hushållens disponibla inkomst. Kraftig uppgång i bostadsbyggandet vilket gynnas av subventioner till bostadsbyggandet.

Budgetunderskottet övergår till ett mindre budgetöverskott under överhettningen, bl.a. genom den progressiva beskattningen av inkomster och konsumtion.

Externa förhållanden: En stark internationell konjunkturuppgång 1985–90 bidrar till uppgång i den svenska ekonomin.

3. Nedgångsfasen 1990–93:

Politikåtgärder: Uppgången bryts av en kombination av faktorer. Valutaregleringen avskaffas 1989 vilket öppnar för ett utflöde av privat kapital från Sverige. Skattereformen 1990–91 gör låntagande mindre attraktivt och gynnar sparande. Realräntan stiger utomlands som följd av omläggningen av tysk penningpolitik i samband med finansieringen av den tyska återföreningen.

Penningpolitiken blir stramare genom ecu-kopplingen maj 1991. Svenska räntor stiger genom riksbankens försvar av den fasta kronkursen i samband med olika spekulativa attacker mot den fasta kronkursen.

Politikens effekter: Kostnadsläget försämras. Den svenska kronan blir övervärderad. Exportindustrins konkurrenskraft försämras med "utträngning" av exportsektorn som följd.

Oväntad och snabb nedgång i inflationstakt och inflationsförväntningar 1990–92 bidrar till en kraftig uppgång i realräntan.

Tillgångsdeflation uppstår på grund av att snabbt stigande realräntor reducerar värdet på reala tillgångar. "Hål" i balansräkningar uppstår när tillgångsvärden, främst fastigheter, faller under belåningsvärden. Egenkapitalet reduceras. Antalet konkurser ökar extremt snabbt. Tillgångsdeflationen visar tendenser till att bli kumulativ, dvs. utförsäljning av fastigheter driver ner fastighetspriserna vilket i sin tur utlöser nya försäljningar.

En allvarlig finansiell kris uppstår när volymen av dåliga lån växer snabbt. Det finansiella systemet sätts i gungning 1992.

Hushållens sparkvot ökar kraftigt. Konsumtionen minskar. Kapitalstocken blir "överdimensionerad" i samband med uppgången i realräntan. Investeringarna faller, i synnerhet inom bostadssektorn. Omfattande utslagning av industri och arbetstillfällen. Arbetslösheten rusar i höjden. Sysselsättningen minskar kraftigt. Skatteintäkterna faller och de offentliga utgifterna stiger. Budgetunderskottet ökar dramatiskt.

Kronan blir föremål för hårda spekulativa attacker. En internationell valutakris utbryter i september 1992. Sverige dras med. Kronförsvaret misslyckas. Kronan blir flytande i november 1992.

Nedgången i svensk ekonomi bryts. Konjunkturuppgången pågår under 1993–95 men med bestående hög arbetslöshet.

10.2.1 Uppgångsfasen 1985–1990

Strax efter valet 1985 avskaffade riksbanksfullmäktige den kvantitativa regleringen av affärsbankernas utlåning. Detta steg, den s.k. novemberrevolutionen, utövade ett signifikant inflytande på den makroekonomiska utvecklingen under de följande 10 åren. Novemberrevolutionen kan

av detta skäl utmålas som en viktig vändpunkt i svensk ekonomisk politik – en insikt som knappast fanns vid den tidpunkt då beslutet togs.²⁴⁹ Då uppfattades det snarast som en åtgärd av teknisk natur utan några större förväntade realekonomiska verkningar.²⁵⁰ Det förlopp som den makroekonomiska utvecklingen tog efter 1985 har emellertid gjort avregleringen 1985 till ett centralt inslag i uppmarschen mot 90-talskrisen och systemskiftet inom stabiliseringspolitiken. Den utgjorde startskottet för krisen.

Avregleringen bör ses mot bakgrund av den ojämfvikt som hade utmärkt den privata sektorns portföljer före beslutet i november 1985. Företag och hushåll var begränsade i sitt portföljval av de omfattande kreditmarknadsregleringar vilka hade införts i början av 1950-talet för att slå vakt om den s.k. lågräntepolitiken – en politik som hade som mål att hålla "låga" räntor, dvs. en räntenivå under det ränteläge som skulle ha uppstått utan regleringssystemet.²⁵¹ Hög inflation och därmed höga inflationsförväntningar samt ett skattesystem som gynnade låntagande förstärkte dessa obalanser.

Avregleringen påverkade på ett fundamentalt sätt incitamentsstrukturen för såväl låntagarna som långivarna och därmed deras beteende. När avregleringen genomfördes fanns starka incitament för företag och hushåll att öka sin upplåning vid rådande ränteläge. Avregleringen förändrade också miljön för långivarna. De hamnade i en öppnare och mer aggressiv konkurrens om marknadsandelar än tidigare. Långivarna anpassade sig genom att expandera kreditgivningen efter novemberrevolutionen och låntagarna stod redo att ta på sig en större skuldsättning. Samtidigt var emellertid kunskaperna om riskhantering och "sunt" finansiellt

²⁴⁹ När finansministern Feldt söker upp statsministern för att diskutera riksbankens kommande beslut att avreglera, inser han att detta steg är en milstolpe:

"Men den politiska innebörden var solklar: det betydde att socialdemokratin efter decenniernas seg motstånd överlämnade en av sina mest symbolfyllda bastioner för styrning av den svenska ekonomin till marknadskrafterna. Även om styrningen under senare år varit just symbolisk kunde det ändå tolkas som en stor eftergift åt den nyliberala ideologin, som vi socialdemokrater under många år ägnat så mycken kraft åt att bekämpa." (Feldt, (1991, s. 260)).

Finansministern får svårt att engagera statsministern. Olof Palmes tankar är på annat håll men han svarar till slut: "Gör som ni vill. Jag begriper ändå ingenting." Därmed är fältet fritt för Riksbanken att avskaffa utlåningstaket och ta det avgörande steget i avregleringsprocessen.

²⁵⁰ Se Torsten Svensson (1996) för en närmare beskrivning av beslutsprocessen kring "novemberrevolutionen" 1985.

²⁵¹ Se Jonung (1993) för en genomgång av lågräntepolitiken och en redogörelse av kreditmarknadsregleringarnas uppgång och fall.

beteende bristfälliga hos både långivare och låntagare i den nya finansiella världen som följde med avregleringsbeslutet 1985.

Följden av den ändrade incitamentsstrukturen blev att bankernas utlåning kom att öka dramatiskt under åren 1986–88. Den kanaliseras i betydande utsträckning till tillgångsmarknaderna, dvs. till marknaderna för fastigheter och aktier. Den privata sektorn, som tidigare varit ransonerade på kreditmarknaden, utnyttjade det växande värdet på sina realtillgångar som underlag för ytterligare belåning. Följden blev ett nytt inslag i konjunkturbilden, nämligen att tillgångspriserna ("asset prices"), dvs. aktie- och fastighetspriserna, ökade långt mer än konsumentpriserna. Börsindex steg kraftigt under senare hälften av 1980-talet med avbrott för en kortvarig nedgång orsakad av börskraschen på Wall Street under hösten 1987.

Processen underlättades av en stigande inflationstakt under dessa år. Prisstegringstakten kulminerade 1990. Inflationförväntningarna följde uppgången i inflationstakten. Realräntan, dvs. räntan efter skatt och inflation, sjönk till en nivå under noll procent för många placerare genom kombinationen av hög inflation, höga inflationsförväntningar och konstruktionen av det rådande skattesystemet. De låga, ofta negativa, realräntorna gjorde det frestande att ta lån – såväl inom landet som utomlands – för såväl investeringar som konsumtion. Slutresultatet av dessa olika krafter blev en finansiell bubbla i svensk ekonomi byggd på vad som senare skulle komma att avslöjas som en jättelik överskuldssättning inom den privata sektorn – och motsvarande överutlåning inom det finansiella systemet.

Den finansiella utvecklingen återspeglades i den reala sektorn. Konsumtionen blev drivande bakom överhettningen medan sparkvoten sjönk. Under den mest intensiva boomperioden var det privata sparandet negativt, dvs. hushållen konsumerade mer än sin disponibla inkomst. Statsfinanserna förbättrades raskt under överhettningen. Den kraftiga konsumtionstillväxten medförde nämligen växande skatteintäkter. Budgeten visade ett mindre överskott under några år i slutet av 1980-talet. Arbetsmarknaden styrdes av en stark efterfrågan från den inhemska sektorn, i synnerhet byggsektorn, där en betydande löneglidning uppstod. Nybyggnationen gynnades av prisuppgången på reala tillgångar. Den subventionerades också starkt genom bostadspolitiken, som fick en procyklisk inriktning under denna fas.

Den inhemska expansionen medförde en undanträngning av den konkurrensutsatta sektorn; exporten utvecklades negativt. Bytesbalansen försämrades i slutet av 1980-talet efter återhämtningen i kölvattnet av devalveringarna 1981–82. Gradvis kom Sverige på nytt att glida in i en kostnadskris, som dock maskerades av den inhemska expansionen.

Andra faktorer, förutom kreditexpansionen, drev på konjunkturuppgången. Den "omvända" oljekrisen (OPEC III) under 1985 – då oljepriiset föll kraftigt – gav en positiv impuls till världsekonomin. Den expansiva amerikanska stabiliseringspolitiken bidrog till den långa internationella konjunkturuppgång som började 1982–83. Uppgången nådde en topp under 1989–90 då svensk ekonomi enligt en rad indikatorer var klart överhettad.

Överhettningen, som blir den gängse beskrivningen av det svenska konjunkturläget i slutet av 1980-talet, yttrade sig jämfört med omvärlden i en snabbare inhemsk inflation, i en lägre inhemsk arbetslöshet och i en försämring av svensk konkurrenskraft. Den snabbare inflationen i Sverige än i omvärlden undergrävde trovärdigheten för kronans fasta växelkurs och bidrog till bestående förväntningar om ny devalvering av kronan.²⁵² Tillväxten i real BNP låg kring 2–3 procent per år under den senare hälften av 1980-talet, vilket innebar att svensk tillväxt i förhållande till omvärlden var låg.

Den nya incitamentsstrukturen, "miljön", för låntagarna och långivarna skapade således en kraftig kreditpolitisk impuls vilken i sin tur blev en central faktor bakom överhettningen. Denna expansiva impuls neutraliserades inte genom motverkande ekonomisk-politiska åtgärder förrän kring 1989–91. Resultatet blev att svensk ekonomi hamnade i ett finansiellt "drivhus". Stabiliseringspolitiken i kombination med avregleringen, vilken bör betecknas som en strukturell åtgärd, blev därmed den främsta förklaringen till överhettningen, kostnadskrisen och de finansiella obalanserna i form av överskuldsättning och överutlåning under den senare hälften av 1980-talet.²⁵³

I slutet av 1980-talet blev det allt tydligare att finanspolitiken borde läggas om i kontraktiv riktning. Efter valet 1988 vidtogs en serie åtgärder. I april 1989 misslyckades regeringen med att höja omsättningskatten. I stället infördes i juni 1989 ett tvångssparande för privatpersoner och företag från 1 september 1989 till 31 december 1990 i samarbete mellan den socialdemokratiska regeringen och centerpartiet. I februari 1990 föreslog regeringen två års frysning av löner, priser och utdelningar samt skärpt lagstiftning mot strejker. Stoppaketet utlöste en rege-

²⁵² Lindberg och Söderlind (1991) visar att devalveringsförväntningarna var väl utvecklade på de finansiella marknaderna under hela 1980-talet – ett tecken på att den fasta växelkursen inte var trovärdig.

²⁵³ Enligt detta perspektiv vilar ansvaret för överskuldssättningen och övriga finansiella obalanser i första hand på de ansvariga för den ekonomiska politiken – inte på enskilda individer eller företag verksamma inom det finansiella systemet. Det var nämligen Riksbanken och regeringen som bestämde den incitamentsstruktur som styrde den privata sektorns beteende.

ringskris.²⁵⁴ Regeringen Carlsson avgick. Finansministern Kjell-Olof Feldt lämnade regeringen och efterträddes av Allan Larsson i den nya socialdemokratiska regeringen som Ingvar Carlsson bildade. Den nye finansministern tog över en ekonomi som visade allt starkare tecken på att glida in i en djup kris.

I oktober 1990 i samband med en räntekris kom ett nytt åtstramningspaket. Samtidigt annonserade regeringen att Sverige skulle ansöka om medlemskap i EU. I maj 1991 sökte Riksbanken stärka trovärdigheten för kronkursen genom att överge valutakorgen och binda kronan ensidigt till ecun. I augusti 1991 strax före riksdagsvalet presenterades ett sysselsättningspaket för att möta den växande arbetslösheten.

10.2.2 Nedgångsfasen 1990–93

Nedgången utlöstes av flera samverkande kontraktiva impulser. Den främsta drivkraften bakom krisen var den kraftiga och oväntade uppgången i realräntan, dvs. realräntan beräknad efter skatt och inflation. Denna hade sina rötter i en kombination av faktorer, såväl inhemska som internationella. Den svenska inflationstakten minskade kraftigt efter ett toppläge kring 10 procent år 1990. Inflationförväntningarna, som följde den faktiska inflationen med en mindre tidseftersläpning, började gå ned kring 1991. "Århundradets skattereform", vilken genomfördes 1990–91, försämrade villkoren för lånefinansierade investeringar samtidigt som den gynnade sparandet. Den framväxande lågkonjunkturen minskade investeringsverksamheten och dämpade den optimism som utmärkt överhettningen.

Internationella faktorer höjde den svenska realräntan. Den tyska återföreningen pressade upp det europeiska ränteläget. Kronan utsattes för en rad spekulativa attacker, vilka återspeglade ett minskat förtroende för växelkurspolitiken. Riksbanken tvingades värna om den allt mindre trovärdiga fasta kronkursen genom en högre räntenivå i Sverige

²⁵⁴ Ett allmänt pris- och hyresstopp infördes den 7 februari 1990 som följd av krisen. Det avskaffades den 12 april samma år. Prisregleringsvapnet har sedan dess inte använts som ett element i stabiliseringspolitiken. Se tabell5.2.

än i omvärlden.²⁵⁵

När realräntan stiger, sjunker värdet på tillgångar som fastigheter och annat realkapital.²⁵⁶ Tillgångsvärdena hamnade således i en nedåtgående spiral som reducerade och i många fall raderade ut förmögenheter eftersom dessa finansierats genom lån vars nominella värde förblev oförändrat. Nedgången blev kumulativ, dvs. självförstärkande, genom förväntningar om fortsatt prisfall på tillgångar.

Den snabba uppgången i realräntan underminerade det finansiella systemet. Realräntechocken skapade därmed en kris för det finansiella systemet, inte minst för bankerna. Staten ingrep i syfte att garantera sektorns existens. En bankstödsnämnd inrättades. Två banker, Nordbanken och Gotabanken, blev helägda av staten.

Det gigantiska "hål", som realränteuppgången skapade i den privata sektorns balansräkningarna, kan beräknas på olika sätt. Söderström (1996, s. 174–79) uppskattar att reall tillgångarna i Sverige sjönk i värde från 3 500 till 2 500 miljarder kronor, dvs. med knappt 30 procent, vilket han antar motsvarar en nedgång i egenkapitalet med motsvarande belopp. Han utgår ifrån att den privata sektorn sökte motverka denna nedgång genom att öka sitt finansiella sparande, dvs. amortera ned sina lån och därmed bygga upp egenkapitalet igen.

Denna skuldsanering eller portföljanpassning, i syfte att förstärka det egna kapitalet och därmed återställa portföljbalans, åstadkom hushållen genom att öka sitt sparande och minska sin konsumtion, i första hand av varaktiga konsumtionsvaror. Hushållens sparkvot ökade från en negativ nivå i slutet av 1980-talet till kring 8 procent 1993. Denna omsvängning i det privata sparandet var ett markant inslag i krisförloppet.

Nu avslöjades att de många åren med reglerade låga räntor före avregleringen hade utvecklats till en period med överinvesteringar, dvs. med investeringar som vid ett "normalt" ränteläge aldrig skulle ha genomförts. Uppgången i realräntan ledde till att svensk ekonomi kom att

²⁵⁵ Storleken på realräntechocken för den privata sektorn kan beräknas på olika vis beroende på bl.a. valet av tidsperiod, definitionen på realräntan (ex ante eller ex post) och valet av skattesubjekt. Söderström (1996, s. 176) siffer-sätter realräntechocken som en uppgång från – 3 procent till + 8 procent, dvs en total ökning på 11 procentenheter. Andra bedömningar hamnar kring liknande nivåer, se t.ex. Jonung (1994, s. 235). Konjunkturrådets rapport från 1994 uppskattar uppgången i den reala lånekostnaden med över 10 procentenheter för ett ge-nomsnittligt hushåll. Se Söderström, red., (1994, s. 27).

²⁵⁶ Realräntan utgör diskonteringsfaktorn eller kapitaliseringsfaktorn vid bestämningen av värdet av såväl existerande tillgångar (kapitalbeståndet) som planerade investeringar (flödet av nytt kapital). En fördubbling av realräntan innebär att nuvärdet på en "evig" kapitaltillgång halveras.

stå med en för stor kapitalutrustning, främst i form av bostadskapital, i början av 90-talet. Omvärderingen av fastighetskapitalet medförde ett abrupt investeringsstopp inom byggnadssektorn – en sektor som tidigare betraktats som en motor i svensk ekonomi. Samma mönster återkom, fast svagare, inom praktiskt taget hela den svenska ekonomin.

Den öppna arbetslösheten steg dramatiskt under dessa år; från en internationellt sett låg nivå kring 3–4 procent i början av decenniet till ett läge nära OECD-genomsnittet med över 8 procents öppen arbetslöshet. Sysselsättningen minskade kraftigt. Byggsektorn drabbades hårdast. Antalet konkurser blev rekordartat.

Inflationstakten mätt med konsumentprisindex drevs ner till låga nivåer under denna process: från en topp på 10 procent år 1990 till under två procent i mitten av 1990-talet. Index för tillgångspriser visade på en avsevärd deflation, dvs. ett faktiskt prisfall.

Bytesbalansens försvagning som hade inletts under den senare delen av 1980-talet fortgick under krisen. Den kulminerade med ett underskott på 3,5 procent av BNP under 1992. Denna utveckling återspeglade den kostnadskris som drabbade svensk exportindustri som en följd av överhettningen i slutet av 1980-talet.

Som följd av nedgången i den ekonomiska aktiviteten, den stigande arbetslösheten och det statliga stödet till den finansiella sektorn ökade budgetunderskottet lavinartat. Statsskulden, sett i relation till BNP, nådde sin högsta nivå under efterkrigstiden under 90-talskrisen – klart större än under OPEC II-krisen. Statsskuldens expansion var mer eller mindre automatisk, en återspeglning av det ekonomiska läget i den privata sektorn, och inte ett resultat av diskretionära beslut. (Se här diskussionen i appendix 6 om budgetpolitiken under krisen.)

Den inhemska utvecklingen med växande finanskris, produktionsbortfall och arbetslöshet undergrävde trovärdigheten för den fasta växelkursen. Stabiliseringspolitiken hamnade i en rävsax där hänsyn till externa förhållanden, dvs. till kronans växelkurs, krävde stram politik medan hänsyn till inhemska förhållanden, dvs. till finanskrisen, fordrade en expansiv politik. Ju mer Riksbanken strävade efter att försvara den fasta kursen genom "räntevapnet", desto djupare blev den inhemska krisen.

I samband med oron på de europeiska valutamarknaderna i september 1992 sökte Riksbanken försvara den fasta växelkursen med kraftigt höjda räntor. Marginalräntan hamnade under en kort tid på 500 procent. Regeringen och oppositionen enades om två gemensamma krispaket i syfte att försvara den fasta kronkursen och undvika devalvering. Riksbankschefen Bengt Dennis spelade en högst aktiv roll i denna process.²⁵⁷ Kronförsvaret bröt emellertid samman i november 1992 vid en massiv

²⁵⁷ Dennis (1998, s. 57–96).

spekulationsattack. Kronan fick en rörlig kurs den 19 november 1992. Detta steg innebar en rejäl depreciering av den svenska valutan.

Den akuta nedgången hävdades genom kronans depreciering. Svensk ekonomi vände uppåt under 1993. Som fallet hade varit efter devalveringarna under 1970- och 1980-talet ökade exporten och produktionen. Krisen lämnade dock djupa spår i form av en hög statsskuld och bestående hög arbetslöshet under resten av 1990-talet.

10.3 Synen på stabiliseringspolitiken

Synen på stabiliseringspolitiken förändrades under första hälften av 1990-talet. Skälet var att finanskrisen, kronfallet och övergången till en rörlig växelkurs för kronan i november 1992 ändrade förutsättningarna för penning- och finanspolitiken på ett fundamentalt sätt. Debatten om den ekonomiska politiken bör därför delas upp i två faser: den första omfattar åren med fast växelkurs fram till beslutet att låta kronan flyta, den andra täcker de följande åren.

Fas 1: Åren 1985-992

Stabiliseringspolitiken i slutet av 1980- och början av 1990-talet vilade på erfarenheterna av devalverings- och ackommodationspolitiken under 1970-talet och början av 1980-talet. Den centrala lärdomen från denna tid hade varit att Sverige skulle undvika en "löskurspolitik" och övergå till en fastkurspolitik. Den fasta växelkursen skulle vara ett medel att uppnå låg och bestående inflation samtidigt som den fungerade som ett intermediärt mål för Riksbanken. Denna lärdom växte fram och förstärktes under den senare hälften av 1980-talet. Detta synsätt, där prisstabilisering ses som den övergripande normen för den ekonomiska politiken och fast växelkurs som medlet för att nå stabil prisnivå, förespråkades i första hand i SNS Konjunkturråds rapporter från 1985 fram till 1992 (se här beskrivningen i kapitel 9).

En rad ekonomisk-politiska åtgärder under de närmast följande åren kan tolkas som inspirerade av normfilosofin. Allan Larsons finansplan i januari 1991 markerade ett klart retoriskt stöd för en låginflationspolitik genom att ge högre prioritet åt låg inflation än åt full sysselsättning. Den socialdemokratiska regeringen vidtog ett antal finanspolitiska åtstramningar efter valet 1988 för att skapa trovärdighet för den ekonomiska politiken, dvs. för den fasta växelkursen för kronan.

De borgerliga partierna sög också upp normfilosofin. Inför valet 1991 utarbetade moderaterna och folkpartiet ett ekonomiskt-politiskt

program, *Ny start för Sverige*, influerat av normtänkande och utbudsekonomi. Programmet hade föregåtts av en tidningsartikel i oktober 1990 av ledarna för moderaterna och folkpartiet, Carl Bildt och Bengt Westerberg, följt av andra initiativ, bland annat en serie av fem gemensamma seminarier med ekonomer under februari–april 1991. Vid dessa möten framgick hur starkt förankrat normtänkandet var hos ledande nationalekonomer. Ulf Jakobsson beskrev på seminariet den nationalekonomiska uppfattningen om finans-, penning- och skattepolitik på följande sätt:²⁵⁸

"Synen på finanspolitiken har svängt. Det råder nu konsensus om att möjligheterna att stabilisera ekonomin genom finanspolitiken är starkt begränsade ... Finanspolitikens roll i framtiden kommer att vara ytterst begränsad. Vi har ju valt att föra en fast växelkurspolitik. Vi måste investera i förtroende och använda konjunkturedgången till att få ned inflations-takten. ... Finanspolitiken kan bara göra skada. Däremot är strukturpolitik av största vikt. En intern devalvering är inte att rekommendera."

Andra ekonomer som Lars Calmfors och Assar Lindbeck var mer reserverade och pekade på det ogynnsamma kostnadsläget för industrin och farorna med stigande arbetslöshet.²⁵⁹

Resultatet blev att *Ny Start för Sverige* lade tyngdpunkten på tillväxt- och utbudspolitik, dvs. på avreglering, privatisering och strukturella reformer. Programmet vilade på en fast växelkurs för kronan och föreslog även en självständigare ställning för Riksbanken. *Ny start för Sverige* var ett program för ekonomisk tillväxt – och för att "klara Sve-rige ur krisen", där krisen utmålades som orsakad av "den tredje vägens ekonomiska politik." Anne Wibbe (1996, s. 213), den blivande finansministern, noterade att ekonomernas råd från seminarierna under våren 1991 utmynnade i "att föra hårdvalutapolitik".

Ny start för Sverige kan läsas som en reaktion på den ekonomiska politiken under 1970- och 1980-talen. Målet var att undvika de konjunkturpolitiska och strukturpolitiska misstag som hade begåtts under dessa årtionden. Kontrasten mellan planeringen inför det borgerliga regeringsövertagandet 1991 och inför det socialdemokratiska 1982 är slående. Vid den senare sökte den socialdemokratiska oppositionen konstruera en rivstart byggd på superdevalveringen. År 1991 dominerade i stäl-

²⁵⁸ Hans Bergström (1993, s. 197–98).

²⁵⁹ "Ulf Jakobssons och SNS-ekonomernas normsyn, med fast växelkurs som främsta ankare, dominerade dock och hade störst genomslag hos de båda partierna." enligt Hans Bergström (1993, s. 198).

let ett långsiktigt perspektiv. Så här skrev Anne Wibble (1994, s. 18) om den borgerliga regeringens planering inför maktskiftet:

"Ny start för Sverige' som vi utarbetade tillsammans med moderaterna under ett antal seminarier vintern och våren 1991, uppvisar goda insikter i strukturpolitiska krav, men – av förklarliga skäl – inte de akuta kriser som vi möttes av den där första hösten i kanslihuset. Och självfallet inte heller av de valutakriser vi kom att hantera under hösten 1992."

Den borgerliga regering som tillträdde efter valet 1991 var fast besluten att inte använda växelkursändringar, dvs. devalveringar, som ett ekonomisk-politiskt medel. Anne Wibble hänvisade till sin egen erfarenhet av de tidigare devalveringarna vilka "inte löste några problem". Hon redogjorde för den borgerliga regeringens tänkande som delvis baserat på egen erfarenhet (Wibble, s. 23):

Regeringen hade från första början gjort den fasta växelkursen till ett ankare i den ekonomiska politiken. Jag hade från min tid som politisk tjänsteman under tidigare borgerliga regeringar egen erfarenhet av att återkommande devalveringar inte löste några problem. Den socialdemokratiska regeringen hade efter sin jättedevalvering 1982 gjort klart att nu fick det vara nog. Nya devalveringar skulle urholka Sveriges trovärdighet. Dessutom hade riksbanksfullmäktige den 17 maj 1991 knutit den svenska kronan till ecu-index, den korg som bildats av EG-ländernas valutor som en ytterligare markering av den fasta växelkursen. På denna punkt var vi helt inställda på att fullfölja den tidigare regeringens politik.

Det fanns också en insikt om kommande problem. Strax före valet 1991 revideras *Ny start för Sverige* mot bakgrund av den snabbt mörkande bilden av det ekonomiska läget. Wibble publicerade inför valkampanen en rapport "Arbetslöshetsbomben". Ändå avfärdade hon en kronjustering:

"Att börja en regeringsperiod med en ny devalvering – precis som socialdemokraterna gjorde 1982 – ansågs uteslutet. Den ekonomiska eftervården skulle bli betydligt svårare ..." Wibble (1996, s. 210).

När hon som nybliven finansminister mötte den akuta krisen såg hon som sitt huvudmål att skapa trovärdighet för den fasta växelkursen. Medlet var att begränsa budgetunderskottet genom höjda skatter och sänkta utgifter. Åtgärder mot budgetunderskottet skulle "öka förtroendet och ge utrymme för räntesänkningar" och därmed bevara den fasta växelkursen. (Wibble, (1994, s. 23–24)).

Den borgerliga regeringen hade således under sitt första år vid makten en fast kronkurs som sin norm. Det framgår bl.a. av skrivningen i kompletteringspropositionen våren 1992 (prop 1991/92:150, bilaga I:1, s. 1):

"Den fasta växelkursen är en avgörande och definitiv norm för den ekonomiska politiken. Fixeringen av kronans kurs till eucun är en avgörande del av regeringens ekonomiska strategi."

Även för finanspolitiken gällde ett normtänkande:

"Normen för finanspolitiken är att den totala offentliga sektorns sparande skall vara i balans över en konjunkturcykel."

Den fasta växelkursen försvarades således med "budgetsanering" både i slutet av det socialdemokratiska regeringsinnehavet och under den borgerliga regeringen. Att sanera budgeten blev också ledstjärnan i de uppgörelser som träffades mellan den borgerliga regeringen och den socialdemokratiska oppositionen i september 1992 när kronan stod under spekulativt tryck. Det yttre hotet av en ny devalvering drev fram en unik politisk uppslutning kring den fasta växelkursen. I slutet av september sökte regeringen och oppositionen genomföra en "intern devalvering" genom sänkta arbetsgivaravgifter. Detta steg uppfattade finansministern som en första uppluckring av normpolitiken.²⁶⁰ Finansdepartementet planerade för ytterligare interna devalveringar men dessa planer stoppades när kronan fick en flytande växelkurs i november 1992.

Både den socialdemokratiska regeringen före 1991 års val och den borgerliga regeringen efter detta val styrdes således av erfarenheterna av devalveringspolitiken. Den betraktades som ett misslyckande. Hans Bergström (1993, s. 197) har analyserat detta beteende som baserat på "erfarenhetspsykologi":

"I allt mänskligt tänkande finns en stark benägenhet att agera utifrån närmast föregående stora erfarenhet. Misslyckandet för en devalveringsstrategi och höginflationsekonomi var den stora 80-talserfarenheten. Därur följde en bestämd föresats hos alla ansvarsbärande partierna att inte devalvera en gång till, att till varje pris pressa inflationen ur det svenska systemet samt att inte "ackommodera bort" ansvaret från företag för att rationalisera och från parterna på arbetsmarknaden för att

²⁶⁰ Wibble (1994, s. 33): "Men nu tvingades vi genomföra en intern devalvering för att undvika en extern. De mer långsiktigt verkande åtgärderna räckte inte." För- och nackdelarna med en intern devalvering diskuteras av ekonomerna under den akuta krisen. Se här bl.a. Calmfors (1993a, 1996).

träffa måttfulla avtal. Denna vändning i politiken blev mycket tydlig från 1990, när kampen mot inflationen sattes främst. Även en socialdemokratisk regering valde åtstramning trots förståelse för låg-konjunktur samt medverkade till att anknyta en övervärderad krona till det av D-marken dominerade europeiska valutasytemet EMS. Både den socialdemokratiska och den borgerliga regeringen inriktade sig på att Sverige inte skulle göra om sitt senaste stora misslyckande."

Prognosmissarna. Kunskaperna var otillräckliga om den typ av förlopp som följer efter en finansiell avreglering. Detta framgår tydligt av de officiella prognoserna i Konjunkturinstitutets rapporter och i finansplanerna under krisperioden, vilka härleds ur makromodeller konstruerade med hjälp av teorier och data från tiden med kreditmarknadsregleringarna i kraft. Prognosmodellerna innefattade inte de variabler, dvs. i första hand olika finansiella storheter, som driver 90-talskrisen utan byggde på skattningar från tidigare perioder med en rudimentär finansiell sektor. Prognosfelen blev allvarligare ju djupare krisen utvecklades. Budgetunderskottets storlek underskattades gång på gång.

Hans Bergström (1993, s. 199) diskuterade det prognosmaterial som ställdes till den blivande finansministern Anne Wibbles förfogande i september 1991:²⁶¹

Huvudbilden av bedömningarna i förhållande till den blivande verkligheten kan sammanfattas enkelt: *prognoserna från Finansdepartementet, Riksbanken och Konjunkturinstitutet var i det väsentliga fel eller irrelevanta.*

Prognoser från ekonomer fristående från såväl regerings- som riksbankskretsarna var mer träffsäkra enligt Bergström, särskilt Lars Vinells och Ola Virins prognoser: "Vinell/Virin beskrev däremot nästan exakt den process som senare skulle manifesteras, med fastighets- och finanskrisen."

Den makroekonomiska utvecklingen överraskade inte bara prognosmakarna utan även de som var ansvariga för stabiliseringspolitiken. De förbluffades av såväl styrkan i uppgångsfasen och som i nedgångsfasen av konjunkturen. Feldt (1994, s. 67) beskriver bristen på goda prognoser i början av 1990-talet på följande sätt:

"Det torde numera vara klarlagt att varken den socialdemokratiska regeringen under sina sista år eller den år 1991 ny-

²⁶¹ Hans Bergström (1993, s. 200) anser att Finansdepartementets, Riksbankens och Konjunkturinstitutets prognoser "var så grovt fel att det ligger nära till hands att tro på någon underliggande gemensam felfaktor". Han misstänker att felfaktorn ligger i bristande kunskap om dynamiken i finanskrisen.

tillträdna borgerliga koalitionen var medveten om vilken ekonomisk avgrund som öppnade sig framför dem."

Feldts efterträdare Allan Larsson, finansminister under perioden 1990–91, pekade ihärdigt på en "vändpunkt" för svensk ekonomi inför valet 1991. Även som talesman för den socialdemokratiska oppositionen förde han fram samma prognos under våren 1992.²⁶² Anne Wibble (1994, s. 88), Allan Larssons efterträdare, noterade följande:

"Att arbetslösheten ökade så snabbt och oväntat mycket hänger samman med att jag liksom alla andra underskattade kraften i den ekonomiska krisen. Vi förstod inte den explosiva kombinationen av högt kostnadsläge, hög skuldsättning, överdrivna tillgångsvärden, negativt privat sparande, svaga offentliga finanser och otillräckliga och alltför sena strukturreformer som därtill kommit i fel ordning." ... "Det vi underskattade mest var effekterna av fastighets- och finanskriserna och av den snabba omsvängningen i det privata sparandet."

Bengt Dennis, riksbankschef under dessa år, gör en likartad bedömning av krisen i det finansiella systemet :

"Riksbanken förutsåg lika litet som Finansinspektionen och Finansdepartementet en bankkris av den omfattning och det djup som följde. Vi såg tidigt ökande problem i den finansiella sektorn men väntade oss ett lugnare förlopp av den sanering som måste till." (Dennis (1998, s. 213)).

Hur stabiliseringspolitiken skulle ha utformats för den händelse bättre prognoser hade funnits tillgängliga, är en öppen fråga. Den ligger emellertid utanför ramen för denna rapport.²⁶³

²⁶² Reaktionen påminner om beteendet hos den socialdemokratiska oppositionen i början av mandatperioden 1976–79 då talet om ekonomisk kris för Sverige avfärdades som missvisande. Se Löwdin (1998).

²⁶³ Detta spørsmål diskuteras närmare av bl.a. Wibble (1996).

Fas II: Åren 1992–95

Regeringens och Riksbankens strategi som vilade på den fasta kronkursen undergrävdes efter kronfallet. Nu omformulerades strategin för stabiliseringspolitiken i syfte att finna ett nytt ankare. Finansministern annonserade nästan omedelbart att den fasta växelkursen borde ersättas med en inflationsnorm.²⁶⁴ Hon såg en sådan norm som ett sätt att fullfölja regeringens politik för att nå låg inflation och befästa de framgångar som inflationsnedtagningen åstadkommit.

Riksbanken annonserade i januari 1993 ett inflationsmål för sin politik att gälla från och med 1995. Inflationstakten målsattes till 2 procents inflation per år inom ett intervall på plus/minus 1 procentenhet. Med detta steg kom Riksbanken officiellt att ersätta den fasta växelkursen med en inflationsnorm för sin verksamhet. Riksbanken tog beslutet självständigt utan att riksdagen deklarerat sitt stöd.

Lanseringen av Riksbankens inflationsnorm förbereddes genom ett omfattande analysarbete inom Riksbanken. I syfte att "sprida information om penningpolitik under rörlig växelkurs" publicerade Riksbanken en rapport "Penningpolitiken under rörlig växelkurs" i december 1992. En av bankens ekonomiska rådgivare, Lars E. O. Svensson, förordade prisstabilitet under rådande omständigheter. Svensson (1992, s. 23) argumenterade för ett siffersatt inflationsmål:

"Starka skäl finns för att det *slutliga målet* för penningpolitiken fortsätter att vara prisstabilitet och att det specificeras som ett intervall för den årliga förändringen i konsumentprisindex."

Lars Hörngren (1992, s. 66), anställd vid Riksbanken, var inne på samma linje. Han såg det som

"en central uppgift för Riksbanken är att snarast möjligt etablera trovärdighet för en penningpolitik inriktad på prisstabilitet inom ramen för ett system med rörlig växelkurs. Detta är en svår uppgift"

Hörngren, liksom Svensson, betraktade övergången från fast till rörlig växelkurs med ett explicit prisstabilitetsmål som en fortsättning på låginflationspolitiken. En bestämd varning fanns också med för en alltför expansiv budgetpolitik. Han avslutade med att "Målet att kronan på sikt skall ha fast växelkurs kvarstår dock". Hörngren såg framför sig en period med stabilisering av svensk ekonomi, vilket skapade förutsättningar för en återgång till fast växelkurs för kronan.

²⁶⁴ Wibble (1994, s. 37).

Finanspolitikens huvuduppgift blev under de följande åren att dämpa budgetunderskottet och "sanera" statsfinanserna efter realränte-chocken. "Kronfallet innebar att finanspolitiken måste skärpas. Endast då kunde en ny pris- och lönestegringspiral undvikas." skrev Wibble (1994, s. 38). Under resten av mandatperioden lanserade regeringen olika besparingsprogram. I kompletteringspropositionen under våren 1993 presenterades den s.k. Nathalieplanen – döpt efter finansministerns barnbarn – med syfte att fungera som en långsiktig plan för budgetsanering. Den röstades igenom i riksdagen i juni 1993. Oppositionen krävde mer av stimulanspolitik och vände sig mot besparingarna, i synnerhet mot utgiftsnedskärningarna.

Ekonomikommisionen. Med kronans fall hamnade regeringen och Riksbanken i ett stabiliseringspolitiskt interregnum. En metod för att komma ur detta tillstånd var att inkalla en expertgrupp. Samma dag som kronan släpptes tillsatte regeringen en kommission att bidra till att belysa det nya ekonomisk-politiska läget. Direktiven gav ett "öppet" mandat:

"Kommissionens huvuduppgift är att mot bakgrund av Sveriges ekonomiska problem och den flytande växelkursen analysera hur finans- och penningpolitiken samt strukturpolitiken bör utformas samt avvägningen och samspelet dem emellan."

Kommissionen fick sex medlemmar – med ett undantag var samtliga nationalekonomer till professionen. Till ordförande utsågs Assar Lindbeck – med lång erfarenhet av tidigare ekonomikommisioner.²⁶⁵ Lindbecks grupp presenterar sin analys "Nya villkor för ekonomi och politik" (SOU 1993:16) redan i mars 1993 under stor medial uppmärksamhet. Rapporten slog an en ödesmättad ton i sin inledning:

"Det kommer en tid då varje nation stannar upp och reflekterar över sin framtid. Sådan ögonblick infaller oftast i perioder av nedgång och kris. Samhällets förmåga till omprövning och förnyelse sätts därmed på hårda prov."

Sedan följde en analys av orsakerna till Sveriges ekonomiska problem nära kopplad till en serie konkreta råd och förslag. I 113 preciserade punkter lades en handlingsplan fram, vilken täckte snart sagt alla områden av svenskt samhällsliv. Det bärande temat var kopplingen mellan det ekonomiska utfallet och den institutionella ramen i det svenska samhället:

²⁶⁵ Lindbeck medverkade bl.a. i den s.k. Heller-gruppen i slutet av 1960-talet, i McCracken-rapporten under senare hälften av 1970-talet samt i Bjurel-kommissionen, som lämnade sitt slutbetänkande 1979 (Ds Ju 1979:1).

"Den svenska ekonomins kris är av dessa skäl också politikens och institutionernas kris. Det är inte endast, eller ens i huvudsak, fråga om specifika misstag i den ekonomiska politiken, utom om svagheter i det politiska systemets allmänna funktionssätt. (SOU 1993:16, s. 15).

Flera svagheter i den institutionella ramen pekades ut: förkortningen av valperioden från fyra till tre år, avskaffandet av första kammaren, den offentliga sektorns storlek och organisation, förhandlingssystemet på arbetsmarknaden, regelverket på arbetsmarknaden, en frikostig strejkrätt m.m. Slutsatsen blev att "Den ekonomiska krisen visar att Sverige har ett akut behov av institutionella förändringar". (SOU 1993:16, s. 19).

Stabiliseringspolitiken analyserades i ett eget kapitel där utfallet av finans- och penningpolitiken kopplas till den institutionella ramen. Det grundläggande problemet för stabiliteten formulerades på följande vis (SOU 1993:16, s. 64):

*"att institutionerna i politik och på arbetsmarknad inte för-
månade anpassa sig till de nya förhållanden som uppkom vid
1970-talets början. I stället för att lösa problemen sköt man på
dem genom inflation, ökad offentlig sysselsättning och åter-
kommande devalveringar. ... Vi har sökt visa att det enda sättet
att undvika en liknande utveckling i framtiden är att nu
ändra institutionerna inom politik och på arbetsmarknad".*

Sedan följde sammanlagt nitton preciserade råd, bl.a. rekommenderas en flytande växelkurs för kronan, ett prisstabiliseringsmål för Riksbanken, en självständigare ställning för Riksbanken samt en stramare budgetprocess. Finanspolitiken bör endast användas för grovjustering – inte finjustering av det ekonomiska läget. Kommissionen rekommenderade finanspolitisk expansion på kort sikt för att häva den ekonomiska krisen kombinerad med stram finanspolitik och budgetsanering på lång sikt.²⁶⁶

²⁶⁶ Denna rekommendation blev utgångspunkten för en betydande politisk kon-trovers. Oppositionen tog fasta på rådet om stimulans på kort sikt medan regeringen betonade finanspolitisk stramhet på lång sikt.

Det är rimligt att se kommissionens slutsatser som i hög grad en sammanfattning av de teori- och idéströmningar som bröt fram inom ekonomkåren under 1980-talet.²⁶⁷ I många avseenden var kommissionens förslag ett instämmande i och en framskrivning av de förslag som i första hand de s.k. normekonomerna kring SNS framfört sedan mitten av 1980-talet.²⁶⁸

10.4 Lärdomarna från 90-talskrisen

90-talskrisens orsaker, förlopp, konsekvenser har blivit och är fortfarande föremål för livlig debatt.²⁶⁹ Även om det ännu inte föreligger någon allmänt accepterad syn på krisen bland politiker och ekonomer, har den genererat centrala lärdomar för stabiliseringspolitiken, vilka på kort tid kodifierats i nya spelregler för finans- och penningpolitiken i Sverige. Lärdomarna från depressionen under 90-talet styr således redan svensk stabiliseringspolitik. I själva verket torde 90-talskrisen ha påverkat den institutionella miljön ("förutsättningarna") för den ekonomiska politiken på ett mer omfattande sätt än någon annan ekonomisk kris i Sverige under detta sekel.²⁷⁰

Dessa lärdomar drogs främst *efter* kronförsvarets sammanbrott 1992 men byggde i betydande utsträckning på erfarenheter och forskning från tiden före kronfallet. Så länge växelkursen för kronan låg fast var den verbala uppslutningen bakom fastkurspolitiken i det närmaste total.

²⁶⁷ Flera teorielement flyter samman i ekonomikommisionen. Ett inslag är public choice-skolan, andra inslag är teorin om tidsinkonsistens samt teorin om rationella förväntningar. Samtliga dessa skolbildningar brukar ingå i argumentationen mot den traditionella keynesianska synen. Se t.ex. översikter i Jonung (1989, kapitel 1), Mats Persson (1990) och Torsten Persson (1990).

²⁶⁸ Kommissions uppfattning att svaga institutioner var en viktig faktor bakom Sveriges makroekonomiska obalanser diskuteras i appendix 6.

²⁶⁹ Det ligger utanför ramen för denna rapport att ge en fylligare beskrivning av denna debatt. Den har gällt frågor som: Skulle Riksbanken ha övergett den fasta kronkursen på ett tidigare stadium? Drev regeringen normpolitiken in absurdum? Den kom också att omfatta en kritik av ekonomerna. Deras råd och rekommendationer uppfattades av många som en drivande kraft bakom krisen.

²⁷⁰ Tolkningen av 1930-tals krisen medförde i och för sig en ny syn på stabiliseringspolitiken. Det juridiska regelverket kring penning- och finanspolitiken förblev dock i stort sett oförändrat under 1930-talet i skarp kontrast till vad som var fallet under 1990-talet.

Kronfallet och den flytande växelkursen öppnade för en ny debatt, nya utredningar och nytt synsätt.²⁷¹ Med en viss tidsfördröjning transformerades lärdomarna av 90-talskrisen till ändrad lagstiftning rörande budgetprocessen och Riksbanken under 1996–98. Vidare bidrog upplösningen av finanskrisen till nya insikter.

De stabiliseringspolitiska lärdomar som hitintills har dragits rörande 90-talskrisen gäller i stort tre områden: för det första, den lämpliga politiken för att möta, helst undvika, en finansiell kris, för det andra, regelverket och utformningen av penningpolitiken i en värld med omfattande kapitalrörelser över gränserna och för det tredje, den institutionella ramen för finanspolitiken i en ekonomi med benägenhet för stora budgetunderskott och hög konjunkturkänslighet i de offentliga finanserna.

²⁷²

Lärdomar från den finansiella krisen:

Diskussionen om finanskrisen har gällt hur stabiliseringspolitiken bör utformas för att undvika finansiella kriser och – när krisen uppstått – hur denna bör begränsas. Avregleringens sekvens har varit föremål för många kommentarer. Enligt ett vanligt synsätt borde processen ha följt en annan tidsmässig sekvens. Skattesystemet borde ha reformerats först – sedan skulle avregleringen ha genomförts. Stabiliseringspolitiken borde dessutom ha varit stramare för att möta den expansiva effekt som släpptes lös av avregleringen.

Feldt, finansminister under överhettningssperioden, har formulerat denna konventionella klokhet och sin självkritik på följande vis i mitten av 1990-talet:

"Den berättigade kritiken mot den svenska kreditmarknadens avreglering är därför att den inte åtföljdes av en tillräckligt stram finans- och penningpolitik som dämpade både likviditeten och inflationsförväntningarna. Jag har i en annan bok ("Al-la dessa dagar", 1991) beskrivit de hinder som låg i vägen för en finanspolitisk åtstramning åren 1986–87 och har inga ytterligare ursäkter att anföra för egen del." (Feldt, (1994, s. 51)).

²⁷¹ Mönstret känns igen från tidigare tillfällen när kronan lämnat en fast växelkurs och blivit flytande. Den stabiliseringspolitiska debatten blomade upp under första världskriget efter Sverige lämnat guldmyntfoten vid krigsutbrottet 1914. Så blev också fallet efter riksbankens beslut att lämna mellankrigstidens guldmyntfot i september 1931.

²⁷²

Feldt lägger samtidigt en del av skuldbördan på Riksbanken. Denna borde redan 1986 använt sig av en räntechock i linje med den aggressivitet som banken visade upp under kronförsvaret 1992. Då hade kanske finanskrisen kunnat kvävas i sin linda.²⁷³

"Så här i efterhand kan man naturligtvis fråga sig om inte en del av boomen på fastighetsmarknaden och den efterföljande kraschlandningen för fastighetsvärdena – som blev huvudorsaken till bankkrisen – kunnat undvikas om riksbanken, såg våren 1986, utsatt kreditmarknaden för en räntechock av samma slag, fast inte i samma skala, som den man använde hösten 1992 för att söka förhindra kronans fall. Men om denna under-låtenhet gäller väl samma omdöme som om så mycket annat som inte gjordes under 80-talets andra hälft – insikten om lägets allvar nådde inte tillräcklig spridning förrän det var för sent och katastrofen ett faktum." (Feldt, (1994, s. 51–52)).

Bengt Dennis, riksbankschef under dessa år, har med emfas vänt sig mot Feldts resonemang och hävdar att det grundläggande problemet var den svaga finanspolitiken, dvs. felet låg inte hos penningpolitiken:

"Men vad Feldt missar är att kreditavregleringen förutsatte att finanspolitiken hölls tillräckligt stram och att ingen inflation släpptes loss. ... I det läge som landet befann sig kunde endast finanspolitiken rida spärr mot utvecklingen. Men någon finanspolitisk åtstramning kom inte till stånd. (Dennis (1998, s. 208–209)).

En god bild av lärdomarna från "bubbeekonomin" har givits i bidragen till ett finanskris-symposium som ägde rum 1998. Urban Bäckström (1998, s. 17), riksbankschef, har sammanfattat sina "lärdomar inför framtiden" i två huvudpunkter. Den första handlar om vilken politik som kan förhindra uppkomsten av finansiella kriser. Det görs bäst genom att

"bedriva en trovärdig ekonomisk politik som är inriktad på prisstabilitet. Därmed skapas förutsättningarna för att den ekonomiska politiken kommer att reagera på en utveckling som riskerar att driva upp inflationen och skapa den typ av spekulativt klimat som utgör förutsättningen för en finansiell kris."

²⁷³ Vidare anser Feldt (1994, s. 52) att valutaregleringen borde ha avvecklats parallellt med de inhemska regleringarna av kreditmarknaden. Nu väntade regeringen och Riksbanken med denna åtgärd till 1989.

Detta kan läsas som en kritik av den ekonomiska politiken under 1980-talet som inte hade varit förmögen att stoppa en kraftig tillgångsinflation.

Den andra huvudpunkten handlar om valet av ekonomisk politik när en finanskris inträffat. Här är "det första viktiga steget att upprätthålla likviditeten i banksystemet" enligt Bäckström (1998, s. 18). Det är också väsentligt att "Statsbudgetens automatiska stabilisatorer liksom stimulerande monetära förhållanden ... " får möta krisen. Bäckströms resonemang kan tolkas som argument för ökat budgetunderskott och rörlig växelkurs när väl finanskrisen inträffat.

Lars Wohlin, tidigare riksbankschef och chef för Stadshypotek, har angivit tre alternativa politikval som kunde ha mildrat den svenska avregleringens effekter: övergång till flytande växelkurs 1985, stramare finanspolitik och en mer försiktig variant av avreglering. Hans centrala slutsats är:

"Avregleringen borde därför ha kombinerats med en övergång till flytande växelkurs. ... En fast växelkurs duger inte som enda mål för en centralbank därför att räntepolitiken då är inlåst tills det är för sent. Räntepolitiken i Sverige fick rörelseutrymme först när konkurrenskraften eroderat så mycket att den fasta växelkursen inte kunde upprätthållas.²⁷⁴

Wohlins resonemang sammanfaller på den här punkten med Bäckströms. En regim med rörlig växelkurs och därmed större handlingsfrihet för centralbanken reducerar risken för finanskriser bättre än ett system byggt på fast växelkurs.²⁷⁵

I Sverige fanns en politisk uppslutning kring stödet till den finansiella sektorn, bl.a. genom en öppen "genomlysande" redovisning av problemens omfattning och karaktär. Nödlidande eller dåliga krediter lastades över på särskilda institut. Den politiska hanteringen genom bl.a. inrättandet av Bankstödsnämnden och den generella bankgarantin som regeringen tillkännagav 1992 har allmänt uppfattats som framgångsrik och har ibland beskrivits som en förebild för andra länder.²⁷⁶

²⁷⁴ Wohlin (1998, s. 30). Hörngren (1998) vänder sig mot Wohlins synsätt.

²⁷⁵ Söderström (1996, s. 201) drar den mer generella lärdomen att strukturella reformer bör följas upp med en parerande politik.

²⁷⁶ Jämför med Ingves och Lind (1998, s. 54): "I vissa sammanhang utomlands talar man t.o.m. om en svensk modell för bankkrislösningar. Dennis (1998, s. 234) berömmar hanteringen av bankkrisen på ett originellt sätt: "Framgång-arna skall naturligtvis också bedömas mot bakgrund av de rika möjligheter till misstag som krisen erbjöd det politiska systemet. Tänk på vad det politiska systemet skulle kunnat ha ställt till med!"

Den fundamentala lärdomen av finanskrisen är att staten har en central uppgift när en finanskris väl står för dörren, nämligen att garantera det finansiella systemets existens och därmed upprätthålla betalningssystemets funktionsförmåga. Krisen har bidragit till ändringar i övervakningen av det finansiella systemet. Den implicita insättargarantin har förvandlats till en explicit försäkringslösning. Riksbanken har tagit som sin uppgift att systematiskt övervaka stabiliteten inom det finansiella systemet i syfte att "upptäcka eventuella tecken på potentiella finansiella problem och systemrisk".²⁷⁷ Övervakningen avrapporteras bl.a. i Riksbankens s.k. Finansmarknadsrapporter. Det första numret lämnade tryckpressen i november 1997. Målet är att i framtiden publicera en sådan rapport två gånger om året. Den ansvarsfördelning mellan regeringen och Riksbanken, vilken utvecklades under finanskrisen, har senare kodifierats i den lagstiftning för Riksbanken som trädde i kraft 1999. Regeringen, närmast Finansdepartementet, har fått till uppgift att uppmärksamma soliditetsaspekten och Riksbanken att svara för likviditetsförsörjningen.²⁷⁸

Den allmänna uppfattningen om finanskrisen under 90-talet förefaller vara att "bubblan" var ett engångsfenomen. Den blossade upp som resultatet av en unik strukturförändring, nämligen övergången från en reglerad, sluten finansmarknad till ett "avreglerat", öppet system. En sådan process förväntas inte återkomma inom överskådlig tid. Den skulle först kräva en "återreglering" av finansmarknaderna och sedan en ny avreglering.

Det hävdas ibland att nästa finanskris kommer först när dagens generationer har glömt 90-talets finanskris, dvs. om 50–60 år. Detta synsätt har antytts bl.a. av Håkan Lindgren (1994, s. 30) i hans granskning av lärdomarna av finansiella kriser i Sverige:

"En viktig slutsats, gemensam för både 1870- och 1920-talets kriser, är att dessa under mycket lång tid påverkade människors beteende och aktörers agerande på finansmarknaderna. ... är det uppenbart att kriserfarenheterna efterhand bleknar, och att människan efter en eller annan generationsväxling åter är redo för en ny spekulationsbubbla – som om vi inget lärt vad gäller finanskrisens beskaffenhet och förlopp.

Vi lär av historien – men uppenbart inte tillräckligt mycket och inte tillräckligt länge.

²⁷⁷ Bäckström (1998, s. 17).

²⁷⁸ Dennis (1998, s. 232) drar slutsatsen: "Vid nästa bankkris kommer sålunda regeringen och Riksbanken att ha samma arbetsfördelning som under den senaste krisen."

Lärdomar rörande penningpolitiken

Den väsentliga lärdomen av 90-talskrisen rörande penningpolitiken och valutapolitiken har varit att Riksbanken bör ha ett klart definierat och lagfäst prisstabilitetsmål – även rubricerat som inflationsmål eller inflationsnorm – för sin verksamhet. Av detta mål följer också att Riksbanken bör ha en självständig ställning, vilken minskar möjligheten för regeringen eller andra intressen att påverka penningpolitiken. Dessa lärdomar har sedermera inarbetats i lagstiftningen rörande Riksbanken i slutet av 90-talet.

Som påpekats tidigare var den fasta kronkursen tänkt som en medel för att nå en låg inflationstakt och stabil makroekonomisk miljö. Sverige skulle använda en fast kronkurs gentemot omvärlden, dvs. till Tyskland som dominerade europeisk penningpolitik, till att importera omvärldens låga inflation. Den fasta kronkursen skulle skapa trovärdighet för penningpolitiken och disciplinera inhemska beslutsfattare.

Fastkurspolitiken misslyckades att döma av överhettningen, finanskrisen och kronfallet 1992. Den fasta kronkursen ledde inte till den förväntade låga och stabila inflationstakten under senare hälften av 1980-talet. Den fasta kursen åtföljdes inte av en konsistent finanspolitik som bl.a. disciplinerade arbetsmarknadens parter. En fast men justerbar växelkurs framstod efter kronfallet som ett icke-trovärdigt arrangemang för Sverige i en värld med väl integrerade finansiella marknader, där dessutom andra länder övergått till rörliga eller rörligare växelkurser.²⁷⁹

Riksbanken kunde i princip ha devalverat kronan i november 1992, dvs. skrivit ned dess värde och etablerat en ny fast kronkurs, eller sökt återgå till en fast växelkurs efter en tid med flytande kronkurs. En sådan återgång diskuterades av regeringen och Riksbanken strax efter kronfallet. Under de följande åren försvann detta alternativ från dagordningen.

Det är uppenbart att ansvariga politiker lärde sig av kronfallet. Finansministern Wibble (1994, s. 38, 39) skrev följande :

"Vi hade kanske inte klart för oss vilka oerhört starka krafter spekulanterna hade satt i rörelse, och att även kärnan i det europeiska valutasamarbetet allvarligt skulle skadeskjutas nästa sommar". ... "Det är bara att konstatera att andra krafter var starkare, det räckte inte med ett samlat uppträdande från regeringen och oppositionen i ett litet land som Sverige."

²⁷⁹ Se Svensson (1994a, s. 39) för en närmare analys av den fasta kronkursens otillräcklighet: "Den viktigaste slutsatsen jag anser att man kan dra från de senaste årens penningpolitiska erfarenheter är att fasta växelkurser i allmänhet inte är någon genväg till en trovärdig prisstabilitet."

Liknande resonemang har förts av Bengt Dennis (1998, s. 154):

"Allt i allt, det är inte svårt att finna förklaringar till det mesta av vad som skedde i finansmarknaderna denna höst. Vad som inträffade blev en väckarklocka för vad som krävs i fråga om ekonomisk politik vid fast växelkurs i den avreglerade kapitalmarknad som nu råder. Och inte ens den bästa ekonomiska politik kan med säkerhet garantera att landets valuta inte utsätts för attack i ett fastkursssystem. Fasta växelkurser känns för Sveriges del som ett mindre naturligt val efter händelserna 1992 och den svåra fortsättningen under 1993."

Samma slutsatser har återkommit i en rad bedömningar.²⁸⁰ Det fanns förvisso ekonomer kritiska mot den fasta växelkursens möjligheter att utgöra riktlinje för svensk ekonomisk politik före kronfallet.²⁸¹ De tillhörde dock en minoritet utan inflytande på utformningen av stabiliseringspolitiken.

Den nya tankegångarna rörande vikten av trovärdighet och kopplingen mellan trovärdighet och den institutionella ramen för penningpolitiken återkom i Riksbanksutredningen (SOU 1993:90).²⁸² Utredningen inledde sin sammanfattning med att hänvisa till historien; den svenska inflationen har varit hög under 1970- och 1980-talen:

"Ansträngningarna i Sverige att uppnå en varaktigt låg inflationstakt har under de två senaste decennierna misslyckats. Detta har inte kompensats av framgångar på andra områden som t.ex. stabilt hög sysselsättning eller snabb tillväxt. Tvärtom har utvecklingen även på dessa områden varit sämre än under tidigare perioder."

Orsaken till den höga inflationen spåras till bristande trovärdighet för stabiliseringspolitiken. Trovärdigheten kopplade utredningen till den institutionella ramens konstruktion. För att förbättra trovärdigheten för den ekonomiska politiken föreslog utredningen större självständighet för Riksbanken. Vidare rekommenderades att Riksbanken skulle "värna om penningvärdet" på medellång och lång sikt.

²⁸⁰ Se Svensson (1994a, s. 18) som sammanfattar de europeiska erfarenheterna av fastkurspolitik i början av 1990-talet: "Det taktiska försvaret av en fast växelkurs vid en spekulativ attack visade sig vara svårare än väntat."

²⁸¹ Se t.ex. Wohlin (1991). Se också diskussionen om normer i *Ekonomisk De-batt* med bidrag av Agell, Hörngren, Myhrman, Söderström, Vredin m.fl. Denna debatt återges och sammanfattas i Villy Bergström, red., (1993).

²⁸² Se också Olofsson och Tobisson (1993) för en sammanfattning.

Utredningens vetenskapliga bas utgjordes bl.a. av en expertrapport av Torsten Persson (1993). Hans granskning av svensk stabiliseringspolitik utmynnade i följande två slutsatser:

"För det första kan det svenska misslyckandet att hålla nere inflationen under de senaste decennierna åtminstone delvis kopplas till trovärdighetsproblemet i växelkurspolitiken. För det andra blir det speciellt viktigt hur centralbankens ställning regleras i den inhemska lagstiftningen under en växelkursregim med ensidigt deklarerad fast växelkurs, som i Sverige under de senaste decennierna."

I den avslutande diskussionen om möjliga reformer pekade Torsten Persson ut några områden där lagstiftningen borde ändras. Dessa återkom i förslagen till åtgärder.

I november 1998 antog riksdagen en ny riksbankslag som trädde i kraft den 1 januari 1999. Den nya lagstiftningen motiverades med hänvisning till trovärdighetsproblemet för penningpolitiken och till behovet av anpassning till EU, dvs. tankegångarna från Riksbanksutredningen återkom. Vidare anförde regeringen att "Riksbanken har sedan kronan fick flyta fritt hösten 1992 framgångsrikt tillämpat ett inflationsmål." (Prop. 1997/98:40, s. 38). Den höga inflationen under 1970- och 1980-talen och den låga inflationen under 1990-talet blev således empiriskt baserade argument för den nya lagstiftningen.

Enligt propositionen (1997/98:40, s. 48) anser regeringen:

"Genom att delegera ansvaret för utformningen av penningpolitiken till en självständig Riksbank med ett klart angivet prisstabilitetsmål kan politiken ges det långsiktiga perspektiv som skapar förutsättningarna för att målet skall vara trovärdigt."

Lagen vilar på två inslag. För det första lagfästes målet prisstabilitet i riksbankslagens fjärde paragraf: "Målet för riksbankens verksamhet skall vara att upprätthålla ett fast penningvärde." Verksamhetsmålet är inte siffersett i lagstiftningen men bör tolkas som liktydigt med "prisstabilitet" eller en låg inflationstakt. Uppgiften att närmare precisera "fast penningvärde" överläts åt Riksbanken.

För det andra fick Riksbanken en självständigare ställning. "Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som röra penningpolitiken." (RF, 12 paragrafen).²⁸³ Banken frikopplades från ett direkt politiskt inflytande, bl.a. genom bestämmelser som förhindrar ledamöter i den di-

²⁸³ Regeringens proposition 1997/98:40.

rektion som skall utforma penningpolitiken att vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i Regeringskansliet eller av ett politiskt parti.

Lärdomarna för penningpolitiken och de institutionella förändringar som följt av dessa vilar implicit på uppfattningen att det svenska finansiella systemet i framtiden kommer var öppet mot omvärlden. En återgång till ett reglerat finansiellt system byggt på en ny valutareglering betraktas varken som en önskvärd eller möjlig åtgärd. I en granskning av de penningpolitiska alternativen för Sverige har Lars E.O. Svensson formulerat (1994a, s. 10) denna syn:

"Min bedömning är sålunda att det varken är önskvärt eller realistiskt att på nytt införa vare sig valutareglering eller kapitalmarknadsreglering, utan en fri nationell och global kapitalmarknad bör framgent accepteras som givna förutsättningar för den svenska penningpolitiken."

Det rimligt att även tolka den svenska orienteringen mot den europeiska valutaunionen, EMU, som en lärdom av valutakrisen. Riksbankens ecu-koppling var unilateral. Detta gjorde kronan mer utsatt för spekulation än vad fallet varit om Sverige varit medlem i det europeiska valutasamarbetet. Trovärdigheten för svensk ekonomi kan förstärkas genom medlemskap i den europeiska valutaunionen.²⁸⁴

Lärdomar rörande finanspolitiken: 90-talskrisen gav också lärdomar rörande budgetpolitiken, vilka redan omsatts i ny lagstiftning. De kraftiga budgetunderskotten och den ökade statsskulden 1991–94 tolkades på många håll som ett tecken på en "slapp" och oansvarig budgetprocess. Hade budgetprocessen varit stramare hade problemen enligt detta synsätt varit mindre.

Detta tema återfinns hos bl.a. i Lindbeck-kommissionen som har beskrivit den svenska budgetprocessen som "alldeles särskilt illa lämpad för att stå emot ett politiskt tryck på utgiftsexpansion" (SOU 1993:16, s. 32). Vidare ansåg kommissionen att finanspolitiken hade varit för expansiv under kostnadskriserna i samband med OPEC I- och II-kriserna samt i början av 1990-talet. Slutsatsen blev att "Allt pekar på att institutionella regler har stor betydelse för finanspolitiken". (SOU 1993:16, s. 44).²⁸⁵

²⁸⁴ Wibble (1994, s. 39) är explicit på den här punkten: "Kronans fall och valutahandlarnas spel har stärkt min grundläggande övertygelse om att Sverige fullt ut bör delta i det europeiska samarbetet genom medlemskap i EU och i den framtida monetära unionen."

²⁸⁵ Wibble (1994, s. 61) instämmer med kommissionens slutsats: "Kommissionen har däremot helt rätt i att hanteringen av budgeten måste reformeras. Med

Dessa lärdomar av statsskuldens explosiva utveckling medförde en rad institutionella reformer under perioden 1994–96 i syfte att förbättra budgetdisciplinen i riksdagen och öka "genomlysningen" av de statliga utgifterna och inkomsterna. Valperiodens förlängning från tre till fyra år kan också ses som ett medel att skapa mer långsiktighet. Ett tak för de offentliga utgifterna beslutades av riksdagen under våren 1995 och infördes våren 1996. Statsbudgeten behandlas numera i riksdagen med hjälp en ny s.k. rambeslutsmodell vars syfte är att begränsa de krafter som driver upp de offentliga utgifterna.²⁸⁶

De nya tankarna genomsyrade förslagen i Budgetlagsutredningen (SOU 1996:14), en utredning som tillsattes i april 1995 för att "analysera på vilka områden det är önskvärt med en utökad rättslig reglering av den statliga budgetprocessen samt att lämna därav föranledda förslag." Här dras slutsatsen att (SOU 1996:14, s. 75):

"En stram budgetprocess främjar makroekonomisk stabilitet genom att skuldtvecklingen tillräckligt snabbt hejdas från att utvecklas på ett sätt som inte är långsiktigt hållbart och genom att effektiviteten i användningen av budgetmedel ökar. Fördelarna med en stram budgetprocess måste emellertid ställas i relation till eventuella kostnader för strama budgetregler. En hård begränsning av det kortsiktiga handlingsutrymmet kan stärka budgetpolitikens långsiktiga inriktning och trovärdighet, men priset kan vara att flexibiliteten, dvs. möjligheterna att reagera på oförutsedda händelser, blir för hårt beskuren."

Tyngdpunkten i utredningen utgörs av kraven på stramhet och långsiktighet och på "hållbar skuldtveckling".²⁸⁷ Utredningen betraktade de svenska erfarenheterna på följande sätt (SOU 1996:14, s. 78):

Eftersom det finns tämligen starka teoretiska och empiriska indikationer på att de politisk-institutionella förhållandena i Sverige kan leda till en relativt svag budgetdisciplin, blir motiven starkare för att som en motvikt här till ha en relativt stram budgetprocess."

Utredningens förslag vilar på en genomgång av den internationella forskning, som visat att svagheter i budgetprocessen kan medverka till

undantag av Italien har inget annat västland en så slapp budgetprocess som vi."

²⁸⁶ Se SOU 1996:16, s. 11.

²⁸⁷ Även ekonomikommisionen påpekar att vid stora chocker måste finanspolitiken ha en parerande funktion men lägger tonvikten på reformer av budgetprocessen. Se kapitel 5 i SOU 1993:16.

stora underskott.²⁸⁸ Vidare betonades att den svenska budgetprocessen är "svag" – en av de svagaste inom EU-området.

"Forskningsresultaten ger också stöd för tanken att institutionella reformer av budgetprocessen är en framkomlig väg för att åstadkomma en bestående förbättring av balansen i de offentliga finanserna" (s. 107).

Budgetlagsutredningen uppvisade en skeptisk attityd till "aktiv" budgetpolitik och växande offentliga utgifter. Dessa kan i public choice termer tolkas som utslag av särintressenas inflytande över budgetprocessen. De traditionella stabiliseringspolitiska argumenten försvinner i bakgrunden. Här är steget långt från den budgetsyn som dominerade under 1970-talet. (Jämför med argumenten i början av 1970-talet i kapitel 7.)

Utredningen utmynnade i en lag om statsbudget som trädde i kraft den 1 januari 1997 (SFS 1996:1059). "Syftet med lagen är främst att underlätta överblicken, att öka klarheten och att stärka budgetdisciplinen." (Prop. 1995/96:220). I sin motivering stödde regeringen sig på forskningsresultat och tidigare erfarenheter.

10.5 Sammanfattning

Stabiliseringspolitiken efter 1982 styrdes av lärdomarna av devalverings- och ackommodationspolitiken under 1970- och 1980-talen. Devalveringsvägen skulle vara stängd. Kronkursen skulle hållas konstant. Politiken skulle ha en långsiktig inriktning på låg och trovärdig inflationstakt samt på god ekonomisk tillväxt, ett mål som befrämjades med utbudspolitik. Så kan den stabiliseringspolitiska synen efter OPEC I- och OPEC II-kriserna sammanfattas.

Den faktiska utformningen av penning- och finanspolitiken efter devalveringen 1982 visade sig på sikt inte vara förenlig med en fast kronkurs. Under den senare hälften av 1980-talet undergrävdes förutsättningarna för den fasta växelkursen genom en alltför expansiv politik. Riksbanken tvingades överge den fasta kronkursen och acceptera en flytande växelkurs 1992.

²⁸⁸ Betänkandet saknar en närmare analys av orsakerna till det svenska budgetunderskottets utveckling under 90-talet. Utredningen tar inte ställning till om statsskuldens expansion under dessa år var av lämplig och rimlig omfattning för att möta krisen. Inte heller berörs den kontrafaktiska frågan hur svensk ekonomi skulle utvecklats i början av 90-talet om budgetlagsutredningens regler för uppstramning av budgetprocessen hade varit lagfäst vid denna tidpunkt. Jämför med diskussionen i appendix 6.

Kort efter det misslyckade kronförsvaret införde Riksbanken ett s.k. inflationsmål. Målet för den ekonomiska politiken, dvs. låg inflation, kom således att behållas efter kronfallet.²⁸⁹

Lärdomarna från den stabiliseringspolitiska utvecklingen omsattes under senare hälften av 1990-talet i ny lagstiftning rörande Riksbanken och budgetprocessen. Lagstiftningsarbetet vilar explicit på en tolkning av drivkrafterna bakom den höga inflationen och de stora budgetunderskotten. Dessa skall försvagas genom ändrade institutionella spelregler. Ingen annan ekonomisk kris under detta århundrade har avsatt så omfattande regeländringar som 90-talskrisen. Den blev en katalysator för de stabiliseringspolitiska lagstiftarna.

Det genomgående draget i nytänkandet är tron på institutionella reformer som ett medel för att uppnå ett bättre makroekonomiskt utfall. Såväl penningpolitiken som finanspolitiken "stadgas" upp med hjälp av institutionella lösningar konstruerade för att understryka långsiktighet i den ekonomiska politiken. Dessa lösningar har till syfte att begränsa det politiska handlingsutrymmet för kortsiktiga åtgärder genom olika "tvångströjor" på den stabiliseringspolitiska makten.

Den ekonomisk-politiska utvecklingen under åren 1985–95 har av många bedömare beskrivits som ett systemskifte: ett förlopp där målen, medlen och restriktionerna för stabiliseringspolitiken ändrades på ett fundamentalt sätt. Denna period kan i dag betraktas som slutpunkten för den serie av experiment i politikbyten som inleddes under 1970-talet. Lärdomarna från experimenten har kontinuerligt medfört revideringar av synen på stabiliseringspolitikens mål och medel. I mitten av 1990-talet framstår svensk stabiliseringspolitik som anpassad till det internationella mönstret. Målet är nu att konvergera mot en europeisk förebild så som den definieras i Maastricht-villkoren och av den europeiska valutunionen.

²⁸⁹ I ett tal förklarade den vice riksbankschefen Lars Heikensten 90-talets övergång till prisstabilitet som en reaktion på ackommodationspolitiken under de föregående decennierna:

"Stabiliseringspolitiken i Sverige lades om i början av 90-talet och inriktades på låg inflation. Bakgrunden var de erfarenheter vi själva och andra länder gjort under 70- och 80-talen. Försök att gå på gång stimulera efterfrågan för att få upp sysselsättningen och att som en konsekvens av detta acceptera en högre inflation hade inte givit de önskade resultaten. Tvärtom hade utvecklingen blivit mer instabil och den ekonomiska tillväxten på längre sikt om något blivit lägre." (Heikensten (1998, s. 9)).

Appendix 1 Stabiliseringspolitiken som en läroprocess i Sverige. Det långa perspektivet

I denna rapport har det stabiliseringspolitiska förloppet under åren 1970–95 granskats. Slutsatsen är att politikbytena under denna period kan analyseras som en läroprocess som vilar på tolkningen av den senaste inträffade krisen eller "traumatiska" händelsen. Frågan infinner sig då om perioden 1970–95 var exceptionell, ett undantag från det allmänna mönstret?

Liknande läroprocesser kan dokumenteras för tidigare faser av svensk stabiliseringspolitik. Följande exempel kan dras fram.

Utvecklingen av lagstiftningen för Riksbankens verksamhet från 1668 fram till i dag kan läsas som ett långvarigt försök att inkludera nya makroekonomiska erfarenheter i regelverket. Se Fregert och Jonung (1996).

Återgången till guldmyntfoten i början av 1920-talet vilade på erfarenheterna och lärdomarna av förkrigstidens guldmyntfot och första världskrigets inflationsprocess. Beslutet att gå tillbaka till förkrigstidens guldparitet skapade en djup depression i svensk ekonomi. (Se Östlund (1945)). Denna låg sedan till grunden för politikreaktionen under 1930-talets kris.

1930-talets stabiliseringspolitik kan betraktas som resultatet av en läroprocess. Politiker och ekonomer hade kommit till insikten att en fortsättning på deflationspolitiken och valutapolitiken från 1920-talet vore en olämplig strategi. En ny väg baserad på flytande växelkurs, prisnivåstabilisering och större finanspolitisk självständighet ("krispolitiken") valdes.

Den ekonomiska politiken under andra världskriget styrdes av lärdomarna från första världskriget. I slutet av det andra världskriget diskuterades utformningen av den ekonomiska politiken efter kriget. Här åberopades erfarenheterna från de första åren på 1920-talet. Dessa låg som underlag för prognoserna och rekommendationerna och bidrog till att den ekonomiska politiken under åren 1945–50 blev annorlunda än politiken som följde det första världskriget 1918–23.

Bretton Woods-systemet, till vilket Sverige knöts 1951, kan betraktas som kodifieringen på ett internationellt plan av lärdomarna från 1930-talets världsdepression. Element av Bretton Woods-systemet överfördes till det europeiska valutasamarbetet som föregick bildandet av EMU.

Slutsatsen bör vara att de stabiliseringspolitiska bytena 1970-95 är led i en läroprocess som pågått under lång tid och som kommer att fortsätta i framtiden.

Appendix 2 Alternativa förklaringar till bytet av stabiliserings- politisk strategi 1970–95

I denna rapport tolkas bytet av strategi för stabiliseringspolitiken, dvs. förändringarna i mål, medel och restriktioner, som utfallet av ett lärande under 25 års tid. Det finns emellertid konkurrerande tolkningar av den makroekonomiska utvecklingen och politiken i Sverige, vilka lägger betoningen på andra drivkrafter. Här behandlas två sådana. Den ena framhäver allmänna ideologiska faktorer, den andra ser det makroekonomiska förloppet som huvudsakligen bestämt av svaga och tröga politiska institutioner.

Ideologi-förklaringen

Några bedömare har förklarat omläggningen av stabiliseringspolitiken sedan 1970-talet som resultatet av huvudsakligen allmänpolitiska eller ideologiska förändringar, orsakade av "högerkrafter", "nyliberalism" och/eller av vissa beslutsfattares idiosynkratiska läggning. Här brukar Bengt Dennis och Kjell-Olof Feldt få klä skott för sina insatser.²⁹⁰ Vidare framhävs demonstrationseffekter från Reagans och Thatchers ekonomiska politik. I detta perspektiv blir stabiliseringspolitikens utformning huvudsakligen bestämd av övergripande ideologiska krafter, utfallet av en kamp mellan olika allmänpolitiska strömningar.

Det finns skäl att ställa sig tveksam till detta synsätt. En huvudtes i denna rapport är att de makroekonomiska störningarna under det senaste kvartsseket har skapat starka incitament för en annan typ av politik än tidigare. Den "gamla" politiken byggd på efterfrågepolitik visade sig stå inför oväntade svårigheter. Stabiliseringspolitiken fungerade inte som den var tänkt att fungera. Ansvariga politiker lärde sig att i en värld med större rörlighet på de finansiella marknaderna och med väl utvecklade

²⁹⁰ Se t.ex. Elmbrant (1992, kap. 35) och Lönnroth (1988) för bidrag som betonar de ideologiska drivkrafterna bakom det stabiliseringspolitiska systemskiftet.

inflationförväntningar hos löntagare och arbetsgivare kunde inte receptet från 1960- och 1970-talet användas framgångsrikt. Den gamla stabiliseringspolitiken konkurrerades ut av ny politik främst för att den framstod som misslyckad – inte av ideologiska skäl. Politiker lärde sig denna läxa med olika snabbhet i olika länder.

Det finns förvisso ideologiska inslag i processen eftersom stabiliseringspolitiken liksom dess institutioner utformas av politiskt valda representanter. Under hela perioden 1970–95 vidtogs inga omvälvande åtgärder för att påverka strukturen på arbetsmarknaden mot större flexibilitet i Sverige. Här torde fackföreningsrörelsens makt ha begränsat det politiska handlingsutrymmet. Det var dock möjligt att göra politikbyten inom andra sektorer, såsom den finansiella, och samtidigt behålla en i stort sett oförändrad struktur på arbetsmarknaden. I länder som USA och Storbritannien fanns inte samma starka fackliga inflytande som i Sverige. Det öppnade för en tidigare övergång till låginflationspolitik och strukturreformer än i Sverige.

När det gäller nationalekonomernas beteende söker Lönnroth (1988) förklara ekonomernas åsiktsbyte huvudsakligen med ideologiska och konformistiska motiv. Lönnroth ger föga uppmärksamhet åt de lärdomar som ekonomer och politiker kunde dra av den faktiska makroekonomiska utvecklingen. Om ekonomer uppfattas som levande i en värld oförmögna att lära av den makroekonomiska utvecklingen återstår i stort sett bara att förklara deras beteende som ideologiskt och/eller psykologiskt betingat.

Institutionssvaghets-förklaringen

En alternativ tolkning av den makroekonomiska utvecklingen under de senaste 25 åren återfinns i Lindbeck-kommissionen (SOU 1993:16):

"Den ekonomiska krisen kan inte förklaras om man inte förstår bristerna i det politiska systemet. De svaga institutionerna i penning- och finanspolitiken förklarar inflationstendenserna under 1970- och 1980-talen, utvecklingen mot kostnadskriserna och dagens stora arbetslöshet. Instabila spelregler på skatte- och regleringsområdet, bestämda i det politiska systemet, förklarar finanskrisen." (s 149).

"Den institutionella trögheten vid ändrade förutsättningar är alltså, enligt vår mening, en viktig förklaring till de två senaste decenniernas makroekonomiska problem." (s 33).

Här betraktas svagheter och trögheter i det politiska systemet, dvs. i den institutionella ramen, som centrala faktorer bakom de stabiliseringspolitiska problem som Sverige ställts inför under de senaste kvarts-

seklet. I resonemanget vilar den implicita hypotesen att om Sverige varit utrustat med "starka" institutioner skulle det makroekonomiska förloppet blivit gynnsammare än vad som var fallet.

Kommissionens kausalitetstolkning ifrågasätts om vi betraktar perioden 1970–95 som en läroprocess och då betonar de idéer, modeller och förväntningar som styrde finans- och penningpolitiken och deras växelverkan med en motspänstig "verklighet". Kausalitetsanalysen kan i detta fall grovt sammanfattas på följande sätt. Svenska politiker liksom ekonomkåren omfattade i början av 1970-talet i stort sett samma stabiliseringspolitiska synsätt. Detta paradigm, dvs. keynesianismen i dess svenska skepnad, styrde deras politikreaktion. Vidare var paradigmets återspeglat i den existerande institutionella ramen. De makroekonomiska störningarna som träffade svensk ekonomi under 1970- och 1980-talet var emellertid av en ny och oväntad karaktär för politiker och ekonomer. Deras keynesianska recept att späda på efterfrågan, att ignorera budgetunderskottets utveckling, att öka de offentliga utgifterna m m, visade sig med tiden oförmöget att hantera och motverka krisimpulserna på ett ut hålligt sätt. Denna diskrepans mellan förväntat och faktiskt resultat utlöste en läroprocess.

Den rimliga slutsatsen enligt ovanstående resonemang bör bli att "felet" står i första hand att söka i den stabiliseringspolitiska modell och åskådning som politiker och ekonomer ursprungligen anslöt sig till. Institutionerna i sig var knappast källan till de makroekonomiska problemen. De framstår inte som "svaga" eller "tröga".²⁹¹ De bör snarare betraktas som "kraftfulla" och "effektiva" institutioner som inte hämmades av ortodoxa pre-keynesianska "tabun" rörande det stabiliseringspolitiska handlingsutrymmet.²⁹² Institutionerna transformerade, "överförde", policy-råd och policy-åtgärder relativt snabbt till ett makroekonomiskt utfall

²⁹¹ Vid internationell jämförelse förefaller den svenska ekonomins cykliska beteende inte markant avvika från OECD-genomsnittet. Se appendix 5. En metod för att närmare testa institutionssvaghets-tolkningen vore att jämföra det cykliska beteendet under 1970- och 1980-talet mellan länder med olika institutionella system och olika stabiliseringspolitiska paradigm. Någon sådan studie har veterligen inte gjorts.

²⁹² Denna typ av beröm och uppskattning för institutionerna för svensk stabiliseringspolitik finns hos bl.a. Lundberg (1968).

Läroprocessen bör inte heller uppfattas som ett tecken på "svaga" institutioner. Det svenska politiska systemet visade snarare prov på styrka genom sin förmåga att pröva och lära sig en ny strategi för stabiliseringspolitiken.²⁹³ Det var förvisso en "stökig" process med många misstag och felsteg innan ett nytt synsätt utkristalliserats och konsoliderats i mitten av 1990-talet.

²⁹³ Carl Johan Åberg (1997) framför åsikter liknande dem som finns i Lindbeck-kommissionen. Åberg anser att det politiska systemet utmärks av "kortsiktighet" vilket har gett upphov till den svenska ekonomins relativa stagnation sedan 1970.

Åbergs fokus ligger dock inte på stabiliseringspolitiken utan på den ekonomiska tillväxten. Även här finns anledning att sätta frågetecken i kanten för hans tolkning med samma argument som när det gäller Lindbeck-kommissionen. Åberg ger föga uppmärksamhet åt den paradig som styrt ekonomisk politik under efterkrigstiden.

Appendix 3 En not om litteraturen om politikbyten

Litteraturen om politikbyten täcker olika områden för den ekonomiska politiken, länder och erfarenheter. Studier rörande länder utanför Europa handlar som regel om ekonomier som har såväl stabiliseringspolitiska som allokeringpolitiska problem. Dessa ekonomier karaktäriseras före reformprocessen som regel av "dirigism" och "merkantilism", av långtgående regleringar av i stort sett samtliga marknader och av slutenhet gentemot omvärlden på väsentliga områden. Här har politikbyten inneburit övergången till mer marknadsorienterade ekonomiska system genom stabiliseringsprogram, genom reformer av skattesystemet, omallokering av offentliga utgifter till tillväxtfrämjande verksamheter, finansiell avreglering, borttagande av handelshinder m.m. Se t.ex. arbeten av Krueger (1992) och Williamson (1994) rörande reformprocesser i tredje världen. En annan genre gäller utvecklingen i Östeuropa efter Sovjetväldets fall. Den omfattande forskningen på detta område under senare år presenteras bl.a. i IMF:s *World Economic Outlook*.

Den litteratur som nämnts ovan rör huvudsakligen övergången från system karaktäriserade av icke-marknadskonforma regleringar till mer marknadsorienterade ekonomier. Här är det frågan om fundamentala förändringar på varje eller nästan varje område av den ekonomiska politiken. Även om dessa studier i huvudsak gäller länder i tredje världen eller i Östeuropa är policyförslagen av samma marknadsorienterade karaktär som de som lagts fram i debatten i industriländerna, framförallt av internationella organisationer som IMF och OECD. Dessa organisationer står för "the Washington view". Här går det att spåra framväxten av en global samsyn om den ekonomiska politiken. Den skall vara marknadsbaserad, inriktad på privatisering, flexibilitet och prisstabilisering, oberoende av vilket utvecklingsstadium som landet befinner sig på. 1997 års rapport från SNS konjunkturråd kan läsas som en argumentsamling för denna politiksyn. (Se Gylfason m.fl. (1997)).

Sverige har under det senaste kvartsseket förvisso inte bytt ekonomiskt system på ett genomgripande sätt utan experimenterat med olika kombinationer av mål och medel inom ramen för samma ekonomiska

system. De studier som nämnts ovan belyser dock mekanismer som varit verksamma även i vårt land – fast i mindre utsträckning än i omvärlden.

Byten av stabiliseringspolitiken i Europa under 1970- och 1980-talet har inte varit föremål för någon omfattande komparativ studie vad vi erfarit. OECD (1988) och Boltho (1994) är två undantag. Under 1960-talet och 1970-talet publicerade OECD några komparativa studier av stabiliseringspolitiken. Se Heller m.fl. (1968). Lundberg (1968) faller inom denna genre. Några liknande studier har inte gjorts för 1980-talet och 1990-talet vad vi sett. Detta kan tolkas som tecken på ett minskat intresse för stabiliseringspolitiken och/eller på en växande osäkerhet om vilken typ av analytisk ram som är lämplig för jämförelser mellan enskilda länders stabiliseringspolitik.

En annan tradition inom litteraturen kring byten av stabiliseringspolitik gäller övergången till keynesianskt orienterad politik – en process som tog sin början under 1930-talet och som pågick under en lång tid. En internationell översikt ges av Hall (1989). För enskilda länder finns en rad studier, för USA är Stein (1969) det klassiska arbetet. Gordon (1980) täcker de amerikanska erfarenheterna under efterkrigstiden. Lindbeck (1975a) och för tidigare perioder Lundberg (1953) berör denna process i Sverige.

Appendix 4 Det svenska växelkurs-systemet 1970–95

De många politikbytena under perioden 1970–95 är nära kopplade till förändringar i det svenska växelkurssystemet. I början av 1970-talet kollapsade Bretton Woods-systemet, dvs. det system med fasta växelkurser som utgjorde det globala växelkurssystemet sedan slutet av 1940-talet. Sammanbrottet blev definitivt på våren 1973 när kronan knöts till det europeiska valutasamarbetet, den s.k. valutaormen. I oktober 1976 genomfördes en mindre devalvering av kronan i samband med en europeisk justering av växelkurserna inom ramen för ormsam-arbetet.

Som en konsekvens av överbrygningspolitiken devalverades kronan två gånger under 1977: i april med 6 procent och i augusti med 10 procent mot D-marken. Sverige lämnade samtidigt valutaormen och knöt kronan till ett handelsvägt valutakursindex. Riksbanken ålade sig att hålla detta index inom ett intervall mellan +2,25 och - 2,25 procent.

I OPEC II:s spår devalverades kronan med 10 procent mot korgen i september 1981. Efter valet 1982 "rivstartade" den nya socialdemokratiska regeringen med en devalvering på 16 procent mot korgen. Valuta-korgen övergavs i maj 1991 när kronan kopplades till EG-valutan ecun. ECU-knytningen blev ett kortvarigt växelkursarrangemang. I november 1992 tvingades Riksbanken acceptera en flytande växelkurs för kronan. Samtidigt deklarerade riksbankschefen att målet för svensk penningpolitik skulle vara en låg inflationstakt. I januari 1993 preciserades prisstabiliseringsprogrammet. Från och med 1995 är Riksbankens mål att hålla inflationen kring en nivå på 2 procent per år plus/minus 1 procent-enhet. Dessa förändringar sammanfattas i tabell A 4.1.

Tabell A4.1 Internationella och svenska växelkursändringar och växelkursarrangemang 1945-1995

Den internationella utvecklingen	Den svenska utvecklingen
1944 Bretton Woods konferensen, Bretton Woods, New Hampshire, USA.	1946 Kronan revalveras med 14.3 % mot samtliga valutor (13.7). Svensk valutapolitik kopplas informellt till Bretton Woods-systemet.
1945-46 Bretton Woods-systemet etableras efter krigsslutet.	1949 Kronan devalveras med 30.5 % mot USD (19.9).
1947 IMF börjar sin verksamhet med huvudkontor i Washington (1.3).	1951 Sverige blir medlem i IMF (31.8).
1949 De europeiska valutorna devalveras gentemot dollarn (19.9).	1967 Kronan utsätts för spekulation i samband med pundets devalvering.
1952 Tyskland och Japan blir medlemmar i IMF (13-14.8)	1971 Kronan revalveras med 7.5 % mot USD (21.12).
1967 Det engelska pundet devalveras med 14.3 % mot USA (19.11). Andra valutor följer pundet, däribland den danska.	1973 Kronan revalveras med 5.6 % mot USD (16.2). Sverige ansluter sig till valutaormen (19.3).
1971 Bretton Woods-systemet bryter samman när den fasta växelkursen mellan dollarn och guldets avskaffas genom amerikanskt beslut (15.8). Ledande valutor får flytande växelkurs mot USD. Temporära fasta växelkurser. (18.12) "Smithsonian agreement".	
1972-73 Valutaormen etableras som ett europeiskt valutasamarbete med DEM som ankarvaluta.	
1973 Europeiska valutor flyter mot dollarn (19.3).	

1976 Växelkursanpassning där flera europeiska länder devalverar gentemot D-mark (17.10). ("Frankfurt realignment")	1976 Kronan devalveras med 3 % mot DEM (18.10).
1979 European Monetary System (EMS) etableras (13.3). Ecu introduceras.	1977 Kronan devalveras med 6 % mot DEM (4.4). Kronan lämnar valutaormen och knyts till en valutakorg samtidigt som kronan devalveras med 10 % mot valutakorgen (29.8).
	1981 Kronan devalveras med 10 % mot valutakorgen (14.9).
1992 Europeisk valutaoro. Det engelska pundet lämnar EMS (september).	1982 Kronan devalveras med 16 % mot valutakorgen (8.10). "Superdevalveringen"
	1991 Riksbanken knyter kronan ensidigt till ecun (17.5). Valutakorgen överges.
1993 Europeisk valutaoro. EMS-systemet i gungning.	1992 Kronan kopplas fri från ecun och får en flytande växelkurs (19.11) efter omfattande spekulation.
	1993 Riksbanken annonserar ett låginflationsmål (15.1).

Källor: Jonung (1991, tabell 1) och Wihlborg (1993).

Appendix 5 Makroekonomisk volatilitet i Sverige och i OECD- Europa 1961–95

(Medförfattare Jesper Hansson)

Syftet med detta appendix är att jämföra den makroekonomiska volatiliteten i Sverige med den i andra länder inom OECD-Europa under perioden 1961–95. Volatiliteten, mätt med standardavvikelsen i variabeln i fråga, använder vi som ett mått på graden av fluktuationer. Analysen baseras på deskriptiv statistik (medelvärde och standardavvikelse) för ett antal makroekonomiska storheter, vilka representerar de traditionella målen och medlen i stabiliseringspolitiken.

TVå förhållanden motiverar detta appendix. För det första, ekonomisk stabilitet, dvs låg amplitud i svängningarna hos makroekonomiska storheter, har enligt konventionell teori ett gynnsamt inflytande på investeringsvolymen och därmed på tillväxten. Det fåtal empiriska studier av sambandet mellan volatilitet och tillväxt som genomförts finner som regel stöd för denna tolkning, se t.ex. Ramey och Ramey (1995).²⁹⁴ Studier av sambanden mellan volatilitet i ekonomisk-politiska medel och tillväxt visar att variation i inflation, se t.ex. Judson och Orphanides (1996), icke-förväntad tillväxt i penningmängden, se t.ex. Kormendi och Meguire (1985), samt oförutsedda förändringar i of-fentlig konsumtion, se t.ex. Aizenman och Marion (1993), hämmar den reala tillväxten. Dessa studier baseras huvudsakligen på data för både OECD-länder och utvecklingsländer. Huruvida resultaten är giltiga även inom den relativt homogena gruppen av europeiska OECD-länder med förhållandevis stabil makroekonomisk miljö är osäkert. Det är därför av intresse att jämföra nivån och volatiliteten i svenska makrovariabler med motsvarande storheter för andra OECD-länder. Visar det sig då att Sverige har relativt hög makroekonomisk volatilitet och samtidigt låg tillväxt vore detta stöd för den gängse tolkningen. Naturligtvis krävs mer djupgående ekonomiska tester för att nå säkrare resultat än vad som framkommer

²⁹⁴ Caporale och McKiernan (1996) finner dock ett positivt samband mellan volatilitet och tillväxt i industriproduktion.

med den enkla metoden i detta appendix. Här gör vi enbart en översiktlig jämförelse.

För det andra, som påpekats tidigare i kapitel 3, svenska politiker förefaller i vissa avseenden ha valt en mer aktiv form av stabiliseringspolitik än vad fallet varit utomlands. Detta inbjuder till en undersökning av eventuella samband mellan de svenska politikbytena och volatiliteten i målen och medlen för stabiliseringspolitiken. Har de bidragit till att göra den makroekonomiska miljön, mer precist användningen av medlen och utvecklingen av målen, mer volatil i Sverige än i OECD-Europa? På förhand kan vi inte säga något entydigt på den här punkten. Politikbytena i sig behöver inte vara förenade med större volatilitet. De kan ha drivits fram för att finna bättre metoder att stabilisera det konjunkturella förloppet, dvs för att reducera volatiliteten.

För att belysa dessa frågor granskar vi här hur Sveriges relativa position inom en grupp av 16 europeiska OECD-länder har utvecklats under perioderna 1961–72, 1973–84 och 1985–95. Periodindelning vilar på tre kriterier. Tillgången på data från OECD begränsar den möjliga perioden till 1961–95. Oljeprischocken 1973 och Bretton Woods-systemets upplösning under 1971–73 motiverar valet av 1972 som slutår för den första perioden, vilken motsvarar Bretton Woods-periodens mest framgångsrika fas. Vid mitten av 1980-talet hade de flesta OECD-länderna i Europa åter en relativt lugn makroekonomisk miljö med låg inflation och stabila växelkurser. Valet av 1984 som slutår för den andra perioden ger oss dessutom fördelen att tidsperioderna blir lika långa. Varje period omfattar tolv år förutom den sista vilken är elva år lång.

Tabell A5.1 Makroekonomisk volatilitet i OECD-Europa och Sverige.

Medelvärde och standardavvikelse för makroekonomiska mål och medel 1961-95.

	1961-72		1973-84		1985-95	
	Medel- värde	Standard- avvikelse	Medel- värde	Standard- avvikelse	Medel- värde	Standard- avvikelse
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
"Målvariabler"						
<u>BNP-tillväxt</u>						
OECD-Europa	5,0	1,9	2,5	2,5	2,4	1,9
Sverige	4,1	1,8	1,9	1,7	1,3	2,1
Sveriges position	15(16)	10(16)	14(16)	15(16)	16(16)	5(16)
<u>Industriproduktion</u>						
OECD-Europa	6,2	3,1	2,6	4,4	2,8	3,6
Sverige	5,3	2,6	1,2	4,0	2,5	4,7
Sveriges position	11(16)	11(16)	13(16)	13(16)	8(16)	3(16)
<u>Investeringsandel</u>						
OECD-Europa	24,6	1,5	23,6	2,3	20,6	1,9
Sverige	23,7	1,0	20,0	1,2	18,2	2,7
Sveriges position	13(16)	12(16)	15(16)	15(16)	12(16)	3(16)
<u>Arbetslöshet</u>						
OECD-Europa	2,3	0,5	5,2	2,3	8,7	1,8
Sverige	1,5	0,4	1,9	0,5	3,8	2,8
Sveriges position	12(16)	11(16)	15(16)	15(16)	14(16)	2(16)
<u>Inflation</u>						
OECD-Europa	4,5	1,9	11,3	3,3	4,9	1,9
Sverige	4,5	2,0	9,7	2,1	5,5	2,7
Sveriges position	9(16)	8(16)	10(16)	14(16)	5(16)	3(16)
"Medel"						
<u>Budgetsaldo (% av BNP)</u>						
OECD-Europa ¹⁾	0,9	1,1	-2,6	2,4	-3,5	2,5
Sverige	3,9	0,8	-1,0	4,0	-2,5	6,5
Sveriges position	1 (10)	7 (10)	3 (13)	3 (13)	5 (13)	1 (13)
<u>Penningsmängdstillväxt</u>						
OECD-Europa	11,9	3,2	13,9	5,8	9,3	6,8
Sverige	8,9	2,7	11,0	4,2	5,3	4,2
Sveriges position	15(16)	11(16)	12(16)	9(16)	14(16)	11(16)
<u>Kortränta ²⁾</u>						
OECD-Europa	5,0	0,9	10,5	3,1	10,0	2,3
Sverige	5,4	1,0	9,5	3,1	11,2	3,1
Sveriges position	6(16)	7(16)	10(16)	7(16)	5(16)	4(16)
<u>Växelkursförändring ³⁾</u>						
OECD-Europa	2,1	3,1	5,6	5,6	3,4	4,3
Sverige	1,6	2,4	6,0	7,6	5,3	8,2
Sveriges position	11(15)	12(15)	7(15)	4(15)	4(15)	3(15)
Kommentarer:						
OECD-Europa mäts med ett ovägt medelvärde av de 16 ländernas respektive statistika.						
Sveriges position (minus ett) visar hur många länder som har ett högre värde på respektive statistik.						
Inom parentes anges antalet länder som ingår i jämförelsen, dvs 14(16) betyder att Sverige ligger på "14:e plats" bland 16 länder.						
¹⁾ Schweiz, Grekland och Irland ingår inte. Dessutom saknas Holland, Belgien och Danmark under perioden 1961-72, vilket medför att jämförelser med denna period bör tolkas försiktigt.						
²⁾ 1961-72: diskonto; 1973-95: dagslåneränta eller motsvarande, förutom Grekland: diskonto.						
³⁾ Procentuell förändring av växelkursen mot DEM (depreciering). Tyskland ingår (givetvis) inte.						
Källor:						
OECD Economic Outlook, OECD Main Economic Indicators och IMF International Financial Statistics.						

Tabell A5.1 presenterar medelvärdet, standardavvikelsen och Sveriges relativa position inom OECD-Europa för nio makroekonomiska variabler under de tre tidsperioderna. Fem variabler kan betraktas som mål för stabiliseringspolitiken, nämligen tillväxten i bruttonationalprodukten och industriproduktionen, investeringsandelen, arbetslösheten samt inflationen. Fyra variabler utgör indikatorer för medel i stabiliseringspolitiken, nämligen budgetsaldot, tillväxten i penningmängden (bred definition, M1 plus kvasipengar), korträntan (diskonto och senare dagslåneränta) och växelkursförändringen. Vår utgångspunkt är att de politikansvariga har kunnat styra eller åtminstone signifikant kunnat påverka dessa storheter med hjälp av finans- och penningpolitiken om de så önskat.

Standardavvikelsen används, som påpekades inledningsvis, som mått på den makroekonomiska volatiliteten. Hög standardavvikelse är således tecken på stora fluktuationer i den underliggande variabeln. Stor spridning i medlen tolkar vi som utslag av ”politikaktivism”. Naturligtvis är detta mycket grova mått men för internationella jämförelser finns knappast bättre indikatorer att tillgå för att mäta stabiliseringspolitikens inriktning. Vi presenterar också medelvärdet för variablerna för att kunna diskutera eventuella samband med volatiliteten. Av utrymmesskäl redovisas bara statistik för Sverige och för genomsnittet för OECD-Europa (där även Sverige ingår) samt Sveriges ”position”.²⁹⁵

Sveriges position motsvarar den ”placering” Sverige får om länderna sorteras i fallande ordning efter respektive statistika. Exempelvis innebär 15(16) för medelvärdet av BNP-tillväxten under perioden 1961–72 i kolumn (1) att 14 av 16 europeiska OECD-länder hade en högre genomsnittlig tillväxt än Sverige och att följaktligen endast ett land i OECD-Europa (i det här fallet Storbritannien) hade lägre genomsnittlig tillväxt än Sverige. Siffran 10(16) för standardavvikelsen i kolumn (2) visar att den svenska volatiliteten i tillväxten låg på plats 10 av 16 länder, dvs Sverige uppvisade en förhållandevis låg volatilitet. Observera att en placering på första plats *inte* alltid innebär den ”bästa” positionen, eftersom exempelvis hög inflation eller volatil industriproduktion normalt inte betraktas som positivt i ett policy-perspektiv.

²⁹⁵ De underliggande beräkningarna kan erhållas från författarna på begäran.

Målen för stabiliseringspolitiken

Låt oss börja med att granska siffrorna för tillväxt i BNP och industriproduktion. Sverige hade under perioden 1961–84 både lägre tillväxt och lägre volatilitet än genomsnittet för de europeiska OECD-länderna. Standardavvikelsen för BNP-tillväxten i Sverige t o m sjunker något under oljekrisernas decennium, vilket kan vara ett tecken på framgångsrik stabiliseringspolitik under denna period. Under perioden 1985–95 uppvisar Sverige den lägsta BNP-tillväxten i OECD-Europa samt den femte högsta volatiliteten. Industriproduktionen utvecklas mer fördelaktigt i Sverige under denna period men med ännu större volatilitet än tidigare. Endast Finland och Irland uppvisar en mer volatil industriproduktion.

De totala investeringarnas andel av BNP var under hela den studerade perioden lägre i Sverige än genomsnittet för OECD-Europa. Trenden är nedåtgående för investeringsandelen både i Sverige och i OECD-Europa. Under perioden 1985–95 mer än fördubblas standardavvikelsen i Sverige. Endast Finland och Norge har en mer instabil investeringsandel än Sverige under denna period.

Arbetslösheten var låg och stabil i Sverige under de första två perioderna. Nivån ökar sedan kraftigt under den sista perioden, vilket förklarar den höga volatiliteten som då blir näst högst i OECD-Europa. Sverige ligger bäst till ("i topp") i bemärkelsen att arbetslösheten varit i genomsnitt den lägsta för hela perioden.

Den svenska inflationen var under perioden 1961–72 lika hög och hade samma standardavvikelse som genomsnittet för OECD-Europa. Under perioden 1973–84 låg Sverige något under det europeiska genomsnittet. Bara Tyskland med stabilt låg inflation och Danmark med stabilt hög inflation uppvisar en lägre standardavvikelse för inflationen under denna period.

Medlen för stabiliseringspolitiken

Den svenska offentliga sektorns budgetsaldo som andel av BNP har under hela perioden varit "bättre" än genomsnittet för OECD-Europa, dvs. de svenska statsfinanserna har varit "starkare" än i omvärlden, trots den fallande trenden. Standardavvikelsen var dock markant högre i Sverige under perioden 1973–85 och högst i hela OECD-Europa under perioden 1985–95. Vi tolkar dessa siffror som tecken på att finanspolitiken har använts mer flitigt under perioden än i övriga länder. Detta är en följd av såväl storleken på den offentliga sektorn i Sverige, vilken medfört att de

s.k. automatiska stabilisatorerna skapat stora svängningar i budgetsaldot vid konjunkturvariationer, som av en medveten ("aktiv") användning av finanspolitiken.

Som indikator på penningpolitiken använder vi penningmängdstillväxten, korträntan och växelkursförändringen. Den svenska penningmängdstillväxten förefaller vara låg och förhållandevis stabil under he-la perioden. Den svenska räntenivån befinner sig nära genomsnittet för OECD-Europa. Standardavvikelsen skiljer sig inte nämnvärt från det europeiska genomsnittet. Volatiliteten har ökat betydligt efter sammanbrottet för systemet med fasta växelkurser i såväl Europa som i Sverige.

Växelkursförändringen, beräknad som procentuell förändring av växelkursen mot den tyska valutan, visar att Sverige höll en "fastare" växelkurs till D-marken än de flesta länder under perioden 1961–72. Volatiliteten ökar sedan från placering 11 till placering 7 under perioden 1973–84. De svenska devalveringarna under denna period framstår inte som unikt höga eller avvikanden utan placerar Sverige ungefär kring genomsnittet i Europa. Däremot uppvisar den svenska kronkursen stor volatilitet gentemot D-marken, vilket delvis kan förklaras av den offensiva karaktären på några av devalveringarna. Andra länder devalverade också gentemot D-marken, men i jämnare takt. Först i perioden 1985–95 kommer Sverige upp i toppen vad det gäller den genomsnittliga deprecieringstakten.

Slutsatser

Sammanställningen i tabell A5.1 ger följande slutsatser. För det första, den makroekonomiska volatiliteten i både mål och medel ökade kraftigt inom hela OECD-Europa med början kring 1972–73. Sverige är här på inget vis unikt eller avvikande. Vårt land följde det internationella mönstret. Före 1985 framstår Sverige snarare som förhållandevis "stabil" makroekonomiskt sett. Mönstret är konsistent med uppfattningen att stabiliseringspolitiken i Sverige bidrog till att hålla nere de cykliska svängningarna, dvs volatiliteten i målvariablerna, dock utan att få till stånd en högre tillväxt i BNP och industriproduktion än genomsnittet. Tillväxten blev således förhållandevis låg samtidigt som volatiliteten också blev låg i Sverige.

Denna bild ifrågasätter hypotesen att den låga tillväxten i Sverige före 1985 främst orsakats av en volatil makroekonomisk miljö. Denna slutsats utesluter dock inte möjligheten att hög politisk volatilitet: ett flitigt användande av förändringar i skattesystemet, av prisregleringar, i "spelreglerna" och andra inslag i den ekonomiska politiken kan ha bidragit till att skapa en lägre tillväxt än vad som annars hade blivit fallet

även om de makroekonomiska aggregaten inte har blivit mer volatila än genomsnittet i OECD-Europa förrän efter 1985.

Först under perioden 1985–95 utmärker sig Sverige som ett land med hög makroekonomisk volatilitet i förhållande till omvärlden, såväl beträffande målen som medlen för stabiliseringspolitiken. Inflationen, arbetslösheten, budgetsaldot, korträntan och växelkursen uppvisar en markant ökning av volatiliteten jämfört med OECD-Europa.

För det andra, när det gäller medlen för stabiliseringspolitiken demonstrerar tabell A5.1 att den svenska finanspolitiken varit klart mer volatil än i omvärlden. Volatiliteten ökar efter 1973. Under perioden 1973–84 ligger Sverige på en tredjeplats. Vårt land intar sedan tätplatsen för perioden 1985–95. Detta mönster sammanfaller med bilden av betydande finanspolitisk aktivism såväl genom automatiska stabilisatorer som genom ”diskretionära” beslut. Den internationellt sett höga finanspolitiska aktivismen beträffande budgetsaldot i Sverige återspeglas inte i klart lägre relativ volatilitet i målen för politiken under åren 1985–95. Ett sådant mönster kan dock skönjas för den föregående perioden 1973–85.

Penningpolitiken förefaller inte ha kommit till samma volatila användning i vårt land som finanspolitiken även om korträntans volatilitet liksom växelkursförändringens har stigit, i synnerhet under perioden 1985–95.

Tabellen kan sammanfattas på följande vis. Under perioden 1961–95 hade Sverige en unikt låg tillväxt, lägre tillväxt i industriproduktionen än genomsnittet, låg investeringsandel, relativt låg arbetslöshet och en genomsnittlig inflationsnivå. Internationellt sett var budgetsaldot ”starkt” under hela perioden. Volatiliteten i finanspolitiken steg kraftigt över hela perioden. Även växelkurspolitiken under de två senare perioderna och räntepolitiken under den senaste perioden blev mer volatil jämfört med tidigare perioder.

En avslutande spekulaton: det har tidigare noterats att Sverige uppvisat en hög benägenhet att genomföra politikbyten efter 1973. Sverige uppvisar dock låg volatilitet internationellt sett under åren 1973–84. Detta kan tolkas som att förändringen i stabiliseringspolitikens uppläggning var större och inträffade tidigare i omvärlden än i Sverige. Det mest omfattande politikbytet (”systemskiftet”) ägde rum i Sverige kring 1990–91 och kan delvis ses som en senarelagd anpassning till det internationella mönstret. Kanske bidrog detta till den internationellt sett höga makroekonomiska volatiliteten i mål och medel i Sverige under perioden 1985–95.

Referenser

- Aizenman, J. och Marion, N. P., (1993), "Policy uncertainty, persistence and growth", *Review of International Economics*, vol 1, s. 145–163.
- Caporale, T. och McKiernan, B., (1996), "The relationship between output variability and growth: Evidence from post war UK data", *Scottish Journal of Political Economy*, vol 43, s. 229–236.
- Judson, R. och Orphanides, A., (1996), "Inflation, volatility and growth", *Working paper 96–19*, Finance and Economics Discussion Series, Federal Reserve Board, Washington, D.C.
- Kormendi, R. och Meguire, P., (1985), "Macroeconomic determinants of growth. Cross-country evidence", *Journal of Monetary Economics*, vol 16, s. 141–163.
- Ramey, G. och Ramey, V. A., (1995), "Cross-country evidence on the link between volatility and growth", *The American Economic Review*, vol 85, s. 1138–1151.

Appendix 6 90-talskrisen och budgetpolitiken

Det snabbt växande budgetunderskottet och den lavinartade expansionen i statsskulden är ett framträdande inslag i 90-talskrisen. Dynamiken i budgetunderskotten blir föremål för debatt och oro. Många ser underskotten som ett utslag av misslyckad politik, som ett huvudproblem för stabiliseringspolitiken och argumenterar ihärdigt för åtgärder mot underskottet under själva krisen.²⁹⁶ Det spekuleras kring ett "galopperande" underskott som skall leda till snabbt växande räntor, finansiering via sedelpressen och t.o.m. statsbankrutt. Efter krisen slår krav på större budgetdisciplin igenom i det stabiliseringspolitiska tänkandet och i lagstiftningen under 1996 i form av en lag om statsbudgeten som omfattar bl.a. utgiftstak och utgiftsramar.²⁹⁷

²⁹⁶ Se t.ex. Lachman (1994) för en kritik av budgetunderskotten. Han deltog som IMF:s representant vid ett antal konsultationer i Sverige under finanskrisen där han drev tesen att budgetunderskottet var huvudproblemet för svensk ekonomi. Debatten om budgetunderskottet sammanfattas av bl.a. Eklund (1993). Se också Mats Perssons (1996) analys av statsskuldspolitiken 1970–95.

I mer lättsamma sammanhang skiljer ekonomer på "centralbankssynen" och "finansdepartementssynen" rörande stabiliseringspolitiken. Enligt den förstnämnda åskådningen är budgetunderskottet alltid för högt och bör pressas ned, först då kan räntan sänkas. "Finansdepartementssynen" säger motsatsen: räntan är alltid för hög, först när den sänkts, kan budgetunderskottet reduceras. Bägge synsätten hade sina förespåkare i Riksbanken och finansdepartementet under krisåren. Dennis (1998) och Wibble (1994) bör uppfattas som klara förespåkare för centralbankssynen.

²⁹⁷ Se prop. 1995/96:220 "Lag om statsbudgeten" samt SFS 1996:1059 för lagtexten om bl.a. utgiftstak och utgiftsramar för statsbudgeten.

Statsskuldens utveckling under 90-talskrisen kan analyseras ur olika perspektiv beroende på valet av teoretisk utgångspunkt.²⁹⁸ Ett alternativt synsätt på budgetpolitiken kan hämtas från teorin för s.k. tax smoothing, en term som har översatts till svenska som skattesatsutjämning.²⁹⁹ Den bärande tanken bakom denna teori är att staten bör jämna ut beskattningen eller skattetrycket för den privata sektorn över tiden vid *exceptionella* makroekonomiska störningar av temporär natur som leder till kraftiga och plötsliga ändringar i de offentliga utgifterna och/eller inkomsterna. Ekonomins utveckling över tiden blir, när staten väljer en tax smoothing-strategi, mer gynnsam än annars. Om staten helt skulle förlita sig på ökad beskattning för att löpande balansera statsbudgeten – säg vid ett krig eller en djup kris – skulle samhällsekonomin kunna "knäckas" av en plötslig och oväntad uppgång i det direkta skattetrycket. Snedvridningseffekterna av kraftigt ökad beskattning skulle bli samhällsekonomiskt kostsamma.

Under dessa omständigheter blir uppgiften för finanspolitiken att finansiera budgetunderskottet genom en lämplig kombination över tiden av direkt beskattning och lånefinansiering. Vid en exceptionell negativ störning bör anpassningen på kort sikt huvudsakligen ske genom ökad offentlig skuldsättning, dvs. genom budgetunderskott finansierade via upplåning på kapitalmarknaden. Vid positiva störningar bör staten minska sin skuldsättning, eventuellt bygga upp egna fonder – motsatsen till en statsskuldsökning.³⁰⁰

Teorin om skattesatsutjämning har huvudsakligen använts för att studera och förklara finansieringen av krig, vilka kan analyseras som stora negativa makroekonomiska störningar.³⁰¹ Skulle expansionen av de offentliga utgifterna bland de krigförande länderna under första och andra världskriget helt ha finansierats via ökade skatter, hade detta medfört enorma samhällsekonomiska kostnader jämfört med lånefinansieringsal-

²⁹⁸ En kortfattad genomgång av några teorier kring den offentliga sektorns skuldsättning ges av Alesina och Tabellini (1992).

²⁹⁹ En närmare beskrivning ges i kapitel 3 i SOU 1997:66. Centrala referenser är Barro (1979, 1987). Teorin om skattesatsutjämning bygger på idén att fördela beskattningens s.k. "excess burden" över tiden.

³⁰⁰ Den norska fonderingen av oljeintäkter kan tas som ett exempel på tax smoothing.

³⁰¹ Se t.ex. Barro (1987) som granskar den engelska budgetpolitiken under mer än tvåhundra år. Teorin för tax smoothing är applicerbar på de svenska erfarenheterna av krigsfinansiering under 1700-talet och början av 1800-talet enligt Fregert och Jonung (1996). Blanchard (1997, s. 602) använder den för att motivera höga budgetunderskott vid Tysklands återförening i början av 1990-talet.

ternativet.³⁰² Tillämpas teorin för skattesatsutjämning på den svenska 90-talskrisen, ett förlopp som var exceptionellt, ger den argument för en budgetpolitik byggd på omfattande budgetunderskott finansierade genom upplåning.

En annan tolkning av budgetpolitiken under 90-talskrisen kan härledas ur ett balansräkningsperspektiv. Finanskrisen skapade, som påpekats tidigare, stora "hål" i den privata sektorns portföljer. Kapitalförlusterna under tillgångsdeflationen uppgick till miljardbelopp, vilket allvarligt undergrävde den privata sektorns finansiella ställning. Sett i detta perspektiv borde budgetpolitiken inriktas på att förstärka den privata sektorns finansiella position genom ökade offentliga utgifter, dvs. genom ökat budgetunderskott. Staten borde bl.a. ta över lämpliga delar av de skulder som den privata sektorn ådragit sig under uppgångsfasen men för tillfället var oförmögen att amortera och betala räntor på under nedgångsfasen. Om budgetpolitiken i stället skulle göras kontraktiv i sedvanlig bemärkelse, skulle den reducera den privata sektorns disponibla inkomster och förmögenheter ytterligare och därmed förstärka nedgången i svensk ekonomi.

Tax smoothing-teorin liksom balansräkningsperspektivet motiverar en kraftig uppgång i den offentliga skuldsättningen för att tidsmässigt "sprida ut" anpassningen till den temporära chock som 90-talskrisen utgjorde. När den akuta krisen mattats av, bör den följas av en fas där staten amorterar av den ökade skuldsättning som den dragit på sig. Detta mönster är förenligt med de internationella erfarenheterna från första och andra världskriget och även med budgetpolitiken under OPEC I och OPEC II.³⁰³ Oljekriserna representerade oväntade störningar vilka bidrog till budgetunderskott. Flertalet industriländer valde att delvis finansiera dessa genom växande statskuld – inte enbart genom att skära i offentliga utgifter och höja skattetrycket.

Dessa synsätt kan betraktas som ett alternativ till en mer renodlad keynesiansk tolkning. Den senare uppfattas vanligtvis, se diskussionen i kapitel 6, som en teori för diskretionära ändringar i stabiliseringspolitiken i samband med traditionella "normala" svängningar i konjunkturen. Krisen under 1990-talet var inte en sedvanlig konjunkturedgång som kunde motverkas med "finjustering". Det var en kris utan tidigare motsvarighet under efterkrigstiden orsakad av en ovanlig kombination av

³⁰³ Se beskrivningen i Bordo och Jonung (1998) av utvecklingen av statskuldskvoten i västvärlden under åren 1880–1995.

faktorer. Den krävde en "grovjustering" av stabiliseringspolitiken, dvs. snarare krispolitik än konjunkturpolitik.³⁰⁴

Den faktiska budgetpolitiken under krisen tillät uppkomsten av stora underskott finansierade via upplåning. Här spelade statsbudgetens inbyggda s.k. automatiska stabilisatorer en dominerande roll.³⁰⁵ Omständigheterna, dvs. finanskrisen med dess hot mot betalningssystemet och mot banksektorn samt ökningen i arbetslösheten, tvingade fram en politisk reaktion som i efterhand kan rationaliseras med argument hämtade från de två synsätt på budgetpolitiken som presenteras ovan.³⁰⁶ Detta framgår av bl.a. den redovisning av finanskrisen som görs av Bo Lundgren, skatte- och bankminister under den borgerliga regeringen 1991–94. En bärande tanke i Lundgrens finanskrismemoarer är att det statliga stödet åt finanssektorn skulle vara av tillfällig karaktär. Lundgren (1998, s. 101) beskriver sin strategi på följande sätt:

"Staten måste ta det grundläggande ansvaret för att förtroendet för det svenska betalningssystemet bibehålls såväl inom landet som gentemot utländska aktörer. ... Staten ska inte äga banker. Det engagemang som staten nu har i Nordbanken ska i framtiden avvecklas på ett ansvarsfullt sätt."

Regeringens åtgärder hade karaktären av en brandkårsutryckning. De statliga engagemanget och övertagandet av banker var tillfälligt. Det avvecklades i snabb takt efter den akuta krisen. 1996 sattes en form av slutpunkt när riksdagen avvecklade den statliga garantin till insättare och andra fordringsägare i bankerna vilken infördes på hösten 1992.

En central fråga återstår att besvara: hur stora budgetunderskott kunde motiveras under 90-talskrisen? Något enkelt svar kan inte ges. Svaret beror bl.a. på hur de finansiella marknaderna och det politiska systemet reagerade på budgetunderskottets utveckling. Det fanns under krisen farhågor inom regeringen och Riksbanken samt på de finansiella marknaderna för att budgetunderskottet hotade att undergräva trovärdigheten för den ekonomiska politiken. Dessa farhågor bidrog till att sätta en gräns för underskottens omfattning och till att driva fram olika saneringsåtgärder, inklusive ny lagstiftning rörande den statliga budgeten.

³⁰⁴ Enligt en tolkning av Keynes budskap från 1930-talet såg Keynes användningen av finanspolitik just som en form av "grovjustering" under depressionstillstånd. Se Leijonhufvud (1968).

³⁰⁵ Se bl.a. Mats Persson (1996).

³⁰⁶ Se bl.a. Söderström (1995) och debatten som följde med inlägg av Agneta Kruse, Magnus Henrekson och Ulf Jakobsson rörande olika tolkningar av budgetpolitiken under 90-talskrisen.

Referenser

- Alesina, A., och Drazen, A., (1991), "Why are Stabilizations delayed?", *American Economic Review*, 81, s 1170-1188.
- Alesina, A. och Tabellini, G., (1992), "Positive and Normative Theories of Public Debt in Historical Perspective", *European Economic Review*, 36, s 337-44.
- Barro, Robert J. (1979), "On the Determination of the Public Debt", *Journal of Political Economy*, 87, s 940-71.
- Barro, R. (1987), "Government Spending, Interest Rates, Prices, and Budget Deficits in the United Kingdom, 1701-1918", *Journal of Monetary Economics*, 20, s 221-48.
- Becker, B. och L. Jonung, (1998), "Ärade statsminister! Brevet till statsministern om den ekonomiska politiken", *Ekonomisk Debatt*, 26, s 341-350.
- Bennet, C.J., (1991), "Review article: What is Policy Ponvergence and what causes it?", *British Journal of Political Science*, 21, s 215-233.
- Bennet, C.J., (1992), "How states utilize foreign evidence" *Journal of Public Policy*, 11, s 31-54.
- Bennet, C.J. och Howlett, M., (1992), "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change", *Policy Sciences*, 25, s 275-294.
- Bergman, M. och Jonung, L., (1994), *Svenskt och internationellt konjunkturbeteende*, bilaga 13 till Långtidsutredningen 1995, Finansdepartementet, Stockholm
- Bergström, A., (1995), *Åtstramning och expansion. Den ekonomiska politiken i Sverige 1971-1982*, Lund studies in economic history 2, Lund university press, Lund.
- Bergström, H., (1984), "... mellan dimmors frost och dun - Myterna om Haga," s 92-106 i *Att överskrida gränser. En vänbok till Gunnar Helén*, Natur och Kultur, Stockholm.
- Bergström, H., (1987), *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*, Tiden, Stockholm.
- Bergström, H., (1991), "Devalveringens politiska tillkomst och logik", kapitel 11 i L. Jonung, red., (1991).

- Bergström, H., (1992), "Internationaliseringen kräver mer än anpassning", s 7-34 i *Ge rum för framtiden*, Byggforskningsrådet, 1992.
- Bergström, H., (1993), "Flerpartisamarbete i regering och opposition", s 169-205 i B. von Sydow, m fl, red., (1993).
- Bergström, V., (1969), *Den ekonomiska politiken i Sverige och dess verkningar*, Almqvist-Wiksell, Uppsala.
- Bergström, V. m fl, (1976), *Klarar Sverige kostnadskrisen? Konjunkturrådets rapport 1976-77*, SNS, Stockholm.
- Bergström, V., (1977), m fl, *Politik mot stagflation*. Konjunkturrådets rapport 1977-78, SNS, Stockholm.
- Bergström, V., m fl (1975), *Dags för tillväxt? Konjunkturrådets rapport 1975-76*, SNS, Stockholm.
- Bergström, V., red., (1993), *Varför överge den svenska modellen?*, Tiden, Eskiltuna.
- Bergström, V. och A. Vredin, (1997), "Den svenska modellen är död, leve den svenska modellen!", i V. Bergström, red., *Arbetsmarknad och tillväxt. Tio års forskning med facket*, Ekerlids, Stockholm.
- Blanchard, O., (1997), *Macroeconomics*, Prentice Hall, New Jersey.
- Blendon, R. J. m fl., (1997), "Bridging the Gap between the Public's and Economists' Views of the Economy", *Journal of Economic Perspectives*, 11.
- Bohman, G., (1983), *Så var det*, Bonniers, Stockholm
- Bohman, G., (1984), *Maktskifte*, Bonniers, Stockholm
- Boltho, A., (1994), "Why Do Countries Change Their Fiscal Policies? Western Europe in the 1980s", *Journal of International and Comparative Economics*, 3, 77-99.
- Borchardt, K., (1985), "Can Societies Learn from Economic Crises?", i *German Yearbook on Business History 1984*, edited by the German Society for Business History, Cologne, Springer Verlag, Berlin.
- Bordo, M.D. och L. Jonung, (1998), "A Return to the Convertibility Principle? Monetary and Fiscal Regimes in Historical Perspective. The International Evidence", under utgivning i A. Leijonhufvud, red., *Monetary Theory as a Basis for Monetary Policy*, Macmillan, London.
- Breslauer, G.W., (1991), "What have we learned about learning?" kapitel 21 i G.W. Breslauer och P.E. Tetlock, red., (1991).
- Breslauer, G.W. och P.E. Tetlock, red., (1991), *Learning in US and Soviet foreign policy*, Westview Press, Boulder.
- Bäckström, U., (1994), "Tillgångspriser och stabiliseringspolitik", *Ekonomisk Debatt*, 21, s 451-464.
- Bäckström, U., (1998), "Finansiella kriser - svenska erfarenheter", *Ekonomisk Debatt*, 26, s 5-19.

- Calmfors, L., (1979), "Lärdomar av kostnadskrisen," *Ekonomisk Debatt*, 7, s 541-553.
- Calmfors, L., (1993a), " Lönerna, sysselsättningen och den ekonomiska politiken", s 34-57 i V. Bergström, red., (1993).
- Calmfors, L., (1993b), "Lessons from the Swedish Macroeconomic Experience", *European Journal of Political Economy*, 9, s 25-73.
- Calmfors, L., (1996), "Nationalekonomernas roll under de senaste decenniet - vilka är lärdomarna?", kapitel 12 i L. Jonung, red., (1996).
- Calmfors, L., m fl, (1976), *Den onödiga inflationen*, Trygg-Hansa, Västerås.
- Calmfors, L. och E. Lundberg, (1974), *Inflation och arbetslöshet*, SNS, Stockholm.
- Carlsson, I., (1994), *Tillväxt och rättvisa*, Tidens förlag, Stockholm.
- Castles, F.G., (1990), "The Dynamics of Policy Change: What Happened to the English-speaking Nations in the 1980s?", *European Journal of Political Research*, 18, s 491-513.
- Colander, D. och A.W. Coats, red., (1989), *The Spread of Economic Ideas*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Crafts, N. och G. Toniolo, red., (1996), *Economic Growth in Europe since 1945*, Cambridge university press, Cambridge.
- Dahlfors, G., (1991), "Nationalekonomernas syn på växelkurspolitiken 1973-1985", s 390-401 i L. Jonung, red., (1991).
- Dennis, B., (1983), Anförande vid KF:s Förbundsstämma den 9 juni 1983. Riksbanken.
- Dennis, B., (1985a), "Sveriges ekonomi 1974-1984 - erfarenheter för den ekonomiska politiken", *Vårt ekonomiska läge 1985*, Sparfrämjandet.
- Dennis, B., (1985b), Anförande inför SFO:s bolagsstämma den 23 april 1985. Sveriges Riksbank.
- Dennis, B., (1998), *500 %*, Bokförlaget DN, Falun.
- Dolowitz, D. och Marsh, D. (1996), "Who Learns what from whom: A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, s 343-357.
- Drees, B. och C. Pazarbasioglu, (1998), The Nordic Banking Crises. Pitfalls in Financial Liberalization?, *Occasional paper*, 161, IMF, Washington DC, April.
- Ds Ju 1979:1. *Vägar till ökad välfärd*, ("Bjures-kommissionen"), Justitiedepartementet.
- Edgren, G., m fl (1970), *Lönebildning och samhällsekonomi*, Rabén och Sjögren, Stockholm.
- Eklund, K., (1993), *Hur farligt är budgetunderskottet?*, SNS, Stockholm.

- Eklund, K., (1997), *Vår ekonomi*, Rabén Prisma, Värnamo.
- Eklöf, K., (1990), "Tre valutakriser 1967-1977", *Occasional paper 8*, Sveriges riksbank, Stockholm
- Elmbrant, B., (1993), *Så föll den svenska modellen*, Fischer & Co, Stockholm.
- Etheredge, L.S., (1981), "Government Learning. An Overview", s 73-145 i S.L. Long, red., *The Handbook of Political Behavior*, vol 2, New York: Plenum Press.
- Feldstein, M., (1994), "American Economic Policy in the 1980s: A Personal View," kapitel 1 i M. Feldstein, red., *American Economic Policy in the 1980s*, University of Chicago Press, Chicago.
- Feldt, K.O., (1991), *Alla dessa dagar. I regeringen 1982-1990*, Norstedts, Stockholm
- Feldt, K.O. (1993a), "Att styra som minister - erfarenheterna från 70- och 80-talens regeringar", s 151-168 i B. von Sydow, m fl, red., (1993).
- Feldt, K.O. (1993b), "Förändringens politiska problem", bilaga 7 i bilagedel 1 i SOU 1993:16.
- Feldt, K.O., (1994), *Rädda välfärdsstaten!*, Norstedts, Stockholm.
- Feldt, K.O. (1996), "Ekonomernas inflytande i den ekonomisk-politiska beslutsprocessen", kapitel 10 i L. Jonung, red., (1996).
- Franzén, T. och Hörngren, L., (1991), "Devalveringen 1982 och svensk penningpolitik", kapitel 10 i L. Jonung, red., (1991).
- Fregert, K. och L. Jonung, (1996), "Inflation and Switches between Specie and Paper Standards in Sweden 1668-1931: A Public Finance Interpretation", *Scottish Journal of Political Economy*, 43, nr 4.
- Fälldin, T., (1998), *En bonde blir statsminister. Thorbjörn Fälldin samtal med Arvid Lagercrantz*, Bonniers, Uddevalla.
- Färm, G., (1991), *Carlsson. En samtalsbok med Ingvar Carlsson*, Tidens förlag, Stockholm.
- Gordon, R.J. (1980), "Postwar Macroeconomics: The Evolution of Events and Ideas", s 101-162 i M. Feldstein, red., (1980), *The American Economy in Transition*, University of Chicago Press, Chicago.
- Gylfason, T., red., (1997), *I otakt med omvärlden?*, SNS förlag, Kristianstad.
- Haas, E.B., (1991), "Collective Learning: Some Theoretical Speculations", kap 3 i G.W. Breslauer och P.E. Tetlock, red., (1991).
- Hall, P., red., (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton university press.
- Hall, P., (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25, s 275-296.

- Hansen, B., (1955), *Finanspolitikens ekonomiska teori*, SOU 1955:25, Uppsala.
- Heclo, H., (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, New Haven and London.
- Heikensten, L., (1998), "Den ekonomiska politiken och inflationen." Anförande den 27 maj. Riksbanken.
- Heller, W., m fl., (1968), *Fiscal Policy for a Balanced Economy. Experience Problems and Prospects*, OECD, december 1968
- Henrekson, M., (1992), *Sveriges tillväxtproblem*, SNS, Kristianstad.
- Herin, J. och U. Jakobsson, (1980), "1970-talets stabiliseringspolitik", *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalsskrift*, s 40-51.
- Heymann, D. och A. Leijonhufvud, (1995), *High inflation*, Oxford University Press, Oxford.
- Hood, C., (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Open University Press, Buckingham.
- Hörngren, L., (1992), "Svensk ekonomisk politik under nya förutsättningar", s 65-74 i *Penningpolitik under rörlig växelkurs*, Sveriges riksbank.
- Hörngren, L., (1998), "Om bankkrisens upprinnelse, kommentar till Lars Wohlin", *Ekonomisk Debatt*, 26, s 295-298.
- Ingves, S. och G. Lind, (1998), "Om att hantera en bankkris", *Ekonomisk Debatt*, 26, s 41-54.
- Jakobsson, L., (1973), "Kunde eller borde regeringen ha fört en bättre ekonomisk politik?", *Ekonomisk Debatt*, 1, s 335-338.
- Jakobsson, U., (1994), "Svensk stabiliseringspolitik", i B. Södersten, red., *Marknad och politik*, Dialogos, Lund. Tredje upplagan, 1994.
- Jakobsson, U., (1996), "Ekonomerna, prognoserna och den svenska modellen", kapitel 9 i L. Jonung, red., (1996).
- Jakobsson, U., (1997), "Den svenska devalveringscykeln", *Ekonomisk Debatt*, 25, s 141-54.
- Jervis, R., (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, New Jersey, Princeton University Press.
- Johansson, A.W., (1991), *Europas krig. Militärt tänkande, strategi och politik från Napoleontiden till andra världskrigets slut*, Stockholm.
- Johansson, A.W., (1996), "Johannes Wickmans publicistiska sorti eller den historiska analogins godtycklighet," i U. Carlsson, red., *Medierna i samhället. Igår, idag, imorgon*, Nordicom, Göteborg.
- Johnson, O.E.G., (1997), "Policy Reform as Collective Action", *IMF working paper*, 163, IMF, Washington.
- Jonung, L., (1977), "En stabil stabiliseringspolitik", *Ekonomisk Debatt*, 5, s 7-18.

- Jonung, L., (1983), "Lessons from Swedish Stabilization Policy in the 1970's", *National Westminster Bank Quarterly Review*, s 21-34.
- Jonung, L., (1989), *Inflation och ekonomisk politik*, Dialogos, Lund.
- Jonung, L., (1990), *The Political Economy of Price Controls. The Swedish Experience 1970-1987*, Avebury, Aldershot.
- Jonung, L., (1993), "Kreditregleringarnas uppgång och fall", kapitel 13 i L. Werin, red., (1993).
- Jonung, L., (1994), "90-talets ekonomiska kris i historisk belysning", efterskrift till Erik Lundberg, *Ekonomiska kriser förr och nu, nytgåva*, 1994, SNS Förlag.
- Jonung, L., (1997), "Framtidens stabiliseringspolitik- svensk makropolitik igår, idag och i morgon", kap. 2 i Å. Andersson, red., *Bostadsmarknaden på 2000-talet*, SNS förlag, Kristianstad.
- Jonung, L., red., (1991), *Devalveringen 1982 - rivstart eller snedtändning?*, *Perspektiv på svensk devalveringspolitik*, SNS, Stockholm.
- Jonung, L., red., (1992), *The Stockholm School of Economics Revisited*, Cambridge University Press.
- Jonung, L., red., (1996), *Ekonomerna i debatten - gör de någon nytta?*, Ekerlids, Stockholm.
- Jonung, L., J. Stymne och H. Tson Söderström, (1996), "Depression in the North - Boom and Bust in Sweden and Finland, 1985-1993", *Finnish Economic Papers*, 9, s 55-71.
- Jonung, L. och J. Stymne, (1997), "The Great Regime Shift: Asset Markets and Economic Activity in Sweden, 1985-93", kapitel 1 i F. Capie och G. Wood, red., *Asset Prices and the Real Economy*, Macmillan, London.
- Kragh, B., (1973), "Den svåra stabiliseringspolitiken", *Ekonomisk Debatt*, 1, s 147-162.
- Kratz, A., (1996), *Ingvar Carlsson. Erlanders siste pojke*, Bonnier Alba, Falun.
- Krueger, A.O., (1992), *Economic Policy Reform in Developing Countries*, Blackwell, Oxford & Cambridge.
- Lachman, D., (1994), "Budget Deficits and the Public Debt in Sweden: The Case of Fiscal Consolidation", *IMF Staff Papers*, september, s 502 -516.
- Larsson, S-E., (1998), *Bertil Ohlin*, Atlantis, Lund
- Lebow, R., (1984), "Windows of Opportunity? Do States Jump through them?," *International Security*, 9, s 147-186.
- Leijonhufvud, A., (1968), *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*, Oxford, New York.
- Lewin, L. (1988), *Det gemensamma bästa*, Carlssons, Borås.
- Levy, J.S., (1994), "Learning and foreign policy; sweeping a conceptual minefield," *International Organization*, 48, s 279-312.

- Lindbeck, A., (1968), *Svensk ekonomisk politik. Problem och teorier under efterkrigstiden*, Aldus, Stockholm.
- Lindbeck, A., (1971), "Finanspolitiken som medel för ekonomisk stabilisering," kapitel 13 i A. Lindbeck, *Samhällsekonomisk politik*, Rabén & Sjögren, Stockholm, 1971.
- Lindbeck, A., (1975a), *Svensk ekonomisk politik. Problem och teorier*, Aldus, Stockholm.
- Lindbeck, A., (1975b), "Konjunkturer, politik och utlandsberoende", *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalsskrift*, s 49-61.
- Lindbeck, A., (1997), *The Swedish Experiment*, SNS, Stockholm.
- Lindberg, H. och P. Söderlind, (1991), "Hur trovärdig var den fasta växelkurspolitiken 1982-1990?", kapitel 14 i Jonung, red., (1991).
- Lindgren, H., (1994), "Att lära av historien. Några erfarenheter av finanskrisen", s 7-32 i *Bankkrisen*, Bankkriskommittén, Norstedt, Stockholm.
- Lindgren, R., (1998), "Marknaden som signalsystem för företag och politiker," i M. Sohlman och S. Viotti, red., *Vem styr - politikerna eller marknaden?*, Ekerlids, Stockholm.
- Lundberg, E., (1953), *Konjunkturer och ekonomisk politik*, SNS, Stockholm.
- Lundberg, E., (1968), *Instability and Economic Growth*, Yale University Press, New Haven.
- Lundberg, E., (1981), "Gunnar Strängs ekonomiska filosofi. Personliga iakttagelser och erfarenheter", s 91-115 i F. Nilsson, red., *En bok om och till Gunnar Sträng*, Tidens förlag, Stockholm.
- Lundberg, E., (1983), *Ekonomiska kriser förr och nu*, SNS, Kristianstad.
- Lundberg, E., (1994), *Erik Lundberg. Studies in Economic Instability and Change*. R. Henriksson, red., SNS, Kristianstad.
- Lundberg, E. och B. Rydén, red., (1980), *Svensk ekonomisk politik. Lärdomar från 70-talet*, SNS, Kristianstad.
- Lundberg, E. och B. Rydén, red., (1985), *Ekonomisk politik i förvandling. Hur stabil är stabiliseringspolitiken? Lärdomar från 80-talet*, SNS, Kristianstad.
- Lundberg, E. och A. Wibble, (1970), "'Nymerkantilism' och selektiv ekonomisk politik," i E. Lundberg och T. Backelin, red., *Ekonomisk politik i förvandling*, Norstedts, Stockholm
- Lundberg, E., m fl (1974), *Kris eller konjunkturuppgång*. Konjunkturrådets rapport 1974-75, SNS, Stockholm.
- Lundgren, B., (1998), *När bubblan brast. Om den svåraste finanskrisen i Sveriges historia*, Bokförlaget DN, Stockholm.
- Lönnroth, J., (1988), "Ekonomernas rationella åsiktsbyten 1968-88," *Ekonomisk Debatt*, 16, s 407-412.

- Löwdin, P., (1998), *Det dukade bordet. Om partierna och de ekonomiska kriserna*, skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 128, Uppsala.
- Maddison, A., (1982), *Phases of Capitalist Development*, Oxford university press, Oxford.
- Maddison, A., (1989), *The World Economy in the 20th Century*, OECD, Paris.
- Martin, A., (1979), "The Dynamics of Change in a Keynesian Political Economy: The Swedish Case and Its Implications", kapitel 3 i Crouch, C., red., *State and Economy in Contemporary Capitalism*, Croom Helm, London.
- Matthiessen, L., (1971), "Finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument", kapitel 5 i E. Lundberg, red., *Svensk finanspolitik i teori och praktik*, Aldus/Bonniers, Stockholm.
- Matthiessen, L., (1973), "Finanspolitiken i Sverige: styrka genom stagnation", *Ekonomisk Debatt*, 1, s 19-32.
- May, E.R. (1973), *Lessons of the Past. The Use and Misuse of History in American Foreign Policy*, Oxford University Press, New York.
- Molander, P., (1992), *Statsskulden och budgetprocessen*, Ds 1992:16, Finansdepartementet.
- Mundebo, I., (1983), "Den långa vägen mot ekonomisk realism", kap. 3 i B. Rydén, red., *Makt och vanmakt. Lärdomar av sex borgerliga regeringsår*, SNS, Kristianstad.
- Murray, M., (1982), "Ekonomisk debatt och ekonomisk politik: nationalekonomernas skiftande syn på budgetöverskotten 1973-81", *Tiden*, s 9-15.
- Notermans, T., (1993), "Varför överges arbetarrörelsens värderingar i den ekonomiska politiken?" s 239-267 i V. Bergström, red., (1993).
- Nye, J.S., (1987), "Nuclear learning and US - Soviet security regimes", *International Organizations*, 41, s 371-402.
- OECD (1998), *Why Economic Policies Change Course? Eleven Case Studies*. OECD, Paris.
- Oliver, M.J., (1997), *Whatever Happened to Monetarism? Economic Policy-Making and Social Learning in the United Kingdom since 1978*, Ashgate, Aldershot.
- Olofsson, T. och L. Tobisson, (1993), "Riksbanken och prisstabiliteten", *Ekonomisk Debatt*, 21, s 509-518.
- Palme, O., (1970), "Ekonomisk-politiska problem", *Affärsvärlden/Finansstidningen*, nr 1-2, s. 8-9.
- Pekkarinen, J., (1989), "Keynesianism and the Scandinavian Models of Economic Policy", kapitel 12 i P. Hall, red., (1989).
- Persson, G., (1997), *Den som är satt i skuld är icke fri. Min berättelse om hur Sverige återfick sunda statsfinanser*, Atlas, Uddevalla.

- Persson, M., (1990), "Vad kan en finansminister göra?" i T. Persson och A. Vredin, red., (1990).
- Persson, M., (1996), "Swedish Government Debts and Deficits, 1970-1995", *Swedish Economic Policy Review*, 3, s 21-59.
- Persson, T., (1990), "Stabiliseringspolitikens möjligheter: En instabil historia", i T. Persson och A. Vredin, red., (1990).
- Persson, T., (1993), "Centralbankens ställning - teori, erfarenheter och slutsatser för Sverige", bilaga 2 till SOU 1993:20 (Riksbanksutredningen).
- Persson, T., och A. Vredin, red., (1990), *Inflation, arbetslöshet och stabiliseringspolitik*. Ekonomiska Rådets årsbok 1989, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Ramaswamy, R. och J. H. Green, (1995), "Recession and Recovery in the 1990s", kapitel 2 i D. Lachman, m fl, *Challenges to the Swedish Welfare State*, Occasional paper, 130, IMF, september.
- Rivlin, A., red., (1987), *Den svenska ekonomins framtidsutsikter*. (Brookingsrapporten), SNS, Uddevalla.
- Rodrik, D., (1993), "The Positive Economics of Policy Reform", *American Economic Review*, 83, s 356-361.
- Rose, R., (1990), "What is Lesson-Drawing?", *Journal of Public Policy*, 11, s 3-30.
- Rose, R., (1993), *Lesson-drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space*, Chatham House Publishers, New Jersey.
- Rydén, B., red., (1979), *Mot nya förlorade år?*, Konjunkturrådets rapport 1979-80, SNS, Stockholm.
- Rydén, B., red., (1980), *Stabiliseringspolitik för 80-talet*, Konjunkturrådets rapport 1980-81. SNS, Stockholm.
- Rystad, G., (1982), *Prisoners of the Past? The Munich Syndrome and Makers of American Foreign Policy in the Cold War Era*, Studier utgivna av Kungl. Humanistiska Vetenskapssamfundet i Lund, 1981-1982:2.
- Sargent, T., (1982), "The Ends of Four Big Inflations," i R. Hall, red., *Inflation*, Chicago university press, Chicago.
- SOU 1955:25, *Finanspolitikens ekonomiska teori*, Finansdepartementet.
- SOU 1961:42. *Mål och medel i stabiliseringspolitiken*, Finansdepartementet.
- SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik*, (Lindbeck-kommisionen), Finansdepartementet.
- SOU 1993:20. *Riksbanken och prisstabiliteten*, Finansdepartementet.
- SOU 1996:14. *Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmarknadens område*, Finansdepartementet.
- SOU 1997:66. *Statsskuldspolitiken*, Finansdepartementet.

- Stein, H., (1969), *The Fiscal Revolution in America*, University of Chicago Press, Chicago.
- Stenelo, L., (1980), *Foreign Policy Predictions*, Studentlitteratur, Lund.
- Svensson, L., (1992), "Mål och indikatorer under rörlig växelkurs", s 15-24, *Penningpolitik under rörlig växelkurs*, Sveriges riksbank.
- Svensson, L., (1994a), *Penningpolitiska alternativ för Sverige*, bilaga 14 till LU 95.
- Svensson, L., (1994b), "Fixed Exchange Rates as a Means to Price Stability: What have we learned?", *European Economic Review*, 38, 447-468.
- Svensson, T., (1996), *Novemberrevolutionen. Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985*, ESO-rapport, Ds 1996:37, Finansdepartementet.
- Söderström, H. Tson., (1990), "Stabiliseringspolitiska lärdomar och framtidsperspektiv", bidrag i B. Södersten, red., *Marknad och politik*, Dialogos, Lund, 2:a reviderade upplagan, 1990.
- Söderström, H. Tson., (1993), "Finland's economic crisis: Causes, present nature, and policy options", i C. Bordes, D. Currie, och H. Tson Söderström, (1993), *Three Assessments of Finland's Economic Crisis and Economic Policy*, Bank of Finland, Helsinki. Se också kapitel 11 i Söderström (1996).
- Söderström, H. Tson., (1995), "Realräntechock, skuldsanering och budgetunderskott. En balansräkningsanalys av den svenska depressionen." *Ekonomisk Debatt*, 23, s 189-202.
- Söderström, H., (1996), *Normer och ekonomisk politik*, SNS, Kristianstad.
- Söderström, H., utg., (1985), *Vägen till ett stabilare Sverige*, Konjunkturrådets rapport 1985, SNS, Stockholm.
- Söderström, H., utg., (1986), *Nya spelregler för tillväxt*, Konjunkturrådets rapport 1986, SNS, Stockholm.
- Söderström, H., red., (1993), *Fast kurs med flytande krona*, Konjunkturrådets rapport 1993, SNS.
- Söderström, H., red., (1994), *Välfärdsland i ofärdstid*, Konjunkturrådets rapport 1994, SNS.
- Tanzi, V., (1997), "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective", *IMF working paper* 114, Washington.
- Ullenhag, K., (1998), *I takt med tiden. SNS åren 1948-1998*, SNS, Borås.
- Werin, L., (1973), "Kan Sverige devalvera?", *Ekonomisk Debatt*, 1, s 101-110.
- Werin, L., (1993), red., *Från räntereglering till inflationsnorm*, SNS Förlag.

- Westerberg, B. och S. Westerberg, (1983), "Borgerlig ekonomisk politik under sex år - en studie i rött och blått", *Ekonomisk Debatt*, 11, 89-97.
- Wibble, A., (1994), *Två cigg och en kopp kaffe*, Ekerlids, Kristianstad.
- Wibble, A., (1996), "Ekonomerna och 90-talskrisen", kapitel 11 i L. Jonung, red., (1996).
- Wihlborg, C., (1993), *Del III. Valutapolitiken* i L. Werin, red., (1993).
- Williamson, J., red., (1994), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington DC.
- Vinde, P., (1981), "Finansministern", s 163-178 i F. Nilsson, red., *En bok om och till Gunnar Sträng*, Tidens förlag, Stockholm.
- Wohlin, L., (1991a), "Kommentar", s 312-16 i L. Jonung, red., (1991).
- Wohlin, L., (1991b), "Svensk valutapolitik - tillbakablick och framtid i ett integrerat Europa", kapitel 15 i L. Jonung, red., (1991).
- Wohlin, L., (1998), "Bankkrisens upprinnelse", *Ekonomisk Debatt*, 26, 21-30.
- von Sydow, B., m fl, red., (1993), *Politikens väsen. Idéer och institutioner i den moderna staten*, Tidens förlag, Stockholm.
- Åberg, C. J., (1997), *Ett svårskött pastorat. Hur förnya svensk politik?*, SNS förlag.
- Östergren, B., (1984), *Vem är Olof Palme?*, Timbro, Södertälje.
- Östlind, A., (1945), *Svensk samhällsekonomi 1914-1922*, Stockholm.

**Looking ahead through the Rear-View
Mirror. Swedish Stabilisation Policy as a
Learning Process, 1975-1995.
A Summary**

By Lars Jonung

Contents

1	Introduction	273
2	The learning process: an overview	278
3	The learning process among policy-makers	284
3.1	The driving force behind the learning process	284
3.2	The timing of learning	286
3.3	The sources of information	287
3.4	The character of the learning process	291
3.5	The macroeconomic consequences of the 294 learning process	
3.6	Did politicians learn to learn?	297
4.	The learning process among economists	299
4.1	The timing of learning	299
4.2	The sources of information	301
4.3	The character of the learning process	303
5.	Conclusions	304

Tables and figures

Table 1	The policy learning process 1970-97 Major conclusions.	307
Table 2	The use of the term “lessons” by economists.	309
Figure 1	The Policy-learning Process. A simplified picture	310
Appendix 1	Alternative explanations for the stabilisation policy switches 1970-1995.	311

1 Introduction

The aim of this study is to explain the sequence of policy switches that characterise Swedish stabilisation policy during the period 1970-95. During these years, the goals, instruments and restrictions of stabilisation policy underwent a series of changes. In rough outline, the process can be described as follows. In the beginning of the 1970s, stabilisation policy had a number of goals: a fixed exchange rate for the krona, external balance, full employment, low inflation, high growth and “low” interest rates. The arsenal of policy instruments included, apart from general measures, a number of selective ones. The scope of policy action was determined by Sweden’s adherence to the Bretton Woods-system, that is by the fixed exchange rate for the krona. Capital and exchange controls shielded the Swedish capital market from the rest of world allowing the policy authorities far-reaching powers to regulate domestic economic activity. Behind this financial wall domestic financial markets were strictly controlled by the Riksbank and the ministry of finance.

Optimism regarding the potency of economic policy was widespread and shared by the political parties and by the economics profession. There was a firm belief that the Swedish economy could be successfully managed by the political system.¹ Stabilisation policy was seen as a guarantee for a high level of demand and thus of full employment, more or less independent of the business cycle and the character of disturbances impinging on the domestic economy. The favourable economic performance during the 1950s and 1960s – the golden years of high growth, low inflation and full employment – was regarded as proving the efficiency of “active” stabilisation policies. As a consequence, the level of ambition for stabilisation policy was “high”, inspired by both the macroeconomic outcome and by the development of theories regarding fiscal and monetary policy. Included in this optimism was the belief in “fine tuning” with the help of selective instruments.

The dominating approach to stabilisation policy, or “the policy paradigm”, was based on Keynesian theory. During the post-war period, this emerged as the prevailing theory, reinforced by ideas from the Stockholm School of Economics. This theory provided the basis for the actual framing of stabilisation policy – it was “the policy model” adopted by

¹ Optimism concerning the power of policy extended beyond economic policies to include all areas of political control within Swedish society.

policy-makers - as well as the foundation for academic research on stabilisation policy, being “the theory model” used by university economists.²

Over the course of the last 25 years, this picture has been erased. A new view regarding the strategy for stabilisation policy has replaced the view that prevailed around 1970. The goals for stabilisation policy have changed, as have the priorities between goals. The fixed exchange rate has been replaced with a floating exchange rate for the krona. The monetary policy goal – more or less the only goal for the Riksbank – has, since 1993, been set as a target of 2 per cent inflation per annum within an interval of one percentage point. At present, the primary goal of fiscal policy is to create a surplus in the central government budget over the course of the business cycle and, in the long run, to reduce public debt as a share of GDP. The counter-cyclical aspect of fiscal policy has been pushed aside.

The old set of instruments has been replaced with a new one. The selective instruments and regulations have more or less disappeared. The system of investment funds that once received international praise has been buried. The framework for stabilisation policy has changed significantly, mainly through the deregulation of financial markets. Monetary policy now focuses solely on setting the short-term interest rate on “deregulated” financial markets. The Riksbank has recently been granted a more independent position from the government and the parliament. The budget process in the Swedish parliament is managed with the help of new budget legislation restricting the scope of fiscal policy.

The earlier optimism regarding the possibilities to “fine-tune” the economy has given way to a sceptical attitude towards an “active” and selective policy. This new view has found support from new theories regarding stabilisation policy and from the policy experiences during the last quarter of the century. Macroeconomic events since the beginning of the 1970s have been a source of disappointment. Growth in the Swedish economy has fallen during the last twenty-five years compared with the 1950s and 1960s as well as growth in other OECD countries. The 1970s and 1980s was a period of extensive and volatile inflation. During the 1990s, unemployment has reached a high and seemingly lasting level. Sweden has been marred by three devaluation cycles during the last twenty-five years.

² The concepts of the “policy model” and the “theory model” are discussed by Pekkarinen (1989). In Sweden, economists at the universities and the framers of fiscal policy were probably more in agreement with each other than in most other OECD countries. See for example Lundberg (1968), who commends the “economically enlightened” Swedish politicians.

How should this process of changes in the goals, instruments and restrictions, in short, in the strategy for stabilisation policy, be explained? The theoretical literature regarding economic policy gives little guidance as traditional theories are based on the analysis of policy behaviour within given structures and with given policy preferences. Thus it has little to say about a course of events in which those responsible for stabilisation policy have changed strategy or paradigm for their policy.

The empirical literature regarding policy changes provides some assistance. It emphasises a number of driving forces behind policy switches, such as a serious crisis, which undermines the credibility for the old approach, the existence of a promising alternative to established policy and decision-makers with exceptional will-power and ability to enforce a new policy. As a rule, this literature highlights single episodes such as changes in the stabilisation policy in Sweden and the USA during the depression in the 1930s, in the USA and the United Kingdom during the 1980s, in Latin America in connection with different stabilisation programs and, in later years, the conversion from a planned economy to a market economy in the former Soviet Union.

Because of this strong focus on *single* episodes, the literature is not systematic. It does not seek to explain a *sequence* of switches similar to that occurring in Sweden during the last quarter of the century and make generalisations based on such a course of events. Overall, economists have not expressed much interest in policy switches.³ This field of research has mainly been the domain of economic historians, historians and political scientists.⁴

A striking feature of the evolution of Swedish stabilisation policy, at least since the beginning of the 1970s, is the close relationship between the policy of the past and the present: changes in policy represent reactions to earlier policies. This perspective invites studies of processes that link the behaviour of policy-makers over time. An approach has recently been developed based on the concept of “policy learning” or “lesson-

³ The fields of economic history and of economic thought are exceptions. Switches in stabilisation policy provide a fertile field for studies of how new theories and ideas force the retirement of old ones. The 1930s in Sweden are an example of this. The emergence of the Stockholm School of Economics, the fiscal activism of the 1930s and the Riksbank's price stabilisation program of 1931 have been examined in several contributions.

⁴ Lately, economists have developed more formalised “rigorous” studies of policy switches. See, for example, Alesina and Drazen (1991), Johnson (1997) and Rodrik (1993). Rodrik (1993, p.356) argues that policy switches are “too interesting to leave to political scientists”, that is economists should devote more attention to this phenomenon.

learning”, mainly by American political scientists. They have focused primarily on changes in US defence and foreign policies.⁵ Studies of stabilisation policies have hitherto been very few.⁶

The literature on policy learning is adopted in this study as a framework for the analysis of Swedish record. Policy learning is defined in the following manner. Those responsible for the framing of stabilisation policy, the policy-makers, learn as they consciously adjust their goals and instruments by taking into consideration earlier experiences and new information.⁷ This definition of “learning” does not claim to be exact and precise. The approach is used here as a method to structure the analysis of the sequence of stabilisation policy switches between 1970 and 1995.

From this perspective, policy switches become the result of learning or, to be more precise, of relearning, i.e. revising old notions regarding the choice of suitable goals, instruments, priorities, strategies and institutions for stabilisation policy. This approach has not been applied systematically to the study of Swedish stabilisation policy – nor to the study of stabilisation policy of other countries.

This study focuses on two groups that have had the predominant influence over the framing of Swedish monetary and fiscal policy: first and foremost, on politicians responsible for the direct conduct of policy, both in power and in opposition, and second, on economists who have interpreted the effects of actual policies and who have produced advice regarding present and future measures. Economists have influenced policy “indirectly” as advisors, commentators, debaters, experts on public and private commissions and as researchers. They have functioned as “policy entrepreneurs” or “policy brokers” by formulating alternatives to the old policies.⁸ It is extremely difficult to measure the extent of influence exerted by the economics profession. However, we are content with establishing that economists and politicians have continuously been involved in debate and discussion with each other regarding stabilisation policy and that economists have influenced policy.⁹

⁵ The policy learning literature usually deals with the lessons from Munich, Pearl Harbour, the Korean War, the Vietnam War and other “traumatic” events. See for example Bennet and Howlett (1992), Levy (1994), May (1973) and Stenelo (1980).

⁶ Two studies of Thatcher’s economic policy are explicitly based on “social learning”, see Hall (1993) and Oliver (1997).

⁷ There are a large number of definitions of “learning”. The definition chosen above is in agreement with the main body of the literature on policy learning.

⁸ These terms are taken from Levy (1994, p. 300).

⁹ The actual influence of economists on policy during the 1980s and 1990s is discussed by, among others, Feldt (1996), Jakobsson (1996), Söderström

For several reasons, the Swedish experience is exceptionally well suited to examine from a policy learning perspective.¹⁰ First, participants in the stabilisation policy process have frequently documented their experiences and views. This is the case for both politicians and economists.¹¹ In other words, the traditional openness of Swedish society facilitates the analysis of policy learning.

Second, the structure of the political system has allowed Swedish politicians to test different stabilisation strategies more immediately and more consistently than their fellow politicians in other countries. The power over fiscal and monetary policy has been strongly concentrated to the central government during the major part of the period studied here. As a rule, the government has been able to count on support from the legislative assembly, the parliament, for its measures. The scope for action regarding stabilisation policy has been strikingly large. During the years 1970-95, there were no restrictions on fiscal policy in the form of, for example, limits on the budget deficit or on public debt.¹² The Riksbank has been subject to close political control.¹³ This institutional setup is part of the reason why policy activism became so extensive in Sweden during the years 1970-95 compared with the international pattern.

(1996) and Wibble (1996). Lundberg (1968) believes that the role and influence of Swedish economists has been strong from an international perspective.

¹⁰ Several researchers have noted that empirical research regarding learning processes is faced with the difficult problem of finding relevant observations. This also applies to Swedish stabilisation policy, although to a lesser extent than is the case for other countries and other policy areas.

¹¹ The memoirs of Kjell-Olof Feldt, minister of finance 1982-1990, provide the most prominent example of the openness in the Swedish stabilisation policy debate. His book is an important source for understanding the conduct of economic policy during the 1980s. See also the memoirs of Bengt Dennis (1998), head of the Riksbank 1982-1994, of Bo Lundgren (1998), minister of taxation 1991-1994, and of Anne Wibble (1994), minister of finance 1991-1994.

¹² Erik Lundberg (1968) considered such restrictions to be a sign of superstition and ignorance in the field of stabilisation policy. Assar Lindbeck furthered similar thoughts in the debate regarding the budget deficit in the beginning of the 1970s. Today, restrictions of this kind form part of the main body of conventional view.

¹³ The devaluation in October 1982 is an excellent example of the power of the government. Immediately after the election but before taking any other steps, the new Social Democratic government was able to order the Riksbank to carry out a devaluation that originally had been planned at 20 per cent. The devaluation was formally carried out by the Riksbank Governor, Lars Wohlin, who had been appointed by the non-socialist government. After the outcome of the 1982 election, he considered himself to be a "non-political official".

Third, the dominating “activist” Keynesian philosophy contributed to Sweden becoming a laboratory for stabilisation policy experiments during the last quarter of the century. This laboratory produced a rich harvest of experiments.¹⁴ The outcome and interpretation of these experiments became the central part of the learning process.

2 The learning process: an overview

The different elements of the learning process during the years 1970-95 are summarised in Figure 1. The figure is based on separating the course of events into four stages. The first stage consists of a macroeconomic disturbance, see column (1), which - with a time lag - triggers a policy reaction aimed at counteracting the original disturbance – see column (2). In this second stage, the policy reaction is determined by the lessons obtained from the period/crisis immediately preceding in time. Gradually the policy-response affects the macro-economy in stage 3 – see column (3). Eventually, and in this case the time lag can be considerable, economists and politicians evaluate the effects of the policy measures. In this process they learn the lessons of the past, i.e. they revise their opinion concerning the proper policy response. This learning determines the policy reaction when the next macroeconomic disturbance hits the economy.¹⁵ Learning is a continuous process, as indicated in the lower part of Figure 1. When the next crisis hits the Swedish economy in the future, the policy reaction will be determined by the lessons gained from the crisis in the beginning of the 1990s. Stabilisation policy is “event-driven” according to Figure 1, driven by exogenous macroeconomic disturbances.

The learning process can be described in more detail in the following way; see Figure 1 summarising the process in four episodes. These episodes are: (1) the policy of restraint and “the lost years” between 1970 and 1973, (2) the OPEC I crisis with the policy of bridging-over and of devaluations between 1973 and 1979, (3) the OPEC II crisis with the “super-devaluation” between 1979 and 1985, and (4) the crisis in the 1990s preceded by deregulation and overheating between 1985 and 1995. The policy during each episode is strongly influenced by the les-

¹⁴ The literature about policy learning emphasises the connection between experiments and learning processes.

¹⁵ Is the generally accepted view of the actual policy effects the “correct” one from a scientific point of view? We do not address this issue. For our study it suffices to establish that in time a common interpretation or “learning” crystallises from each economic crisis.

son from the preceding one. Each episode triggers new learning which affects policy behaviour during the next episode or stage.

The process commences during the years 1970-72. At that time, the then social democratic government introduced a tight fiscal and monetary policy aimed at reducing the outflow of foreign reserves, holding down inflation, improving the current account and limiting the expansion of the public sector. This policy reaction was based on the lessons from the Bretton Woods system. Within this institutional framework, a currency outflow required domestic tightening.

The contractionary policy gives rise to heated criticism from the opposition and economists – the debate about what is commonly referred to as the “lost years”. The opposition bases its arguments on a Keynesian perspective. They assert that fiscal policy should be more expansionary in order to counteract the rise in unemployment registered in 1971-72. The views held by the minister of finance are considered outdated. The criticism, which undermines the credibility of the government, in combination with a fall in its poll ratings, contributes to a move towards expansion from the end of 1972. The prime minister Olof Palme forces the minister of finance to abandon the policy of restraint. (This is the first episode illustrated in Figure 1.)

The next major macroeconomic disturbance is the first oil price shock 1973-74, OPEC I. The lesson from the “lost years” now influences the policy response of the government. It is reluctant to counteract the OPEC I crisis with a tight policy stance.¹⁶ Instead, the Swedish reaction is determined by the belief that it is possible to avoid, to “bridge over”, the expected international downturn by expansionary fiscal policy. All parties support the policy of “bridging-over” – possibly the most pronounced Keynesian experiment in any of the OECD-countries during the 1970s. The influential SNS Economic Policy Group, established by a private think-tank in 1974, initially supports the bridging-over strategy.

The policy of bridging-over turns eventually into a failure. After an initial positive effect, it results in a growing budget deficit, an increased tax burden, a deficit in the current account and a serious “cost crisis”, that is a severe loss of competitiveness of Swedish exports, which breaks out in 1977. The acute crisis is arrested by two “defensive” devaluations in 1977 and a policy of fiscal restraint during 1978. Prior to the 1979

¹⁶ See for example Hans Bergström (1984, p. 105): “The experience of the “lost years” of 1971-72 were too close in time to allow for any possibility of liberation from the one-sided Keynesian thinking that had been rendered inadequate by the oil crisis. This was in particular true for the country’s collective body of economists who keenly applauded a more expansionary fiscal policy.”

election, however, stabilisation policy again becomes expansionary. (See the second episode illustrated in Figure 1.)

The next macroeconomic shock has its origins in the second oil price shock (the OPEC II crisis) of 1979-80. The lessons from the OPEC I crisis and the cost crisis triggers a different policy reaction than during the OPEC I crisis. Fiscal policy is tightened and various austerity packages are introduced. At an earlier stage than during the OPEC I crisis, the krona rate is changed. In September 1981, the krona is devalued by 9 per cent. The non-socialist government goes to the polls on a program of restraint in the autumn of 1982.

The social democratic opposition campaigns against the policy of restraint, against the “belt-tightening”. Back in power after winning the 1982 election, the new social democratic government carries out a large devaluation of 16 per cent in October 1982. This “aggressive” super-devaluation, planned during the years of opposition, summarises the lessons from the OPEC I crisis and from the depreciations of the krona of 1931 and 1949, which were regarded as successful. The devaluation of 1982 can be described as an “offensive” devaluation with the aim of “kick-starting” the Swedish economy; a plan without parallel in the history of Swedish stabilisation policy.

The policy of bridging-over in the years 1974-76 was based on fiscal expansion and a fixed exchange rate for the krona. In October 1982, the idea is to make use of an expansionary monetary policy and a tight fiscal policy. The policy mix changes, but not so the basic idea that Sweden can diverge from or “avoid” international economic developments. The belief in domestic expansionism – in a Swedish approach different from the international pattern - is still strong.

The devaluations in 1981 and 1982 contribute to rapidly increasing prices, wages and profits, which become major problems for stabilisation policy during the years to follow. These inflationary impulses are met by the use of price controls, attempts at income policies and the introduction of collective wage-earner funds.

The experience of the devaluation policy contributes in time to a new majority view on stabilisation policy. Economists with increasing conviction recommend a fixed exchange-rate policy or a hard currency strategy, i.e. a policy that does not accommodate negative disturbances through exchange-rate adjustments. Sweden should convert to a low inflation strategy by a credible commitment to a fixed exchange rate. In this way, Swedish inflation will follow the lower rate of inflation which is assumed to prevail among its trading partners, in particular Germany. Further, a number of institutional reforms are proposed in order to strengthen the credibility of the hard currency approach. The fixed exchange rate for the krona should function as a nominal anchor with

which low Swedish inflation can be achieved. This new lesson, proposing a rule-based macroeconomic policy, is mainly brought out in a number of reports from the SNS Economic Policy Group in the mid 1980s. It will eventually be embraced by both political camps. (See episode 3 in Figure 1.)

The course of events leading to the next deep macroeconomic crisis can be traced back to November 1985, shortly after the general election, when the Riksbank decides to deregulate the domestic credit market.¹⁷ At this point, the Riksbank changes the instruments for its policy but retains a fixed exchange rate as its most important intermediary goal. During the following years, the demand for and the supply of credit increase markedly. The real rate of interest - adjusted for taxes, inflation and inflationary expectations - becomes negative for many borrowers. The prices of assets, such as shares and real estate, rise drastically without any counteractive measures being taken through monetary and fiscal policy during the years 1986-89. The scope of action of the Riksbank is limited because of its commitment to maintain the fixed exchange rate for the krona. Due to political reasons, the minister of finance feels prevented from tightening fiscal policy. Initially, the rapid expansion of lending does not cause undue concern.

Prices and wages rise sharply, particularly during 1988 and 1989. Registered unemployment stands at less than two per cent during 1989-90. The competitiveness of the Swedish export industry is undermined. The Swedish economy enters into what is classified as the “over-heating”, an economy with high inflation from an international perspective, with exceptionally low unemployment and with a disadvantageous cost development. The over-heating contributes to speculation (“interest rate crisis”) against the fixed exchange rate for the krona at the end of the 1980s and in the beginning of the 1990s.

Around 1991, the boom turns into a deep recession, the most severe in the post-war era, different from the OPEC I and II crises. It is basically a financial crisis due to a rapid rise in the real rate of interest caused by a set of impulses; the international increase in the real rate of interest due to the German reunion in 1989-90, “the tax reform of the century” which makes household borrowing more expensive, and a decline in Swedish inflation. Private sector savings increase markedly, de-

¹⁷ The financial deregulation during the 1980s is sometimes singled out as the cause behind the financial crisis in the 1990s. This is a misleading causal analysis, however, as the crisis in the beginning of the 1990s was not the result of the decision taken in November 1985 to deregulate. A large number of other decisions had to be taken in order for the crisis in the 1990s to occur, of which the deregulation was an important initial decision.

manding an adjustment via reduced public savings and/or via the exchange rate of the krona, i.e. through a depreciated exchange rate.

The sharp rise in the real rate of interest, “the real rate shock”, undermines the stability of the financial system. Asset inflation turns into asset deflation. Investment activities, in particular within the construction sector, collapse while unemployment increases. The budget deficit accelerates. In real terms, national income declines three years in a row – a unique pattern without parallel in Sweden during the 20th century.

The lessons from the devaluations undertaken between 1977 and 1982 determine initially the reactions of the political establishment to the course of the crisis of the 1990s. Stabilisation policy is rigidly committed to maintaining a fixed exchange rate for the krona, the idea being that Sweden shall move from being a high inflation country to becoming a low inflation country. The commitment to the fixed exchange rate for the krona is demonstrated in the Budget Bill of 1991 presented by the social democratic government, and by the decision to link the krona to the ECU in May 1991. The super-devaluation of 1982 had been trumpeted as a once-and-for-fall devaluation, the last of its kind. According to political will and rhetoric, devaluation is supposed to be a thing of the past.

Politicians, the ministry of finance and the Riksbank as well as the main body of economists initially lack a proper diagnosis of the 1990s crisis, and subsequently lack an appropriate recipe for how it should be dealt with. Official forecasts show significant errors. Decision-makers – both within the social democratic government up until the election defeat in September 1991, and within the incoming non-socialist government – note how they are caught unaware and how surprised they are at the speed and depth of the crisis. Kjell-Olof Feldt, minister of finance during the latter half of the 1980s, writes that “there was not enough insight into the severity of the situation until it was too late and the catastrophe was a fact” (Feldt, 1994, p. 52).¹⁸ The acute crisis is resolved when the Riksbank is forced to abandon its defence of the fixed exchange rate of the krona in November 1992 by allowing the krona to float.

The 1990s crisis contributes to a revision of the lessons gained in the 1980s. A new and fundamental lesson regarding monetary policy after the failed defence of the krona is that a fixed exchange rate for the krona is difficult to uphold in a world of internationally well integrated financial markets and when other countries have converted to floating exchange rates. The Riksbank did not imagine such an international environment when it carried out its deregulation in 1985-89. The old goal of

¹⁸ This is apparent in several accounts by policy-makers. See Dennis (1998), Lundgren (1997) and Wibble (1994).

the monetary policy, the fixed exchange rate for the krona, is replaced with a new one in January 1993, i.e. that of a low inflation norm or a price stability rule. Another lesson gained from the high inflation of the 1980s is that the Riksbank is granted a more independent position from January 1, 1999. This legislation is also part of the Swedish convergence to the rules of the European Monetary Union.¹⁹

After the acute crisis of the 1990s and the large budget deficits following in its wake, fiscal policy is focused on budgetary consolidation. Balancing the budget becomes the primary target for fiscal policy against the background of the extreme rise in public debt in the early 1990s, the largest of its kind among OECD countries. In order to create more stringent budget discipline, new legislation regarding the budget is introduced during 1996, allowing a ceiling on government expenditures.

According to Figure 1, the different policy switches can be described as a series of interconnected experiments where the interpretation of the outcome of the experiments form the core of the learning process. Each episode is an experiment that, with time, results in new lessons demonstrating a feedback between the present policy and the policy of the past. Thus, stabilisation policy is characterised by a strong “path dependency” as policies are related over time through the backward-looking behaviour of the policy-makers.

¹⁹ A lesson gained from the financial crisis was that a similar crisis should properly be counteracted with a floating exchange rate and temporary government assumption of parts of the debt burden of the private sector. This insight was forced by the acute crisis upon the policy-makers.

3 The learning process among policy-makers

So far the evolution of stabilisation policies during the years 1970-95 is interpreted as a process where the policy-makers learned to redefine their goals, instruments and restrictions in light of the perceived successes and failures of their policies, that is, in light of new lessons. They are learning from experience.

The analysis can be taken further as a number of more specific conclusions regarding the learning process of politicians and economists can be identified. These are described below in terms of five central aspects: (1) the driving force behind the learning process, (2) the timing of learning, (3) the sources of information, (4) the character of the lessons, and (5) the macroeconomic consequences of the learning process. These aspects have been selected from the literature on policy learning.²⁰ In addition, the issue whether Swedish policy-makers learned to learn is also examined.²¹ Table 1 provides a summary of the conclusions.

3.1 The driving force behind the learning process

The fundamental driving force which initiated policy learning was the negative disturbances or shocks that struck the Swedish economy beginning in the 1970s. These impulses should be viewed in the context of macroeconomic developments during the Bretton Woods period. After the Korea boom, the 1950s and 1960s were a “calm” period, where the cyclical swings in economic activity were fairly small and anticipated. With this experience, the established approach towards macroeconomic shocks became one where these could and should be dealt with by a countercyclical policy focused on controlling demand at an aggregate and at a regional selective level. The purpose was to keep the Swedish economy within the “narrow band” of full employment, between high inflation and unemployment.

²⁰ See, for example, Bennett and Howlett (1991), Levy (1994) and Oliver (1997).

²¹ The learning process extended not only to leading politicians in government and the opposition. The lessons became part of the interpretation of macroeconomic developments among the media, voters and general public. How these lessons were spread among the political elite and voters is not treated in this report. On this issue see for example Blendon et al (1997), Becker and Jonung (1998) and Colander and Coats (1989).

The new features of the macroeconomic disturbances of the 1970s and 1980s were their strength and nature. The strength of the impulses was greater than earlier, creating larger cyclical amplitude than during the 1950s and 1960s. The disturbances did not originate from the demand side, instead they came mainly from the supply side, primarily in the form of significant and unexpected changes in relative prices. The OPEC I and OPEC II crises had their origin in oil price increases. The deep crisis of the 1990s can be traced to a sharp rise in the real rate of interest during the “boom and bust” cycle in the late 1980s and the early 1990s.

Another source of disturbances was the framing of stabilisation policy, which in some cases had a destabilising effect. The policy of bridging-over put the Swedish economy onto an unsustainable course. The super-devaluation of 1982 probably took place when the economy may be described as being in “equilibrium“, thereby setting the stage for a strong inflationary stimulus. Stabilisation policies created the overheating of the latter half of the 1980s and the financial crisis at the beginning of the 1990s. The ambitious attempts to stabilise the Swedish economy thus contributed to the macroeconomic imbalances.

The macroeconomic disturbances were unexpected and unknown to contemporary politicians and economists. In their efforts to understand and to stabilise the course of events, they became part of a learning process. Thus the learning process was “endogenous“, mainly determined by the interpretation of the results of previous policies. The shocks to the domestic economy became the exogenous factor in the learning process. The behaviour of politicians and the analyses of economists were primarily reactive, a reaction to previous external events, crises or developments.

3.2 The timing of learning

The learning by the policy-makers took place primarily during and after acute economic crises. The following examples illustrate how crises brought about the acceptance of alternative strategies. The OPEC I crisis served as a justification for the policy of bridging-over. However, as Swedish exports declined due to loss of competitiveness, the Riksbank was forced to devalue the krona in 1977. The OPEC II crisis led to a relearning, where devaluations and a tightening of fiscal policy were implemented at an earlier stage than during the OPEC I crisis. During the government crisis in February 1990, the social democratic government proposed a series of measures that had not been previously openly considered within the party, like restrictions on strikes. The fall of the Swedish krona in 1992 contributed to the Riksbank decision not to return to a fixed exchange rate for the krona but to accept a flexible exchange rate.

In some cases the crises eliminated the established strategy for stabilisation policy and resulted in new alternatives. The devaluation in autumn 1977 forced the krona to be withdrawn from the European exchange rate co-operation, commonly known as “the snake”. The fall of the krona in November 1992 meant that a fixed exchange rate no longer remained a credible alternative for monetary policy. The rapid increase in public debt during the crisis of the 1990s made it difficult to continue a policy of large budget deficits.

On several occasions, the planning for parliamentary elections gave rise to a new strategy for stabilisation policy. The social democratic internal planning for the election in September 1982 included an “offensive” devaluation that was implemented in October 1982. The conservative and liberal parties set up a program for economic growth and structural change prior to the 1991 election, *A New Start for Sweden*. This served as the basis for the policy of the Carl Bildt government following the election victory of the non-socialist parties in September 1991.

The crises functioned as important dividing lines or catalysts for the stabilisation policy learning process in different ways. First, an acute crisis forced the policy-makers to evaluate the existing policy and alternatives to it. Secondly, a crisis could eliminate a policy alternative and in that way force a new policy choice. Thirdly, a crisis often provided strong incentives to subsequently appoint investigations and commis-

sions, both within the public and private sectors.²² These evaluations could break ground for new ideas and in time contribute to a policy switch.

The above results regarding the timing for learning coincide well with the established views in the literature on policy learning. As a rule, it emphasises that some form of major event, a national crisis or a substantial shock, triggers policy learning. When all is quiet on the policy front, the incentives to learn and implement new ideas are significantly weaker.²³

3.3 The sources of information

Every learning process is based on the processing of information. From where did the policy-makers collect their information? Four conclusions can be discerned regarding the sources of information for learning.

Firstly, politicians responsible for policy framing based their learning primarily on the interpretation of the *latest* crisis, i.e. they obtained their information from the most recent experiences. When Anne Wibble, minister of finance 1991-94, describes the arguments used by the non-socialist government to support the fixed exchange rate for the krona, she refers to her own experience of the devaluation policy of the 1970s and 1980s (Wibble (1994, p. 23)):

“From my time as a political staffer in the earlier non-socialist governments, I had my own experience that recurrent devaluations did not solve any problems. After the huge devaluation in 1982, the social democratic government had made it clear that this was enough. New devaluations would erode the credibility of Sweden.”

Bergström (1993, p. 197) emphasises the following pattern in his analysis of the preparations by the Bildt government to assume office in 1990-91:

“There is a strong tendency in all human thinking to act in accordance with the most recent significant experience. The

²² The Bjurel report (Ds Ju 1979:1) and the Lindbeck commission (SOU 1993:16) are two examples of evaluations made by the central government. The SNS Economic Policy Group reports were often inspired by crises in the Swedish economy.

²³ This argument is well-illustrated by Feldt's (1993b) conclusions concerning the politically possible.

failure of the devaluation strategy and the high inflation economy were the major experiences of the 1980s. Out of that came the definite intention among all responsible parties not to undertake a further devaluation, to eliminate inflation from the Swedish system at all costs.... This political psychology is very common.”

Secondly, politicians responsible for policy also obtained information, inspiration and arguments from the economics profession, i.e. from economists active at universities and research institutes. Policy-makers were influenced directly or indirectly on a number of occasions by the proposals and analyses of economists.²⁴ Economists were called in, for example, to serve as experts in various capacities. The Bjurel report of 1979 and the Lindbeck commission of 1993 are prominent examples. Several economists participated in the seminar activities involving the economic programs of the liberal party and the conservatives prior to the 1991 election. Economists would visit the government on their own initiative and present proposals and recommendations.²⁵ At times, contacts and consultations were close between economists and government representatives as well as members of the opposition.

Politicians were admittedly influenced by economists, but they seldom implemented their specific recommendations, which were often part of a larger package of proposed measures. They adopted elements which agreed with the party program and with public opinion and they ignored or opposed other elements. To put it more concisely, they used the analyses of economists when it was to their advantage.²⁶

²⁴ An example can illustrate this. The government announced a change in the priorities of unemployment and inflation in the 1991 budget bill, which was in line with the rule-bound macro-economic policy view launched by the SNS economists in the mid-1980s. However, the new emphasis on low inflation in the budget bill came after several years of overheating and expansionary policy.

²⁵ One prominent example is the visit by Assar Lindbeck, Erik Lundberg and Bertil Ohlin to the Fälldin government in August 1978, which contributed to a more expansionary fiscal policy than otherwise.

²⁶ There is one major area where the advice of economists was hardly followed by reforms or measures, namely in regards to wage formation in the labour market. A recurrent theme among economists has been that a poorly functioning wage formation has contributed to Sweden's macroeconomic difficulties: to cost crises, to devaluations, to the expansion of the public sector and to the low rate of economic growth. See, for example, Söderström (1996, p.197) commenting on the proposals for labour market reform of the SNS group: “All the analyses and advice of the Economic Policy Group appear to have been cast on the rocks.” Similar arguments can be found in Calmfors (1996) and others.

Thirdly, analyses and proposals from international organisations have served as another source of information. The Swedish stabilisation policy establishment maintained an ongoing relationship with its international counterparts. The OECD and the IMF regularly visited Sweden. The OECD published surveys of the Swedish economy approximately every other year in close collaboration with the ministry of finance. The missions to Sweden by IMF ended with the presentation of a confidential report to the government and the Riksbank.²⁷ The Riksbank had access to a significant international network through BIS and IMF.²⁸

It is difficult to obtain a clear picture of the significance of the import of international information for Swedish stabilisation policy. The ongoing contacts between Swedish and international authorities appear not to have had any immediate and significant effects on Swedish stabilisation policy, judging from available public sources and the biographical literature. However, the international policy influence has probably been underestimated here. Several policy-makers such as Carl Bildt, Bengt Dennis, Lars Heikensten and Lars Wohlin have emphasised that they were influenced by information from outside Sweden.²⁹ Representatives from the ministry of finance have primarily emphasised the role of the OECD in advocating new ideas concerning supply-side and growth policies in the 1980s.³⁰ These were implemented in American and British economic policies and thereby yielded an influence on Sweden by means of a demonstration effect.³¹

One reason for the lack of a clear foreign influence on Swedish policies is the strong domestic support for the Swedish model and hence,

²⁷ The IMF missions did not express any severe criticism of Swedish stabilisation policy during the 1980s and contained hardly any warnings of the coming financial crisis.

²⁸ It is possible that foreign influence was greater concerning the framing of supply-side policies, especially during the end of the 1980s. The OECD's Sweden report has contained for quite some time a repeated message of deregulation, primarily in regards to the labour market, without this having had any noticeable effect on Swedish economic policy. A closer examination of Swedish "policy imports" remains as an exciting research task.

²⁹ These comments have been made directly to the author.

³⁰ The official sources and the biographical literature probably underestimate the influence of international policy. Both Carl Bildt and Bengt Dennis emphasise foreign models in their comments to the author.

³¹ Another example: after the fall of the Swedish krona in 1992, the Riksbank sought information about monetary policy under flexible exchange rates and invited representatives from the Canadian central bank to Stockholm.

also for a “nationalistic” stabilisation policy. There was a common belief, mainly during the 1970s and 1980s, that Sweden had chosen a better way than the rest of the world to maintain full employment. On several occasions, Swedish politicians were inclined to criticise the international community when it did not implement a stabilisation policy that resembled the Swedish one.^{32 33}

Fourthly, policy-makers used economic forecasts as an important source of information. However, the official forecasts from the National Institute of Economic Research often turned out unsuitable as a basis for policy-decisions during the years 1970-95 as they consistently painted an excessively bright and optimistic picture of the future.³⁴ Above all, they were unable to capture the occasionally very rapid course of events during crises. The deficiencies of the forecast became significant, especially during the crisis of the 1990s. When the forecasts were most needed, their reliability was at their poorest. Several politicians have also remarked that the forecasts were incorrect and that this posed a problem for them.

Even if the four sources of information discussed above were primarily the same for all politicians, there was occasionally a dispute on what were the correct lessons to be drawn. Politicians learned in some cases different lessons from the same experiences and developments. Several examples can illustrate this. Leading social democratic politicians first denied that Sweden had entered into a cost crisis in 1976-77 and that a devaluation was a suitable solution. Regarding the crisis of the 1990s, the non-socialist interpretation indicated that there were serious structural deficiencies in the Swedish economy. From a social democratic perspective, the crisis of 1990s was understood as primarily the result of severe policy mistakes made by the Bildt government.³⁵ In itself, the cri-

³² Feldt (1994, p. 55) explains the phenomenon in the following way: “Sweden maintained as long as possible an independent, or one could say nationalistic, economic policy.”

³³ The social democrats were strongly opposed to the foreign models of Ronald Reagan and Margaret Thatcher. Carlsson (1994, p. 59) criticises the non-socialist government in the years 1991-94 for using “ideas of the 1980s from the USA and the United Kingdom” when framing “practical policies”.

³⁴ The same criticism must be also made regarding the long-term forecasts. These systematically provided an unduly bright picture of the medium-term and long-term development of the Swedish economy. See Jakobsson (1996, pp. 180-186).

³⁵ Ingvar Carlsson (1994, p. 58) describes the results of the non-socialist government's policy as from the fall of 1991 in the following manner: “the recession became worse and prolonged. The Bildt government is singularly responsible for this.”

sis was not an indication of any structural deficiency. The return of the social democrats to power after the 1994 election revealed differences in learning. The earlier policy based on deregulation and supply policy, tax reforms, etc., that was introduced at the end of the 1980s during Ingvar Carlsson's office as prime minister and continued by the Bildt government, found little acceptance by the new social democratic government formed by Ingvar Carlsson in 1994. The lesson was not to repeat the mistakes that leading social democrats believed had contributed to their loss in the 1991 election.

These results regarding the sources of information agree with the results from international research, demonstrating that the most recent domestic events, especially those personally experienced, are the predominant sources of information in the learning process. For every policy arena, there is also an establishment of more or less recognised experts associated with the university world, research institutions and think tanks which produce policy information. The economics profession performed this function in Swedish stabilisation policy.

3.4 The character of the learning process

The learning process was based on an analogy where the new crisis or new situation was compared to the most recent crisis or the most recent development that was considered relevant for the formulation of the current policy stance. There was a tendency to push the analogy so that the new crisis was made fully comparable to the old one. In other words, the analogy was developed into an identity, i.e. the current crisis was described as identical with the previous crisis. This had consequences for the policy framing as the policy judged to be the correct or proper one was based on the policy that was perceived as having been most suitable one during the previous crisis.

Since the policy-makers based their learning from the most recent crisis (see the above discussion on the sources of information) and less from crises that were further away in time, the learning process was as a rule *short-sighted*. The lesson became not to repeat the perceived error made during the previous crisis. Thus, the learning process was primarily *negative* in character, that is focused on creating a policy different from that which had been tried during the previous crisis. The

learning process can be described as a form of “error-learning”. Adjustments were made in accordance with what was perceived as wrong with the previous policy stance.³⁶

These characteristics of the learning process, error-learning and its short-term nature are highlighted by the following four episodes.³⁷

1. The expansionary policy of bridging-over in 1974-76 was a reaction to the contractionary policy in 1970-72. The lesson here was *not* to repeat “the lost years”. This episode, which has been described as successful by more recent critics, was perceived as a failure during the first half of the 1970s.
2. The fiscal policy tightening and the devaluations of 1980-82 were a reaction to the policy of bridging-over. The lesson was to *not* repeat the policy of bridging-over from OPEC I and to adjust the exchange rate of the krona at an earlier stage in the crisis. The super-devaluation of 1982 was an attempt to use the devaluation instrument “offensively” in contrast to the “defensive” devaluations of 1977.
3. The determined defence of the fixed krona rate in 1991-92 was a reaction to the devaluation policy of 1977-82, especially the super-devaluation of 1982 which was presented as a once-and-for-all devaluation. The lesson was *not* to fall back into a devaluation pattern again.

³⁶ See the discussion by Heymann and Leijonhufvud (1995, p. 8) on modelling behavior: “We may think of economic models as arrayed on a spectrum of behavior representations. At the ‘adaptive’ extreme of this spectrum lie models of behavior governed exclusively by feedback. Behavior is backward-looking and, in the simplest case, reacts only to the immediate past experience.” At the ‘pre-calculating’ extreme we find the infinite horizon dynamic programming models of recent vintage.” Our account of Swedish policy behavior is consistent with the adaptive approach to modelling decision-making.

³⁷ Feldt (1994, pp. 71-72) criticises what he considers as short-sightedness in the economic policy debate by describing first how “a choir of experts, economists and people in business and politics have in unison criticised and condemned the depreciation of the krona as an instrument of economic policy for some time now. The 1982 devaluation is especially seen as having destroyed Sweden’s economy, driven up wage demands, and created a generally irresponsible attitude in business and in parliament as a result of the economic upswing it created.” In the mid-1990s following several years of a strong depreciation of the krona and rising share prices, “this seems to have all been forgotten, at least for the moment.”

4. The introduction of a flexible krona rate in November 1992 and the announcement in January 1993 by the Riksbank of an inflation target of 2 per cent was a reaction to the failed attempt of trying to achieve low inflation by maintaining a fixed exchange rate for the krona. A fixed exchange rate was found *not* to be a suitable arrangement in a financially integrated world

The analysis of the Swedish stabilisation policy learning process on this point is also in agreement with the international analyses of learning in foreign policy and defence policy showing that policy response is based on retrospective analogy thinking of the type “Do not forget Munich, Pearl Harbour, Vietnam”, etc. The collective memory is limited to the most recent crisis or trauma. The analogy is extended so that decision-makers perceive the current crisis as nearly identical to the previous crisis and thus current policy becomes a reflection of the lessons of yesterday.

3.5 The macroeconomic consequences of the learning process

The nature of the macroeconomic disturbances varied from crisis to crisis. Some of the shocks were unknown to the policy makers at the outset, such as the first oil price shock during the 1970s, and the real interest rate shock in the beginning of the 1990s. In principle, every shock should have been met by a policy adapted to the character of the particular shock, given that this knowledge was available from the start. However, decision-makers do not possess that kind of knowledge, they do not have a clear picture of the current macroeconomic situation, they are not able to identify the driving forces underlying economic developments, and they do not have access to exact forecasts of the future.

Given these circumstances, which were the macroeconomic consequences brought about by the learning process? It is reasonable to differentiate between two cases. The first one is when the new crisis displays great similarities to the previous one. Here policy-makers have most likely learned to avoid the mistakes made earlier, since their learning is built on a backward-looking analogy with the old crisis. We should then expect the policy reaction to be more successful than was the case during the previous crisis.

The second case is when the new crisis differs “markedly” from the previous crisis. The use of analogy reasoning then creates an erroneous basis for forecasts for the new policy. Under these conditions, the learning process runs the risk of producing a stabilisation policy that is not adapted properly to the prevailing situation since some important condition has been added or has disappeared. Policy makers risk fighting a crisis on the basis of an incorrect conception and forecast of the current economic situation. The learning process and thus the policy design may then become a source of instability. The argument can be expressed in more general terms. Systems with “short memories”, i.e. with a short historical perspective, have a tendency to become unstable

and to show signs of “overshooting”.^{38 39}

The following three episodes illustrate these conclusions regarding the macroeconomic consequences of the learning process.

1. The OPEC I crisis was basically caused by a strong surge in global energy prices. This was a disturbance on the supply side of the economy and should have been met by supply-oriented measures that increased flexibility and hastened the impact of changed relative prices for energy on the Swedish price structure. Such a policy would have facilitated the adjustment of the Swedish economy.

Instead, the stabilisation policy reaction was to emphasise demand policies by raising Swedish domestic demand by the policy of bridging-over and by counteracting changing relative prices with such measures as price controls and the rationing of petrol. This was the lesson from the “lost years” and from the dominant Keynesian outlook in which control of demand and selective interference in the price mechanism were central elements.

The Swedish version of Keynesianism in the early 1970s was developed to deal with “small” demand disturbances; it was not designed to counteract the major supply shocks of the 1970s. Therefore, stagflation was a surprise for many policy-makers; they had not previously faced a situation with both rising inflation and rising unemployment. Moreover, the Keynesian analysis covered a relatively short horizon, lacking insights into the long-term effects of large budget deficits and high inflation.

2. The OPEC II crisis was met with the lessons from the OPEC I crisis. The policy reaction was also more successful than during OPEC I. In an international perspective, Swedish economic performance was “better” during OPEC II than during OPEC I. Swedish GDP and industrial output diverged negatively from the path in OECD-Europe during OPEC I, but basically traced the same path during OPEC II.

³⁸ Calmfors (1996) emphasises this feature of “overshooting” where the policy-makers pushed their policy too “far” and too “hard”. See also Jervis (1973, p. 275) who notes that, “Those who remember the past are condemned to make the opposite mistakes.”

³⁹ See also Bergström’s (1993, p.197) analysis regarding the consequences of “taking actions based on the most recent major experience”: “There is a danger of repressing the risk in order not to commit an earlier type of mistake, for example, by allowing a deflationary process to turn into a depression, or by supporting an overvalued currency for too long a period.”

3. The lessons from the devaluation and accommodation policy of the 1970s and 1980s determined the policy reaction to the crisis in the early 1990s. In the beginning, the crisis was met by support for the fixed exchange rate for the krona. However, the economic policy of the latter half of the 1980s had created an initial position from which it was extremely difficult to credibly defend a fixed exchange rate in the early 1990s. The overheating and the asset inflation had produced a real appreciation of the krona. In addition, the deregulation of financial markets at the end of the 1980s had seriously impaired the ability of the Riksbank to defend a fixed krona rate. Speculation had become a much more powerful force than previously when financial markets were regulated. When countries as Great Britain and Italy abandoned fixed exchange rates in autumn 1992, the defence of the Swedish krona became even more difficult to maintain.

The crisis of the 1990s revealed itself to have a different character than that of the two energy crises. The driving force was a strong rise in domestic real interest rates, not a surge in international oil prices. In a world with free capital mobility, it was found that meeting the crisis of the 1990s with a policy derived from the lessons of the devaluation policies of the 1970s and 1980s was not a successful strategy.

How do these conclusions regarding the consequences of the learning process for Swedish stabilisation policy agree with international results? Essentially the same picture emerges here. There is a risk that the learning process leads to mistakes when current policy is based on an incorrect analogy with earlier episodes. This feature of the policy decision process is emphasised by Jervis (1976, p. 228):

“Decision-makers usually fail to strip away from the past event those facets that the hand on the ephemeral context. They often mistake things that are highly specific and situation-bound for more general characteristics because they assume that the most salient aspects of the results were caused by the most salient aspects of the preceding situation. People pay more attention to *what* has happened than to *why* it has happened.”

Policy-makers have a tendency to base their learning on a static conception of society. Thus they extend the chosen analogy too far. They are unable to adjust their use of “ history” to the new circumstances, which render the analogy with the past less relevant for current decisions. The consequence turns out to be an unexpected result.

3.6 Did politicians learn to learn?

Policy switches created new conditions for economic policy. This is clear from the following schematic list. The devaluation policy established expectations of future devaluations, which made it difficult to defend the fixed exchange rate for the krona. The large increase in public debt in the 1980s and 1990s restricted the use of fiscal policy in the longer run. The deregulation of 1985-89, designed to give the Riksbank increased control and greater influence on financial markets, meant that the ability of the Riksbank to maintain a fixed exchange rate for the krona were eliminated over time. Financial deregulation, which was primarily the result of the large budget deficits at the end of the 1970s and the start of the 1980s, allowed for a budget deficit at the beginning of the 1990s that was much greater than previously. This list can be extended.

Were the policy-makers able to “learn to learn”, i.e. did they take into consideration the changed conditions of the type described above in their policy reactions? Did they grasp the advantages of continually revising their view of the goals and instruments of stabilisation policy and of developing the capacity to look forward? The answer must be a negative one.

Decision-makers were generally “surprised” by the long-term effects of earlier policy decisions, which in turn had been made to handle more or less acute crises. Politicians were mainly retrospective, they did not learn to learn from current developments. They did not anticipate that policy changes in themselves would change the preconditions for policy. Politicians revealed themselves to be not only short-sighted “retrospectively”, but also short-sighted “prospectively”.

Ingvar Carlsson (1991, p. 85), social democratic prime minister 1986-91 and 1994-96, describes the difficulties of understanding the implications of the growth of the financial sector: “But what we did not anticipate was the rapid development of financial markets with increased internationalisation and new forms of trade.” Similar conclusions are found in the economic policy memoirs discussed in this study.⁴⁰

Thus, Swedish politicians scarcely learned to observe the long-run effects of their policy measures.⁴¹ Similar conclusions are found in inter-

⁴⁰ Such thoughts can be found in the stabilisation policy recollections of Wibble (1994) and Feldt (1991, 1994).

⁴¹ There was a significant rotation within the group of politicians responsible for policy. This also made it difficult to retain experience and knowledge of lessons learned within the Cabinet Office.

national research. The task of politicians is to handle crises.⁴² After the handling of an acute crisis, it is up to the future to show what should be done with the long-term effects of the policy.

As noted frequently above, the conclusions regarding the stabilisation policy learning process in Sweden are in agreement with international research on policy learning. The latter are almost exclusively based on studies of American security policy, defence policy and foreign policy. At first glance, it may appear surprising that the similarities are so striking. However, those responsible for stabilisation policy, like those responsible for foreign policy and defence policy, are regularly faced with sudden and often unexpected crises that require a immediate reaction. This similarity in the decision-making situations is probably the main reason why the Swedish results agree with the American results even though they are obtained from two different policy areas.

⁴² Gunnar Myrdal has emphasised this aspect in his statement that a government deals with two things: crises and appointments.

4 The learning process among economists

As previously mentioned, economists assumed a central role in the discussion of stabilisation policy choices.⁴³ They followed economic developments, interpreted them and made their diagnoses and prescriptions known. They participated regularly in debates with the minister of finance on new budgets, they met with governments and representatives of the opposition in different forums. They expressed their views in the media and published articles in the daily press.

As indicated earlier, the economists did not comprise a homogeneous group. There were many views within the body of economists. Some were quicker than others to absorb and propose new ideas, perspectives and interpretations. Others lagged behind or remained faithful to the macroeconomic outlook of their youth. In addition, the majority of economists did not work with macroeconomic issues, and remained therefore generally silent in the stabilisation policy debate. However, it is possible to detect a main stream that formed the most influential alternative to the official view on stabilisation policy. The changes of the main stream reflect the learning process of the economists. Their learning is summarised below with the aid of some elements of the schedule used above in analysing learning among the politicians responsible for policy.

4.1 The timing of learning

Economists entered public debate primarily when they perceived that the outcome of present or of expected policies were or threatened to be “worse” than the outcome they expected of a “better” policy design. The economics profession became sceptical of the tight policy of 1971-72 as unemployment grew. Initially the majority of economists supported the expansionary policy of bridging-over of 1974-76. As the expected results of this policy failed to materialise, criticism grew in strength and took the form of advice to devalue the krona and eventually the recommendation to change to a rule-based macroeconomic policy.

⁴³ Hardly any other social scientists participated in the stabilisation policy debates during the period 1970-95. Admittedly, there were individual contributions made by political scientists, sociologists, economic historians and business economists. But these did not deal with the central questions regarding stabilisation policy.

Many economists were initially positive toward the devaluations of 1981 and 1982. They were surprised by the positive effects of these measures, but criticism gradually grew from their side. When the 1982 devaluation was evaluated at the start of the 1990s, the final marks given were low.⁴⁴ The policy-makers did not have the capacity to follow up the devaluation with a sufficiently tight policy to make it successful in the long run.

Mainstream economists supported the fixed exchange rate policy at the start of the 1990s, but after its failure they became openly critical. Some maintained that the adherence to the fixed krona rate and the defence of the krona went too far.⁴⁵ They rapidly changed to a positive attitude to a floating exchange rate once the krona was floating.⁴⁶

In this process of criticism, debate and research, the “disappointment” over what was perceived as failed policies contributed to a search for alternatives. The time for learning took place primarily *after* the acute crisis when the policy results were identified. This was the case for OPEC I and OPEC II. These crises undermined the established stabilisation policy strategy based on activism, fine-tuning, demand management and devaluations. A new learning process took place during and after the 1990s crisis. The crisis brought a focus on the portfolios of the private and the public sector, and on the balance between private and public indebtedness; a move away from the traditional Keynesian aggregates.⁴⁷ The crisis illustrated how the growth of financial markets undermined the sustainability of a fixed exchange rate.

The time of learning for economists was *prior* to the comparable point in time for the political system. There were two reasons why economists were generally the first to formulate new alternatives. First, they were not bound by political obligations and political programs. They could present their viewpoints more freely than politicians. Sec-

⁴⁴ See the contributions in Jonung, ed., (1991).

⁴⁵ See, for example, Söderström (1993) and Calmfors 1996).

⁴⁶ The transition could be very rapid to the outsider. At least two economists, namely Villy Bergström and Assar Lindbeck, changed from a defence of the fixed exchange rate to an understanding of floating exchange rates during interviews on November 19, 1992, when the news of the fall in the krona came. It should be mentioned that they considered that they could not openly criticise the fixed exchange-rate policy as long as the “defence of the krona” continued, although they had private doubts about the hard currency policy.

⁴⁷ Söderström learned to analyse the Swedish crisis of the 1990s from his experiences from a study of the Finnish depression: “During my work on the Finnish study, I gradually understood that a reasonable analysis of the causes of the crisis as well as a suitable economic policy must begin with the balance sheets in the private sector.” See Söderström (1996, p. 201).

only, university economists participated in the traditional academic learning process constantly testing and questioning established theories and interpretations. Provisional hypotheses and criticism constitute the working environment of the researcher. This spirit, driven by the flood of new international research results, brought Swedish economists to learn more quickly than the political establishment, making them ready to issue new prescriptions when the old ones appeared to have failed. On the other hand, economists were sometimes perceived as opportunistic and unreliable by politicians and the media for just this reason.

4.2 The sources of information

Economists critical of the conduct of stabilisation policies during the years 1970-95 based their critique primarily on data describing the performance of the Swedish economy, relying upon the most recent events or episodes as support for their message. Their empiricism very rarely consisted of econometric tests of explicit models or theories. This method is well illustrated by two books where the authors of different sections of a selection of SNS reports evaluate their analyses in retrospect.⁴⁸ Here they view their advice in the light of actual developments, where the difference between expected and actual outcome contributes to reflection and learning. Their comments are based primarily on statistical data pertaining to macroeconomic outcomes:

“But the Economic Policy Group, as with the government, ignored the more long-term results of rapidly rising general government expenditure and an increasing private consumption during those years.” (Lundberg and Rydén (1980, p. 32)).

“Considering recent experiences, I would today place more weight on the instability-creating effects of inflation,....” (Lundberg and Rydén (1980, p. 47)).

“First, it should be noted that we did not grasp then just how effective the 1977 devaluations actually were” ... “At the time we were ignorant of the poor state of public finances as from 1977 onward.” (Lundberg and Rydén (1980, pp. 66-67)).

The above quotations easily give the impression that the SNS economists only made incorrect assessments. This is misleading as they were able to point to threats and problems in many areas which subsequently materialised.

⁴⁸ See Lundberg and Rydén (1980) and Lundberg and Rydén (1985).

The SNS economists were not the only economists who revised their views. Quotations can be gathered from many areas. See, for example, Carl-Johan Åberg (1997, p. 92) who writes:

“We all make mistakes, including myself. In the debate of the Swedish Economic Association regarding the 1977 budget proposal, referred to in *Ekonomisk Debatt* no. 1, 1977, I questioned whether Sweden had a cost problem.”

The actual macroeconomic record was thus the primary source of information for the learning process of economists. When arguing for new policies, economists commonly referred to “experience” and “lessons”. This is demonstrated in Table 2 which lists publications dealing with Swedish stabilisation policy during the period 1970-97 where the word “lesson” is contained in the main titles or in the subtitles. In these cases, the contribution evaluates actual policies and gives advice on how stabilisation policy should be framed.

International research, which in turn partially reflected the foreign experiences of stabilisation policies, were an essential source of information and inspiration for Swedish economists. Many of them sought to apply and test new macroeconomic theories and models on Swedish data. The economists thus functioned as a bridge between foreign theoretical developments and the Swedish environment. The SNS reports sought to build their arguments on the basis of Swedish and international research. Various government commissions dealing with the Swedish economy relied on recent international results. References to the research frontier, to “theory”, are certainly many, but they do not appear to play as prominent a role as references to experience to legitimise policy proposals

A primary task of new research was to provide support for the policy proposals of the economists. They functioned as a “filter” to organise the arguments for new policies and to reinforce the empirical arguments. This was a rational behaviour by the economists. It is easier to win an audience in public debate by referring to concrete problems than to abstract theoretical advances, the relevance of which is easier to criticise.

4.3 The character of the learning process

The learning process of the economists was primarily based on the most recent previous experience, similar to the learning within the political system. The most recent policy mistake became the basis for proposals of changes in the policy stance. During the 1970s advice had a short-term cyclical perspective; during the “lost years” 1971-72 and during the policy of bridging-over 1974-76. The recommendations were designed for the most immediate future; there were little considerations of the long-run effects of the policy recommendations.

The perspective eventually shifted to the long-run as the consequences of the stabilisation policies of the 1970s gradually became clear. The lesson was to abandon the strategy based on devaluations and on accommodation and adopt a long-term strategy based on fixed exchange rates in order to achieve low inflation and high credibility.

As with politicians, economists had great difficulties in foreseeing the new macroeconomic environment arising in the 1970s and 1980s. They were repeatedly surprised by “reality”. A quotation from Lundberg (1985, p. 120) illustrates this reaction:

“But I could not ever have dreamt of the rapid consolidation which, despite everything, occurred between 1982-1984. It was a question of two unforeseen changes ...”

Hans Tson Söderström, the driving spirit for a rule-based non-accommodating policy based on a fixed exchange rate for the krona, learnt from his study of the Finnish crisis that the fixed exchange rate must be abandoned under certain exceptional conditions. He formulates this idea as a lesson.⁴⁹

“Shortly after I had finished my work for Finlands Bank (June 1993), I consequently began to try to apply my lessons from Finland to economic policy in Sweden.... In a column in Dagens Nyheter in the summer of 1993, I developed the argument for why a rule-based macroeconomic policy was not advisable in an extraordinary situation such as the Swedish one. (Söderström, 1996, p. 172).

⁴⁹ Söderström (1996, p. 201) rejects “active” stabilization policy except in cases of major disturbances: “an active stabilization policy must be employed if the economy, despite everything, should be struck by unexpected internal or external macroeconomic disturbances in the magnitude of 10 percent of GDP or greater.”

However, according to Söderström, under normal circumstances stabilisation policy should follow a rule or a norm. His view on this point is not changed. In his review of the macroeconomic experiences of the 1990s, he sees a rule-bound policy as “a good basis for future policy”.⁵⁰

To sum up, Swedish economists learned, as politicians did, generally after the macroeconomic crises, and then primarily from the actual macroeconomic events. Their comparative advantage was their ability to analyse the historical course of events and to use this analysis as a basis for identifying and warning of future problems.

5 Conclusions

The goals, instruments and restrictions for Swedish stabilisation policy underwent fundamental changes during the period 1970-95. This was the result of a series of strong negative shocks that struck the global economy and thus the Swedish economy. When politicians responsible for policy sought suitable measures to counteract these disturbances, they were drawn into a sequence of decisions, which over the years resulted in a new strategy for stabilisation policy.

The fundamental idea of this study is that the sequence of policy switches evolving should be analysed as a learning process.⁵¹ The process involved both the policy-makers, the “politicians”, and the

⁵⁰ See Söderström (1996, pp. 10-11): “My belief in a rule-based policy as a major strategy in economic policy remains totally unbroken. But only a fool can imagine that there are economic policy recommendations which are always valid, regardless of the economic conditions in which policy is applied.”

⁵¹ The evolution of stabilisation policy in 1970-95 has been examined in this study as a learning process. The question arises whether this period is exceptional. The answer must be no. Similar learning processes can be documented for earlier phases of Swedish stabilisation policy.

Several examples can be presented in support of this conclusion. The development of the legislation from 1668 to the present for the Riksbank can be interpreted as one long attempt to include various lessons into the regulatory framework. See Fregert and Jonung (1996). The return to the gold standard at the beginning of the 1920s was based on the experience of the pre-war gold standard and of the inflationary process during World War I. The return to the pre-war gold parity created a severe depression in the Swedish economy, which became part of the lessons of the past that influenced the conduct of policy response during the crisis of the 1930s. Economists and politicians learned that a deflationary policy like that of the 1920s was an unsuitable strategy. A new course was chosen based on price stability, floating exchange rates and greater reliance on fiscal policy. At the end of World War II, the framing of economic policy after the war was examined on basis of the lessons from World War I and from the first years of the 1920s.

economists who participated in research and debate concerning stabilisation policy.⁵²

Presently there is common support for a new model or paradigm for stabilisation policy and for a new institutional arrangement based on an independent Riksbank, a “tighter” budgetary process and an internationally integrated Swedish financial market. The support, however, does not appear to be as complete and stable as that established during the 1950s and 1960s for the Keynesian view.

Have Swedish politicians and economists now learnt the correct stabilisation policy lesson from history and the development of theory? We will not know the answer until some time in the future after the next major macroeconomic disturbance has hit the Swedish economy. Then we will have the opportunity to investigate whether the policy reaction proved suitable for dealing with this future crisis. (See episode five in Figure 1.) It cannot be ruled out that the prevailing view will reinforce and deepen the future crisis, i.e. the lesson of today will prove to be the “wrong” lesson in the future.⁵³

Can we begin to see the end of the history of stabilisation policy and thus the learning process? Judging from this study, there is nothing that indicates this. The learning process will continue as a consequence of

⁵² The fundamental idea in this study is that stabilisation policy evolved as part of a learning process. This view invites questions of a normative character: should the learning process be improved or facilitated? Similar normative questions are raised in American studies on policy learning. One possibility would be to set up an institution whose task would be to continually present alternative diagnoses and prescriptions of monetary and fiscal policy. However, it is doubtful whether such a new addition would have much to contribute. Such institutions already exist in the form of universities and research institutions.

Even if a new institution or organisation was created for “stabilisation policy learning”, there is no guarantee that it will be able to learn the right lessons nor that Swedish politicians and economists would learn from such an organisation. Pluralism and multiplicity in research and debate are probably the best methods for facilitating learning.

Admittedly, economists could become better as advisers if they indicated more clearly under what circumstances their advice should be followed and under what circumstances it is not applicable. Many economists issue prescriptions without declaring under which circumstances they should *not* be followed.

⁵³ The currently prevailing idea is to limit the field of discretionary action by a “restrictive” institutional framework. The former wider scope of action constituted the basis for the Swedish policy experiments and thus for the lessons of today. The new institutional constraints now in place have reduced the area for experiments. However, the possibility to experiment has a value in itself that should be balanced against the cost of “risky” experiments.

new macroeconomic disturbances, new conditions and new research results. We should expect future policy switches. Therefore, a final conclusion of this study should be that the lessons which determine contemporary policy and institutions should not be regarded as definitive and ultimate ones and should not be allowed to constrain policies and institutions under all conditions in the future.

6. Did politicians learn to learn?

It was difficult for politicians to learn to learn. Their learning was backward-looking, but hardly forward-looking. They seldom considered the long-run consequences of their measures and were subsequently surprised by them. Thus, policy-making contained a strong element of reaction to the course of events, created by “exogenous” shocks as well as earlier stabilisation policy measures .

Comment: The above results are basically in agreement with international research on policy learning. Most of the conclusions regarding the learning by policy-makers also pertain to the learning by economists. Economists revealed the same tendency as politicians to condense the lessons from the most recent crisis and limit their retrospective vision.

Table 2. The use of the term lessons (“lärdomar” in Swedish) by economists. A selection of titles from the literature on Swedish stabilisation policy, 1970-97.

Swedish titles:

Calmfors, L. (1979), “Lärdomar av kostnadskrisen” (Lessons of the cost crisis).

Lundberg, E. (1984, p. 131), “70-talets stabiliseringspolitiska debatt – nya lärdomar” (The stabilisation policy debate of the 1970s - new lessons).

Lundberg, E. and B. Rydén (1980), “Svensk ekonomisk politik. Lärdomar från 70-talet” (Swedish economic policy. Lessons from the 1970s).

Lundberg, E. and B. Rydén (1985), “Ekonomisk politik i förvandling. Hur stabil är stabiliseringspolitiken? Lärdomar från 80-talet” (Economic policy in transition. How stable is stabilisation policy? Lessons from the 1980s).

Söderström, H. Tson (1990) “Stabiliseringspolitiska lärdomar och framtidsperspektiv” (Stabilisation policy lessons and future perspectives), contribution in B. Södersten, ed. (1990).

Söderström, H. Tson (1996) “Slutord: Lärdomar av depressionen” (Concluding words: Lessons of the depression), pp. 196-201 in Söderström (1996). (subtitle)

Wihlborg, C. (1993) “Slutsatser och lärdomar (Conclusions and lessons), pp. 285-286 in Wihlborg (1993). (subtitle).

Bergström, V. (1996, p. 169), “Lärdomar för vårt land” (Lessons for our country) (subtitle).

English titles:

Jonung, L. (1983), “Lessons from Swedish Stabilisation Policy in the 1970s”.

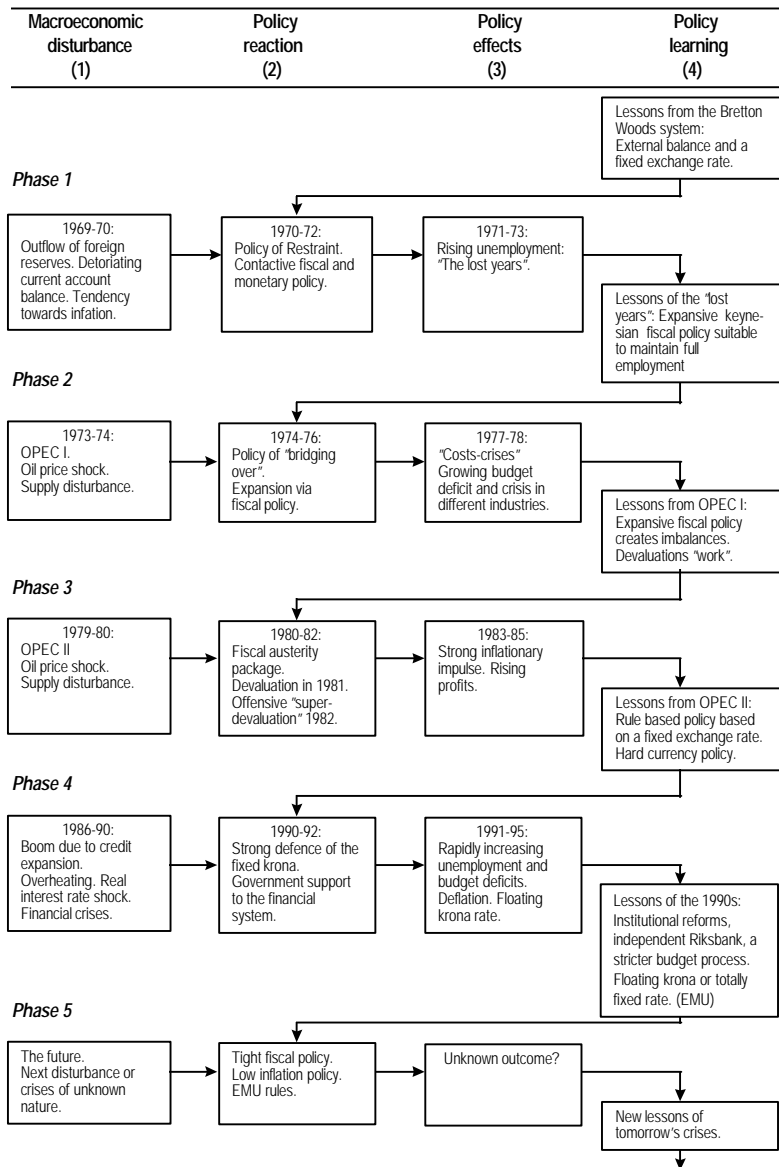
Calmfors, L. (1993), “Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden”.

Svensson, L. (1993), “Fixed exchange rates as a means to price stability: What have we learned?”

Lindbeck, A. (1997, pp. 69-72), “Lessons from the Macroeconomic Experience” (subtitle).

Comment: The table includes only references where the term “lessons” (lärdomar) or “learned” are part of the title or a subtitle.

Figure 1 The policy learning process. A simplified picture



Appendix 1. Alternative explanations for the stabilisation policy switches 1970-95

In this study, the switches in the strategy for stabilisation policy are interpreted as the results of active experimentation and learning during a 25-year period. However, there are other competing interpretations of the Swedish record. Two are discussed here. One places emphasis on ideological factors, the other views the macroeconomic course of events as determined by weak and sluggish political institutions.

The ideological explanation

Several analysts have explained the evolution of stabilisation policy since the 1970s as mainly the result of general political and ideological changes, caused by “right-wing forces”, neo-liberalism and/or the idiosyncratic character of some decision-makers. Bengt Dennis and Kjell-Olof Feldt are on the receiving end of this criticism.⁵⁴ Demonstration effects from the economic policies of Reagan and Thatcher are also emphasised. According to this interpretation, the framing of stabilisation policy was determined primarily by ideological forces; policy is the outcome of a struggle between different ideologies and classes.

There are reasons to doubt this approach. A major theme in this study is that the macroeconomic disturbances of the last quarter of a century created strong incentives for a different type of policy than the previous one. The “old” policy, based on demand measures, met with unexpected difficulties, thus not functioning as expected. The politicians responsible for policy learned that in a world with greater mobility in financial markets and with well-developed inflationary expectations among wage earners and employers, the prescriptions from the 1960s and 1970s could not be applied successfully. The old approach lost out in competition primarily because it stood out as failing, not because of ideological reasons. Politicians and economists learned this lesson at different rates in different countries.

⁵⁴ See, for example, Elmbrant (1992, chapter 35) and Lönnroth (1988) for contributions that emphasise changes in prevailing ideology as the driving force behind the new views on stabilization policy.

There are, admittedly, ideological elements in the process since stabilisation policy, as well as its institutions, are created by politically elected bodies. During the entire 1970-95 period, no radical measures were adopted to change the structure of the labour market toward greater flexibility in Sweden. The political power of the trade union movement limited the scope for political action here. However, it was possible to make policy switches in other sectors, especially in the financial sector, while maintaining a basically unchanged structure on the labour market. A similarly strong trade union influence did not exist in other countries, which contributed to a more rapid transition to a low inflation policy and structural reform in countries such as Great Britain and New Zealand.

Regarding the behaviour of economists, Lönnroth (1988) emphasises that the change in outlook among economists was essentially due to effects of ideology and conformity. In my opinion, Lönnroth does not give sufficient attention to the lessons which economists could draw from the actual macroeconomic developments. If economists are assumed to live in a world where they are unable to learn from macroeconomic developments and from new research, then their changing views are most easily understood as caused by ideological and/or psychological factors.

Explanations based on institutional weakness

An alternative interpretation of the policy switches during the last 25 years can be found in the Lindbeck commission (SOU 1993:16):

“The economic crisis cannot be explained without an understanding of the deficiencies in the political system. The weak institutions in monetary and fiscal policy explain the inflationary tendencies of the 1970s and 1980s, the development toward the cost crises, and the current high unemployment. Unstable rules of the game in the areas of taxation and regulation, as established by the political system, explain the financial crisis.” (p. 149)

“Institutional sluggishness during conditions of change is, in our opinion, an important explanation for the macroeconomic problems of the last two decades.” (p. 33)

The stabilisation policy problems facing Sweden during the last quarter-century are viewed here as primarily caused by weaknesses and sluggishness in the political or the institutional framework. The argument is built on the implicit hypothesis that in case Sweden had been

equipped with “strong” institutions, the macroeconomic course of events would have been more favourable.⁵⁵

The interpretation of the commission does not find strong support in this study which analyses the economic record as the outcome of a learning process by focusing on the ideas, models and expectations influencing fiscal and monetary policy-making. The line of causation in this study can briefly be summarised in the following manner. Swedish politicians, both within the social democratic and non-socialists camps, as well as the main body of economists basically embraced the same stabilisation policy view at the beginning of the 1970s. This view or paradigm, that is the Swedish version of Keynesianism, controlled their policy reaction and policy analysis. Moreover, the existing institutional framework reflected this paradigm.

The Keynesian prescription of increasing demand, ignoring the long run effects of budget deficits, raising government expenditure, etc. revealed itself over time to be less successful in counteracting the shocks that hit the Swedish economy in the 1970s and 1980s. The discrepancy between expected and actual results triggered eventually a learning process.

Following the above argument, the proper conclusion should be that the source of weak economic performance should be primarily sought in the policy model which the politicians and economists originally supported. The institutions were hardly the source of macroeconomic problems; they do not stand out as “weak” or “sluggish”. Rather, they should be treated as evidence of “strong” and “effective” institutions, not inhibited by orthodox, pre-Keynesian taboos regarding the scope of stabilisation policy actions.⁵⁶ These institutions transformed policy advice and policy measures relatively quickly.

⁵⁵ The view of the Lindbeck commission inspires to a counterfactual thought experiment. What would have been the macroeconomic outcome for 1970-95 if Sweden had been equipped in 1970 with the institutional system recommended by the Lindbeck commission while simultaneously embracing a stabilisation policy paradigm based on contemporary Keynesianism? Would such a system been more capable of learning and adapting itself than the institutional framework that actually existed?

⁵⁶ This type of praise and appreciation of the institutions of Swedish stabilisation policy is expressed by Lundberg (1968).

As pointed out in this study, the macroeconomic imbalances triggered the learning process, the search for a better policy that with time produced switches in the policy strategy. The learning process itself with its many experiments should not be perceived as a sign of “weak” institutions. The Swedish political system demonstrated actually a significant flexibility in the long run by testing and learning new policy strategies. Admittedly, it was a “cumbersome” process with many mistakes and errors before a new paradigm emerged and became consolidated by the mid-1990s.

References

- Alesina, A., and Drazen, A., (1991), "Why are Stabilizations delayed?", *American Economic Review*, 81, s 1170-1188.
- Becker, B. and L. Jonung, (1998), "Ärade statsminister! Breven till statsministern om den ekonomiska politiken", *Ekonomisk Debatt*, 26, s 341-350.
- Bennet, C.J., (1991), "Review article: What is Policy Convergence and what causes it?", *British Journal of Political Science*, 21, s 215-233.
- Bennet, C.J. and Howlett, M., (1992), "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change", *Policy Sciences*, 25, s 275-294.
- Bergström, H., (1984), "... mellan dimmors frost och dun - Myterna om Haga," s 92-106 in *Att överskrida gränser. En vänbok till Gunnar Helén*, Natur och Kultur, Stockholm.
- Bergström, H., (1993), "Flerpartisamarbete i regering och opposition", s 169-205 in B. von Sydow et al, red., (1993).
- Bergström, V., red., (1993), *Varför överge den svenska modellen?*, Tiden, Eskiltuna.
- Bergström, V. and A. Vredin, (1997), "Den svenska modellen är död, leve den svenska modellen!", in V. Bergström, red., *Arbetsmarknad och tillväxt. Tio års forskning med facket*, Ekerlids, Stockholm.
- Blendon, R. J. m fl., (1997), "Bridging the Gap between the Public's and Economists' Views of the Economy", *Journal of Economic Perspectives*, 11.
- Calmfors, L., (1979), "Lärdomar av kostnadskrisen," *Ekonomisk Debatt*, 7, s 541-553.
- Calmfors, L., (1993b), "Lessons from the Swedish Macroeconomic Experience", *European Journal of Political Economy*, 9, s 25-73.
- Calmfors, L., (1996), "Nationalekonomernas roll under de senaste decenniet - vilka är lärdomarna?", chapter 12 in L. Jonung, red., (1996).
- Carlsson, I., (1994), *Tillväxt och rättvisa*, Tidens förlag, Stockholm.
- Colander, D. and A.W. Coats, red., (1989), *The Spread of Economic Ideas*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Dennis, B., (1998), *500 %*, Bokförlaget DN, Falun.
- Ds Ju 1979:1. *Vägar till ökad välfärd*, ("The Bjurel-kommission"), Swedish Ministry of Justice.
- Elmbrant, B., (1993), *Så föll den svenska modellen*, Fischer & Co, Stockholm.
- Feldt, K.O., (1991), *Alla dessa dagar. I regeringen 1982-1990*, Norstedts, Stockholm
- Feldt, K.O. (1993), "Förändringens politiska problem", supplement 7 in appendix 1 in SOU 1993:16.
- Feldt, K.O., (1994), *Rädda välfärdsstaten!*, Norstedts, Stockholm.
- Feldt, K.O. (1996), "Ekonomernas inflytande i den ekonomisk-politiska beslutsprocessen", chapter 10 in L. Jonung, red., (1996).
- Fregert, K. and L. Jonung, (1996), "Inflation and Switches between Specie and Paper Standards in Sweden 1668-1931: A Public Finance Interpretation", *Scottish Journal of Political Economy*, 43, nr 4.
- Hall, P., (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25, s 275-296.
- Heymann, D. and A. Leijonhufvud, (1995), *High inflation*, Oxford University Press, Oxford.
- Jakobsson, U., (1996), "Ekonomerna, prognoserna och den svenska modellen", chapter 9 in L. Jonung, red., (1996).
- Jervis, R., (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, New Jersey, Princeton University Press.
- Johnson, O.E.G., (1997), "Policy Reform as Collective Action", *IMF working paper*, 163, IMF, Washington.
- Jonung, L., red., (1991), *Devalveringen 1982 - rivstart eller snedtändning?*, *Perspektiv på svensk devalveringspolitik*, SNS, Stockholm.
- Jonung, L., (1983), "Lessons from Swedish Stabilization Policy in the 1970's", *National Westminster Bank Quarterly Review*, s 21-34.
- Levy, J.S., (1994), "Learning and foreign policy; sweeping a conceptual minefield," *International Organization*, 48, s 279-312.
- Lindbeck, A., (1997), *The Swedish Experiment*, SNS, Stockholm.
- Lundberg, E., (1968), *Instability and Economic Growth*, Yale University Press, New Haven.
- Lundberg, E. and B. Rydén, red., (1980), *Svensk ekonomisk politik. Lärdomar från 70-talet*, SNS, Kristianstad.
- Lundberg, E. and B. Rydén, red., (1985), *Ekonomisk politik i förvandling. Hur stabil är stabiliseringspolitiken? Lärdomar från 80-talet*, SNS, Kristianstad.
- Lundgren, B., (1998), *När bubblan brast. Om den svåraste finanskrisen i Sveriges historia*, Bokförlaget DN, Stockholm.

- Lönnroth, J., (1988), "Ekonomernas rationella åsiktsbyten 1968-88," *Ekonomisk Debatt*, 16, s 407-412.
- May, E.R. (1973), *Lessons of the Past. The Use and Misuse of History in American Foreign Policy*, Oxford University Press, New York.
- Oliver, M.J., (1997), *Whatever Happened to Monetarism? Economic Policy-Making and Social Learning in the United Kingdom since 1978*, Ashgate, Aldershot.
- Pekkarinen, J., (1989), "Keynesianism and the Scandinavian Models of Economic Policy", chapter 12 in P. Hall, red., (1989).
- Rodrik, D., (1993), "The Positive Economics of Policy Reform", *American Economic Review*, 83, s 356-361.
- SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik*, (The Lindbeck-kommission), Swedish ministry of Finance.
- Stenelo, L., (1980), *Foreign Policy Predictions*, Studentlitteratur, Lund.
- Svensson, L., (1994b), "Fixed Exchange Rates as a Means to Price Stability: What have we learned?", *European Economic Review*, 38, 447-468.
- Söderström, H. Tson., (1993), "Finland's economic crisis: Causes, present nature, and policy options", in C. Bordes, D. Currie, and H. Tson Söderström, (1993), *Three Assessments of Finland's Economic Crisis and Economic Policy*, Bank of Finland, Helsinki. See also chapter 11 in Söderström (1996).
- Söderström, H. Tson., (1990), "Stabiliseringspolitiska lärdomar och framtidsperspektiv", in B. Södersten, red., *Marknad och politik*, Dialogos, Lund, second revised edition, 1990.
- Söderström, H., (1996), *Normer och ekonomisk politik*, SNS, Kristianstad.
- Wibble, A., (1994), *Två cigg och en kopp kaffe*, Ekerlids, Kristianstad.
- Wibble, A., (1996), "Ekonomerna och 90-talskrisen", chapter 11 in L. Jonung, red., (1996).
- Wihlborg, C., (1993), *Del III. Valutapolitiken* in L. Werin, red., (1993).