

Kapitel 7

Den ekonomiska politikens gränser och möjligheter

Svensk ekonomi har under de senaste 150 åren genomgått många dramatiska förvandlingsnummer, ofta med lyckad utgång. Inget förvandlingsnummer har dock varit så besvärligt och politiskt kontroversiellt som den krisupplösning svensk ekonomi just nu går mot. Under efterkrigstiden har den ekonomiska utvecklingen kännetecknats av allt större politiskt engagemang i ekonomin. Medan politisk inblandning, särskilt på krisens orsakssida, nästan helt saknades före andra världskriget, har den svenska ekonomiska krisen denna gång orsakats av politik. Det krävs därför medvetna och långtgående politiska beslut för att komma ur situationen. Aldrig tidigare har därför ekonomin diskuterats så intensivt. Aldrig tidigare har heller det politiska etablissemanget blivit så kritiserat för vad det ställt till med. De ekonomiska problem Sverige lider av har dock diskuterats länge. Ingen kan säga att det saknats förvarning.¹

Men många, kanske de flesta, ekonomiska rådgivare har aktivt deltagit i de beslut som under flera årtionden försatt svensk ekonomi i en sådan situation att den generösa välfärden hotar att för all framtid gå förlorad.

Tre omständigheter minskar möjligheterna att föra en politik som leder mot uppsatta mål. Dessa omständigheter är:

- (1) det faktum att otillfredsställande teori, internationell integration och dålig statistik gjort att den nationella ekonomin har tappat sina kon-

¹ Se t.ex. Eliasson, Carlsson, Ysander m.fl. (1979, kap. 1–4), Dahmén & Carlsson (1985), Eliasson (1985a), Dahmén (1992).

turer; den till Sverige lokaliserade ekonomins dynamik kan ej kontrolleras centralt,

- (2) den spelsituation som uppstår mellan politiker och medborgare på grund av att medborgarna kan rösta olika och inkonsekvent i marknaderna och i politiska val,
- (3) att ju mer de lokala politikerna tappar kontroll över ekonomin, desto mer betyder de internationella finansmarknaderna som makropolitisk kontrollmekanism.

I detta kapitel diskuteras därför tre frågeställningar: (1) risken att göra fel när man för ekonomisk politik; (2) risken att den centrala politiska makten och medborgarna hamnar i en spelsituation; (3) risken att de internationella finansmarknaderna spelar mot den ekonomiska politiken.

Risken att göra fel

Risken att göra fel beror på brist på förståelse för hela ekonomins dynamiska beteende, på att en internationellt integrerad ekonomi tappat sina statistiska konturer och på brist på information, bland annat på grund av svårigheten att mäta. Men risken handlar inte bara om felaktiga beslut utan även om att politikerna inte förmår fatta och verkställa ett riktigt beslut. Dagens svenska ekonomiska situation kräver ett stort politiskt beslut, nämligen att radikalt minska det politiska engagemanget i ekonomin.

Hur och när vet politikerna vad de gör när de fattar beslut?

Ekonomisk politik har av tradition bedrivits som om uppsatta nationella mål *kan* uppnås. Man behöver blott följa vedertagen ekonomisk teori och väl estimerade beräkningsmodeller så leder väl genomtänkta ekonomisk-politiska åtgärder enligt vald modell till uppställda positiva, nationella mål. De nationella målen definieras därmed av de teoretiska modeller man valt att arbeta med. Denna mål/medelanalys formulerades av J. Tinbergen (1952) och kom genom Bent Hansens "lärobok" (1955) att förankras i svenskt ekonomisk-politiskt tänkande ända fram till våra dagar.

Denna vedertagna utgångspunkt för ekonomisk-politiskt beslutsfattande håller dessvärre inte måttet, men den är nödvändig *om* man måste fatta beslut. I detta *om* ligger varje beslutsfattares dilemma. Under vilka omständigheter vet man tillräckligt mycket, när man fattar beslut, för att våga ta de olika risker att göra fel som varje beslut innebär? När gör man bäst i att avstå?

Affärsbeslut måste vanligtvis fattas på lösa grunder och leder ofta fel (Eliasson 1992d, 1993a, c). Affärsmisslag i företagen måste i en experimentellt organiserad marknadsekonomi betraktas som en normal kostnad för ekonomisk utveckling. Vid ekonomisk politik däremot bör risktagandet hållas på ett minimum, av den enkla anledningen att politik, som bygger på en missuppfattning om hur hela ekonomin fungerar dynamiskt, kan ställa till med stor skada på hela ekonomin. Enkel mål/medelanalys kan sällan användas, därför att sambanden mellan mål och medel nästan alltid är *mycket* instabila. Därför är det *ofta* förstärkt att inte göra någonting alls. Därför bör politikerna så ofta som möjligt lita på att den myriad av självreglerande mekanismer som styr dynamiken i en fungerande marknadsekonomi bidrar till de nationella målens uppfyllande. Därför bör den samhällsekonomiska ingenjörskonsten koncentreras till ett studium av hur de institutioner som bestämmer hur dessa reglermekanismer fungerar bäst skall utformas för att bidra till de nationella målens uppfyllande. Därför bör den tradition som utvecklats inom det nationalekonomiska rådgivandet till politiker kompletteras med ett klagörande, vid varje beslutstillfälle, av de samhällsekonomiska risker som följer med en politik som syftar till att uppnå bestämda mål, om man gör fel. Vad beträffar denna sista uppgift är nationalekonomisk metod illa rustad. Därför bör också sådan direkt styrande mål/medelpolitik undvikas. Det är symptomatiskt att ekonomisk debatt sällan innebär en klagörande diskussion om de ekonomisk-politiska riskerna, utan vanligtvis en politisk konfrontation mellan olika modellers konsekvenser.

God teori är nödvändig för att ordna tankar och fakta. Ekonomisk politik måste dock i praktiken ändå alltid bedrivas utifrån mycket förenklade modeller av den nationella ekonomin, modeller som bara tillfälligtvis kan beskriva vissa aspekter på ekonomin så korrekt som operativ ekonomisk politik kräver. Vetenskapens framsteg kännetecknas av en utveckling varvad av *teori* och *mätmetod*, men både teori och mätmetod kommer alltid att vara ofullständiga. Nationalekonomisk teori kan därför aldrig användas rutinmässigt

som underlag för ekonomisk-politiska beslut, därför att den aldrig kan bli universellt användbar och testad. Den förenklade teori vi vid varje tillfälle väljer som underlag för beslut styr vår varseblivning. Den måste därför vid varje tillfälle väljas med mycket stor omsorg. Därför behövs observation och mätningar för att testa, korrigera och förhindra att speciella teorier styr vår uppfattning om den ekonomiska verkligheten fel. God vetenskap kännetecknas av att empiriker och teoretiker arbetar tillsammans. Detta konstaterande kan tolkas på mer än ett sätt, när vi i denna skrifts marginal konstaterar att nationalekonomerna i Sverige, mer än i de flesta länder, påverkat den ekonomiska politiken.

Den nationella ekonomin – ett svårkontrollerat system

Ekonomisk politik, liksom företagsledning, handlar om att kontrollera och styra ett komplext ekonomiskt system befolkat av många självständiga aktörer. Skillnaden är att företagsledningen har många gånger bättre förutsättningar att kontrollera sitt företag än politikerna har att kontrollera den ekonomi de tagit ansvar för. Politikernas viktigaste uppgift är därför att undvika att ta ansvar för uppgifter man inte har kompetens och förmåga att utföra på ett kontrollerat sätt. Skälet till denna begränsning, som inte behöver åläggas ledningen i ett företag, är de stora, allmänna skador på ekonomin som inkompetent politik kan åstadkomma.

En beslutsmodell som inte kan ge entydiga besked om ekonomisk politik anses å andra sidan inte särskilt användbar på en nivå, där såväl beslut skall fattas, som ”begripliga” förklaringar avges. Därför konstrueras i allmänhet ekonomisk-politiska beslutsmodeller så att de ger klara besked. Benägenheten att överförenkla och fatta felaktiga beslut blir därför stor. Användningen av så kallade jämviktsmodeller med *en* tydlig lösning bidrar lätt till inkompetenta, ekonomisk-politiska beslut. De har dock varit mycket uppskattade i ekonomisk-politiska kretsar, just därför att de ofta givit klara besked, ofta i situationer, där det i efterhand visar sig att stor försiktighet skulle ha varit den mest förståndiga vägen. 1960-talets efterfrågepolitik, samt 1970- och 1980-talens försök att med industripolitik från centralt håll styra svensk ekonomi ur krisen visar på vägar kantade med illustrativa, varnande exempel.

Ekonomisk politik medför två typer av risker, som blivit särskilt påtagliga i dagens krispolitik.

- Uppställda mål kan missas, därför att modellen är fel (felspecificerad).
- Icke förutsedda negativa sidoeffekter kan uppstå, därför att modellen är partiell (för enkel).

Den keynesianska makroteorins genomslagskraft byggde i hög grad på den konkretion av ekonomin som uppbyggandet (i många länder) av nationalräkenskapssystem gav. En betydande standardisering av den nationalekonomiska diskussionen uppnåddes, vilken stötte bort avvikande resonemang som icke begripliga. Statistiska mätningarna och framgångsrika makromodellprojekt gav under många år såväl ekonomer som politiker en känsla av att man förstod sig på och med politik kunde kontrollera den nationella ekonomin, en ”varseblivning” som tacksamt togs emot av politikerna. Sedan tidigt 1950-tal har på denna intellektuella grund den offentliga välfärdsekonomin expanderat över alla gränser. Denna lyckliga situation slogs i spillror under 1970-talskriserna.

Men problemet ligger djupare än så. Vore nationalekonomin en väl grundad empirisk vetenskap hade 1970-talskriserna inte behövts för att man skulle komma till klarhet. Vad som fallerat är interaktionen mellan *teoribildning* och *mätningar, tester*. Mätningarna, testerna har varit för ”snälla” för att rucka på teorins förutfattade meningar. Teoriutvecklingen har huvudsakligen inriktats på förfining av existerande doktriner, inte på innovativ utveckling. Därmed har inte heller mättekniken utvecklats tillfredsställande.

Det problem vi diskuterar handlar i princip om vår förmåga att formulera förenklade, hanterbara analysinstrument som dels leder rätt vad gäller ekonomisk-politiska beslut, dels inte försätter de politiska beslutsfattarna i en situation, där de inte begriper vad de beslutar om och/eller inte kan förklara för sina väljare vad de har beslutat om. Problemet är generellt. Såväl höga beslutsfattare i företag som politiker råkar ut för det. Problemet har ingen given lösning. Det har sitt ursprung i det faktum att en ekonomi befolkas av levande människor och företag. Deras agerande i marknaden beror på hur de uppfattar sin ekonomiska närmiljö och hur ekonomin är organiserad för att samordna miljoner beslut. Förväntningarna och uppfattningarna skiljer sig alltid mycket. Många aktörer finner det lönsamt att agera

strategiskt. Den spelsituation som uppstår (se s. 191 ff.) gör den ekonomiska utvecklingen stökig och svårkontrollerbar på alla nivåer. Detta är ekonomins dynamik och politikens problem.

En ekonomi utan tydliga konturer

Ekonomisk politik handlar om att uppnå nationella mål. Den första uppgiften för ekonomisk politik är därför att definiera det ekonomiska system man önskar påverka, så att de ekonomisk-politiska målen kan uttryckas i termer av detta system. Möjligheten att kontrollera en ekonomi politiskt beror på hur väl den kan beskrivas i statistiska termer, det vill säga hur väl de nationella, politiska målen kan beskrivas, samt hur väl politiska parametrar kan relateras till dessa mål. Kort sagt, kontrollerbarheten beror *dels* på hur modellen ser ut, *dels* på hur väl den representerar ekonomin. Om modellen inte representerar ekonomin väl, uppstår risk för att politik ställer till mer skada än avsedd nytta. Alla existerande modeller har betydande skavanker när det gäller relevansen.

Av tradition har de nationella, ekonomisk-politiska målen uttryckts i termer av den totala *produktionens nivå* per capita *och tillväxt*, i *stabiliteten* hos denna tillväxt samt i *fördelningen* av samma tillväxt. Dessa målformuleringar har av många kritiserats som alltför enkla, eftersom de uttrycker allt i pengar och ekonomiska värden. Utan väl definierade ekonomiska mål kan man dock inte föra någon diskussion om vilken ekonomisk politik som kan föras. Kritikernas ståndpunkt, i avvaktan på att de har kommit på något mer väldefinierat mål, är därför i realiteten en extrem position, nämligen att ingen ekonomisk politik skall föras, eftersom man utan klar måldefinition inte vet vad man gör. Vi anser dock att den totala produktionen (BNP) och dess fördelning är ganska bra mått, inte därför att de mäter välfärden särskilt väl, utan därför att de relativt väl mäter det ekonomiska värdet på de resurser nationen förfogar över för att på olika sätt skapa välfärd (Eliasson 1991a och bilaga I).

Nationalstatens ekonomiska system håller nämligen – i en värld som kännetecknas av internationell integration, snabb teknologisk förändring samt en växande heterogenitet i såväl inputs som outputs – på att förlora sina konturer. Detta inte bara gör ekonomisk politik svår utan innebär också ett ifrågasättande av såväl den politiska maktens suveränitet som dess förmåga att överhuvudtaget föra meningsfull ekonomisk politik.

Låt oss gå igenom de fyra grundläggande mätproblemen i tur och ordning.

a) Kvalitet förstör statistiken

Nationalekonomins klassiska mätproblem är svårigheten att i produktionsstatistiken kvantifiera *kvalitetshöjningar hos produkterna* i produktionsstatistiken. Detta problem har inte någon enkel lösning. Det träffar särskilt tjänsteproduktionen, som till största delen består just av kvaliteter. Vad har ekonomiska konsulter för värde, om de ger felaktiga råd?

Även industrivaruproduktionen håller snabbt på att övergå i kunskapsbaserad tjänsteproduktion, som till största delen handlar om att addera kvaliteter till produkterna. FoU och marknadsföring är de "tung" posterna (se bilaga I).

Produktivitetstillväxt har sin grund i en förändring av industrins organisation och koordinationsteknik, en förändrad sammansättning av industrins och företagens produkter, samt höjningar av produkternas kvalitet, förändringar som dels påverkar den totala produktionens värde, dels i allmänhet upphäver de traditionella aggregationsförutsättningar som alla makroekonomiska modeller bygger på. Det handlar antingen om att anpassa produktionens organisation till ny teknik eller att (givet tekniken) organisera produktionen bättre. Produktivitetens utvecklingen är dessutom historiebunden ("path dependent") i den meningen att de marknadsprocesser som koordinerar alla mikroenheter vid varje tillfälle styrs av de institutioner som då gäller och som utvecklats som ett resultat av det tidigare ekonomiska skeendet, ett endogent organisatoriskt "minne".

Ett ännu besvärligare problem utgör faktorinsatserna, särskilt de mänskliga. I växande utsträckning arbetar (dessutom) ett osynligt kapital i företagen, som inte mäts vare sig av företagen själva eller i den nationella statistiken. Det handlar om "intangible assets" såsom programvara, tekniskt kunnande, marknadskunnande och – inte minst – den uppgradering av företagets mänskliga kapital som omfattande och växande satsningar på internutbildning skapar. Många säger att man inte kan mäta sådant kapital. Detta är en missuppfattning, som illustrerar detta kapitelns huvudtema. Kan man mäta maskinkapitalet så kan man också mäta marknadsföringskapitalet (se Eliasson 1992e, avsnitt 4.4). Bägge kategorierna är lika omöjliga att mäta.

Varje val av mätmetod innehåller i bägge fallen ett stort mått av godtycke. Men man kan lära sig tolka sådan statistik, om man förstår mätmetoden och inser vilka tolkningsfel man kan göra. Detta är exakt samma problem eller risk som politikerna utsätter sig för vid val av beslutsmodell.

Om man anser sig ha svårt att mäta kapitalet, är det i allmänhet lättare att definiera och mäta "investeringarna" i maskiner eller i marknadsföring. I flera av de svenska storföretagen är de "osynliga" (intangible) tillgångarna eller investeringarna tillsammans, lågt räknade, betydligt större än det vanliga "tillverkningskapitalet" eller investeringarna i byggnader och maskiner.

Tillväxten i såväl produktion som faktorinsats handlar med andra ord i växande utsträckning om det vi inte mäter, nämligen kvaliteter. *Vi håller med andra ord på att bli alltmer okunniga om det som blir allt viktigare.*

b) Industrin har tappat konturerna

Industrin har länge ansetts vara svensk ekonomis drivmaskin. Den har uppfattats som en stor motor som producerar mer, ju större man gör maskinen med investeringar och ju mer man matar den med arbetstimmar. Man kan även trimma maskinen till allt bättre prestanda. Modeller av denna maskin ger enkla och raka policybesked, som dock har visat sig grovt felaktiga.

Det är nyttigt att lära sig hur en felaktigt kategoriserad statistik stör vår varseblivning. "Avindustrialiseringen" har varit ett ständigt återkommande politisk orostema i vissa ekonomiska läger. Man pekar på den krympande, statistiskt registrerade industrin (sektor 3000) och drar paralleller med det försvinnande jordbruket. Det är dock i betydande grad en tillfällighet om till varor relaterade tjänster (mjukvaror, finansiering, garantier, datatjänster etc.) produceras i ett industriföretag eller i ett separat tjänsteföretag. Vi har grupperat om de statistiska kategorierna i de svenska nationalräkenskaperna, så långt det låter sig göras, för att åstadkomma en vertikal beskrivning av den förbrukning av varor och tjänster som krävs för att åstadkomma industrins totala bidrag till BNP (se bilaga I). Det blir nästan 50 procent av BNP i stället för under 25 procent, och andelen har *inte* minskat trendmässigt sedan 1950. Läggs produktionen i svenska utländska dotterbolag till (se nedan) har industrins andel ökat.

Det hör dessutom till saken att industrins fönyelse sedan två decennier i allt väsentligt äger rum i snittet mellan traditionell varuproduktion och privat

tjänsteproduktion. Det handlar om elektronik, datorer och mjukvaruprodukter, om biokemisk industri samt också om en avancerad och mycket kompetensintensiv tjänsteproduktion. Jämfört med USAs näringsliv uppvisar hela Europa, inklusive Sverige, mycket lite av förnyelse och vitalitet i denna viktiga del av produktionen.

Den tredje dimensionen, där den statistiska kontrollen allt mer håller på att gå förlorad, är gränsen mellan privat och offentlig produktion.

c) Offentlig konsumtion betyder något helt annat

Den nationella statistiken innehåller ytterligare ett märkligt statistiskt begrepp: offentlig konsumtion. Produktion av i allt väsentligt samma tjänster bedrivs ofta i såväl privat som offentlig regi: privata och offentliga skolor etc. I det ena fallet kallas de privat tjänsteproduktion, i det andra offentlig konsumtion. Terminologin är helt missvisande och uppdelningen enligt vem som driver verksamheten gör statistiken direkt felaktig (se Carlsson 1986).

Ett andra klassifikationsfel som stör diskussionen är uppdelningen i offentlig konsumtion (d.v.s. produktion) och transfereringar. Transfereringar handlar om inkomstöverföringar via skatter och offentlig sektor mellan individer. Socialförsäkringssystemet svarar för den stora delen (pensioner, socialvård etc.). Syftet har varit att utjämna inkomsterna i ekonomin. Även här leds tankarna fel. I väsentlig utsträckning handlar de offentliga transfereringarna om offentlig produktion av försäkringstjänster, varvid driftkostnaden ibland bokas som offentlig konsumtion, och överföringarna som transfereringar. I viss utsträckning handlar transfereringar enbart om försök att utjämna inkomster. Men dessa överföringar över offentliga konton (se Fölster m.fl. 1993, samt kapitel 6) handlar till minst 60 procent om inkomstöverföringar över individens egen livscykel. En hel del av återstoden gäller överföringar som gått åt fel håll, åtminstone i förhållande till offentligt angivna avsikter. Därefter återstår endast 5 à 10 procent som *avsedda* överföringar av livsinkomst mellan individer. Vi kan därför konstatera att den del av politiken som syftat till en jämnare fördelning av inkomsterna med hjälp av transfereringar inte bara sköts mycket ineffektivt utan förmodligen misslyckats. Vår slutsats på annan plats (se kapitlen 1 och 6 samt Eliasson 1985a) har blivit att det är oansvarigt att sätta 70 procent av ekonomins resurser under

offentligt fögderi för att åstadkomma en ytterst obetydlig inkomstomfördelning, som skulle kunna åstadkommas med betydligt enklare medel. Den nuvarande nationella statistikens uppläggning gör det dessutom praktiskt taget omöjligt att utan mycket avancerade beräkningar (se Fölster m.fl. 1993) kontrollera hur resurserna använts.

d) Företagens internationalisering suddar ut nationalstaten

Nationalstatens ekonomi, liksom företagens, definieras av dess statistiska system. En stor del av den statistiska produktionen har byggts upp just kring registrerade transaktioner över nationella gränser. Situationen har här radikalt förändrats under efterkrigstiden. Nästan 40 procent av svensk industrisysselsättning finns i dag utanför Sverige, en ökning från strax över 10 procent för ca 30 år sedan. I utlandsproduktionen domineras dessutom förädlingsvärdeökningen av marknadsföring och distribution samt avancerad tillverkning (se kapitlen 2 och 3).

Framgångsrika företag kännetecknas av en balans mellan produktutveckling, marknadsföring och tillverkning. Svensk produktutveckling har under 1980-talet varit framgångsrik och den internationella marknadsföringen har givit tillverkningen i Sverige en ökad efterfrågan. Trots en rad devalveringar kämpar den svenska tillverkningsindustrin med lönsamhetsproblem. Dessa marknadsomständigheter påverkar ständigt de lokaliseringsbeslut som fattas i företagen. När fördelningen av produktionens lokalisering mellan hemland och utland påverkas av den relativa produkt- och prisutvecklingen, blir den statistiska definitionen av nationalstatens ekonomi endogent bestämd av marknadskrafterna i världen. Kontrollen av ekonomins utveckling har därför i ökande grad blivit marknadsbestämd, samtidigt som de faktorer vi traditionellt ansett vara nationsbundna (t.ex. komparativa fördelar i utrikeshandeln) nu blivit endogeniserade och internationellt rörliga.

Den statistiska kontrollapparaten, skapad i ett svunnet samhälle, som informerar politikerna och deras rådgivare gör dem därför inte särskilt väl rustade att förstå den förvandling svensk ekonomi för närvarande genomgår och som måste ha sin gång. För att vara informerad behövs en mikrobaserad nationalräkenskapsstatistik, där mikroenheterna definierats på ett sådant sätt att strukturuomvandlingen kan förstås (se Albrecht m.fl. 1992). Tack vare den

IUI-studie som delvis presenteras i kapitel 2 vet vi något om hur gränssnittet mellan svensk industri i utlandet och i Sverige ser ut. Däremot vet vi inte någonting utöver det lilla som presenteras i kapitel 4 (samt i tidigare IUI-studier) om hur förnyelsen inom industrin äger rum. Den sker för närvarande just i snittet mellan industri och privata tjänster, dels genom att företagen förändras internt, dels genom innovativ nyetablering och utslagning av företag med föråldrad organisation och produktionsteknik.

e) Tiden och räntan

Kontrollproblemet tar sig snabbt överväldigande former, när *tiden* förs in i bilden. Ekonomisk politik gäller alltid påverkan i framtiden och ju längre in i framtiden ju mer multipliceras alla de svårkontrollerade, dynamiska mekanismer vi redan diskuterat. Avvägningen mellan nutid och framtid regleras på finansmarknaderna genom räntan och förmögenhetsobjektens värdering. Dessa värderingar är på grund av den myriad hänsyn som måste tas sällan perfekta eller förväntningsriktiga. Av samma anledning är det praktiskt taget omöjligt att efter någon tid reda ut, huruvida de beslut som fattats varit kompetenta och informerade eller ej. Detta gäller även politiska beslut, där ansvaret för långsiktigt mycket negativa samhällsekonomiska effekter som åstadkommit i utbyte mot små, omedelbara positiva effekter är mycket svårt att definiera och utkräva (se Eliasson & Taymaz 1992). Politikerna konkurrerar härvidlag om kontrollen över ekonomin med finansmarknadernas aktörer, vilka tillsammans kan utöva mycket stor ekonomisk makt i en ekonomi, när de förväntade vinsterna är tillräckligt stora. Det blir de när en nationell ekonomi kommit i olag på ett sätt som bara central ekonomisk politik kan åstadkomma. Detta är den tredje typen av risker, som vi återkommer till nedan (s. 195 ff.).

Ekonomisk politik blir ett statligt spel mot människorna

I denna skrift har förutsättningarna för *hur svensk ekonomisk tillväxt skall återställas* diskuterats. Tillväxt betraktas som ett nationellt, ekonomisk-politiskt mål. Vi betraktar inte BNP per capita som ett mått på välfärden utan som ett

mått på de resurser som skapas i ekonomin och som kan användas på olika sätt för att bidra till välfärden. *Ekonomisk tillväxt kan inte vare sig mätas eller förklaras* på ett acceptabelt sätt förrän vi formulerat en teori som explicit tar hänsyn inte bara till ekonomins organisation utan även till hur ekonomins organisation utvecklas som en konsekvens av alla aktörers sällan väl samordnade agerande. Denna teori måste explicit fånga aktörernas dynamiska beteende på olika marknader, förklara hur aggregeringen från individer och företag över dynamiska marknader till makro går till, samt hur återmatningen av ekonomins makrobeteende till mikroenheterna sker.

En radikal neddragning av offentlig sektor kräver omfattande centrala politiska beslut, som kommer att motarbetas av starka intressegrupper

Vad som framför allt gäller, och som legat till grund för den tidigare analysen, är att en decentraliserad marknadsekonomi av västerländsk typ inte kan betraktas som ett i princip kontrollerbart system med väl definierade reglage för politikerna och som står i ett väl definierat förhållande till uppställda nationella mål. Den idén har lett såväl ekonomer som politiker fel under 1950-, 1960-, 1970- och 1980-talen. En ekonomi befolkas av levande människor och företag som även reagerar taktiskt på den politik som förs. En fungerande marknadsekonomi blir därmed helt enkelt för komplicerad för att kunna liknas vid en maskin. Görs den enklare genom central planering eller hård reglering dödas initiativen och ekonomin slutar att fungera. Den alternativa politik som skapar positiva ekonomiska värden, och som förordades redan av Adam Smith, är i stället att utforma ekonomins institutioner så att marknadskrafterna *på bästa möjliga sätt* bidrar till allas bästa. Mer än så kan politik inte bidra med.

Detta innebär generellt att politikerna gör mest nytta om de gör mindre än i dag, en slutsats som försätter oss i bryderi. Vår ordination för att hjälpa Sverige ur krisen är nämligen att ett mycket stort och genomgripande beslut måste fattas, så att statsmakten under någorlunda ordnade former kan dra sig ur ett stort antal av sina ekonomiska åtaganden gentemot medborgarna. Denna reträtt kommer inte att kännetecknas av perfektion. Den kommer att stöta på stort politiskt motstånd och det är viktigt att den organiseras så att dess detaljer inte kommer att bli föremål för enskilda beslut i Sveriges riksdag.

Inkonsekventa ekonomisk-politiska mål skapar en spelsituation mellan politiker och medborgare

Ekonomins aktörer drivs av egenintresse och hyser förväntningar på allt som är viktigt i deras närmiljö: konkurrenter, kunder och politiker. Den erfarenhet och de kunskaper (den kompetens) som driver vars och ens agerande i marknaderna är mycket heterogena. Beslutsfattandet blir därför alltid mer eller mindre fel och kommer att kännetecknas av ständigt återkommande misstag. De politiska institutionerna och statsmakten skiljer sig från företagen och människorna endast i ett avseende, nämligen i att de är mycket större och mer än någon annan aktör dominanta monopolister i sitt agerande. Men inte ens en monopolist kontrollerar helt sin närmiljö. Den är för komplex.

Om de politiska beslutsfattarna driver politik som får miljoner människor och företag att agera på ett sätt i marknaden och på ett annat sätt vid valurnorna, uppstår en *spelsituation mellan politiska och privata beslutsfattare i marknaden*, ett spel som marknaden vanligtvis vinner i det långa loppet. Även om statsmakten alltid gjorde sitt bästa att förstå aktörernas intressen och ageranden och lyssnade till allas intentioner, skulle den ändå göra fel. Det är svårare för en monopolist, särskilt statsmakten som påverkar hela ekonomin, att kontrollera utfallet av sitt agerande, än för den lille konkurrenten, eftersom monopolisten måste räkna in strategiska reaktioner från andra spelare i marknaden (Eliasson 1991b). Benägenhet att göra fel ökar med de politiska ambitionerna. Ju mer den centrala politikmyndigheten bemödar sig om att styra ekonomin efter andra vägar än den en friare marknadsekonomi skulle leda till, uppstår dels ett spänningstillstånd på varje marknad, dels en spelsituation mellan medborgarna och politikerna. Denna spelsituation är därför ett exempel på hur de politiska beslutsfattarna tillåtit ekonomins institutioner att bli destabiliserande, inte tvärtom, vilket är politikernas uppgift. En konflikt mellan medborgarna och deras herrar skapar därför aldrig positiva resultat för ekonomin, blott ett spel i vilket de mest kompetenta aktörerna kan få stora vinster på andras bekostnad. Det är en väl etablerad erfarenhet att en ekonomisk kris skapar stora möjligheter till snabba vinster, nästan alltid på de svagas bekostnad. Den mest lönsamma "spelhålan" som på detta sätt skapas av ekonomisk politik är marknaden för förmögenhetsobjekt (kapitalmarknaden), där nuvarande och framtida generationers

intressen ställs mot varandra. Att förstå prisbildningen på förmögenhetsobjekt är något av det svåraste som finns. Men samtidigt är denna marknad ekonomins viktigaste.

Den svenska politiska statsmakten förstod alltså mycket väl var ekonomins styrmaskineri fanns, när den under 1950- och 1960-talen i ökande grad försökte monopolisera kreditförmedlingen inom och över landets gränser. Vad den helt missförstod var, vilka enorma krafter som kan sättas i rörelse när man ”mekar” i ekonomins kraftcentrum, och vilken långsiktig skada som kan åstadkommas på en hel ekonomi, när man inte vet vad man gör.

Detaljpolitik förutsätter regleringar

Möjligheterna att detaljstyra med politik förutsätter effektiva regleringar (Bretton Woods-systemet, valutakontrollen, kapitalmarknadsregleringen etc.) och kunskap om hur en dynamisk ekonomi fungerar, kunskaper som inte fanns och fortfarande inte finns. Kontrollen fungerade måhända som avsett under de primitiva organisatoriska förhållanden som strax efter krigsslutet rådde i hela Europas finanssystem. Kontrollerade och reglerade marknader innebär dock samma sak som konkurrensskyddade marknader. Undan för undan förstör regleringar och skydd mot konkurrens den erfarenhet och kunskap (kompetens) som underhålls och byggs upp genom aktivt engagemang i konkurrensmarknader. Vissa delar av finanssystemet är oerhört viktiga för ekonomins effektiva användning av tillgängliga resurser. Bland annat förstörde regleringarna den mångfald som krävs för fungerande riskkapitalmarknader. Detta inträffade inte bara i Sverige utan i stora delar av Europa, som också kännetecknades av reglerarmentalitet, ett förhållande som speglas av de ambitioner Bryssel visat under rubriken EG 1992.

Sedan 1970-talets första år har kreditförmedlingens marknadsteknik effektiviserats så mycket att världen i dag i praktiken utgör en gemensam finansiell marknad (Oxelheim 1988). Modern elektronisk informationsteknik har bidragit till denna utveckling. Praktiskt taget alla nationella försök att genom ytterligare regleringar bibehålla nationella, ekonomisk-politiska kontroller har därför brutits ned.

Marknadernas institutioner bör utformas så att besluten delegeras dit där den lokala kompetensen finns

Ju mer statlig politik är organiserad som ett strategiskt spel mot medborgarnas privata intressen, desto sämre fungerar ekonomin. Ekonomisk politik bör därför studeras med hjälp av modeller av detta spel, där ekonomins institutioner (regler) är explicit angivna. Den typ av spelmodeller som vi då får är inte lättbegripliga och ger föga vägledning för den ekonomiska politik vi vant oss vid. Men dessa modeller är mycket relevanta. Använder man sig av dem begränsas återigen det centrala ekonomisk-politiska beslutsutrymmet avsevärt. Politikerna ges i stället ett ansvar just för ekonomins institutioner, men förklaras inkompetenta att lösa detaljproblem i individernas närmiljö. De kvarvarande, väldefinierade nationella politiska mål som med säkerhet kan påverkas på avsett sätt blir få. Slutsatsen blir att ekonomisk politik bör koncentreras till att förändra ekonomins institutioner, så att man på bästa möjliga sätt automatiskt delegerar ekonomins beslut dit där den lokala information och kompetens finns som besluten kräver.

Det internationella finanssystemet tar över den lokala ekonomisk-politiska kontrollen av destabiliserade ekonomier

När en ekonomi kommit riktigt i olag börjar finansmarknadernas självreglerande jämviktsmekanismer att vinna i styrka. Detta innebär i dagens situation, med internationellt integrerade ekonomier, att de internationella finansmarknaderna alltmer tar över den ekonomiska, politiska makten. För att förstå detta måste vi kort gå igenom de dynamiska mekanismer som skapar real dynamisk tillväxt. Det blir naturligt att illustrera med fallet Sverige; hur vi hamnat i 1990-talets kris.

Ekonomisk tillväxt äger rum via fyra grundläggande mekanismer (Eliasson 1991c, 1992c, 1993a, d):

- (1) innovativt nyföretagande
- (2) omorganisation av existerande företag
- (3) rationalisering av existerande företag
- (4) nedläggning.

Om att styra långa förlopp med närsynt politik

Tillväxt handlar om beslut i företag av kompetenta människor eller grupper av människor, inte om sektorer, teknik och investeringar. Uthållig, långsiktig tillväxt kräver balans mellan de fyra mekanismerna. Hög ekonomisk tillväxttakt förutsätter en snabb strukturomvandling. Men strukturomvandlingen kommer i olag, om balansen mellan de fyra mekanismerna rubbas. Detta kan inträffa och har i Sverige inträffat under de senaste två à tre decennierna. De dynamiska marknadsmekanismer som reglerar dessa fyra funktioner fungerar i dag sämre än tidigare. Problemet är att denna dynamik består av rörelseförlopp som sträcker sig över såväl korta som mycket långa tidsperioder och som därför är mycket svåra att förstå sig på och påverka. Så här ser det ut: svensk storindustri har visat upp en betydande och växande kompetens under (2) och (3), medan (1) och (4) har fungerat allt sämre under hela efterkrigstiden. Det är under (1), nyföretagandet, som grunden för långsiktig industriell utveckling läggs (se Eliasson 1991c, Taymaz 1993 och kapitel 4). Problemen med för liten nyetablering syns först efter många år och kan döljas länge, om storföretagen är framgångsrika under (2) och (3). Avveckling av olönsamma verksamheter bidrar till tillväxten genom att frigöra resurser.

De fyra mekanismerna verkar med mycket olika tidsfördröjning. Det innovativa nyföretagandet driver förnyelsen av industrin och konkurrensen och tvingar därmed de existerande företagen att skärpa sig eller lägga ned. Medan effekterna på konkurrensen är omedelbara, dröjer det mycket länge innan de *direkta* effekterna på produktionen av nyetablering syns på makronivån, minst 15 år. Det behövs inte särskilt stor fantasi för att inse att, när man börjar "meka" med mekanismer som verkar på så lång sikt och med olika tidsfördröjning, allt så småningom kan inträffa.

Effekterna av nedläggning är snabba. Nyetableringen skapar nya positiva värden. Utslagning och rationalisering står för de negativa sociala effekterna. Det är därför naturligt att svensk ekonomisk politik, som lever under ett politiskt treårsperspektiv (Eliasson 1985a, kapitel 7), starkt färgats av just de negativa effekterna, samtidigt som de positiva långsiktseffekterna diskonteras ned. Man kan därför utan särskilda reservationer säga, att svensk ekonomisk politik skapat de under de senaste decennierna återkommande ekonomiska kriserna och att de negativa åtgärderna byggts på rationella politiska beslut vägledda av en närsynt och oinformerad politisk opinion och/eller av dåliga ekonomiska rådgivare.

Krisdiagnos – horisont 2000

Det ekonomisk-politiska läget – svensk ekonomisk kris – kan nu från de tidigare kapitlen sammanfattas:

- storföretagen flyttar alltmer ut sina expansionsinvesteringar,
- storföretagens traditionella teknologi har kommit att dominera svensk industriell kompetens,
- innovativ nyetablering har bland annat därför under en mycket lång period utvecklats negativt,
- en allt mer dominant, konkurrensskyddad, skattefinansierad produktion har kommit att bedrivas i offentlig regi.

Den senare konkurrensskyddade och alltmer ineffektiva produktionen innefattar det såväl socialt som ekonomiskt allt viktigare *socialförsäkrings-systemet*.

Strukturanpassningen koncentreras till den allt mindre, konkurrensutsatta delen av ekonomin

En ekonomi som domineras av skattefinansierad och konkurrensskyddad produktion, till stor del i offentlig regi (se bilaga IV), får alltmer de speciella egenskaper som kännetecknat de forna östekonomierna. Eftersom den konkurrensskyddade produktionen endast i begränsad utsträckning måste rationaliseras som en konsekvens av statens kostnadshöjningar, har större delen av strukturanpassningen koncentrerats till den allt mindre, konkurrensutsatta (öppna) delen av den svenska ekonomin, som därmed destabiliserats (Eliasson 1983) på det sätt vi upplevt flera gånger under de senaste decennierna, med en kulmen hösten 1992. Om dessutom de produktiva och kompetensintensiva investeringarna läggs utomlands samtidigt som nyetableringarna minskar i svensk industri, kommer den konkurrensutsatta sektorn att få en alltmer sårbar struktur. När detta skrivs slås till exempel produktion och sysselsättning i det privata näringslivet ut, när avveckling i stället borde ske i offentlig sektor.

...och destabiliserar via finanssystemet hela ekonomin

Den öppna, konkurrensskyddade delen av ekonomin råkar i Sverige stå för nästan hela utrikeshandeln och den tunga delen av de finansiella transaktionerna över landets gränser. När denna lilla sektor destabiliseras av den ekonomiska politiken på hemmaplan, destabiliseras samtidigt *hela finanssystemet* (inflation, växelkurs, ränta), med förödande konsekvenser för hela ekonomin. Framför allt påverkas räntebildningen av den ökade osäkerheten. Det instabila prissystemet omöjliggör vidare en effektiv koordinering av ekonomin som helhet och förstör resursallokeringen. Att försöka bekämpa svensk ekonomis strukturproblem genom att gå på symptomen inflation, instabila växelkurser och höga räntor blir därför albylpolitik i den högre skolan. Den enda effektiva medicineringen är att eliminera de grundläggande strukturproblemen. Det viktigaste inslaget i denna strukturmedicinering är att radikalt reducera den offentliga sektorns politiska engagemang i ekonomin, så att strukturanpassningen fördelas över hela ekonomin. Ett mycket viktigt skäl till den nödvändiga privatiseringen av offentlig produktion är nämligen att kunna bli av med verksamheter som sköts illa, eller produktion som ej efterfrågas, utan att tvingas diskutera saken i Sveriges riksdag.

Endast trovärdig ekonomisk politik kan hejda finansmarknadernas lönsamma spel mot den svenska kronan

Det internationella finanssystemet kommer att spekulera lönsamt mot den svenska kronan så länge man tror att det finns ett effektivt internt kortsiktigt politiskt motstånd mot att radikalt reducera det offentliga engagemang i ekonomin och i det förmånssystem som utgör den "svenska välfärdsstaten". Eftersom de individer som berörs av privatiseringen av socialförsäkrings-systemet inte har någon möjlighet att förutse konsekvenserna för egen del (Eliasson 1986c), kommer motståndet mot sådana förändringar att vara stort, även om nästan alla kan förväntas få ökad ekonomisk välfärd av samma radikala omorganisation av ekonomin.

Enda sättet att motverka att kortsiktig riskovilja tar överhanden är att presentera ett trovärdigt alternativ som garanterar någonting bättre på sikt, både vad gäller kakans storlek och dess fördelning. Detta kan ske genom att statsmakten garanterar en acceptabel försäkring mot kortsiktiga negativa

händelser i individernas närmiljö, vilka har karaktären av försäkringsbara risker, om den privata försäkringsmarknaden inte klarar att erbjuda samma försäkringstjänster. Vi har gjort ett försök i tidigare kapitel (5 och 6) att skissa på ett sådant system, men vi är klart oroad över om det är möjligt att åstadkomma denna förändring och andra radikala förändringar av den politiska kursen med vanliga demokratiska metoder.

Vilket är då alternativet? Alternativet bestäms av väljarnas och politikernas samlade närsynthet och de internationella finansmarknadernas omedgörlighet. Utan ett långsiktigt grepp på den ekonomiska politiken enligt vår skiss kommer svensk ekonomi med jämna mellanrum att skakas av återkommande kostnads- och valutakriser som löses med devalveringar. Allteftersom marknadernas aktörer lär sig politikernas ”lösning”, kommer kostnadskriserna snabbare, inflationen eskalerar och en utveckling mot en latinamerikansk inflationsekonomi kan snart inte hindras. Den stagnation som följer har redan börjat. Och det går fort. De som nu går in i medelåldern och som börjar fundera på värdet av sin pension bör räkna med att mötas av en sådan situation när pensionsåldern inträder.

Statsmaktens viktigaste uppgift vad gäller ekonomisk politik är att se till att ekonomins institutioner fungerar

Denna skrift kan te sig som en mycket dystert läsning. Så var inte fallet för 13 och för 7 år sedan, när IUI genomförde liknande studier och föreslog åtgärder. Under lång tid fanns det mjuka möjligheter att komma ur det järngrepp som offentlig sektor och intressegrupper hållit det politiska systemet i. Järngreppet sitter dock kvar. Även om det inte längre är lika fast som tidigare, har den svenska politiska makten börjat bli allt mindre trygg att ty sig till, särskilt för den enskilde medborgaren och de svaga i samhället. Centralt tillgängliga resurser för välfärdspolitik håller på att ta slut. Några ökande resurser för att klara de nu växande sociala problemen finns inte. Eftersom svensk kris och ekonomisk stagnation beror på ett för högt skatteuttag från den produktiva arbetskraften, kan inte skatterna höjas ytterligare. Den enda lösningen på den fallerande välfärdsstaten är att se till att dess uppgifter, särskilt socialförsäkringssystemet, sköts effektivare och mer innovativt, så att en bättre produkt utformas som kan produceras med mindre resursinsats. Detta innebär paradoxalt nog (se kapitlen 5 och 6) att genom

privatisering utsätta tidigare offentlig produktion för konkurrens. Om inte en marknadsmässig decentralisering av välfärdspolitiken sker, kommer den höga och jämlikt fördelade svenska levnadsstandarden snart att vara ett minne blott. För att komma ur järngreppet krävs ett kraftfullt ekonomisk-politiskt beslut, där utsikterna att lyckas, på grund av särintressens kortsiktiga, politiska motstånd, inte är självklara; nämligen att dra ned det politiska engagemanget. Järngreppet kan därför, allteftersom ekonomins effektivitet bryts ned, komma att bli ett fall på eget grepp såväl för offentlig sektor och intressegrupper som för hela ekonomin.

Hur kommer vi ur järngreppet?

Möjligheten att komma ur järngreppet med ekonomin i behåll kräver politisk kraft. Tre scenarier anger problemets allvar.

- (1) *Den optimala lösning* som skadar ekonomin minst är ett oåterkalleligt och trovärdigt beslut av statsmakten att på ett väsentligt sätt dra sig ur sitt operativa engagemang i ekonomin och att reducera svensk offentlig sektor till minst europeiskt genomsnitt. Beslutet måste för att fungera byggas på institutionell automatik så att medborgarna individuellt bestämmer på det sätt vi beskrivit i kapitlen 5 och 6. Att på detta sätt föra besluten från den parlamentariska instansen till medborgaren i marknaden är ett typiskt exempel på de institutionella förändringar vi talat om.
- (2) *Nödlösningen* är att gå på symptomen, när de signalerar kris (valuta-, ränte- eller inflationskris). Om beslutet att värna om penningvärdet läggs hos självständiga, beslutande organ utanför regering och riksdag, kommer det offentliga att *tvingas* vidta de åtgärder som anges under (1). Denna lösning att arbeta mot symptomen på de underliggande, strukturella obalanserna kan dock ställa till med stor skada under ett övergångsskede, som till exempel under hösten 1992. Anpassningskostnaden blir hög.
- (3) Om inte ens (2) kan verkställas, saknas interna disciplinerande begränsningar. Den internationella finansmarknadens aktörer kommer att finna det lönsamt att då och då spekulera mot den svenska kronan. Sveriges ekonomi kommer genom en serie kostnads-, valuta- och

inflationsskriser att under ett par decennier reduceras till att bli en andra rangens industrination och förmodligen utvecklas till en latinamerikansk inflationsekonomi. Någon välfärd av gammalsvenskt snitt kan vi inte längre tala om.

Hur blir Sverige ett attraktivt investeringsland?

Återupprättandet av de institutioner som tidigare gjorde Sverige till ett attraktivt investeringsland och som skapade den rätta miljön för innovativt nyföretagande förutsätter en radikal nedbantning av offentlig sektor, vilket vi visat kan ske utan att den ekonomiska välfärden behöver gå förlorad, vare sig på kort eller lång sikt. För detta behövs endast att socialförsäkringssystemet får en effektiv utformning. Paradoxalt nog är detta synonymt med privatisering av socialförsäkringssystemet så att det utsätts för extern konkurrens, att försäkringsskyddet ges karaktären av *rätt* till försäkring mot rimliga omställningskrav, att det (på det sätt som beskrivits i kapitel 5) ges en tydlig åldersprofil samt att övriga subventionsinslag tas bort eller blir små, och snabbt trappas ned.

Med ett privatiserat och konkurrensutsatt socialförsäkringssystem effektiviseras för det första produktionen av socialförsäkringstjänster radikalt. För det andra försvinner de skatteklar som stört organisationen av produktionen enligt marknadsprinciper. För det tredje försvinner motiven för den hindrande lagstiftning och det regelsystem som ansetts krävas för att förhindra lönsamt skattekringgående. Effektivisering av socialförsäkringssystemet kommer att krävas för att de sociala problem som sammanhänger med ekonomins nödvändiga privatisering och omstrukturering skall kunna lösas. Tillsammans har alla dessa institutioner, som byggts upp för att möjliggöra en högskattefinansierad, offentlig monopolekonomi, skapat den destimulans för investeringar och nyetableringar som förorsakat stagnation och återkommande ekonomiska kriser i Sverige. Det enda ekonomisk-politiska beslut som krävs är ett undanröjande av dessa institutioner.