

AKTUELLA PROBLEM I SVENSK EKONOMISK POLITIK¹⁾

AV ERIK LUNDBERG

DET är inte lätt för mig att avgöra, om de problem inom den ekonomiska politiken, som är aktuella i Sverige, också är av intresse i Danmark. En hel del av de senaste årens åtgärder inom den ekonomiska politiken är nog ganska specifika för Sveriges ekonomiska och politiska situation. I och för sig tror jag det skulle ha varit av stort intresse för Nationaløkonomisk Forening att i stället höra en svensk ekonom diskutera de aktuella danska problemen, liksom jag också är övertygad om att vi i Sverige med största spänning skulle lyssna till en dansk nationalekonom, som från sina utgångspunkter såg på våra frågor. Det är ju så — åtminstone i Sverige — att vi blir rätt trötta på att höra våra egna nationalekonomer tala om det egna landets problem. Vi skulle på denna väg kunna få ett uppfriskande nordiskt tankeutbyte på den ekonomiska politikens fält.

Min uppgift är emellertid att presentera några aktuella problem inom den svenska ekonomiska politiken. I ett föredrag med detta ämne får jag utgå från arbetshypotesen, att mitt danska auditorium verkligen är intresserat av svenska ekonomiska problem. Såvitt jag förstår kan ett sådant intresse vara mer betydande av två huvudskäl. För det första är många problem likartade i Danmark och Sverige. Min redogörelse för den svenska debatten och politiken kan från denna synpunkt vara av intresse och ha ett stimulerande värde. För det andra kan Ni eventuellt räkna med tillfredsställelsen att få säga: »Gud ske lov, de svårigheterna har vi i alla fall inte i Danmark« eller »så dumt bär vi oss i alla fall inte åt«. Jag hoppas att mitt föredrag i någon mån skall kunna bereda Er detta nöje.

I Sverige har den ekonomiska politikens problem under hela efterkrigstiden och inte minst under det senaste året i hög grad kretsat kring konjunkturutsikterna och konjunkturpolitiken. F. n. råder rätt skiljaktiga meningar inom olika kretsar både beträffande konjunkturutsikterna och beträffande den lämpliga ekonomiska politiken. Bland näringslivets män dominerar nog farhågor för försämrade konjunkturer. Statsmakterna ser med större lugn på konjunkturutsikterna och för dem kvarstår nog i högre grad

¹⁾ Föredrag i Nationaløkonomisk Forening den 12. december 1952.

AKTUELLA PROBLEM I SVENSK EKONOMISK POLITIK¹⁾

AV ERIK LUNDBERG

DET är inte lätt för mig att avgöra, om de problem inom den ekonomiska politiken, som är aktuella i Sverige, också är av intresse i Danmark. En hel del av de senaste årens åtgärder inom den ekonomiska politiken är nog ganska specifika för Sveriges ekonomiska och politiska situation. I och för sig tror jag det skulle ha varit av stort intresse för Nationaløkonomisk Forening att i stället höra en svensk ekonom diskutera de aktuella danska problemen, liksom jag också är övertygad om att vi i Sverige med största spänning skulle lyssna till en dansk nationalekonom, som från sina utgångspunkter såg på våra frågor. Det är ju så — åtminstone i Sverige — att vi blir rätt trötta på att höra våra egna nationalekonomer tala om det egna landets problem. Vi skulle på denna väg kunna få ett uppfriskande nordiskt tankeutbyte på den ekonomiska politikens fält.

Min uppgift är emellertid att presentera några aktuella problem inom den svenska ekonomiska politiken. I ett föredrag med detta ämne får jag utgå från arbetshypotesen, att mitt danska auditorium verkligen är intresserat av svenska ekonomiska problem. Såvitt jag förstår kan ett sådant intresse vara mer betydande av två huvudskäl. För det första är många problem likartade i Danmark och Sverige. Min redogörelse för den svenska debatten och politiken kan från denna synpunkt vara av intresse och ha ett stimulerande värde. För det andra kan Ni eventuellt räkna med tillfredsställelsen att få säga: »Gud ske lov, de svårigheterna har vi i alla fall inte i Danmark« eller »så dumt bär vi oss i alla fall inte åt«. Jag hoppas att mitt föredrag i någon mån skall kunna bereda Er detta nöje.

I Sverige har den ekonomiska politikens problem under hela efterkrigstiden och inte minst under det senaste året i hög grad kretsat kring konjunkturutsikterna och konjunkturpolitiken. F. n. råder rätt skiljaktiga meningar inom olika kretsar både beträffande konjunkturutsikterna och beträffande den lämpliga ekonomiska politiken. Bland näringslivets män dominerar nog farhågor för försämrade konjunkturer. Statsmakterna ser med större lugn på konjunkturutsikterna och för dem kvarstår nog i högre grad

¹⁾ Föredrag i Nationaløkonomisk Forening den 12. december 1952.

oron för en ny inflationistisk utveckling. Det nya elementet i den svenska konjunkturdebatten hänför sig till att valutabekymmer visat sig vid horisonten. Trots vissa brytningar i åsikter med hänsyn till det aktuella konjunkturläget är man dock inom alla kretsar ense om att inflationsproblemet vid hög och jämn sysselsättning är ett återkommande och på lång sikt bestående problem. Uppläggningsen av en anti-inflationistisk långsiktspolitik behandlas därför som en fundamental samhällsfråga. Vid prövningen av olika medel för anti-inflationspolitiken har man kommit in på allvarliga spörsmål om nya metoder. Man har utfört vissa experiment med nya vapen för kontroll av penning- och kapitalmarknaden och man siktar till en allvarlig omprövning av skattepolitiken. Inför dilemmat full sysselsättning — stabilt penningvärde har den svenska debatten också tagit upp stora problem omkring den fria prisbildningens funktionssätt och fackföreningarnas ställning på arbetsmarknaden. T. o. m. socialiseringsfrågan, som länge legat ganska död, har i viss mån aktualiserats i dessa sammanhang.

Det är i första hand ekonomisk-politiska problem av här angivna slag som jag vill belysa. Detta betyder givetvis en snäv begränsning av mitt ämne. Det är klart, att en rad andra frågor inom den ekonomiska politiken är aktuella, frågor som rör socialpolitiken och socialförsäkringen, bostadspolitiken, jordbrukspolitiken, industriell demokrati, kartell- och monopolkontroll m. m. Jag har emellertid valt att koncentrera mig på anti-inflations- och konjunkturpolitiken hellre än att försöka ge en allmän katalogisering av alla mer aktuella ekonomiska problem i Sverige. Man finner också, att den ekonomisk-politiska debatten till stor del rört sig kring problemen rörande den fulla sysselsättningens inflationsrisker och härvid har den senaste tidens konjunkturförsämring gett problematiken ett intressant nytt perspektiv.

Låt mig börja med att ge några allmänna synpunkter på vårt sätt i Sverige att formulera och »lösa» problemen inom den ekonomiska politiken. Vi svenskar har nog egentligen ingen anledning att förhäva oss varken över nivån på vår ekonomiska debatt och än mindre över framgångar att klara inflationssvårigheterna. Detta skulle däremot möjligen vara fallet beträffande volymen av uppslag, som kommit fram i diskussionen, och kanske i någon mån också beträffande experimentlusten med ekonomisk politik. Ett flitigt experimenterande med olika medel inom den ekonomiska politiken bör åtminstone ge stora chanser till lärorika misstag. Om vi lär av misstagen befordras vår vetenskaps framsteg. Det tragiska är emellertid som bekant, att man inom den ekonomiska politiken ofta inte riktigt vet vad misstag är. Som exempel kan jag nämna, att någon enighet inte nåtts i uppfattningen beträffande utfallet av apprecieringsexperimentet i juli 1946. För min del betraktar jag apprecieringen av kronan vid detta tillfälle som ett ganska klart misstag — särskilt att döma av den politik i övrigt,

som fördes och som ledde till den snabba uttömningen av vår valutareserv under 1947 och 1948. Försvare av denna politik kan emellertid å andra sidan hävda, att denna dels medförde lägre prisnivå än annars hade varit fallet, dels kom att betyda, att vi köpte varor väsentligt billigare än om vi använt vår valutareserv vid ett senare tillfälle.

Det är nog också ett ganska karakteristiskt kännemärke för den svenska debatten om ekonomisk politik, att vi framför så fina skäl, så vackert formulerade motiv för den förda ekonomiska politiken, vare sig den är framgångsrik eller ej. Det är en gammal tradition som vi är stolta över. Teorier och motiveringar lever hos oss gärna sitt eget liv vid sidan av en liksom i andra länder famlande ekonomisk politik, som försöker lösa dagens problem inom ramen för det politiskt möjliga. Vackra rationaliseringar av den ekonomiska politikens intentioner, byggda på väl formulerade teorier stammar framför allt från 30-talets guldålder. Vi har nog blivit oförtjänt högt berömda för den epoken. Man finner här exempel på hög, men tillfällig korrelation mellan stor vetenskaplig produktion inom nationalekonomien, livlig ekonomisk-politisk debatt på relativt högt plan och snabbt ekonomiskt framåtskridande. Vi fick ju under den tiden en hel serie av avhandlingar om penningpolitikens mål och medel, om expansiv finanspolitik och stabilt penningvärde. Tack vare en stor portion tur särskilt med utrikeshandeln blev 30-talet samtidigt ett ytterst framgångsrikt decennium för Sverige. I själva verket var den ekonomiska politiken emellertid i huvudsak rent passiv. Kronan bands till pundet 1933 och riksbanken köpte alla de valutor, som flöt in som följd av kronans undervärdering. Den lätta penningpolitik, som följde härav, var en gynnsam betingelse för den expansion, som framför allt drevs fram av goda exportkonjunkturer. Man kan i en positiv formulering säga, att den vetenskapliga verksamheten kanske i någon mån bidrog till att vi undgick att göra en del misstag, som under den tiden gjordes i andra länder — detta kanske också i den betydelsen, att ekonomernas intressen i första hand var mer vetenskapligt och mindre politiskt orienterade än under efterkrigstiden.

Vi hade inte samma tur med efterkrigstiden. Inledningen utgjordes av en vacker teoretisk uppläggning av mål och medel för den ekonomiska politiken, som utfördes av finansdepartementets och riksbankens ekonomer och inom professor Myrdals efterkrigskommission. Normen för penningpolitiken var ju som bekant den, att prisnivån skulle falla efter krigets slut, enligt gammal doktrin i omvänd proportion till produktiviteten i samband med importens ökning och importprisernas nedgång. Härigenom skulle inkomstnivån kunna stabiliseras. Formuleringen av den ekonomiska politikens mål skedde i direkt anknytning till 30-talets och äldre traditioner. Den stora skillnaden från 30-talet var emellertid nu, att den ekonomiska politiken inte var och inte heller kunde vara passiv på samma sätt som då.

Vi fick visserligen ett nytt slag av passiv penningpolitik. I stället för att som under 30-talet köpa valutor härrörande från en aktiv bytesbalans i avsikt att därigenom hålla valutakurserna uppe, gick politiken nu ut på att motverka den åtstramande effekten av valutaunderskotten och hålla nere långtidsräntan genom köp av statsobligationer. En signifikativ skillnad från 30-talets ekonomisk-politiska konstellationer som bör noteras var också, att ekonomerna i stället för att hålla sig på vetenskapens mer oskyldiga och opraktiska plan nu i hög grad ryckte in på strategiska positioner i den ekonomiska politikens tjänst (i riksbank, finansdepartement, bostadsstyrelse m. m.). Teorierna för den ekonomiska politikens mål och medel passade emellertid inte alltid så väl in på efterkrigstidens nya ekonomiska verklighet. Visserligen föll importpriserna under den närmaste tiden efter krigets slut, men levnadskostnaderna följde inte med. I stället började löner och andra kostnader att stiga snabbt. Statsmakterna försökte motverka kostnadsstegringen genom räntesänkning, appreciering av kronan, borttagande av omsättningsskatten. Men följden blev inflationstryck, valutakris och ett nät av regleringar.

Jag har i all korthet velat nämna dessa slags ekonomisk-politiska erfarenheter, som gjordes under de första efterkrigsåren, som en viktig bakgrund till de senaste årens nyorientering inom den ekonomiska politiken. I två väsentliga avseenden har man nämligen i Sverige fått en bestämd reaktion mot de första efterkrigsårens ekonomiska politik: dels med hänsyn till resultatet: inflationen, dels med hänsyn till typen av ekonomisk politik: detaljregleringar av näringslivet.

I själva verket utlöste den första efterkrigstidens misslyckade stabiliseringspolitik en för svenska förhållanden enorm löne- och inkomst-inflation. Vi fick under åren 1945—52 en genomsnittlig lönestegringstakt på drygt 10 procent per år. Under flera år har löneökningen varit så stor som mellan 15 och 25 procent. Även under de år då man lyckades få arbetsmarknadens parter att engagera sig för s. k. lönestopp, d. v. s. prolongering av kollektivavtalen, blev lönestegringstakten i alla fall så stor som omkring 4 procent per år. Denna ihärdiga, starka löneinflation har — vid sidan om den åtföljande fortgående försämringen av penningvärdet — lett fram till att Sverige fått ett starkt försämrat konkurrensläge gentemot utlandet trots 1949 års depreciering. Inom konjunkturinstitutet har vissa ytterst approximativa beräkningar utförts, som är ägnade att belysa den relativa betydelsen av den svenska löneutvecklingen ur denna synpunkt. Man har jämfört löneutvecklingen per »produktionsvolymenhet« inom industrien i Sverige och andra länder sedan 1948 och fram till slutet av 1952 och därigenom fått ett ungefärligt mått på den relativa lönekostnadsutvecklingen; genom evalvering i samma valuta (svenska kronor) har hänsyn tagits till under perioden inträffade förändringar i valutakurserna. Dessa beräkningar

har lett till resultatet, att mot en sådan lönekostnadsindex för Sverige på 140 (1948 = 100) svarar för Danmark 120, för England 110 och för Västtyskland och Holland endast 105.

Den andra reaktionen mot efterkrigstidens inflationserfarenheter hänför sig som sagt till regleringspolitiken. Jag tror, att det var Myrdal som varnade för att inflationen drar oss »baklänges in i planhushållningen«. Det kontinuerliga inflationstrycket tvingade statsmakterna till en ekonomisk politik, som dominerades av negativa ingrepp, regleringar av olika slag för att hindra och stoppa i och för sig nyttig verksamhet. De höga vinsterna medförde hög investeringsbenägenhet inom det enskilda näringslivet och de höga skatterna verkade snarast ytterligare stimulerande i detta avseende. Regeringen tvingades — för att nämna ett viktigt exempel — till ingående och komplicerad byggnadskontroll, som snarast av »regleringstekniska« skäl men inte på grundval av planmässig prioriteringsavvägning gick ut på att pressa ner den största posten inom byggnadsverksamheten, nämligen bostadsbyggandet. Samtidigt höll man nere hyrorna genom hyreskontroll och subventioner och följden har blivit en bestående bostadsbrist.

Inom alla läger har det uppkommit en stark reaktion mot detaljregleringar. Det är ju f. ö. en internationell företeelse. Avvecklingen av importregleringen har gått i främsta rummet, så att Sverige gentemot OEEC-länderna nått upp till drygt 90 procent liberalisering. Men även investerings- och prisregleringarna har luckrats upp väsentligt under perioden 1950—52. Erfarenheterna av avvecklingen av regleringarna har emellertid inte varit enbart goda i dessa sistnämnda hänseenden. I stället för det mer dolda inflationstrycket under tidigare år, fick vi en öppen inflation av skrämmande mått.

Från år 1952 uppstod det hos oss liksom på andra håll en paus i inflationen framför allt tack vare den internationella konjunkturförändringen. Den starkt försämrade exportkonjunkturen och den skärpta importkonkurrensen med prisfall på viktiga varuområden har jämte en restriktiv penning- och finanspolitik lett till den samhällsekonomiska balans, som vi förväntades strävat efter under de föregående 7 efterkrigsåren. Vi har i höst äntligen fått ett läge, där fackföreningarna tvungits till moderation och arbetsgivarna till motstånd i fråga om lönehöjningskrav, och det ser ut som om en lönestabilisering är inom räckhåll. Vi befarar emellertid att detta är en tillfällig paus — om det inte är fråga om början till en ny världsdpression. Vi har inte funnit vägen att »på egen hand« — utan hjälp av dåliga konjunkturer utifrån — lösa våra inflationsproblem vid hög och jämn sysselsättning.

Inflationspotentialen inom den svenska ekonomien har visat sig vara mycket stor. Det märkliga är kanske, att inflationen skett under ett kon-

tinuerligt och förhållandevis snabbt ekonomiskt framåtskridande. Det har inte varit fråga om socialt missnöje och svår knaphett på varor, inte heller om någon stark misstro mot penningvärdet, som utlöst inflationsprocessen. Det ser ut som om det varit fråga om tämligen normala reaktionsprocesser inom en fullsysselsättningsekonomi.

För att kunna föra en framgångsrik anti-inflationistisk politik — jag tänker på återkommande framtida påfrestningar — måste vi veta en hel del om orsakerna och helst ha en teori för inflationsprocessen. Den politiska debatten utpekar gärna särskilda »villains in the piece«, såsom den fulla eller överfulla sysselsättningen, de höga vinsterna, det starka profitbegäret inom näringslivet, fackföreningarnas lönehöjande aktivitet, den alltför rikliga penningtillgången m. m. Lösningarna på inflationsproblemet betingas sedan ofta av vilken faktor man — eventuellt av politiska skäl — anser vara den mest betydelsefulla. Detta är givetvis den allra primitivaste formen av teori. Som exempel på en sådan inställning kan nämnas, att de senaste årens anti-inflationspolitik särskilt siktat till att genom en rad olika åtgärder skära ned de höga vinsterna. Vi har emellertid också fått en annan kanske typiskt svensk »lösning« på vårt problem. Regeringen har tillsatt en expertkommitté bestående av sju vise män (nationalekonomer), som i två år får tänka på det stora problemet att förena ett stabilt penningvärde med full sysselsättning; det är i huvudsak fråga om rent teoretiska undersökningar utan några som helst direktiv av politisk art. Här finner man sålunda åter en parallell med 30-talets traditioner. Vi hoppas därmed att åtminstone det goda skall följa av inflationen, att den vetenskapliga produktionen får en behövlig stimulans. När statsmakterna på detta vis visar sitt intresse för vetenskapen, får detta emellertid gå i avräkning mot deras i andra hänseenden fundamentala brist på sådan förståelse, som visar sig i frånvaron av sinne för vetenskaplig isolering vid företagande av ekonomiska experiment. Under de senaste åren har så många och så olika slags åtgärder vidtagits och de har följt så tätt på varandra, att nationalekonomen inte blir i stånd att isolera verkningarna och dra några säkra slutsatser om olika åtgärders betydelse.

Den centrala frågan inom den anti-inflationistiska politiken gäller löneutvecklingen. Förutsättningarna för lönepolitiken är i Sverige i viss mån annorlunda än i flertalet övriga länder. Vi försöker finna vägar att hålla ett någorlunda stabilt penningvärde utan hjälp av ingående statliga regleringar av priser, utrikeshandel och investeringar under följande förutsättningar: ett genomorganiserat samhälle med starka organisationer för olika intressegrupper, full (eller hög och jämn) sysselsättning och s. k. facklig frihet. Det sista villkoret avser önskemålet, att arbetsmarknadens parter får göra upp om lönerna utan statlig inblandning i intressetvisterna. För detta önskemål har fackföreningsrörelsen uttalat sig mycket bestämt. Ett

dilemma under dessa förutsättningar ligger i det förhållandet, att arbetarna enligt all erfarenhet vinner på inflationen åtminstone på kort sikt, samtidigt som inflationen inte är önskvärd bl. a. därför att den är i hög grad störande för en socialistisk politik. Det har ju egentligen aldrig varit sant, åtminstone inte i Sverige under industrialismens tid, att arbetarna förlorat på prisstegring — annat än under krigsår med sänkt allmän produktivitet. Däremot kan man nog med ledning av den svenska löne- och prisstatistiken hävda, att reallönestegringen normalt varit något snabbare under prisfallstider än under prisstegringstider. Den snabbare reallöneförbättringen under deflationsperioder skedde emellertid i regel på bekostnad av sysselsättningen. Man kan säga att det var tack vare variationerna i sysselsättningen som penningvärdet kunde stabiliseras på längre sikt.

Enligt det uppställda programmet för den ekonomiska politiken skall sådan stabilitet nu nås utan tidigare variationer i sysselsättningen. Under tider med hög sysselsättning — i synnerhet om detta såsom i regel tycks vara fallet är förenat med inflationstryck — blir företagarnas motstånd mot lönehöjningskrav i hög grad försvagat. Detta är ett allmänt känt och förklarligt fenomen, som jag inte närmare behöver uppehålla mig vid. Av stort intresse är i stället vår erfarenhet i Sverige att en högt utvecklad rationalitet vid arbetarnas uppläggning av lönekraven utgör en starkt inflationsdrivande faktor. Vi har inte haft mycket av den danska problematiken kring indexbundna löner men den mer »rationella automatiken« i vårt system synes ha verkat mer inflationistiskt än den indexbundenhet, som gällt i Danmark.

Vårt dynamiska pris-lönesystem har ju under efterkrigstiden vid olika tillfällen utsatts för inflationsimpulser från utlandet. På grund av den »harmoniska« sammansättningen av Sveriges utrikeshandel har i allmänhet import- och exportpriserna stigit samtidigt och någorlunda parallellt, så att inflationen inneburit både vinstökning och stegring i produktionskostnaderna. För att nå önskad kompensation för en inträffad eller beräknad levnadskostnadsstegring till följd av en uppgång av import- och exportpriser föranledes arbetarparten vid en rationell uppläggning av lönepolitiken att begära en procentuell lönehöjning, som är väsentligt större än stegringen i levnadskostnaderna till följd av utlandsprisstegringen. Man kan i detta sammanhang tala om en »lönemultiplikator«. Detta förhållande beror på att Landsorganisationens ekonomer räknar med s. k. konsekvensprisstegringar. En given följd av en pris- och lönehöjning är, att priserna på livsmedel pressas upp tack vare vår ut- och invecklade jordbruksprisreglering. Vidare måste man kalkylera med att stegringen i lönekostnaderna även på andra områden leder till konsekvensprisstegringar. I en inflationsbetonad konjunktur tas prishöjningar ut där det är möjligt, medan eventuellt möjliga sänkningar knappast kommer till stånd. Eftersom ar-

betarparten i sista hand siktar till viss förbättring i sin konsumtionsstandard, så att arbetarna får en rimlig del av produktivetsförbättringen, kommer de relativt höga marginals-katter, som även arbetarna måste räkna med, in i kalkylen. En kalkyl, som bygger på rimliga förutsättningar beträffande marginal- och genomsnittsskattens storlek och konsekvensprisstegringarnas omfattning och genomslagshastighet, leder t. ex. till att full kompensation för en förväntad primär 10-procentig levnadskostnadsstegring ger rationellt motiv för 20—25 procents lönehöjning. Den väldiga löneinflationen under åren 1950—52 kan delvis betraktas som en sådan löntagarreaktion inför utifrån kommande prisstegringsimpulser. En sådan lönepolitik från fackföreningarnas sida kan ju trots allt betecknas som både ansvarsfull och besinningsfull i Beveridge's stil. Man söker inte mer än hålla positionerna i fördelningen mellan löner och vinster, som hotas att försämras till följd av prisstegringen på export- och importvaror. En mer blygsam attityd skulle *på kort sikt* lätt medföra en nedgång i realinkomsterna — vilket f. ö. höll på att bli fallet under 1951. *In the long run* lever inte intresseorganisationernas talesmän!

Det förhållandet att denna »lönemultiplikatoreffekt« blir så stor beror i sista hand på att det finns så pass få att »lura« i en så välorganiserad ekonomi som den svenska. Det är i själva verket lätt att tänka sig ett läge, där ingen aldrig så stor lönestegring räcker för att nå en eftersträvd kompensation. Detta läge uppstår i ovanstående fall om konsekvensprisstegringarna blir tillräckligt stora och snabba, bl. a. därigenom att den »organiserade andelen« av inkomstbildningen är stor och/eller marginals-katten är tillräckligt hög. I ett sådant läge kunde man tänka sig att arbetsmarknadens parter skulle resignera och ta reson och därmed inflationen upphöra. Man kan t. o. m. tänka sig ett läge av högre »moralisk valör«, där det på grund av ovan angivna parametrars storleksförhållanden skulle löna sig med lönesänkningar och där det blir staten som blir lurad på marginalskatt. I det läget är vi dock ännu inte.

Under åren 1949—50 gjordes det som jag tidigare nämnt vissa försök med lönestabilisering genom prolongering av kollektivavtalen. Företagen konkurrerade emellertid hårt om arbetskraften och var beredda att betala högre löner, vilket yttrade sig i löneglidningar. Ökade spänningar uppstod under denna tid mellan lönerna i olika fack och på olika områden. Reaktionen inom fackföreningsrörelsen mot denna återhållsamma lönepolitik växte; det kunde ju inte vara en naturlig och rimlig uppgift för fackföreningsrörelsen, att i en inflationskonjunktur med goda vinster hålla tillbaka lönehöjningskraven för företagens eller för penningvärdets skull. Reaktionen mot denna frivilliga lönestabiliseringspolitik kom sedan i ett olyckligt läge efter Koreakrisen.

Som jag redan nämnt vill man i Sverige undvika en tvångsmässig regle-

ring av lönerna. Facklig frihet anses vara ett frihetsvärde av hög prioritet. Detta gäller emellertid inte endast för fackföreningsrörelsen utan indirekt också för arbetsgivarna-företagen, vilket inte alltid inses. Den fackliga friheten bör ju förutsätta en tillräckligt stor sektor av fria företag, med vilka avtalsförhandlingar kan ske tämligen oberoende av staten. Det vore ju också naturligt, att fackföreningarna föredrog en någorlunda svag part på andra sidan förhandlingsbordet framför statsägda eller av staten starkt beroende företag. Det är överhuvudtaget för jämvikten i vårt samhälle nog ganska lyckligt, att både Kooperationens och fackföreningsrörelsens liberala principer bryter mot de mer socialistiska argumenten för att lösa inflationsproblemet genom starkt ökad statlig kontroll eller socialisering. Under det senaste året har från yngre socialdemokratiskt håll sålunda framförts skäl för en socialisering av skogsindustrierna under hänvisning till att dessa utgör den viktigaste inkörsporten till inflationen. De under en högkonjunktur regelmässigt snabbt stigande exportpriserna på trävaror och massa drar med sig höjda skogspriser och starka lönerörelser bland skogsarbetarna, varifrån inflationsmentaliteten sprider sig till andra områden. Det framgår emellertid inte riktigt klart av argumenteringen, hur man tänker sig att en statligt dirigerad skogsindustri bättre skall stå emot utifrån kommande inflationspåfrestningar. Man har också hört röster från fackföreningshåll inom skogsindustrien, som tydligen inte utan vidare accepterar denna typ av lösning utan framhäver betydelsen av enskild företagsamhet just på exportens konjunkturörliga områden.

Ser vi på den *faktiska* ekonomiska politiken i Sverige sådan den förts under de senaste åren finner vi, att man framförallt litat till finanspolitiken. Man har siktat på att komma åt inflationsvinsterna genom en serie åtgärder av typen exportavgifter, särskild konjunkturvinstskatt, investeringsavgift, begränsning av rätten till avskrivningar på lager och inventarier. Dessa åtgärder har utan tvivel *ex post* begränsat de redovisade vinsterna men uppenbarligen inte tillräckligt snabbt och effektivt hindrat pris- och löneinflationen. I Sverige diskuterar man ett förslag till en form av mer aktiv finanspolitik, som hösten 1951 lades fram av en organisationskommitté inom Landsorganisationen. Syftet med finanspolitiken skulle enligt detta förslag i sista hand gå ut på att klämma ihop vinstmarginalerna mellan höjda löner och höjda indirekta skatter. Om man tänker sig en lönehöjning med 5 procent utöver det utrymme som motsvarar produktivitetsstegringen, så kan effekten på efterfrågan neutraliseras genom en höjning av de indirekta skatterna. En tillräckligt stor höjning av de indirekta skatterna skulle betyda, att företagen — eftersom ekonomin bringats i balans — inte är i stånd att kompensera sig för lönehöjningarna. Utvecklingen måste givetvis bli ojämn på olika områden, men i genomsnitt

skulle detta vara förhållandet. Härigenom skulle vinstmarginalerna pressas ihop och den privata sektorns expansionslust hållas tillbaka. Med stöd av en sådan politik skulle utrymme också beredas för en expansiv statlig ekonomisk politik — i kontrast till den negativt reglerande politik som varit karakteristisk för de föregående inflationsåren.

Den stora fördelen med finanspolitiken i jämförelse med penningpolitiken i sedvanlig mening är ur dessa synpunkter, att den i långt högre grad kan differentieras i olika avseenden. Det skulle enligt det diskuterade förslaget vara möjligt, att hålla nere konjunkturen inom olika delar av det enskilda näringslivet i önskad grad, samtidigt som staten genom olika åtgärder, inte minst genom generösa flyttningsbidrag, som ökar rörligheten på arbetsmarknaden, ser till att arbetskraft överföres från verksamhetsgrenar och företag som tvingas inskränka till områden med expensionsmöjligheter. Leder politiken till att marginalföretag i större utsträckning tvingas lägga ner driften, så att mer betydande arbetslöshet hotar att uppstå, kan staten genom positiva åtgärder, t. ex. i form av subventioner och lån, hålla verksamheten vid liv inom områden, som staten vill stödja.

Staten skulle sålunda genom en depressiv finanspolitik riktad mot det enskilda näringslivet inte bara kunna åstadkomma ett så pass försämrat vinstläge, att risken för löneinflation effektivt reduceras, utan därigenom också bereda utrymme för en aktiv planering av samhällsutvecklingen i de banor, som statsmakterna ger hög prioritet. Det femårsprogram för den ekonomiska utvecklingen i Sverige, som lades fram förra hösten, byggde i viss mån på tankegångar av denna typ. Genom ökade indirekta skatter och ett därav följande statligt sparande skulle utrymme ges åt offentliga investeringar (sjukhus, skolor, vägar o. s. v.) och framför allt åt ett utvidgat bostadsbyggande.

I Sverige liksom i andra länder ger långsiktsperspektiven en önskelista på oundgängligen nödvändiga investeringsprojekt, som ställer problemet hur sparandet skall kunna bringas upp till erforderlig nivå. Några större möjligheter att bringa upp det enskilda inkomsttagarsparandet finns knappast vid den skatte- och socialutgiftspolitik vi bestämt oss för. Det höga företags-sparande vi i hög grad levt på under föregående år måste bringas ned väsentligt, eftersom det ju framkallat löneinflationen. Man kan därför säga, att den finanspolitik man söker sig fram till betyder ett överförande av företagssparandet till statsbudgeten. Ett ökat offentligt sparande skulle vara en lösning på vårt inflationsproblem. Dessa idéer är givetvis varken nya eller originella, men de har på ett stimulerande sätt framförts i ett lämpligt läge. Det är emellertid inte lätt att övertyga t. ex. konservativa fackföreningsmän och socialdemokrater om att indirekta skatter är till förmån för arbetarna. Nu sitter det ett par kommittéer i Sverige och prövar möjligheterna att med en ny skattepolitik finna framkomliga vägar.

Fördelen med finanspolitiken ligger enligt den här gjorda uppläggningsen i att den teoretiskt sett kan differentieras i den grad man önskar. Detta medför, att man inte behöver hålla den allmänna efterfrågenivån så hög som annars skulle vara erforderligt för att nå hög och jämn sysselsättning. Inom penningpolitiken i dess vanliga mer generella utformning har man inte dessa möjligheter att centralt differentiera verkningarna. Som kritikerna säger, verkar den »blint« på investeringarna allt efter dessas känslighet för ränteförändringar. Av politiska skäl har penningpolitikens möjligheter i Sverige i hög grad begränsats, när räntan i huvudsak varit tabu som medel för den ekonomiska politiken. Någon mindre räntehöjning har dock ägt rum under de senare åren (omkring $\frac{1}{2}$ procent på den långa räntan för statliga lån), men denna stegring har knappast varit ett planmässigt led i penningpolitiken.

Reaktionen mot 1951 års våldsamma inflation har emellertid också utlöst en annan inställning till penningpolitiken, som resulterat i försök med en i viss mån ny typ av penningpolitik. Den siktar på att nå effekt genom kontroll av likviditeten och reglering av kapitalmarknaden inom ramen för i huvudsak oförändrad räntenivå. Vi har sålunda fått en fullmaktslag om räntereglering, som gör det möjligt för statsmakterna att låsa existerande räntesatser eller fixera in- och utlåningsräntor vid lämpliga lägen. Denna lag, som närmast utgjorde en reaktion mot ränteglidningen på knappt $\frac{1}{2}$ procent under hösten 1950, då riksbanken underlät att stödja marknaden och litade till vissa mycket allmänna överenskommelser med affärsbankerna, har emellertid inte tillämpats. Räntelagen utgör dock genom sin existens utan tvivel en gynnsam allmän betingelse för riksbankens överläggningar och överenskommelser med kreditmarknadens institutioner och ger också en bekräftelse på statsmakternas inställning till räntan.

Penningpolitiken har sålunda från början av 1952 inriktats på att nå kontroll över kreditgivningen genom överenskommelser med affärsbankerna och andra kreditinstitut. Det är inte möjligt att i detta sammanhang gå närmare in på den i Sverige tillämpade tekniken. Jag får nöja mig med att nämna, att man i första hand syftat till att nå restriktivitet i affärsbankernas utlåning genom överenskommelser om den grad av likviditet som skall uppnås för olika banker. Det bör emellertid observeras, att den starkt restriktiva kreditgivning, som nåtts under 1952, huvudsakligen framkallades av det väldiga budgetöverskottet under första halvåret, som drog likvida medel från marknaden. Den kreditåtstramande politik, som åstadkommit under 1952, har kompletterats med överenskommelser om bindning av räntevillkor och prioritet för olika slag av utlåning, där i första rummet stats-, kommun- och bostadslån favoriseras. Riksbanken utövar därjämte fullständig kontroll över nyemissioner av obligationer.

Den nya penningpolitiken har inte genomförts utan friktioner. Det är

därvid av intresse att observera, att affärsbankerna i allmänhet tycks ha funnit sig någorlunda väl med systemet. Man anser nog ganska allmänt inom affärsbankskretsar, att den åtstramning av likviditet och kreditgivning, som åstadkommits, varit i hög grad önskvärd och utgjort ett välkommet avbrott i den tidigare passiva riksbankspolitiken. För affärsbankerna har reaktionssättet inte alltför mycket avvikit från det normala, när likviditetsknapphet framtvingat en hård beskärning och ransonering av kreditgivningen. Den relativt stabila räntenivån har inte vållat alltför allvarliga olägenheter liksom inte heller överenskommelserna med riksbanken om fördelningen av långivningen. En förutsättning för denna relativt positiva inställning synes dock vara ett hopp om att det är fråga om övergående ingripanden och inte om en *början* till utvecklingen av en ny struktur hos vår penning- och kapitalmarknad med växande statlig kontroll. Försäkringsbolagen har däremot haft betydligt svårare att finna sig i det nya systemet. Livförsäkringsbolagen var sålunda i höstas inte beredda att förlänga avtalen med riksbanken att gälla under 1953. Enligt gällande försäkringslag åligger det bolagen, att i försäkringstagarnas intresse inom angivna säkerhetsgränser placera till bästa möjliga ränta. Men avtalen med rigsbanken skulle förhindra dem från att fullgöra sina skyldigheter mot försäkringstagarna. När försäkringsbolagen »tredskade«, såg sig statsmakterna tvungna att utarbeta ett förslag till tvångslag, som skulle medföra möjligheter att i erforderlig utsträckning dirigera försäkringsbolagens placeringar av fondmedel för att finansiera investeringar i bostäder och statliga och kommunala lånebehov.

Tillkomsten av en sådan lag skulle nog ha betytt en permanent begränsning av försäkringsbolagens placeringsfrihet i avsikt att dirigera försäkringssparandet i för den statliga politiken passande riktning. Rådande läge på kapitalmarknaden kunde nämligen betraktas som ganska normalt. Det synes i själva verket som om en balanserad ekonomi med restriktiv penning- och finanspolitik och med någorlunda goda konjunkturer inom det enskilda näringslivet inte »automatiskt« leder till en ur statsmakternas synpunkt önskvärd inriktning av sparandet. Som jag tidigare framhållit måste det vara svårt att vid »normala konjunkturer« få rum med investeringsönskemålen inom ramen för frivilligt sparande (utan inflation). Är ränteläget lågt och ges långsiktiga investeringar av typen bostäder och kraftverk hög prioritet, måste slutsatsen bli, att väsentligt mer av ransonering och statlig dirigering av sparandet än tidigare får bli en bestående ingrediens i den ekonomiska politiken. Nu lyckades man dock denna gång utan tvångslagstiftning nå en »frivillig« överenskommelse mellan riksbanken och det stora flertalet livbolag, en överenskommelse som dock inte blev så ingripande som den föreslagna lagen syftade till.

Det är ganska märkligt och nog också i någon mån tragiskt, att det fria näringslivets män, som i Sverige så länge ropat på en effektiv penning-

politik för att råda bot på inflationen, nu när de äntligen blir bönhörda får en sådan i en form som de inte gärna vill acceptera. Man har velat ha en effektiv penningpolitik för att slippa detaljregleringar av investeringar, priser och import; i stället får man en ingående reglering av penning- och kapitalmarknaden. Det är i och för sig mycket möjligt, att de spänningar på kapitalmarknaden, som f. n. råder i Sverige, i huvudsak skulle kunna utjämnas om en tillräcklig räntehöjning tilläts. Under skydd av bostads- och jordbrukspolitiska trollformler betraktas emellertid en sådan väg i Sverige som politiskt oframkomlig. Från bankvärldens och näringslivets sida är man trots allt villig att långt hellre ta och även aktivt stödja den nu tillämpade typen av penningpolitik än att få ett sämre alternativ realiserat — vare sig detta skulle vara ett återvändande till den tidigare epokens passiva riksbankspolitik eller betyda en mer ingripande och på lagstiftning byggd reglering av kreditmarknaden.

Till de liberala doktrinerna hör ju uppfattningen, att centralbanken skall vara relativt självständig inte bara mot privatbankernas och näringslivets intressen utan även gentemot staten, enkannerligen finansministeriet. Med den moderna uppläggningsen av den ekonomiska politiken — syftande till en planmässig integrering av penning- och finanspolitiken — hör dessa föreställningar i sin mera extrema utformning till en gången värld, inte minst i Sverige med en starkt politiserad riksbanksstyrelse. Men det är i alla fall även hos oss frågan om ett mer eller mindre av självständighet för riksbanken med konsekvenser för den typ av ekonomisk politik, som kommer att föras. Den tanken ligger nära, att om banker och andra kreditinstitut satsar på att göra den nuvarande penningpolitiken framgångsrik, ökas chanserna att hävda riksbankens relativa självständighet — och därmed möjligheterna att slippa en mer ingripande finans- och regleringspolitik.

Det är uppenbart, att den aktiva penning- och finanspolitik, som man syftar att föra, ställer stora krav på våra kunskaper om sammanhangen. Det är inte klart, hur riksbanken genom att följa utvecklingen av likviditet och utlåning skall bedöma, om politiken är för mycket eller för litet restriktiv. Detta var visserligen också förhållandet med den gamla typen av penningpolitik, då man i högre grad litade till räntan. Skillnaden mot förr — man får gå tillbaka till 20-talet i Sverige — är väl främst att vi nu nått eller är på väg att nå en betydligt högre grad av maktkoncentration, i första hand till finansdepartementet; en sådan maktkoncentration borde motsvaras av en »minst lika stor« ökning av kunskaperna och förmågan att oberoende av politiska intressen genomföra den ekonomiska politiken efter en viss plan. — Det bör dock tilläggas, att mer oberoende av rationaliteten ur ekonomisk-politisk synpunkt är greppet över kapitalmarknaden ett gammalt socialistiskt önskemål. I så klara termer rör sig emellertid inte den politiska debatten på detta område.

De problem jag här diskuterat har fått nytt perspektiv genom konjunktur-

försämringen under 1952. Vi är på väg mot ett starkt försämrat budgetläge liksom också mot underskott i den löpande betalningsbalansen. Det finns allvarlig oro för vår exportindustri och detta inte bara på grund av det ogynnsamma kostnadsläget för svensk industri. Den svenska exporten är i hög grad underkastad regleringar från utlandets sida. Vi håller på vår långt drivna importliberalisering, samtidigt som många av våra exportprodukter, inte minst den viktigaste nämligen pappersmassan, behandlas ungefär på samma sätt som danskt smör. Det är särskilt verkstadsindustrien, som råkat ut för svårigheter med snabbt minskande orderstockar. Faran för valutasvårigheter kan därför framtvinga en restriktiv ekonomisk politik, som kommer i konflikt med den fulla sysselsättningens mål. Ännu har vi dock inte fått någon som helst betydande öppen arbetslöshet, men många symtom tyder på en dold arbetslöshet i form av korttidsarbete, tillfälliga arbeten, permitteringar under helger o. s. v. Näringslivets män klagar och målar en ganska dyster bild över framtidsutsikterna. Från denna sida yrkas det typiskt nog på lättnader i fråga om den ekonomiska politikens tryck t. ex. genom borttagande av investeringsavgiften. Från näringslivets håll hävdas, att svensk industri med hänsyn till skärpt utländsk konkurrens måste bringa ned kostnaderna genom ökad rationalisering och därför inte får förhindras från att göra ökade investeringar.

Det ser åtminstone för tillfället ut som om vi i Sverige nu fått den balanserade konjunktur, som skulle vara en förutsättning för den åsyftade pris- och lönestabiliseringen. Det skulle därmed på sätt och vis vara fråga om en tillämpning av fackföreningsrörelsens program för den ekonomiska politiken, fast resultatet huvudsakligen kommit till stånd genom den internationella konjunkturförsämringen. Under 1952 har man sålunda på viktiga områden av det enskilda näringslivet fått prisfall samtidigt som lönehöjning ägt rum, varigenom vinstmarginalerna »programenligt« pressats ihop. Samtidigt har staten också fått ökat utrymme för en eftersträvd expansiv politik, som f. n. utmynnar i ett starkt ökat bostadsbyggande och i en betydande ökning av offentliga utgifter för vägar m. m. Ett fullföljande av programmet ställer uppenbarligen stora krav på den ekonomiska politiken och detta vare sig konjunkturen åter förbättras, då penning- och finanspolitiken bör hindra för stark expansion inom det enskilda näringslivet, eller exportkonjunkturen ytterligare försämras, då stora krav ställs på penning- och finanspolitikens differentieringsmöjligheter. Det kan till slut vara värt att notera, hur liten nytta man har av en nationalbudget vid genomförandet av en ekonomisk politik efter här diskuterade linjer i en konjunktur av rådande typ. 1951—52 års starka pris-, lager- och produktionssvängningar har i hög grad stört alla nationalinkomstkalkyler. Det har visat sig oerhört svårt för att inte säga omöjligt, att med någon rimlig grad av säkerhet i efterhand

utröna, hur real nationalinkomst, vinster, sparande, lagerinvestering m. m. förändrats under dessa år. Detta betyder, att det är mycket svårt att få en grund för att lägga upp ett program i nationalbudgettermer. Vår svenska nationalbudgetdelegation ställs inför ganska omöjliga problem, om den skall utreda hur stor tillskottsefterfrågan som är nödvändig för att hög och jämn sysselsättning skall hållas eller hur stor minskning i total efterfrågan som är erforderlig för att valutajämvikt skall nås under 1953. Den differentierade penning- och finanspolitiken, som åsyftas, ställer helt andra frågor än de som i en tidigare »enkel» konjunktur med inflationsgap kunde besvaras med hjälp av nationalbudgetkalkyler. Det håller vi på och lär oss. Vi får nog i fortsättningen nöja oss med att pröva oss fram och liksom under tidigare skeden i sista hand lita till symtom på väsentliga förändringar i den s. k. samhällsekonomiska balansen, sådana dessa framträder i utvecklingen av priser, valutaläge och arbetslöshet.