

Fokus: Ekonomisk politik

S|E|B

18 juni 2002

En doft av 88

Lugnet före stormen?

Den senaste tiden har en doft av ett tidigare skeende i svensk ekonomi smugit sig på. Valåret 1988 blev lugnet före den storm som bröt ut i början på 1990-talet. Då tycktes flera av de tidiga ekonomiska problemen vara rimligt under kontroll, och regeringen började tala om nya reformer – samtidigt som problemen växte under ytan. I flera avseende kan man idag känna igen sig i de frågeställningar och det stämmningsläge som då präglade den ekonomisk-politiska debatten.

- Resursutnyttjandet i ekonomin stiger och lönebildningen sätts på prov.
- När kampen mot budgetkrisen är över reses nya utgiftskrav, och strukturpolitiken kommer på undantag när den som bäst behövs.
- Den penningpolitiska regimen möter nya svårigheter, och målkonflikter lockar till förhoppningar om lättare vägar ur problemen.

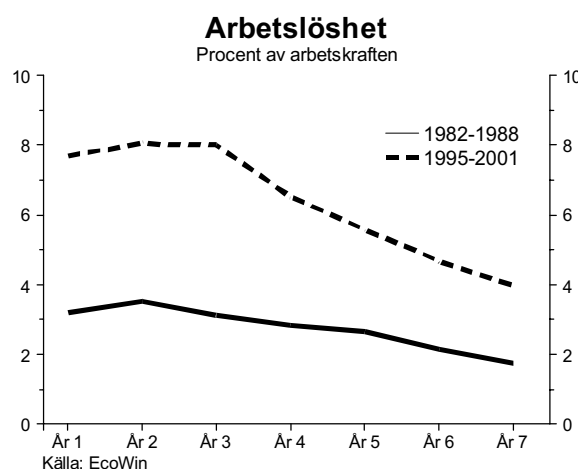
Parallellerna till 1988 är viktiga och förtjänar att lyftas fram. "Kriscyklerna" under 1980- och 90-talen uppvisar intressanta likheter avseende hotbild och politisk dynamik. Samtidigt finns också viktiga skillnader. Det institutionella ramverket är nu betydligt fastare, samtidigt som dagens ledande politiker fortfarande är brända av krisen i början på 1990-talet. Detta gör att problemen nu inte växer sig lika starka och att förmågan att hantera dem är bättre.

I ett längre perspektiv kan vi dock se en annan hotbild. En svag tillväxtpolitik i kombination med internationell press mot svenska skattebaser beskär de offentliga resurserna. När detta ställs mot ökande demografiska behov samt politisk ovilja att ta några avgörande beslut om prioriteringar eller systemförändringar på utgiftssidan ökar spänningarna. Hotet denna gång är dock knappast en stor smäll. I stället är hotbilden stagnationstendenser med kroniska problem och hanksig-fram-politik.

På väg mot överhettning?

Den svenska ekonomin har påbörjat återhämtningen efter fjolårets internationella svacka. Återhämtningen börjar i ett skede, då arbetslösheten är lägre än den varit på ett decennium. Snabbt stigande sjukfrånvaro bidrar till att förmörka utbudssituationen. Att frågor kring resursbrist och flaskhalsar kommer högt på dagordningen är inte konstigt i ett sådant läge.

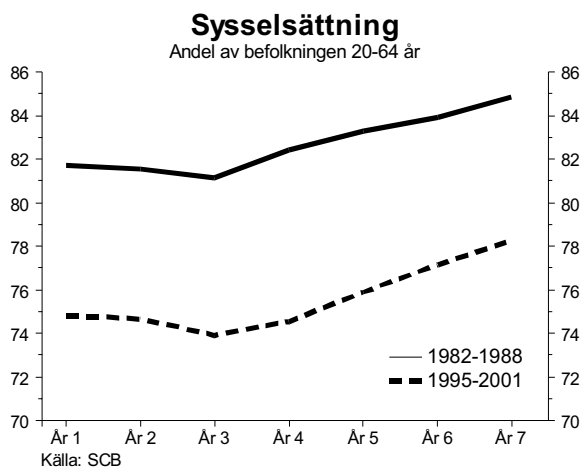
Parallellerna till 1988 är tydliga. Under senare delen av 1980-talet tilltog överhettningstendenserna. Visserligen kom många människor in på arbetsmarknaden, men



samtidigt ökade sjukfrånvaron kraftigt och produktivitetstillväxten dämpades i takt med det alltmer ansträngda resursläget. Snedvridande incitament – hög ersättning vid frånvaro parat med höga marginalskatter – bidrog till att förvärra problemen.

Lönebildningen i fokus

Den svenska lönebildningen pressades då såväl av sin inneboende kompensationsdynamik som av stigande arbetskraftsbrist. Under åren 1987 och 1988 dämpades ändå löneökningarna från tidigare ca 8 procent till drygt 6 procent. Lönepolitiskt inspel från regeringens sida i form av skattelättnader utgjorde ett inslag i detta sista dödsryck för 1980-talets samordning. I och med att inflationen också dämpades från tvåsiffriga tal i början på 1980-talet till ca 4 procent åren 1986-87 kunde man få intrycket att svensk pris- och lönebildning var på väg att anpassas till omvärlden och att den "tredje vägen" möjligen hade en alternativ ändstation till det branta kronstupet. När överhettningen 1989-90 blev än mer markerad bröts dock fördämningarna, med huggsexa och tvåsiffriga löneökningstal som följd.



Vi kan se paralleller till dagens situation. Nedväxlingen till lägre löneökningstal efter krisen tog tid, och avtalsrörelsen 1995 resulterade i löneökningar på 5-6 procent trots rekordarbetslöshet. Ökad trovärdighet för inflationsmålet samt att måttliga nominella lyft gett kraftiga reallöneökningar har under-

lättat lönebildningen och ökat acceptansen för de nya spelreglerna. Att avtalsrörelsen 2001 gav relativt måttliga löneökningar trots stramt arbetsmarknadsläge, togs av många som intäkt för att svensk lönebildning hade förbättrats i grunden. Förbättrad institutionell ram för förhandlingarna genom det s k industriavtalet tycktes vara en av hörnstenarna för framgångsbygget.

Under det senaste året har dock synts flera tecken på att denna ordning håller på att krackelera. Tålmodet minskar och frustrationen inom fackföreningsrörelsen över att det gångna årets relativt höga inflation urholkar reallönerna är tydlig. Industriavtalet kläms från olika håll. Stigande löneglidning i flera tjänstesektorer, höga lönepåslag i stora delar av den offentliga sektorn och byggnadsarbetarnas långsiktiga målsättning om en lönenivå 25 procent över andra arbetares är faktorer som försvårar industriavtalets framtid. Detta ger obehagliga reminiscenser av 80-talets löne-lönespiral.

Viktiga skillnader

Det finns dock viktiga skillnader såväl avseende riskerna och kraften i överhettningen som när det gäller lönebildningens former.

- **Arbetsmarknaden är inte lika stram som i slutet av 1980-talet.** Arbetslösheten är högre och potentialen för ökat arbetsutbud större, samtidigt som företagen i nuläget inte annonserar någon påtaglig brist på arbetskraft. Sammantaget innebär det en betydande skillnad i graden av stramhet på arbetsmarknaden.
- **Stabiliseringspolitiken är bättre rustad.** På 1980-talet ledde avregleringen av kreditmarknaden i kombination med gällande skatte- och avdragsregler till en överhettad efterfrågan, där en kraftig låneexpansion med åtföljande fastighetsprisbubbla utgjorde ett centralt inslag. Den ekonomiska politiken hade inga motmedel på kort sikt. Räntepolitiken var låst av den fasta kronkursen, och hotet om en kostnadskris var för långsiktigt och gällde en för liten del av ekonomin för att

verka tillräckligt disciplinerade. I nuläget står däremot räntevapnet till en oberoende Riksbanks förfogande och kan direkt sättas in i en omfattning som helt bestäms av överhettningens kraft.

- **Lönebildningen har blivit fastare.** Lönebildningens aktörer har trots allt dragit viktiga slutsatser av 1980-talet och motståndskraften mot lönespiraler är större. Alltför mycket står också på spel, både för arbetsgivare och arbetstagare för att 1980-talets misslyckande ska upprepas. Insikten om att förhandlingssystemet inte ensamt klarar att hålla nere löneökningarna i en överhettning är större. Detta återspeglas i den relativa förståelse som den fackliga sidan visat för Riksbankens räntehöjningar hittills i år. Detta står i bjärt kontrast till det starka fackliga motståndet mot åtstramningar i slutet av 1980-talet. Konflikten mellan LO och Finansdepartementet, det s k rosornas krig, kulminerade t ex våren 1989 i protester mot den måttliga åtstramning som då föreslogs. Att lönebildningen också skulle kunna behöva stöd även av finans- och strukturpolitiken, t ex genom lägre ersättningsnivåer för frånvaro, har dock hittills varit för svårsmält.

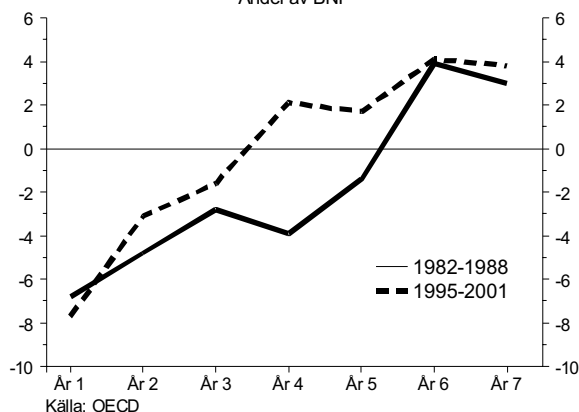
Skördekrav när budgetkriser övervunnits

Den kanske mest slående parallellen till 1988 rör omslaget i de offentliga finanserna. Underskott motsvarande 10-12 procent av BNP har återigen vänts till betydande överskott. I en internationell jämförelse saknar dessa rörelser på över 15 procentenheter av BNP motstycke. Sådana dramatiska budgetsvängningar tycks skapa en egen politisk dynamik, där vi i flera avseenden nu tycks vara tillbaka i samma fas som 1988.

Den politiska argumentation under såväl 1980- som 1990-talets budgetsanering baserades främst på kamerala argument. Ohållbara underskott och galopperande statsskuld skulle bekämpas med stor kraft; i en sådan kamp är det ibland nödvändigt att vidta åtgärder som man egentligen ogillar ("Härtill

är vi nödda och tvungna"). En dylik politisk taktik skapar ofrånkomligen krav på återställare när tiderna blir bättre. När utgiftskraven nu, liksom 1988, formeras har de därför en stark legitimitet i den tidigare retoriken. Tidigare beslutade nedskärningar, som mer eller mindre explicit beskrivits som tillfälliga, ska nu avvecklas. Satsningar på i grunden prioriterade områden som fått stå tillbaka pga budgetrestriktioner måste nu genomföras etc. I ett sådant läge är det inte lätt att svänga om argumentationen från det kamerala perspektivet till det struktur- eller stabiliseringspolitiska.

Offentligt finansiellt sparande
Andel av BNP



1988 formerades utgiftskraven på bred front. Utbyggd offentlig service och välfärdsreformer i form av t ex utökad föräldraförsäkring, en sjätte semestervecka (ett vallöfte som delvis begravdes) mm stod på dagordningen. Att bemöta den galopperade sjukfrånvaron med en karensdag var inte politiskt möjligt i denna miljö, utan genomfördes först några år senare när krisen var i full blom.

I dessa avseenden kan vi nu höra spöklika ekon från 1988. Ersättningsnivåerna i sjukförsäkring och a-kassa behöver höjas. Satsningar på vård, skola och omsorg behöver intensifieras etc. I nuläget är det svårt att se att utgiftstaken kan hållas. Budgeteringsmarginalen är tagen i bruk, samtidigt som t ex kostnaderna för sjukfrånvaron inte visar några tecken på att brytas.

Tillväxt- och strukturpolitiken tycks än en gång komma på undantag i detta klimat. Talande för hur regeringen nedvärderar betydelsen av ekonomiska incitament för människors val mellan arbete och frånvaro, är att den planerade skattesänkningen på arbete (fjärde steget i kompensationen för pensionsreformens egenavgiftshöjning) tycks få stå tillbaka för olika typer av utgiftsökningar.

Men stramare ramar

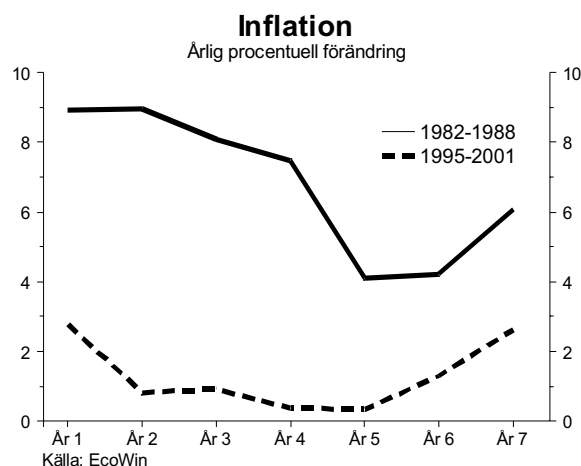
Emellertid finns också vad gäller budgetpolitiken några viktiga skillnader som talar för att dagens situation är gynnsammare än 1988.

- **Robustare överskott:** Saneringspolitiken på 1990-talet har i högre grad baserats på genuina regelförändringar avseende den offentliga sektorns utgifter och inkomster. Överskotten i slutet av 1980-talet var istället till stor del en indirekt följd av den överhettade ekonomin och att skatteintäkterna kortsiktigt gynnades av den galopperande inflationen. Dagens överskott är därför mer robusta än det sena 1980-talets.
- **Stabilare ramverk:** Även om man kan frukta för utgiftstaken under valåret 2002, fungerar den institutionella ramen för budgetpolitiken helt annorlunda. Treåriga budgetramar, utgiftstak och krav på att oppositionen skall lägga fram ett samlat budgetalternativ för att kunna rösta ned regeringen har sammantaget inneburit att den typ av utgiftsackumulering som skapade 1980-talsproblemen idag inte längre är möjlig.

Valutaregimen sätts på prov

År 1988 utgjorde något av lugnet före stormen när det gällde trovärdigheten för den dåvarande fasta växelkurspolitiken. Som beskrivs ovan hade inflation och löneökningstakten faktiskt dämpats något, trots tilltagande stramhet på arbetsmarknaden. Icke desto mindre var en debatt på gång som ifrågasatte huruvida den stora skillnaden i arbetslöshet mellan Sverige och EU-området (ca 2 resp 8-10 procent) kunde bibehållas

med den rådande regimen. Debatten fick understöd från en rad amerikanska ekonomer, som menade att den fasta växelkursen var en onödig tvångströja som skulle tvinga upp den svenska arbetslösheten.



Den s k Brookingsrapporten, som publicerades 1987 i samarbete med SNS, fick ett relativt stort genomslag. Man föreslog att Sverige skulle acceptera en något högre inflation än omvärlden, som ett högst rimligt pris för den betydligt lägre arbetslösheten. För att detta skulle vara förenligt med växelkurspolitiken föreslogs en viss kontinuerlig nedskrivning av kronans riktkurs. Denna idé fick visst stöd i den svenska debatten och utvecklades bl a av LO-ekonomerna något år senare i ett liknande förslag.

Man kan spåra en liknande trend i dagens ekonomisk-politiska debatt. När den penningpolitiska regimen med inflationsmål för första gången ställs på allvarliga prov leder det till olika typer av ifrågasättande. Å ena sidan reses frågan om inflationsmålet är på väg att tappa trovärdighet för att Riksbanken inte är situationen vuxen och håller på att tappa greppet om inflationsbekämpningen. En annan typ av ifrågasättande med tydliga ekon från 1980-talet gäller analysen avseende målkonflikten mellan inflation och arbetslöshet. Tanken att ett mindre ambitiöst eller mindre tydligt inflationsmål skulle ge utrymme för en lägre arbetslöshet förs nu fram från olika håll.

Det är naturligtvis inte orimligt att den rådande regimen ifrågasätts. Efter de senaste årens framgångar för inflationsmålpolitiken världen över har möjligen en övertro på möjligheterna att styra och prognostisera inflationen uppstått. Vi menar dock att det i nuläget inte är motiverat att vara överdrivet bekymrad för att inflationsmålet inte ska kunna uppfyllas med de medel Riksbanken har till förfogande. Det är inte heller troligt att någon justering av målformuleringen skulle ge några större möjligheter till en varaktigt lägre arbetslöshet. Att nu börja ändra inflationsmålet skulle riskera att ointetgöra hela den kostsamma investering i trovärdighet som skett. Den gamla torra rekommendationen att förbättrad incitamentsstruktur är vägen till en lägre hållbar arbetslöshetsnivå står sig således fortfarande väl.

Slutsatser

Vi kan se hur stämningläget i ekonomisk-politiskt avseende bitvis doftar starkt av 1988. Den pessimistiske har inte svårt att urskilja likheterna. En arbetsmarknad som blir allt stramare, där hot om överhettning kan skönjas och där stigande sjukfrånvaro förvärrar situationen. En lönebildning som visar vissa tecken på att tappa greppet efter en tid av förhoppningsfulla förbättringar. En budgetpolitik som ställs inför krav på återställare och traditionell skördetid när strukturförbättringar som bäst behövs. Smygande oro om att penningpolitiken inte är situationen mogen och parallellt med det en begynnande debatt om att förändringar av politikens ankare skulle vara en enkel väg ur en allt mer besvärande målkonflikt mellan inflation och arbetsmarknad. Med tanke på vad som hände åren efter valet 1988 – uppmarschen till den stora krisen 1991-93 – är det lätt att se skriften på väggen.

Samtidigt är det inte svårt att identifiera stora skillnader. Främst ligger dessa i att det institutionella ramverket är mycket fastare i dag. De viktigaste inslagen i detta utgörs av:

- En oberoende Riksbank med rörlig växelkurs och inflationsmål.
- En transparent budgetregim med utgiftstak och budgetmål och i bakgrunden också Maastrichtfördragets ramverk.
- Lönebildningens nya insikter.

Att den politikergeneration som nu leder landet fortfarande är djupt påverkade av krisen 1991-94 bidrar också till att doften av 88 förblir bara en doft.

I ett längre perspektiv kan vi dock skönja mörkare moln. En svag tillväxtpolitik i kombination med en internationell press mot svenska skattebaser begränsar de offentliga resurserna. När detta ställs mot ökade demografiska behov samt en politisk ovilja att ta några avgörande beslut avseende prioriteringar eller systemförändringar på utgiftssidan ökar spänningarna. I längden kan inte detta lösas enbart med ett självpåtaget tekniskt ramverk i form av utgiftstak och budgetmål. Men fastare ramar, korsetter och stödförband gör att en strategilös politik denna gång inte ger en explosion på marknaden, utan snarare bidrar till en gradvis svagare tillväxt och en tilltagande eftersläpning.

Vad som kommer att ske denna gång, om inte politiken vässas, är således inte ett crescendo som slutar med en smäll – så som skedde 1988-92 – utan tilltagande stagnationstendenser med accentuerade kvarhängande problem.

Håkan Frisé och Klas Eklund

Ekonomisk Analys:

Klas Eklund, Chefekonom	+46 8 763 80 88	klas eklund@seb.se
Håkan Frisen, Chef för Ekonomisk Analys	80 67	hakan.frisen@seb.se
Ann Enshagen Lavebrink, Ekonomassistent	80 77	ann.lavebrink@seb.se
Olle Holmgren, Ekonom	80 79	olle.holmgren@seb.se
Mikael Johansson, Ekonom, webbredaktör	80 93	mikael.johansson@seb.se
Annika Jonsson, Ekonomassistent/sekreterare	80 91	annika.m.jonsson@seb.se
Christina Nyman, Ekonom	85 94	christina.nyman@seb.se

Innehållet i denna rapport är baserat på uppgifter från källor som av Banken bedöms vara pålitliga. Banken lämnar dock ingen garanti för fullständigheten eller riktigheten i dessa uppgifter. De som tar del av rapporten uppmanas att basera sina investeringsbeslut på undersökningar de själva bedömer vara nödvändiga.