

## Keynes och konjunkturpolitiken: Död, återuppstånden eller still going strong?

### Förord

Så sent som i augusti sommaren 2008, såg den kommande lågkonjunkturen minst sagt blygsam ut för Sveriges del. Tillväxten skulle enligt Konjunkturinstitutet bli 0,7 procent 2009, för att 2010 stiga till 2,7 procent. Sysselsättningen spåddes minska med marginella 0,4 procent 2009 för att nästa år åter öka.

Men höstens finanskris tog alla med storm. I december 2008 hade Konjunkturinstitutet reviderat sina prognoser rejält. Nu väntas ett fall i sysselsättning på 2 procent 2009, och ytterligare drygt en procent 2010. Tillväxten blir negativ 2009, och arbetslösheten – den kanske symboliskt viktigaste indikatorn – väntas bli 9 procent 2010. Bara för något år sedan, såg en arbetslöshet under 6 procent ut att vara inom räckhåll.

Hastigheten och styrkan i den plötsliga nedgången har lett till en debatt med krav på statliga insatser för att mildra konjunkturedgången. Det har talats om att förstärka banker och bilindustrier, att sänka moms tillfälligt, att öka infrastrukturinvesteringarna och att anställa fler inom kommunsektorn – för att bara nämna några av de förslag som dök upp i den svenska debatten hösten 2008.

Stundom kom förslagen från väntat håll. Men även namnkunniga ekonomer diskuterade på allvar statliga, finanspolitiska stabiliseringsåtgärder av det slag som moderna läroböcker ofta avfärdar som i bästa fall verkningslösa, i sämsta fall rent skadliga. De mest grundläggande invändningarna mot en aktiv stabiliseringspolitik, som att det är vanskligt att tajma åtgärderna rätt, och att de får mycket begränsad effekt i en globaliserad värld, dök ofta endast upp i bisatserna – om de alls yttrades.

Debattläget gör att frågan känns berättigad: Har Keynes stabiliseringspolitiska idéer från 1930-talet gjort en otippad comeback i Sverige 2009? Vi lät Alexandra Waluszewski, företagsekonom vid Uppsala Universitet, och Lena Westerlund, chefekonom på LO, fundera kring denna fråga, och kring stabiliseringspolitikens villkor i allmänhet. Deras essäer publiceras i denna skrift. Båda ställer sig intressant nog skeptiska till så kallad diskretionär finanspolitik, det vill säga finanspolitik som beslutas aktivt när den anses påkallad av läget.

Men de gör det från olika utgångspunkter: Lena Westerlund förordar ett ökat användande av så kallade automatiska stabilisatorer, exempelvis socialförsäkringar som automatiskt underbalanserar budgeten i dåliga tider. Alexandra Waluszewski påpekar å sin sida att dagens politiker står inför en situation med krisande företag som är inlåsta i nätverk som överskrider både branscher, teknologier och nationsgränser. Aktiv finanspolitik i det läget är i sanning ingen enkel uppgift.

Andreas Bergh

*Nationalekonom vid Lunds universitet och Ratio, samt ledamot av Bertil Ohlininstitutets styrelse*

---

Alexandra Waluszewski

*Chef för Science and Technology Studies Center vid Uppsala universitet:*

Bäste herr Keynes,

Ursäkta att jag stör i den eviga vilan, men ni är i ropet igen. Efter 40 år i kylan börjar både politiker och forskare vända sig till er. Till de tusentals sidor analyser av vad ni *har* sagt om *er tids* ekonomiska problem fogas tolkningar av vad ni *skulle* säga om *vår tids* utmaningar. Frågan som ställs är om er aktiva konjunkturpolitik kan tillämpas som bromsmedicin för den elakartade ekonomiska kris som rivstartade hösten 2008. Om och hur ska en mix av räntesänkningar, skattelättnader och investeringar i infrastruktur få fart på produktion, konsumtion och sysselsättning – och därmed ge liv åt det sargade hjärtat i vår tids ekonomi, företagen? Kan er aktiva konjunkturpolitik hjälpa våra krisande företag att sälja mer, att producera mer – och framför allt rekrytera mer? Kan den hindra dem från att skicka ut sina anställda i massarbetslöshet?

Självklart kommer ni inte att svara. Och även om ni kunde – är det rimligt att överlämpa 2010-talets ekonomiska problem på er, som föddes 1883 och avled 1946, och som utvecklade era teorier i mellankrigstidens ekonomiska landskap?

Det är ingen överdrift att hävda att det sargade hjärtat i vår tids ekonomiska landskap i några specifika avseenden är väsentligt annorlunda jämfört med hur det såg ut under er tid – oavsett om vi avser företag som producerar konsumentprodukter, industriprodukter eller tjänster. Om ni, för att hjälpa till att dra igång konsumtionen, skulle kunna gå ut och köpa er någonting idag – varför inte en ny motorcykel – och samtidigt fundera lite över den ekonomiska strukturen bakom denna, skulle ni strax göra en intressant iakttagelse. Ni skulle upptäcka att slutproducenten av motorcykeln svarade för omkring 10 procent av produktkostnaden. Ni skulle alltså finna att er leverantör till 90 procent var beroende av några specifika andra producenter för att kunna skapa slutprodukten. Ni kanske skulle fundera på om ni ramlat över ett extremfall, men om ni sökte vidare bland dagens produkter; till exempel mobiltelefoner, möbler eller finansiella tjänster, så skulle ni finna ett likartat mönster. Bakom så gott som varje slutprodukt, oavsett vara eller tjänst, finns investeringar i fysiska resurser och humankapital, vilka utvecklats och anpassats i relation till varandra över företags gränser. Att huvuddelen av en slutprodukts kostnad kommer från andra företag än den ni gör upp affären med är med andra ord vår tids normalitet. Ni skulle därmed finna att den symmetri mellan producent och produktkostnad som rådde under er tid utvecklats till en asymmetri. Därmed skulle ni bli varse att två av de mest centrala åtgärder företag har att ta till för att anpassa sig till förändringar i det ekonomiska landskapet – förmågan att kostnadseffektivisera respektive att skapa innovationer – i vår tid inte längre kan hanteras av företaget självt. Det är istället helt beroende av andra, och inte vilka andra som helst, utan några specifika motparter, för att kunna anpassa sig till nya förutsättningar i ekonomin.

Hälsan tiger still – så även för vår tids nätverksberoende företag. Så länge slutprodukten säljer, så länge kan de specifika företagen relaterade till denna utvecklas och effektiviseras i samspel – oftast utan att någon utomstående anar hur inlåsta de är i komplexa, tid- och platsöverskridande företagsnätverk. Vår tids beroenden syns oftast inte förrän slutprodukten tappar försäljning. När amerikanska konsumenter inte längre gör affärer med GM och Ford – då ger vår lokalpress svarta löpsedelsrubriker svar på vilka företag på vilka orter som är beroende av samma företagsnätverk. Hur kan då vårt lands politiker använda er aktiva konjunkturpolitik, herr Keynes, för att stimulera konsumenter att köpa och företag att sälja – när det är bara undantagsvis som de nätverkslika produktions- och kundstrukturerna håller sig inom ett lands gränser?

Om ni hade haft möjlighet att svara, herr Keynes, så skulle ni förmodligen omedelbart diskvalificera era teorier som recept för 2009 års ekonomiska kris. Ni försökte ju bygga teorier baserade på ”det ekonomiska samhälle vi faktiskt lever i” – och inte på det lyckliga undantagsstillstånd av balans som tecknades i er tids ekonomiska modellvärld. Men när den ekonomisk-politiska användningen av era doktriner tog fart decennierna efter er död, så präglades den långt ifrån av någon respekt för ert krav på närhet till det rådande ekonomiska landskapet. Er konjunkturteori lyftes ur sin mellankrigskontext och började användas i en efterkrigstid präglad av intensiv institutionell och industriell återuppbyggnad och starkt uppdämda konsumtionsbehov. Därtill hade den börjat användas för att hantera ett empiriskt fenomen ni aldrig skådat – en växande offentlig sektor. Istället för att vara en tillfällig åtgärd avsedd att stimulera efterfrågan i kristider gjordes er konjunkturmodell till alibi för kontinuerligt återkommande budgetunderbalanseringar. Vid vägs ände, under 1970-talets ekonomiska stagnation, var det ni som fick bära hundhuvudet. Tre decennier efter er egen död dödförklarades era idéer. Med badvattnet åkte barnet, det vill säga era insikter om att det ekonomiska landskapet är osäkert, föränderligt, fyllt av kontradiktioner och omöjligt att fånga i atomistiska termer. Sist men inte minst övergavs er tilltro till kollektiva lösningar.

Herr Keynes, jag ska inte trötta er med haranger om den ekonomiska skolbildning som lyftes fram i det ekonomiskpolitiska rampljuset när ni sopats av banan. Men om jag säger att grundreceptet vilade på tilltron till marknaden så anar ni vartåt det lutar. Det var också en praktisk tilltro. De politiska åtgärderna kunde koncentreras till att undanröja hinder för den fria marknaden – det vill säga för oberoende säljare och köpare att reagera på prissignaler. Genom att överlåta organiserande av ekonomiska aktiviteter till marknaden utlovades inte bara den mest effektiva allokeringen av existerande ekonomiska resurser, utan också automatisk absorbering av alla nya resurser det fanns ett behov av. Övertygelsen om att företag, organisationer och enskilda samhällsmedborgare skulle uppträda som ”the economic man”, det vill säga, reagera på prissignaler, var också bergfast. Det enda egentliga undantaget till priset som informationsbärare tillskrevs ny, avancerad kunskap, som ansågs behäftad med ”information stickyness”. För att få ut radikala, potentiella innovationer från den kunskapsproducerande världen till marknaden skapades transferorganisationer kallade innovationssystem.

Det intressanta är, herr Keynes, att allt medan ekonomer och politiker satte sin tilltro till marknaden förmåga att skapa effektiva och innovativa företag, så förkastade företagen själva

agerandet enligt den klassiska marknadsmodellen. Tvärtemot de dominerande ekonomiska teorierna och den i det närmaste religiösa föreställningen om vad priskonkurrens kan leda till, så släppte företagen helt frivilligt på möjligheten att spela ut varandra och hoppa runt bland de lägsta priserbjudandena. Ett ”allas krig mot alla” och ett ständigt byte av affärspartner var inte företagets melodi för att nå vare sig största effektivitet eller innovationsförmåga.

Ur företagets perspektiv var det nämligen ingen hit att vara totalt flexibel. Det innebar ju i praktiken att varje åtgärd för att skapa en mer effektiv eller innovativ slutprodukt måste vara helt kompatibel med alla andra lösningar, levererade av alla andra företag på marknaden, som ingick i denna. Genom att begränsa flexibiliteten, genom att utgå från specifika egenskaper hos slutprodukten och genom att samspeja med såväl internt som externt relaterade leverantörer – över regions- och nationsgränser – så kunde skalfördelar kombineras med speciella anpassningar. Därmed kunde samtliga inblandade parter nå såväl högre effektivitet som innovationsförmåga jämfört med om de agerat enligt marknadsmodellens krav på standard. Men, i samma takt som företagen drog fördel av att utnyttja varandras specifika kunskaper och investeringar, så ökade också beroendet av andra för att kunna hantera överlevnadsfrågor.

Ni inser vår tids stora utmaning, herr Keynes, att undersöka vad dessa nätverksberoenden innebär för det ekonomiska landskap vi faktiskt lever i – speciellt i en vikande konjunktur. På samma sätt som under er tid drabbar naturligtvis en sviktande efterfrågan företagen och deras anställda. När kunderna inte längre anser sig ha råd att köpa de produkter de vill, oavsett om det gäller motorcyklar eller finansiella tjänster, så är det ett kännbart problem för de företag som står bakom dessa. Men – som många företag och dessas anställda fått erfara sedan hösten 2008 – de direkta effekterna är bara toppen av isberget. Om ni herr Keynes, inte köper den där motorcykeln i vår, så kommer en stor del av effekterna av den uteblivna försäljningen att hamna utanför det företag ni tänkte göra affär med. Den uteblivna försäljningen kommer att drabba företag på andra platser och i andra branscher. Effekterna kommer att sprida sig till företag som har byggt upp sin kunskap och sin produktionsstruktur i relation till en viss slutprodukt – och som därmed har mycket svårt att på kort sikt ställa om till annan produktion. En minskad efterfrågan på en viss plats på jorden – av en finansiell tjänst, industri- eller konsumentprodukt – kan med andra ord dra med sig företag eller organisationer på helt andra platser i fallet – utan några i förväg synliga kopplingar till den produkt som först krisade. När det krisar för en slutprodukt, till exempel ett 1-procents lån i USA, kan en

chockad ledning för en Värmländsk kommun inse att dess kommunala bostadslån dras med i fallet.

Herr Keynes, nu kanske ni inser vilka svårigheter vår tids politiska användare av en aktiv konjunkturpolitik står inför. Framför sig har de ett ekonomiskt landskap där de krisande företagen är hårt inlåsta i specifika nätverk – som därtill är bransch-, teknologi-, och nationsöverskridande. Och till sin hjälp har de medel som är i huvudsak generella och nationella. Sist men inte minst – den yrkeskår de har att anlita för sakkunskap är enligt er levnadstecknare<sup>i</sup> ur ett avseende helt oförändrad jämfört med hur det var under er tid. De är ”chockerande” ointresserade av att lämna sin trygga modellvärld för att ta sig an förhållandena i det ekonomiska landskap vi faktiskt lever i.

Alexandra Waluszewski

6 februari 2009

---

<sup>i</sup> Skidelsky, R., 2003. *John Maynard Keynes. Economist, Philosopher, Statesman*. Pan Macmillan, London.

---

Lena Westerlund  
*Chefsekonom, LO*

## **Regelstyrt eller ad-hoc? Finanspolitikens viktiga vägval**

”It was the unemployment that was hardest to bear. (...) Unemployment – this kind of unemployment – was simply not listed among the possible ills of the system: it was absurd, impossible, unreasonable, and paradoxical. But it was there.”

Om situationen i USA under åren direkt efter 1929, ur kapitlet “The Sick World of John Maynard Keynes” i boken ”The Wordly Philosophers” av Robert L Heilbroner (1961).

## **Ett exceptionellt läge med risker på lång sikt**

---

Sverige går igenom en stor ekonomisk och finansiell kris som är internationell. Den ger stora effekter på länder med omfattande export och import och vår ekonomi drabbas mycket hårt av den ”tvärnit” som råder, främst i exportindustrin men krisen sprider sig nu även till andra delar av ekonomin. Den finansiella krisen har lett till kreditåtstramning, och till att företag och hushåll blivit rädda för att ta risk. Hushållen har, i likhet med beteendet i 1990-talskrisen, höjt sin sparkvot.

Bruttonationalprodukten (BNP) förväntas av LO-ekonomerna krympa under 2009 med cirka en procent i Sverige, medan sysselsättningen minskar med närmare två procent.

Sysselsättningen kommer att fortsätta falla under 2010. Varseltalen har under de senaste månaderna varit på samma höga nivå som under 1990-talskrisens mest dramatiska period. Farhågorna för en mycket kraftig arbetslöshetsökning är väl grundade, och enligt ILO: s sätt att mäta kommer den att bli cirka åtta procent redan i år.

Den stora frågan är när vändningen till positiv tillväxt dyker upp. I ett optimistiskt scenario finns det för svensk del möjligheter till positiv tillväxt i slutet av 2009, vilken kan hålla i sig under 2010. Den mycket expansiva penningpolitiken stimulerar ekonomin. Det krävs dock också finanspolitisk stimulans för detta, utöver det regeringen hittills beslutat. Den svaga växelkursen är en motverkande kraft som kan bidra till en god exporttillväxt, när omvärldens efterfrågan på svenska varor och tjänster stiger.

Penningpolitiken har använts kraftfullt under de senaste månaderna för att stabilisera ekonomin och riksbankens reporänta är enbart 1,0 procent. Det är nu främst regeringen som kan göra insatser genom att underlätta kreditgivningen och genom finanspolitiken. Det är nödvändigt att motverka en alltför snabb utslagning av produktionskapacitet och sysselsättning. Krisens karaktär och snabba förlopp gör att det är svårt att veta vad som är strukturomvandling i utslagningen av produktion.

Länders ekonomier uppvisar ständigt svängningar i den ekonomiska aktiviteten.

Konjunkturvariationer är svängningar i produktion och sysselsättning som sker kring en långsiktig produktionsnivå och de återställs inte direkt eftersom priser och löner förändras sig långsamt eller inte alls. Om priserna vore helt flexibla skulle anpassning till ett nytt läge ske

---

direkt. En av den ekonomiska politikens stora svårigheter är att bedöma vändpunkter i konjunkturer för att agera i tid och därmed kunna påverka konjunkturen.

Det finns störningar och chocker från både efterfråge- och utbudssidan i ekonomin. Störningar kan ha kortvariga eller mer långvariga effekter och då påverka strukturerna i ekonomin. En efterfrågestörning är exempelvis då hushållen börjar spara mer i stället för att konsumera på grund av mindre optimistiska förväntningar om framtiden. En sådan störning kan senare ge en störning på utbudssidan och ett exempel är arbetslöshet som uppstår på grund av ett massivt efterfrågebortfall och med tiden ger ”ärrefferter” på de arbetslösa.

Personer som varit arbetslösa länge kan sluta att söka arbete och träda ut ur arbetskraften. Den minskade arbetskraften som uppstår genom utslagningen blir en effekt på utbudet, som långsiktigt minskar potentialen för välbefinnande i en ekonomi. Den korta siktens ekonomiska politik är viktig för den långa siktens utveckling, och inte minst är det viktigt att motverka varaktig arbetslöshet.

### **Regelstyrd finanspolitik har tyvärr minskat**

Den bästa långsiktiga utvecklingen för ett lands välbefinnande bör väga tungt också för vilken ekonomisk politik som förs i den korta sikten. Olika tolkningar av hur insatser på kort sikt påverkar utfall på lång sikt görs av regeringar och centralbanker.

Finanspolitik som beslutas aktivt – s k diskretionär finanspolitik – har omfattande tidsfördröjning innan den verkar i ekonomin, och det är ett huvudskäl till att regelstyrd finanspolitik (automatiska stabilisatorer) är mer effektiv.

Aktiv finanspolitik har en lång *inre* tidsfördröjning och med det menas att det tar lång tid för processen från insikt till verkställande av insats. En indelning av denna tidsfördröjning kan göras i tre delar:

1. Probleminsikt och diagnos (recognition lag) – det tar tid att tolka och förstå att en förändring skett i konjunkturförloppet och av vilket slag den är. Statistik som kommer är ofta inte entydig. Under denna tid sker samtidigt vändningen i ekonomin.



- 
2. Förslag och beslut (decision lag) – det tar tid för politikerna att bereda och besluta om finanspolitiska insatser som bör göras.
  3. Implementering och ekonomisk effekt (effect lag) – Det tar tid för insatser att genomföras och få effekt.

Problemet med tidsfördröjning kan vara omfattande. Om eftersläpningen i förhållande till skeendet i ekonomin blir för långt kan den ekonomiska effekten i stället bli destabiliserande. Den gör då mer skada än nytta. Detta är viktiga skäl till sund skepsis mot en omfattande användning av diskretionär finanspolitik i syfte att stabilisera efterfrågan.

Tendenser finns i många länder att de offentliga finanserna försvagas i konjunkturedgångar av aktiv politik, men att politikerna sedan har svårare att skapa överskott i goda tider. Det gäller inte i Sverige i någon högre grad, men är skäl till att undvika omfattande diskretionär finanspolitik.

Automatiska stabilisatorer innebär att den samlade efterfrågan påverkas utan att politiska beslut krävs och exempel är inkomstskatter, moms och arbetslöshetsförsäkringen. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan ses som en halv-automatisk stabilisator i Sverige, då regeringar under lång tid använt sig av expansion av konjunkturprogram för arbetslösa vid stigande arbetslöshet.

Effekten på de offentliga finanserna av stora stabilisatorer är en ökad grad av konjunktürkänslighet. Budgeten kommer att uppvisa större underskott i nedgång, men samtidigt större överskott i uppgång. Produktion och sysselsättning kommer dock med effektiva stabilisatorer att kunna uppvisa mindre svängningar. Automatiska stabilisatorer är normalt inte skapade främst i stabiliseringspolitiskt syfte, utan t ex i syfte att påverka fördelningen av inkomster mellan grupper eller med annan avsikt. Arbetslöshetsförsäkringen är ett exempel på det.

Fördelen med de automatiska stabilisatorerna är alltså att de reagerar snabbare på störningar och att man kan undvika vissa viktiga av de tidsfördröjningsproblem som jag tagit upp ovan.

---

Utifrån nationalekonomisk teori finns det skäl att tro att den stabiliserande effekt som uppstår genom automatisk finanspolitik skiljer sig från den som aktiv politik ger. Den kan påverka förväntningarna om budgetsaldot i det offentliga på ett annat sätt, exempelvis genom att politiken är mer förutsägbar. Med en stark arbetslöshetsförsäkring förväntar sig t ex hushållen kompensation för inkomstbortfall, och behöver därmed inte spara privat i lika hög grad som annars för att möta en nedgång.

Undantagsvis kan finanspolitisk stabilisering bli svag eller verkningslös, om hushållen blir benägna att spara i stället för att spendera. Detta kan ske om de t ex förutser att en skattesänkning i syfte att öka privat konsumtion nu, kommer att leda till framtida skattehöjningar. Då leder politiken stället till ökat privat sparande, dvs motverkar avsikten. Det är dock ett specialfall som är kopplat till lägen med statsfinansiell kris.

Nationalekonomisk forskning kan inte visa att automatiska stabilisatorer har en starkare stabiliserande effekt än diskretionär finanspolitik, men att den kan ge annorlunda effekter. Effekterna av stabilisatorer kan utökas genom att skatte- och utgiftssystem ses över. En högre grad av progressivitet i inkomstbeskattningen skulle exempelvis bidra till att öka skatteintäkterna som andel av BNP i högkonjunktur. Även transfereringssystemen kan ses över och det är enklare. För att stabilisatorer ska kunna verka fullt krävs också utgiftstak och budgetsaldomål som medger stora variationer. Budgetmarginalerna måste vara tillräckliga för att medge att stabilisatorerna får slå igenom.

Privat konsumtion är i hög grad beroende av utvecklingen av den disponibla inkomsten. Det är ett starkt skäl till att automatiska stabilisatorer ger ett gott bidrag till att dämpa konjunktursvängningar.

Stabilisatorernas storlek i svensk ekonomi har tyvärr minskat under senare år som en följd av alliansregeringens politik, bland annat av den stora försvagningen av arbetslöshetsförsäkringen. Den faktor (budgetelasticiteten) som uppskattas av den svenska regeringen för att beräkna ett budgetsaldo där man rensar bort konjunkturen har minskats från det under lång tid använda 0,7- 0,8, till en faktor om 0,55. Det betyder att

---

konjunktürkänsligheten i de offentliga finanserna bedöms ha minskat mycket. Därmed fångar det upp mindre av svängningarna i t ex sysselsättningen som vi ser nu i krisen. Den offentliga sektorns saldo som andel av BNP förbättras nu enbart med 0,55 procentenheter när BNP ökar med en procent. Det gör att mer diskretionär politik krävs i krisens Sverige.

### **Avslutningsord**

Hur svängningar i den ekonomiska aktiviteten genom aktiv finanspolitik kan minskas har fått förnyad aktualitet under senare tid. Politiker i många länder måste nu vara aktiva med finanspolitiska stimulanser för att hantera krisen.

De fördröjningar som jag tagit upp ovan är tydliga, inte minst i USA och det är riskabelt. Länder borde ta tillfället att bygga upp sina automatiska stabilisatorer - inte dra ned dem. Det vore en klok och förutseende ekonomisk politik, som även gäller Sverige.

Lena Westerlund  
19 februari 2009