

Karl-Henrik Pettersson



Välfärdsstatens anda av anti-marknad

Om varför staten ingriper i näringslivet

Välfärdsstatens anda av anti-marknad

Det finns i ett avancerat samhälle av västerländsk typ i princip bara två tänkbara sätt att fördela knappa resurser på. Vi kan låta individen själv välja vad han vill ha genom byte på en marknad. Genom signaler från marknadsplatsen till producerande företag i ett decentraliserat system fattas besluten om vad som skall tillverkas i nästa steg. Eller vi kan låta honom representeras av politiker som i sin tur ser till att de varor och tjänster han vill ha kommer fram. Till viss del är valet av metod givet på förhand. De genuint kollektiva varorna klarar bara en politisk process av att få fram i tillräcklig omfattning. Det gäller också för en viss del av produktionen i gråzonen mellan marknaden och den genuint kollektiva varan. Men för kanske 80-90 procent av samhällsproduktionen finns det åtminstone en *teoretisk* frihet att välja allokeringsmetod – antingen att låta köpare och säljare fritt gå ut på marknadsplatsen och göra upp, eller att politiskt fördela resurserna.

Utgångspunkten för det fortsatta resonemanget är att den politiska inblandningens omfattning och innehåll bestäms av ett komplicerat samspel mellan främst tre faktorer – politikens dominerande paradigm, politikens väsen respektive politikens begränsningar.

(1) *Politikens dominerande paradigm* är de grundläggande värderingar och modeller som över en viss period, oftast räknad i decennier, dominerar den ekonomiska politiken. Merkantilism, laissez-faire, socialliberalism, välfärdsstat är i nu nämnd ordning de politiska dominerande paradigm vi kan förknippa med industrisamhället, med perioden från 1750 och framåt.

(2) *Politikens väsen* som begrepp står för de karaktäristika som det politiska skeendet har i ett parlamentariskt system av västerländsk typ (som är en förutsättning för resonemanget). Ett sådant kännetecken är politikens uppenbara benägenhet att sätta producentintressen framför konsumentintressen.

(3) *Politikens begränsningar* är allt det som gör att politiker allt som oftast inte kan fatta de beslut som de så gärna skulle vilja fatta. De inskränkningar som följer med det internationella beroendet kan vara ett sådant exempel.

Kapitlets syfte är att med hjälp av denna tre-komponents-modell förstå *varför* politiken blev som den blev under ett visst skede i

Sverige – under välfärdsstatspolitikens kulmen på 1970-talet. Det var i slutet av en osedvanligt framgångsrik period för den svenska ekonomin. Tendenserna till att det fanns allvarliga problem förknippade med den politik som fördes var möjligen skönjbara men ännu inte tillräckligt tydliga för att en omprövning skulle brett diskuteras, än mindre för att något helt nytt skulle prövas. Det skulle i Sverige dröja till en bit in på 1980-talet. Under 1970-talet handlade det snarare om att det som politiskt förordades när sprickorna i fasaden blev tydliga var *mera* av reglering och statlig inblandning, inte mindre som det skulle komma att bli i och med att 1980-talets avregleringar började. Ett konkret uttryck för det var Sysselsättningsutredningen från 1979.¹

Den svenska modellen

Den så kallade svenska modellen med sina distinkta element av frihandel, solidarisk lönepolitik och aktiv arbetsmarknadspolitik formulerades idémässigt under första hälften av 1950-talet. Gradvis men ändå snabbt fick den praktisk betydelse.

Frihandelspolitiken, alltså liberaliseringen av handelspolitiken, slog igenom redan i början av 1950-talet. Först togs importregleringarna bort, sedan började tullsänkningarna. Den *solidariska lönepolitiken* fick praktisk betydelse i förhandlingarna under 1950-talet. Under decenniets senare hälft började också en snabb uppbyggnad av den *aktiva arbetsmarknadspolitikens* instrument och resurser. Ett fjärde element var det som ibland kallades *de låga vinsternas politik*. Den solidariska lönepolitiken, som med låga relativlöner gynnade högproduktivetsföretagen, fick inte slå igenom i höga vinster för att undvika en uppåtpress på inflationen. På köpet ökade pressen på lågproduktivetsföretagen ytterligare.

Till dessa fyra välkända element i den svenska modellen kan man lägga ytterligare två. Skattesystemet fick tidigt under efterkrigstiden en sådan utformning att det gynnade de expansiva och vinstrika företagen – och de vinster som uppstod skulle till största delen återinvesteras i företaget där de uppstod, inte delas ut till aktieägarna. Jag kallar det *vinstinlåsnings politik*. Dessutom fanns en mindre uppmärksammas komponent, *det socialiserade risktagandets politik*. Staten var beredd att bära merparten av kostnaderna för näringslivets strukturomvandling. Det socialiserade risktagandets politik hade som

¹ "Sysselsättningspolitik för arbete åt alla", *Sysselsättningsutredningen*, slutbetänkande, SOU 1979:24, Liber Förlag/Allmänna förlaget, Stockholm.

princip funnits med under lång tid, men först under 1970-talets djupa lågkonjunktur fick den en praktisk innebörd.

Det är lätt att inse att det här var en tillväxtorienterad ekonomisk politik. Företagen skulle utsättas för hård internationell konkurrens. Den solidariska lönepolitiken skulle påskynda utslagningen av de lågproduktiva företagen och de frigjorda resurserna skulle genom bland annat en aktiv arbetsmarknadspolitik föras över till de expansiva företagen i ekonomin. De senare skulle stärkas inte bara av en lönenivå under marknadspris (till följd av den starkt centraliserade, "solidariska" lönebildningen) utan också genom att det för ägarna av dessa företag skulle vara mera lönsamt att behålla vinsterna i företaget än att dela ut dem. En av konsekvenserna blev att befintliga företag gynnades. En annan att investeringarna i existerande teknologi och kända marknader i praktiken prioriterades. Och riskerna sett i ägarperspektivet var låga, de hade "socialiserats". Milton Friedman betecknade den svenska modellen under 1960-talet som "den mest kapitalistiska politik västvärlden kunnat visa upp". På 1960-talet skördades frukterna genom en stark ekonomisk tillväxt.

Ungefär samtidigt fick politiken en ny dimension. Den regionala balansen, miljö- och fördelningsfrågorna kom politiskt i fokus. Politikerna började laborera med modellen. Från ungefär 1970, något tidigare om vi räknar in lokaliseringspolitik, fick vi vissa politiskt bestämda åtgärder som var tänkta att dämpa strukturomvandlingen, inte bara påskynda den. Den generella näringspolitiken kompletterades med sektorspecifika, så småningom också med företagspecifika, politiska ingrepp. Den selektiva näringspolitiken blev ett begrepp i den politiska diskussionen under sent 1960-tal, och framförallt under 1970-talet.

Tekoindustrin var den första *bransch* som blev föremål för politikernas intresse, (om vi bortser från det så kallade fartygskreditgarantisystemet, en statlig borgen, som hade införts 1963 för att underlätta den svenska varvsindustrins marknadsansträngningar). 1970 introducerades ett modest industripolitiskt program. Några få miljoner kronor öronmärktes för tekoindustrin för exportstöd och rationaliseringsinsatser. Då och då under perioden 1970-76 förlängdes dessa program, utvidgades med en del nya instrument och fick litet mera pengar, men var fortfarande av marginell betydelse. Den här ordningen behölls i praktiken fram till våren 1977 då vi fick ett väsentligt mer omfattande program för tekoindustrin, inklusive en temporär

lönekostnadssubvention, äldrestödet (som dock inte var mera temporärt än att det kom att finnas kvar under mycket lång tid). Detta var något helt nytt i modern svensk näringspolitik.

Det tycktes som om kontrollen över systemet hade gått förlorad. På något år tvingades politikerna öka samhällets stöd till tekoindustrin tiofalt. Och det gällde nu inte längre bara tekoindustrin. Under 1976-77 fick vi i snabb takt liknande stödpaket som kostade mer pengar – för varvsindustrin, handelsstålindustrin och specialstålindustrin. Och flera branscher stod i kö för bidrag, bland andra gruvindustrin och delar av skogsindustrin.

Industristödsutredningen konstaterade i efterhand att det selektiva stödet, summan av bidrag och lån, under 1970-talet hade uppgått till drygt 25 miljarder kronor, merparten hade beviljats under 1970-talets sista år.²

Frågan är således *varför* vi fick denna våg av statlig inblandning i näringslivet under 1970-talets senare hälft? Låt oss anknyta till de tre förklaringsfaktorerna.

1. Politikens dominerande paradigm

Det är antagligen ganska lätt att bli ense om vissa förutsättningar för att den svenska modellen *sett med politikernas ögon* skulle fungera utan invändningar. Jag talar nu om förhållandena under 1970-talet.

Strukturomvandlingen kunde inte få ta "jättekliv", som då sysselsättningen i mycket stora företag hotades, särskilt om dessa fanns i sysselsättningssvaga orter och regioner.

På vissa områden måste det finnas kvar åtminstone så stor produktionskapacitet inom landet att vi kunde klara försörjningen om nationen skulle hamna i ett krisläge.

Strukturomvandlingen fick inte heller leda till en så stark koncentration av näringslivet att effektivitetsförluster samhällsekonomiskt sett kunde uppstå. Den risken fanns i synnerhet på importskyddade områden.

Vi måste hushålla med energi, råvaror, mark, luft och vatten.

I samtliga dessa avseenden hade förutsättningarna för modellen tunnats ut under 1970-talet. Strukturprocessen hade gått utanför den politiskt tillåtna ramen. När Götaverken hotades 1971 eller när

² "Att avveckla en kortsiktig stödpolitik", 1981, *Industristödsutredningen*, SOU 1981:72, Stockholm.

Eriksberg stod inför betalningsinställelse och konkurs 1975 kunde politikerna inte bara hänvisa till marknadskrafternas spel. Det låg definitivt inte i linje med tidens anda. Statliga stödåtgärder blev politiskt oundvikliga. För tekoindustrin hade försörjningsberedskapsargumentet viss relevans. Cementindustrin var vid denna tid i praktiken monopoliserad, vilket statsmakterna inte kunde tillåta utan en relativt långtgående insyn i bland annat prissättningen. Den fysiska riksplaneringen och råvaruprövningen av skogsindustrins utbyggnader, §136a-prövningen, var andra exempel på 1970-talets näringspolitiska ingrepp.

Det var, särskilt för den tunga industrin, de tekniska och organisatoriska förutsättningarna för modern industriproduktion som gav förklaringen till dessa det högutvecklade industrisamhällets "randproblem". Jakten på ökad effektivitet tvingade fram ägarkoncentration och storskalighet i produktionsapparaten. Produktionskapaciteten byggdes ut i mycket stora steg. Detta skapade problem för till exempel skogsindustrin som hade, i varje fall som man då trodde, ett begränsat råvaruutrymme att expandera inom. Det var ett exempel på den ena sidan av den tunga industrins problem, tillväxtens och framgångens problem. Den andra sidan framträdde när konjunkturen var svag och marknaden under lång tid sviktade. Det stora företagens och den tunga teknologins trögrörlighet kom då upp till ytan, förstärkt av sjunkande lönsamhet och finansieringssvårigheter. Till sist blommade svårigheterna ut i akuta kriser, under de här åren för stora företag som Gränges och Uddeholm. "De fasta kostnadernas tyranni" rådde. Strukturprocessen hade gått utanför ramen.

Den analysen skulle möjligen duga som svar på frågan varför statsmakterna intervenerade. Politikerna kunde uppenbarligen inte stillatigande acceptera att stora företag med många anställda bara lades ned och människorna abrupt ställdes utan arbete.

Men det är att stanna halvvägs i analysen. Det fanns naturligtvis också orsaker till varför Sverige i sin industristruktur hade en så stark inriktning mot basindustrier, till varför vi fått en kapitalintensiv, storskalig produktionsapparat inom till exempel stålindustrin, till varför den svenska varvsindustrin byggdes ut till den under vissa perioder näst största varvskapaciteten i världen och till varför ägarkoncentra-

tionen i näringslivet ständigt ökade.³ Orsakssambanden är komplicerade, men åtminstone till betydande del var denna utveckling resultatet av politiskt medvetna vägval på hemmaplan, det vill säga resultatet av den svenska modellen. Låt oss granska två sådana vägval – konsekvenserna av vinstinlåsnings och det socialiserade risktagandets politik.

Vinstinlåsnings politik

Dubbelbeskattningen av aktieutdelningar, bolagsskattesystemets utformning med de gynnsamma avskrivningsreglerna, investeringsfonderna och andra instrument verkade i riktning mot att de företag som historiskt sett hade varit expansiva och lönsamma gynnades. Det var helt enkelt, som jag redan antytt, företagsekonomiskt sett betydligt billigare att behålla vinsterna i företagen än att dela ut dem. Det fanns inga incitament att låta vinstmedlen i någon högre grad komma ut på kapitalmarknaden och omfördelas efter de hårdare avkastningsprinciper som där gällde. Allt annat lika blev en av konsekvenserna att koncentrationen i näringslivet ökade. En annan att kapitalintensiv produktion gynnades.

Vinstinlåsnings politik är antagligen samhällsekonomiskt till sin fördel i en starkt expansiv ekonomi där huvudregeln för företaget är att investera för "allt vad tygen håller". Och i synnerhet gäller detta om strukturförändringarna i efterfrågan inte är alltför häftiga. Men under 1970-talets andra hälft gällde inte längre 1950- och 1960-talens höga expansionstal i ekonomin. BNP-tillväxten hade under en tid sjunkit trendmässigt, inte bara i Sverige utan i OECD-länderna mera allmänt. Och basindustrin, särskilt järn- och stålindustrin, hade fått problem eftersom inte bara efterfrågesidan utan också utbudssidan i ett globalt perspektiv genomgick mycket stora förändringar.

Det socialiserade risktagandet

Det socialiserade risktagandet innebar, förenklat uttryckt, att staten skulle komma att stå för lejonparten av kostnaderna för näringslivets strukturuomvandling. Så hade också skett. I själva verket bar aktieägare, banker och riskkapitalgivare i praktiken en helt försumbar del av strukturuomvandlingens kostnader under efterkrigstiden fram till och

³ För den som vill fördjupa sig i just denna 1970-talsfråga finns en utmärkt källa: Eliasson, G. et al, 1979, *Att välja 80-tal*, IUI, Stockholm.

med 1970-talet. Detta var en komponent i den svenska modellen som hade långtgående konsekvenser för samhällsutvecklingen.

En ordning som innebär att det för kredit- och kapitalmarknadens institutioner var så gott som säkert att ge krediter till företag (och så var det med en lätt överdrift i Sverige fram till mitten av 1980-talet) medför att investeringarna i vissa företag och branscher blir för stora, sett i ett marknadsperspektiv, i synnerhet om vi samtidigt, som vi gjorde, lånade ut kapital till under marknadspris. Vi hade med all säkerhet på detta sätt medverkat till att exempelvis den svenska varvsindustrin under 1960-talet och de första åren av 1970-talet fick en alltför stor kostym. Genom fartygskreditgarantisystemet kom varvsföretagens kreditgivare i praktiken inte att ta några risker alls. Produktionsapparaten på varven kunde byggas upp i en takt och omfattning som en friare kreditmarknad med säkerhet inte skulle ha tillåtit. Och när fartygsmarknaden sedan föll bort blev fallet högt och följderna kännbara, inte minst för de människor och orter som berördes.

Det socialiserade risktagandet gynnade en kapitalintensiv produktion. Marknadens avkänningsmekanismer blev avtrubbade och krediter generades i en omfattning som en friare marknad inte skulle ha tillåtit. Men det är, liksom vinstinlåsnings, en politik som är framgångsrik i en starkt expansiv ekonomi som den som rådde under 1960-talet. I slutet av 1970-talet var bilden en annan och då kom också nackdelarna till ytan. Dels synligt för alla genom att de fasta kostnadernas tyranni satte kapitalintensiva basindustriföretag i akuta krissituationer. Dels mera i det tysta och synligt bara för det tränade ögat genom de brister i samhällets resursfördelning som mer allmänt följer med ett utbrett system av finansiering med statliga kreditgarantier, utlåningsrätetakt på bankkreditgivning, statlig kreditgivning på mjuka villkor etc.

Välfärdsstatens anda av anti-marknad

Det som här sagts om vinstinlåsnings och det socialiserade risktagandets politik, är detsamma som att säga att politikerna hade medverkat till att det uppstått snedvridningar på *kapital- och kreditmarknaderna*. Vi hade således i ökad grad under efterkrigstiden låst in vinsterna i de företag där överskotten genererats. Vi hade genom Riksbankens ränteregleringar och styrning av kreditflödena fått en störning på kreditmarknaden vad gällde både pris och volym. Det blev rationellt för bankerna att undvika risktagande med felaktig samhälls-

ekonomisk resursallokering som följd. Vi hade dessutom genom ökade statliga garantier effektivt tagit död på banksystemets möjligheter att få bedöma den företagsekonomiska bärkraften i många projekt. Om staten lovar att stå för kostnaderna om projektet slår fel, är kreditbeslutet i banken bara en ren formalitet.

Bilden var densamma på *arbetsmarknaden*. Det som hade hänt under främst 1970-talet var att priset, lönen, i ökad grad hade fjärmats från prestationen. Den utvecklingen hade vi fått genom ett invecklat samspel av allt hårdare centralisering av lönebildningsprocessen, mera av låglönesatsningar inom ramen för den solidariska lönepolitiken och allt högre marginalskatter. Samtidigt hade rörligheten i vissa avseenden minskat, bland annat till följd av att i fler och fler familjer båda makarna arbetade. När både pris och rörlighet stelnar fungerar ingen marknad, i synnerhet inte om konjunkturerna är dåliga. Det visar sig i högre arbetslöshet, ett ökat antal förtidspensioneringar, en permanentning av arbetsmarknadens B- och C-lag och ett brett spektrum av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det var bilden i slutet av 1970-talet.

Vad som hade hänt var således att politikerna i välfärdsstatens anda av "anti-marknad" intervenerade på främst kredit- och kapitalmarknaderna (och via en stark facklig rörelse fick vi ingrepp på arbetsmarknaden) på ett sådant sätt att vi visserligen under en viss period fick skörda mycket stora framgångar i materiellt hänseende, mätt i till exempel relativ BNP-tillväxt, men också så småningom, när grundförutsättningarna för den svenska modellen inte längre existerade, fick betala med än mer hårdhänta regleringar, frikostiga bidrag till nödlidande företag och branscher och statligt ägande av produktionen. Det var precis den utvecklingen som kännetecknade slutet av 1970-talet.

Var Sverige i det här avseendet ett undantag bland OECD-länder? Det kan man inte säga. I stort sett alla västländer förde vid denna tid en politik i välfärdsstatens anda av antimarknad som var nära släkt med den svenska politiken. Det är tankeväckande att när den amerikanske sociologen Daniel Bell 1973 publicerade sin bok *The Coming of Post-Industrial Society* var det ett återkommande tema i boken att politiken skulle komma att ta över allt mer makt från marknaden och ekonomin. Eller som han sammanfattande uttryckte det: "It seems clear to me that, today, we in America are moving away from a society based on a private-enterprise market system toward one in which the

most important economic decisions will be made at the political level...government becomes a cockpit...the consumer oriented free enterprise society no longer can satisfy the citizenry, as it once did."⁴ Vi vet nu att det blev precis tvärtom. Och Daniel Bell var inte vem som helst, han var en respekterad sociolog, han var sin tids Manuel Castells, som alla med intresse för framtiden och framtidens värderingar ofta hänvisade till. Den bild av framtiden som Bell sammanfattade i det här citatet var helt enkelt den bild som dominerade i västländerna under 1970-talet.

Det som däremot möjligen kan sägas var att den svenska modellen var mera genomtänkt och därmed mera långtgående i sina konsekvenser än efterkrigspolitiken i de flesta andra västländer. Det kännetecknet hade både en plus- och minussida. Den svenska ekonomin under 1950- och 1960-talet var, som jag har antytt, relativt sett mycket framgångsrik. En hög relativtillväxt kunde kombineras med snabbt utbyggd offentlig välfärd. Att den offentliga sektorn expanderade bidrog till att den relativa sysselsättningsnivån både för män och kvinnor var hög. Det tycktes under en tid som om Sverige hade funnit nyckeln till ekonomisk framgång. Det var under dessa decennier som delegation efter delegation från olika länder reste till Sverige för att analysera och förstå vad vi hade gjort. Det var den svenska modellens storhetstid.

Minussidan har jag antytt. När modellens förutsättningar inte längre gällde blev fallet stort. Sverige hade i slutet av 1970-talet investerat fast sig i en för stor basindustri sektor. De finansiella marknaderna var fortfarande vid denna tid hårt reglerade. Lönebildningen fungerade inte längre bra. I takt med att samordningen SAF-LO luckrades upp blev löneökningarna allt oftare större än vad det fanns samhällsekonomiskt utrymme för. Och det var ändå inte det allvarligaste. Sverige hade en politisk algoritm – den svenska modellen – som vi inte trodde kunde misslyckas. Politikerna trodde att när det kom problem, som i slutet av 1970-talet, skulle vi följa algoritmen, bara med lite mera av samma åtgärder som vi hade lärt oss skulle krävas. Det var i den andan Sysselsättningsutredningens förslag skall ses.⁵ Det visade sig vara en återvändsgränd.

⁴ Bell, D., 1973, *The Coming of Post-Industrial Society*, Basics Books, New York, s 298.

⁵ Sysselsättningsutredningen, 1979.

2. Politikens spelregler

”Politiker är företagare som handlar i röster på samma sätt som en oljehandlare handlar i olja.” Den som uttryckt sig så är Joseph Schumpeter – och i den drastiska formuleringen sammanfattade han sin syn på politiker och på det politiska systemet. Han skrev detta någon gång under slutet av 1930-talet och förebådade, som på så många andra områden, den debatt som i sin fulla vidd skulle komma att föras först flera decennier senare. Under ett antal decennier har i framförallt Storbritannien och USA förts en intensiv akademisk diskussion kring politikernas sätt att fungera i en representativ demokrati fokuserad på vad som kan kallas ”politikernas marknad”. Gordon Tullock, Anthony Downs och Samuel Brittan, är några av dem som redan tidigt lämnade viktiga bidrag i den diskussionen.⁶

Det är fascinerande tankar – och de ger ibland svaret på de paradoxer som politiken inte så sällan kännetecknas av. Det tycks vara en ganska allmän uppfattning att ett representativt demokratiskt system av västerländsk modell innebär att *politikerna är mer benägna att lyssna till producentintressen än till konsumentintressen*.

Det kanske förvånar. Men den praktiska erfarenheten bekräftar att det förhåller sig så. Vem hade frågat den svenska klädkonsumenten om han eller hon verkligen ville avstå från möjligheten att köpa billigare kläder än vad som var möjligt vid den här tiden, slutet av

⁶ Avsnittet om ”Politikens spelregler” är vad gäller den internationella debatten under 1970-talet grundat på bland annat följande litteratur ordnad i bokstavsordning: Brittan, S., 1977, *The economic consequences of democracy*, Temple Smith, London; Dell, E., 1973, *Political responsibility and industry*, London; Elster, J., 1980, ”Irrational politics”, *London Review of Books* 1980, 16; Friedman, M., et al, 1980, *Frihet att välja*. Malmö; Niskanen, W. A., 1973, *Bureaucracy: Servant or master?*, The Institute of Economic Affairs, London; Seldon, A., 1981, *Wither the welfare state*, The Institute of Economic Affairs, London; Shonfield, A., 1965, *Modern capitalism*, Oxford University Press, London; Supple, B., 1963, ”The state and the industrial revolution”, ingår i: *The Fontana economic history of Europe*, London; Tullock, G., 1976, *The vote motive*, Institute of Economic Affairs, London.

För de svenska förhållandena under 1970-talet hänvisas till: Dencik, L. & Dencik, P., 1975, ”Samhällsutveckling och statlig planering under senkapitalismen”, ingår i: Björkman, T. et al, 1975, *Planeringens gränser*, Forum, Stockholm; Henning, R., 1977, *Företagen i politiken*. SNS, Stockholm; Ståhl, I., 1980, ”Från marknadsekonomi till politisk ekonomi”, ingår i: Calmfors, L. et al (red.), *Sveriges ekonomiska kris*, Natur och Kultur, Stockholm; Ståhl, I., 1983, ”Sweden at the end of the middle way” ingår i: Pejovich, S. (ed.), 1983, *Philosophical and economic foundations of capitalism*, Lexington Books, Lexington, Mass.

1970-talet? Äldrestödet, kvoteringen av lågprisimporten och många andra instrument för att stödja den svenska teko-produktionen hade inte kommit till därför att breda konsumentintressen föredrog svenska varor framför importerade, utan för att en mäktig och svåremotståndlig koalition av särintressen – teko-industrins branschorganisationer, dåvarande Beklädnadsarbetareförbundet och ÖEF (Överstyrelsen för Ekonomiskt Försvar) – hade använt hela raden av argument – sysselsättningen, handelsbalansen, försörjningsberedskapen etc – för att övertyga politikerna om att göra breda och kostsamma satsningar. Och de lyckades. På politikernas marknad var priset i röster för att säga nej till dessa särintressen för högt. Den politiska belöningen, fler röster, var mätbar och koncentrerad. Den politiska kostnaden – dyrare kläder, lägre samhällsekonomisk effektivitet etc – var utspridd på många händer, låg långt fram i tiden och orsakssammanhangen var höljda i dunkel.

Detta exempel går att generalisera till vårt politiska systems benägenhet, och det gäller givetvis också idag, att inte sällan sätta *särintresset framför allmänintresset*. I det utvecklade industrisamhället tycks i vissa situationer, och inte minst i tider av kris och krav på strukturförändringar, en grupp etablerade intressen ställa sig på samma sida i en ansträngning som givetvis har ett vällovligt syfte, låt oss säga att värna om sysselsättningen, men som får betalas med ett högt pris av medborgaren som konsument eller skattebetalare. Priset blir högt eftersom inte så sällan normalt motstridiga intressen, bildligt talat, sätter sig i samma båt. Det är möjligt att dessa tendenser till de etablerades övergrepp kan innehålla en grogrund för framtida kritik mot demokratin.

Spelreglerna på politikernas marknad får också andra följder, som en *oförmåga att selektera*. Det var inte politiskt genomförbart att under det så kallade moratoriet för skogsindustrin (en av politikerna i början av 1970-talet genom lagstiftning påtvingad återhållsamhet i utbyggnaden av den svenska skogsindustrin) välja mellan alternativa utbyggnadsprojekt. Det var svårt eller omöjligt för regeringen att gynna ett företag men inte ett annat, att till exempel ge Fiskeby tillstånd att bygga ut massakapaciteten men inte Södra Skogsägarna med lika goda argument. Konsekvensen blev att *alla* ansökningar lämnades utan åtgärd. Denna svårighet att välja mellan mer eller mindre likvärdiga alternativ är också den ett uttryck för särintressets

maktposition i politiken. Sådana alternativ tar ibland ut varandra och kan ge handlingsförklaring som följd.

En oförmåga att prioritera de svåra samhällsproblemen tycks också vara en del av politikens väsen. "Hårda" problem, som brist på kapital för industrins tekniska utveckling, har lättare att få politiskt gehör än "mjuka" problem, som en dålig samhällsmiljö för tekniskt nydanande. Att, för att återigen exemplifiera med 1970-talet, få regering och riksdag att medverka till att dåvarande Styrelsen för teknisk utveckling (STU) skulle få ytterligare 50 eller 100 miljoner kronor att arbeta med kunde vara lätt. Att få politikernas medverkan i att skapa en sådan miljö av kreativitet, företagsamhet och riskbenägenhet i samhället att den blommar ut i nya företag och produkter är långt mer komplicerat. (Det var för övrigt inte aktuellt av andra skäl. Att satsa på entreprenörer och småföretag stod vid den här tiden i strid med det dominerande politiska paradigmet.) Avgränsade problem där mer pengar är den viktigaste åtgärden leder snabbare och smidigare till politisk handling än mer svårgripbara frågeställningar. Det ligger i sakens natur att skickligt genomförda lobbyaktiviteter kan snedvridera prioriteringen.

Det finns också en dimension hos politiken i gränslandet mellan ideologi och väsen, den som har att göra med *den politiska traditionen*. Det är uppenbart att den franska benägenheten att låta myndigheterna hårdhänt ingripa i företagets utveckling har sina rötter århundraden tillbaka i Colberts merkantilistiska politik. Och att den västtyska modellen att ofta låta de privata bankerna bli kraftfulla pådrivare i industrins strukturomvandling, något av statsmakternas förlängda arm – också den är en tradition som går långt tillbaka i tiden. Det finns något som kan kallas politisk kultur skild från ideologi – och den politiska kulturen sätter också upp gränser för politikerna.

Vi kommer säkert också i framtiden att få leva med den selektiva näringspolitiken, det gäller särskilt i sin företagsspecifika form. Det är värdefullt för en regeringschef eller näringsminister att kunna säga att regeringen har ingripit och räddat det och det företaget. *En politiker behöver politik*, om inte för att överleva så för att framstå som pådrivande och aktiv. Konkreta politiska åtgärder som märks och kan förstås av många är en livsnödvändighet för politiker och politiska partier. Selektiva statliga insatser, helst på områden där sysselsättningen är hotad, uppfyller alla tänkbara sådana krav.

Det är viktigt att vi bättre förstår varför politikerna handlar som de gör, ibland till synes irrationellt och oansvarigt. Det finns naturligtvis i politikernas ögon ett förnuftigt skäl till varför tullskydd kommer till, trots att alla ekonomer vet att ökad frihandel är att föredra framför handelshinder för högutvecklade ekonomier som Sverige och andra OECD-länder. Ett aktuellt exempel är handelshindren inom ramen för EUs jordbrukspolitik. Eller, för att ta ett exempel från 1970-talet. Det var antagligen politiskt rationellt att skogsindustriföretaget NCB inte tilläts gå i konkurs trots att konkurs sannolikt bättre och billigare än något annat tillvägagångssätt inte bara skulle ha sorterat fram de långsiktigt livskraftiga enheterna i koncernen, utan också långsiktigt tryggt sysselsättningen för ett större antal av de anställda. Det är denna politikernas egen logik vi måste få ökad inblick i för att riktigt förstå varför vi formar det samhälle vi gör och varför statsmakterna ingriper i marknadssektorn på det sätt de gör.

3. Politikernas yttre ramar

Praktisk politik på det ekonomiska området formas inte bara av de två förhållanden jag hittills penetrerat, den ekonomisk-politiska grundsyn som har makten och politikens väsen, utan också i hög grad av politikens yttre ramar. Den ekonomiska och institutionella verkligheten ställer helt enkelt upp snäva restriktioner för politiken och politikerna.

Sannolikt är ett av de viktigaste hindren för vad politiken kan åstadkomma att, förenklat uttryckt, *politiska beslut endast gäller för mandatperioden*. Det må vara att beslutet avser en längre period men marknadsaktörer vet, liksom givetvis väljarna, att det kan komma att ändras om det parlamentariska läget ändras. Och denna insikt styr beteendet och förklarar varför politiska beslut som alla berörda tycker är bra och tillväxtbefrämjande ibland inte kommer att genomföras. Skälet är att vissa berörda, företag eller grupper, diskonterar en förändring av det politiska läget och sätter sig på tvären. Det som kunde accepteras blir något oacceptabelt eftersom "runt hörnet", med en annan regering, kan beslutet rivas upp. Joseph Stiglitz berättar från sin tid i Washington (som ordförande i Council of Economic Advisors under Clinton-administrationen) att det blev politiskt omöjligt att byta ut ett snedvridande prisstöd per kilo mjölk mot ett lika stort, men mindre skadligt, direktstöd. De amerikanska mjölkbönderna och deras organisationer satte sig emot förslaget trots att det för bönderna skulle ha givit vissa ekonomiska fördelar. Direktstödet skulle, trodde de, bli

mera synligt än prisstödet och riskera att tas bort i ett nytt parlamentariskt läge.⁷

Till detta kan vi lägga ett antal mer handfasta begränsningar.

Politikernas handlingsfrihet inskränks av landets *internationella beroende* – det är den mest uppenbara restriktionen. Ambitionsnivån för den ekonomiska politiken bestäms i hög grad av att de högutvecklade marknadsekonomierna är ekonomiskt, tekniskt, kulturellt och i andra avseenden starkt integrerade med varandra. Dessa mångtrådiga beroendeförhållanden över gränserna bestämmer strukturomvandlingens takt och inriktning i långt högre grad än vi kanske föreställer oss. Ingen svensk näringspolitik hade, för att ta ytterligare ett 1970-talsexempel, kunnat rädda Emmaboda Glasverk från den "kreativa destruktions" som Pilkingtons floatteknik svarade för. Floattekniken gick under 1960- och 1970-talen som en epidemi över världen med utslagna företag och snabb strukturomvandling som följd. En sådan utveckling låter sig inte rubba av politiska beslut i ett enskilt land.

Självklart innebär EU-samarbetet och WTO-överenskommelserna inskränkningar i handlingsfriheten för de nationella politikerna. Den häftiga reaktionen från dåvarande EG när den svenska regeringen i slutet av 1970-talet med handelspolitiska medel försökte värna om den svenska skoindustrin kan vara ett exempel på detta.

Institutionella begränsningar kan också vara av annan natur. Förbundsprincipen på det fackliga området liksom branschorganisationernas uppbyggnad är förhållanden som i praktiken sätter upp gränser för politiken. Också myndigheterna, och inte minst det kanslihusbyråkratiska systemets trögheter och egna inneboende vilja, påverkar politikens innehåll trots sin formellt icke-politiska ställning.

Det som Marcus Wallenberg d ä kallade "*de ekonomiska naturlagarna*" sätter också gränser för det politiskt genomförbara. I en modern marknadsekonomi kan staten endast med indirekta medel påverka så avgörande frågor som när och med vilken inriktning investeringar skall göras, produktionens omfattning och lokalisering liksom givetvis när ett företag skall läggas ner. De ekonomiska naturlagarna glöms inte så sällan bort av politikerna. "Vi skall bestämma oss för hur stor tekoindustri vi skall ha" var en sådan politisk viljeyttring som man kunde få höra under 1970-talet. Sådant

⁷ Stiglitz, J., 1998, "The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 12, Number 2, Spring 1998, s 10.

stannar vid ord eller, i värsta fall, vid ett politiskt beslut kantat med misslyckanden och frustration i genomförandet.

Det ställs också upp snäva beslutsramar som följd av *bristen på aktuellt och relevant beslutsunderlag*. Politiker ogillar att i efterhand kunna bindas till felaktiga beslut. Den risken är uppenbar, inte minst på den ekonomiska politikens område. Beslutsunderlagets kvalitet är därmed en viktig, men litet uppmärksammas begränsande faktor i politikernas handlingsutrymme.

Statsfinansiella restriktioner kan åberopas, särskilt när det gäller generellt verkande åtgärder, men argumentet är inte lika starkt när det gäller selektiva näringspolitiska insatser. Inkomstöverföringarna till industrisektorn under 1970-talet var mycket måttliga jämfört med andra transfereringar. Under 1977, 1978 och 1979, de år under 1970-talet då näringspolitiken i pengar räknat var som mest generös, utbetalades cirka 8,5 miljarder kronor i bidrag till svenska industri-företag. Bidragen var direkta subventioner, pengar utan återbetalningsskyldighet. Under samma treårsperiod var subventionerna till bostadssektorn i storleksordningen 30 miljarder kronor.

Däremot finns det idag ett mycket allvarigare, strukturellt problem med bäring på statsfinanserna och skattetrycket. En låg relativproduktivitet i många av de vård-skola-omsorgs-tjänster som finns i offentlig sektor tvingar med tiden obönhörligen fram skatte- eller avgiftshöjningar om verksamheten skall kunna upprätthållas på i stort sett oförändrad nivå. För länder där utrymmet för skattehöjningar är begränsat eftersom skatteuttaget redan ligger högt kan detta bli en högst påtaglig begränsning för politiken.

För att sammanfatta. Det är i skärningslinjen mellan dessa tre element – (1) det dominerande politiska paradigmet, i det här fallet välfärdsstatsmodellen med dess positiva attityd till statlig inblandning eller, om vi så vill, dess attityd av anti-marknad; (2) demokratins spelregler som förklarar en del av de anakronismer som politiker allt som oftast bidrar till att skapa, i synnerhet när tillväxten i ekonomin sviktar som på 1970-talet, samt (3) politikens yttre ramar som i ett öppet samhälle av västerländsk typ med åren alltmer tycks göra handlingsfriheten snävare, det är i skärningslinjen mellan dessa tre element som det *praktiska* innehållet i politiken, regleringarna och åtgärdernas konkreta utformning skapas. Genom att närmare granska dessa element kan vi göra en någorlunda säker analys av varför vi har

fått den politik vi har fått, i det här fallet varför vi i slutet av 1970-talet i Sverige hade fått en långtgående interventionistisk politik.

Men fortfarande saknas en ingrediens i analysen.

Onda och goda cirklar

Politiska beslut grundas för det mesta på ett alltför snävt underlag. En oförmåga att se totalbilden och bieffekterna av de åtgärder som initieras är vanlig, ofta som följd av en blandning av tidspress, okända eller oväntade orsakssamband och organisatorisk uppsplittring av beslutsprocessen (exempelvis ordningen med fackdepartement). Dessutom är det så, att de negativa, oplanerade följdverkningarna vanligtvis inte blir synbara förrän långt fram i tiden och då förstärkta med andra åtgärder, okända när det första steget togs. Att då och då duscha några få arbetslöshetsöar med arbetsmarknadspolitiska åtgärder som det var tänkt i den ursprungliga Rehn-Meidner-Kragh-modellen, och som vi i stort sett gjorde fram till slutet av 1960-talet, hade säkerligen samhällsekonomiskt mer på plussidan än på minus-sidan. Men att försöka duscha hela "kontinenter" av nödlidande branscher och företag, som vi i Sverige gav oss in på under andra halvan av 1970-talet, är lika säkert samhällsekonomiskt fel. De oönskade konsekvenserna blir stora och okontrollerade. De skapar behov av nya statliga initiativ. En självstyrd upptrappning av de politiska ingreppen tycks i en viss situation vara ofrånkomlig i vår typ av politiskt system.

Denna tendens till påtvingad eskalering följer också med ekonomins internationalisering. Om stålindustrin i ett land med stor export av stålprodukter av sysselsättningsskäl görs till en "public utility" med starka statliga subventionsinslag, får det givetvis spridningseffekter i andra länder. Prismekanismen sätts ur spel. Stålindustriföretag i andra länder som inte har subventioner men ändå har att tävla på marknaden med sina statsunderstödda konkurrenter, får pressad lönsamhet. Krav på statligt engagemang också i dessa företag uppträder. Vi får en eskalering av subventionspolitiken.

Det vi kunde iaktta var ett svåröverblickbart samspel mellan olika politiska ingrepp. Det ena gav det andra på ett oplanerat och oväntat sätt. En politik som isolerad och vid en given tidpunkt var rätt och riktig kunde vid en senare tidpunkt tillsammans med andra åtgärder tillkomna i efterhand få motsatt effekt mot den avsedda. Det var vad som hände i Sverige under senare delen av 1970-talet. Vi förde i små

steg och utan att egentligen förstå det in den svenska ekonomin i en ond cirkel.

Problemet med onda cirklar är väl känt på företagsnivå. En till synes positiv åtgärd, till exempel ett kostnadsreduceringsbeslut, kan leda in ett tjänsteföretag i ett ekorrhjul med gradvis växande bekymmer. Motgång tycks föda motgång. Det är i efterhand lätt att se hur den onda cirkeln genom olika förstärkningseffekter rullar vidare i en snabbt nedåtgående spiral. Det finns resebyråer, flygbolag, tidningar och andra tjänsteföretag som kan exemplifiera den onda cirkeln. Den onda cirkeln kan under vissa betingelser växlas över i en god cirkel. Men då så har skett i ett företag har det nästan utan undantag krävts radikala åtgärder som gör rent hus med invanda tänkesätt och handlingsmönster.

Idag, över tjugo år efter det att den här sena 1970-talspolitiken gällde som praktisk politik, har vi svaret på vad som har hänt. Det inträffade i början av 1980-talet en radikal omläggning av den ekonomiska politiken, framförallt började i Margaret Thatchers England och Ronald Reagans USA en långtgående avreglering av marknaderna. Den konsekventa avregleringen av de finansiella marknaderna var ganska säkert den enskilt viktigaste åtgärden. Avregleringen skedde tidigare i vissa länder än andra. Den svenska bankmarknaden tillhörde i slutet av 1970-talet den hårdast reglerade. Sverige tillsammans med Norge var det OECD-land som sist avreglerade sin kreditmarknad. Den svenska valutaregleringen, den sista av de mer betydande finansiella regleringarna, togs inte bort förrän 1989.

Till det kom privatiseringen av statlig och annan offentlig produktion, i första steget av statligt ägda industriföretag, ofta företag som arbetade i konkurrens med privatägda företag. I det andra steget privatiserades vissa av affärsverken, det gällde i första hand de statliga energi-, post-, telekommunikations- och järnvägsmonopolen men utvecklingen följde inte ett och samma mönster i alla länder. Privatiseringsvågen var också olika stark i olika länder, i synnerhet började den tidigare i vissa länder. Men ganska snart kom privatiseringspolitiken att bli kännetecknande för så gott som varje OECD-land. Sverige var inget undantag. En stor del av de statliga företagen såldes ut under 1980-talet och efterhand, under 1990-talet, kom också privatiseringen av bland andra Telia och (delar av) Statens Järnvägar.

Den för medborgarna sannolikt viktigaste ekonomiska konsekvensen av dessa avsteg från 1970-talspolitiken var att den tidigare

höga inflationstakten radikalt kom att sänkas. Det fick, naturligt nog, till följd att också räntorna sänktes. Under 1970-talet var en årlig tvåsiffrig inflation inte ovanlig i OECD-länderna. Det betydde att låneräntorna också kunde vara tvåsiffriga. För vanliga bottenkrediter mot säkerhet i villafastighet och bostadsrätt gällde att räntan under långa perioder låg i intervallet 12-15 procent, för andra krediter, inklusive checkräkningskrediter för företag, låg låneräntan ännu högre. Att OECD-länderna steg för steg efter 1980 fick sänkt inflation och därmed sänkta räntor kom att få stor betydelse för den reala ekonomins inriktning och tillväxt.

Vi betalade som medborgare också ett högt pris. Avregleringen i sig skapade problem. Att det under åren 1987-90 i de svenska bankerna byggdes upp en enorm kreditstock med kommersiella fastigheter som säkerhet, det som var grunden för den svenska fastighets- och bankkrisen, kan till stor del tillskrivas att en tidigare hårdreglerad näring inte förstod vad det innebar att arbeta under normala marknadsbetingelser utan pris- och volymkontroller.

På ett mera allmänt plan leder avreglerade marknader till, allt annat lika, att svängningsbenägenheten ökar. Det gäller alltifrån kreditförluster till aktiekurser. Det är detsamma som att säga att risken har ökat.

Den intressanta frågan är om denna politiska omläggning av 1970-tals-politiken var ett paradigmskifte. Kan vi idag, i början av 2000-talet, tala om att välfärdsstaten har ersatts med ett nytt identifierbart paradigm? Det kan vi *inte* hävda enligt min uppfattning. Det är mera korrekt att säga OECD-länderna i början av 2000-talet befinner sig i ett ingenmansland mellan två paradigmer – det gamla välfärdsstatsparadigmet som kan förknippas med *Det gamla företagens-samhälle* och något nytt som kommer att kunna förknippas med *Det nya företagens-samhälle*.

Vi vet inte hur det paradigmet kommer att se ut. Men vi kan ana dess konturer.

Ursprunget till den här texten publicerades redan i början av 1980-talet (Pettersson, K-H., 1983, "Varför griper staten in i näringslivet", ingår i: Arvedson, L. et al (red.), *Land i olag*, SNS Förlag, Stockholm.) men bearbetades och uppdaterades 2004 och ingår som kapitel 3 i *Det nya företagens samhälle*, SNS Förlag, 2004.