Motion

1979/80:265

av Mats Hellström m. fl.
om åtgärder för att minska inflationen

De flesta länders ekonomier har under det senaste decenniet förändrats på ett avgörande sätt genom den dramatiskt upptrappade inflationen. Denna har orsakat och drivit fram en lång rad andra ekonomiska krisfenomen. Men inflationen har också påverkats av många av 1970-talets övriga ekonomiska problem, så att dessa, när de fördjupats, i sin tur bidragit till att förvärra inflationen – i en ond cirkel. Sammanvävningen av valutakriser, ökad arbetslöshet och prisstegringar är i detta sammanhang särskilt påtaglig.

Inflationen är ett utomordentligt svårt samhällsont. Förutom att den försvårar lösningen av andra besvärande ekonomiska problem skapar den djupa orättvisor och ekonomiska klyftor mellan människorna. Man har nyligen för Sveriges del uppskattat att inflationen under innevarande år kommer att omfördela inemot 50 miljarder kronor från samhällets sparargrupper till de skuldsatta, en summa som skulle motsvara ungefär en fjärdedel av all privat konsumtion (Roland Spånt).

Inflationen bidrar till en osäkerhet om framtiden som lett till stopp för industriinvesteringar i ny kapacitet i många länder. Ett extremt inflationsklimat gynnar spekulativa, improduktiva penningplaceringar på den tekniska utvecklingens och produktionens bekostnad.

Samtidigt som inflationsbekämpningen blir alltmer angelägen genom styrkan i den ekonomiska krisen är det emellertid tydligt att en rad viktiga ekonomiska samband förändrats på ett sådant sätt att inflationen inte längre kan angripas med traditionella medel.

Gamla samband gäller inte

Det finns en rad tecken på en försvagning – och även upplösning – av det gamla sambandet mellan ekonomisk aktivitet och inflation, dvs. hög ekonomisk aktivitet i goda tider leder till inflation och dålig ekonomisk aktivitet vid lågkonjunktur åstadkommer prissänkning. 1970-talets ekonomiska kris har präglats av det sämsta i bägge dessa tillstånd: arbetslösheten går hand i hand med inflationen.

Denna beskrivning har efter hand accepterats av allt fler – men mycket få slutsatser har dragits av den ändrade situationen när det gäller inriktningen av den ekonomiska politiken i olika länder. Att föra ekonomisk politik som om de gamla sambanden fungerade blir inte bara verkningslöst. En sådan politik kan dessutom under vissa förutsättningar direkt förvärra såväl inflation som arbetslöshet.

Den våldsamma upptrappningen av inflationen under 1970-talet beskrivs ofta som en effekt av engångschocken till följd av oljeprisernas fyrdubbling 1973 och 1974 och den samtidiga uppgången av en rad andra råvarupriser.

Detta är självfallet en viktig del av förklaringen till den ekonomiska krisen, men man är på fel spår om oljeprishöjningen ses som dess primära orsak. I själva verket fanns klara tendenser till en försvagning av sambandet mellan ekonomisk aktivitet och inflation i såväl Europa som Nordamerika redan under 1960-talets sista år. Arbetslösheten hade börjat bli inflationens följeslagare långt innan oljeshejkerna började utnyttja sin ekonomiska maktställning.

Vi skall i stället i denna motion försöka peka på några andra, på lång sikt viktigare, förklaringsgrunder till den svårbemästrade inflationskrisen i industriländerna, vilka det är möjligt och angeläget att angripa med ekonomisk politik på ett annat sätt än hittills.

Pervers prisbildning i företagen

Under år 1975 minskade efterfrågan på stål mycket starkt i världen. De stora amerikanska stålbolagen svarade på marknadens försämring med att kraftigt *höja* stålpriserna. Detta är ett av många exempel från 1970-talet på en "pervers" prisbildning. Enligt de nationalekonomiska läroböckerna skall ju minskad efterfrågan leda till sänkta priser – inte till höjda.

En rad studier av prisbildningen i företagen har nyligen styrkt att många storföretag verkligen beter sig som exemplet från den amerikanska stålindustrin visar: Om försäljningen minskar söker man kompensera bortfallet av intäkter genom att höja priserna. Ett sådant försök att stabilisera intäkterna är naturligtvis endast skenbart till fördel om det senare korrigeras av marknaden genom att konsumenterna kraftigt minskar sina köp av de allt dyrare varorna.

Men den viktiga slutsatsen är att mycket stora företag med en långsiktig produktionsplanering kan bortse från tillfälliga förluster av marknadsandelar. För dem är det ett överordnat intresse att kunna upprätthålla prisnivån på lång sikt.

Dessa stora, ofta multinationella, företag har också resurser att kunna bära de kortsiktiga förluster man kan tvingas acceptera för att upprätthålla en långsiktig hög prisnivå. Den ökande koncentrationen av industrin har också efter hand lett till att en rad mycket stora företag alltmer kommit att dominera många viktiga varumarknader – marknadskrafterna sätts sålunda delvis ur spel på allt fler områden.

Detta fenomen observerades redan under lågkonjunkturen 1957–1958 av ekonomen Labini. Han enade att sådan prisbildning som är otänkbar på en konkurrensmarknad, blir inte bara tänkbar utan även nödvändig när marknaden domineras av ett fåtal företag (s. k. oligopol).

I TCO:s ekonomiska översikt från februari 1979 citeras en amerikansk studie (Wachtel-Adelsheim: How recession feeds inflation; price markups in a concentrated economy), där man på ett övertygande sätt visar hur prisbildningen i USA under åren 1948–1969 varit radikalt annorlunda på de marknader som domineras av ett fåtal företag respektive de marknader som har en låg koncentrationsgrad. Marknader med låg koncentration fungerar ofta i enlighet med de nationalekonomiska läroböckerna; prishöjning vid högkonjunktur; prisfall när tiderna är sämre. Det motsatta beteendet präglar marknaderna med en hög koncentration. Prishöjningarna är där avsevärt mycket *större under lågkonjunkturer* än under bättre tider.

Studien ger möjligen även ett visst stöd för den tes som bl. a. Galbraith och andra ekonomer fört fram, att de marknader som präglas av konkurrens alltmer blivit "reservat" för förhållandevis små företag vilka är mer känsliga och utsätts för hårdare press än de stora företagen. Diskussionen om småföretagens trängda läge är sannerligen heller inte någon isolerad svensk diskussion.

Flera andra studier styrker dessa samband. I något fall har man t. o. m. gått så långt att man antar att ekonomierna nu är *mer* inflationsbenägna i lågkonjunktur än i goda tider.

Även ledare för stora företag har bekräftat att prishöjningar som svar på minskad efterfrågan faktiskt är ett led i företagens politik. Detta beteende – som alltså går stick i stäv mot de erkända nationalekonomiska teorierna – har ironiskt nog av presidenten för det amerikanska stålbolaget US Steel kallats att upprätthålla "prisdisciplin".

Att de omnämnda studierna beskriver en praktisk verklighet är sålunda inte svårt att observera. Även den borgerliga trepartiregeringen har f. ö. – i finansplanen 1978 – egentligen konstaterat något liknande, även om insikten inte fått genomslag i den praktiska politiken. Om syftet med samhällets prisbevakning sägs sålunda att "slutligen bör övervakningen också ta sikte på att förhindra prishöjningar, avsedda att ersätta en minskad försäljningsvolym". Detta var en målsättning för statens pris- och kartellnämnd som angavs av den socialdemokratiska regeringen i början av 1970-talet.

Valutaexplosionen

Också på ett annat sätt bidrar de stora, ofta multinationella företagen till inflationen. Vid slutet av 1960-talet översvämmades Europa av amerikanska dollar i former som centralbankerna inte kunde kontrollera.

Den s. k. euro-dollar-marknadens tillväxt var en följd såväl av USA:s ovilja att finansiera Vietnamkriget med skatter som av den amerikanska investeringsexpansionen i Europa. Beräkningar visar att de internationella monetära reserverna bl. a. till följd härav fördubblades mellan år 1969 och 1972. Till väsentlig del styrs dessa penningtillgångar av multinationella företag.

Enligt olika uppskattningar har dessa företag lättrörliga, likvida tillgångar som är mer än dubbelt så stora som alla nationers samlade valutareserver. Dessa valutainnehav kan sedan ge upphov till en mångdubbelt större kreditgivning genom de stora privatbankernas utlandsfilialer – en kreditgivning som inte kan kontrolleras av de olika nationernas riksbanker.

Det är en omstridd fråga bland ekonomer i vilken mån denna enorma ökning av penningmängden i form av internationella valutor utgjort en separat orsak till inflationens upptrappning. Några mer omfattande studier torde inte har gjorts där man sökt dokumentera hur "valutaexplosionen" påverkat priserna i olika länder. Det torde också vara mycket svårt att mäta och isolera effekten av de ökade dollartillgångarna på den allmänna prisnivån.

En mycket blygsam slutsats borde ändå vara att den stora mängden euro-valutor och andra likvida tillgångar hos de stora företagen kraftigt försvårat regeringarnas möjligheter att med penning- och prispolitik kunna påverka efterfrågan och prisnivån i olika länders ekonomier, eftersom en så stor del av de likvida tillgångarna legat utanför regeringarnas räckhåll.

Den amerikanska senatens finanskommitté har uppskattat att enbart en omfördelning av mellan 1 och 3 % av dessa tillgångar är fullt tillräcklig för att åstadkomma en första klassens internationell finanskris, genom att slå sönder olika länders valutapolitik. Det finns också en rad belägg för att spekulativa valutarörelser från stora företag varit viktiga drivkrafter vid det internationella valutasystemets sammanbrott vid 1970-talets början.

Regeringarnas politik

Trots försvagningen av sambandet mellan ekonomisk aktivitetsnivå och inflation har regeringarna under 1970-talet i många länder försökt bekämpa inflationen som om detta samband vore obrutet – genom en traditionell, efterfrågedämpande, generell politik. Av flera skäl blir en sådan politik, som ovan sagts, inte bara meningslös utan kommer också att motverka sitt syfte.

Arbetsmarknaden har kommit att delas i alltmer åtskilda delmarknader, geografiskt, utbildnings- och yrkesmässigt. Brist på arbetskraft på en delarbetsmarknad uppträder samtidigt med arbetslöshet inom andra delar av ekonomin. Generella ekonomisk-politiska medel blir då för trubbiga. (Se t. ex. Sysselsättningsutredningens slutbetänkande SOU 1979:24.)

Till detta kommer att de sociala kompensationssystemen i form av arbetslöshetsförsäkring och andra socialförsäkringar utbyggts kraftigt i många länder. Härigenom minskar det efterfrågebortfall som åstadkoms av en ökad arbetslöshet. Om en regering sålunda försöker minska inflationen med generella metoder genom dämpad aktivitet i ekonomin, krävs då ofta en väsentligt större ökning av arbetslösheten än tidigare för att uppnå den minskning av inflationen som eftersträvats.

Fungerar priskontroller?

En väsentlig del av inflationen är sålunda orsakad av *administrativa beslut* snarare än av marknadskrafternas fria spel. En del av dessa beslut tas av de stora företagen, andra av regeringarna – en del ekonomer understryker prisindexeringens betydelse för att skjutsa på inflationen.

Inte bara företagen kompenserar sig för ökade kostnader och tar ut högre priser oberoende av kortsiktiga marknadhänsyn. Staten har i olika länder också byggt ut kompensationssystem där medborgarna automatiskt skyddas för kostnadsökningar genom olika förmåner som följer prisindex. Detsamma gäller en rad lönesystem i skilda länder. Löner och priser ökar i ett växelspel som i många fall inte heller är marknadsbestämt.

Härtill kommer de aktioner där regeringar och företag i ett samspel av politiska insatser och operationer "manipulerat" olika marknader i syfte att uppnå långsiktiga prishöjningar. Ett fall av stor betydelse för 1970-talets inflation var USA:s regerings aktioner – tillsammans med multinationella livsmedelsföretag – för att kraftigt höja livsmedelspriserna i världen under år 1972, då exempelvis det internationella vetepriset höjdes med 400 %.

En viktig fråga blir då om inte *priskontroller* är ett väsentligt mer effektivt vapen mot inflationen än vad man allmänt bland politiker och ekonomer velat erkänna. Den misstro mot möjligheten att använda priskontroller som varit vanlig i debatten sammanhänger troligen delvis med de dåliga erfarenheterna från andra världskriget. Priskontroller förknippas ju i människors medvetande ofta med de speciella kontrollsystem som tvingats fram av krigens bristsituationer och hårda ransoneringar. Den allmänna motviljan mot regeringsingrepp i prisbildningen har varit stor efter såväl det första som det andra världskriget.

En vanlig uppfattning är att priskontroller inte kan fungera därför att de går på tvärs mot marknadskrafterna. Den nationalekonomiska litteraturen är full med exempel på hur företag kan undgå priskontrollers verkningar.

Till en del är detta säkert korrekt. Priskontroller som får verka oflexibelt under lång tid kan förvisso undergrävas, t. ex. genom att produkter efter små förändringar ges nya namn och åsätts högre priser etc. Möjligheten att med priskontroll hindra internationellt bestämda prishöjningar från att slå igenom är självfallet också begränsade. Men det är också uppenbart att det är lättare för en regering att kontrollera *sådana priser* som är följden av administrativa beslut i företagen än sådana som verkligen bestäms av anonyma marknadskrafter.

Frågan är dessutom om vi inte i Sverige under 1970-talets första hälft faktiskt har tillämpat en priskontrollpolitik som har varit mer framgångsrik än vad även dess upphovsmän velat hävda. Det system med prisstopp och priskontroller för en rad viktiga varugrupper som då infördes, genom den nya prisregleringslagen, sågs främst som en nödvändig, praktisk följd av den snabba internationella inflationen.

Sverige förmådde emellertid under de första åren efter oljekrisen hålla arbetslösheten på en utomordentligt låg nivå jämfört med alla övriga marknadsekonomier (endast Norge torde under några år haft en lägre arbetslöshet). Samtidigt hade Sverige under denna tid lägre prishöjningar än genomsnittet för marknadsekonomierna i OECD-området. Vi kunde i den ekonomiska krisen hålla såväl lägre inflationstakt som väsentligt lägre arbetslöshet än vår omvärld.

Bakom denna utveckling låg självfallet många olika faktorer, löne- och skatteomväxlingarna av Haga-modell, subventioner av baslivsmedel och bostadskostnader som i sin tur höll nere kompensationsanspråk, den alltmer förfinade selektiva arbetsmarknadspolitiken etc. Men det är, i ljuset av den annorlunda och sämre utvecklingen i vår omvärld, även en rimlig hypotes att de nya priskontrollerna var viktiga för att hålla inflationen i schack.

Det är också betecknande att Sverige under den borgerliga trepartiregeringens tid, i motsats till tidigare, fick *högre* inflation än genomsnittet för alla OECD-länder. En av trepartiregeringens stora ekonomiska försyndelser var ju också att försvaga det priskontrollerande organets, SPK:s, ställning.

Priskommission

Vi vet i dag mer än tidigare om orsakerna till 1970-talets inflation efter de studier som efter hand kommit fram. Det är dags att ta sig an inflationsbekämpningen med en mer genomgripande politik. Vi bör inte enbart göra en dygd av nödvändigheten utan medvetet söka utforma ett priskontrollsystem utifrån en ekonomisk-politisk helhetssyn, där priskontrollerna och prisstoppet särskilt inriktas på de – allt fler – områden där företagens prisbeslut är administrativt bestämda snarare än marknadsstyrda.

SPK bör i detta syfte ges större resurser och stärkta befogenheter. Regeringen bör inlemma priskontrollsystemet i den allmänna ekonomiska politiken. Det finns en rad goda erfarenheter från 1970-talets prisbekämpning att ta till vara i ett sådant arbete. Prisregleringskommitténs utvärderingar torde här kunna ge en viss bakgrund även om den borgerliga trepartiregeringens tilläggsdirektiv år 1976 innebar en viss inskränkning i kommitténs uppdrag.

För att få underlag för ett samlat program mot inflationen bör regeringen tillsätta en priskommission. Denna bör ges utredningsresurser och arbetsmöjligheter av ungefärligen motsvarande slag som i fråga om övriga kommissioner som föreslagits eller tillsatts för att snabbt men allsidigt kunna lägga förslag till lösningar av svåra samhällsproblem. Vi kan hänvisa till den energikommission som arbetat ellerden giftkommission som socialdemokraterna under ett antal år föreslagit i riksdagen.

Under tidigare skeden, särskilt 1950-talet, initierades av regeringen en lång rad forksningsprojekt som närmare skulle belysa sambandet mellan prisstegringar och övriga ekonomiska aktiviteter. Det är nu hög tid för en ny

vetenskaplig vägröjarinsats av liknande slag, vilken tar hänsyn till de djupgående förändringar i den inhemska ekonomin och den internationella ekonomin som skett under de senaste decennierna och som något berörts i denna motion. Det är angeläget att forskningsprojekt, som inte är bundna till ett traditionellt och slentrianmässigt modelltänkande när det gäller sambandet mellan prishöjningar och övriga viktiga ekonomiska variabler, kan igångsättas.

Med hänsyn till storleksordningen av de problem som den extrema inflationen skapar är det angeläget att ett handlingsprogram mot inflationen kan läggas fram snabbt. Detta motiverar den typ av extraordinära resurser som en priskommission – i likhet med energikommissionen – skulle få. I denna motion har endast ytligt kunnat beröras några av de orsaker och samband som karaktäriserar den internationella inflationen. Det gäller bl. a. förändringen av prisbildningsmekanismerna i de stora företagen, den ökande internationella likviditeten och valutaflödena som måste bemästras med nya ekonomisk-politiska åtgärder liksom de krav på den ekonomiska politiken och arbetsmarknadspolitiken som ställs av stagflationen, dvs. det gemensamma uppträdandet av arbetslöshet och inflation.

Många andra viktiga orsaker till inflationen, vilka är möjliga att påverka med ekonomisk politik, har endast rubrikvis berörts och bör givetvis också bli föremål för en priskommissions arbete. Kommissionen bör även diskutera långsiktiga revalveringsstrategier och vilka krav på den interna ekonomiska politiken som skulle följa därav. Även om huvudsyftet med en kommission skulle vara att finna vägar att minska inflationen bör kommissionen också kunna lämna förslag om att lindra inflationens skadeverkningar. Dit hör exempelvis frågan om indexering av lån och liknande insatser för att skydda stora grupper av småsparare, som nu mycket snabbt förlorar realvärden.

Mot bakgrund av vad som anförts får vi hemställa

att riksdagen begär att regeringen tillsätter en priskommission med uppdrag att finna vägar att minska inflationen i enlighet med vad som anförts i motionen.

Stockholm den 16 januari 1980

MATS HELLSTRÖM (s)

ARNE GADD (s)

S. SIGURDSEN (s)

LENNART PETTERSSON (s)

GRETHE LUNDBLAD (s)

MARGOT WALLSTRÖM (s)

BO FORSLUND (s)

LENA HJELM-WALLÉN (s)