

# Repliker och kommentarer

*I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning*

JOHAN SÖDERBERG

## Nytolkning av vårt förflutna

Hur ser svenska ekonomer och ekonomhistoriker på de långa förlopp som har skapat välstånd? För första gången har en ekonom lagt fram en samlad tolkning, i anknytning till modern institutionell teori, av de stora skeendena i svensk ekonomi i ett perspektiv på tvåhundra år. Det är Johan Myhrman, som i sin nya bok, *Hur Sverige blev rikt*, presenterar en nyorientering för den ekonomiska tolkningen av vårt förflutna (Myhrman [1994]).

Här ställs uppgiften att undersöka institutionernas och regelverkens roll för den ekonomiska utvecklingen i centrum. Denna uppgift tas på allvar. Myhrman betonar informationskostnaderna i ekonomin och svårigheterna att hantera dem. Vi fattar beslut under osäkerhet. Här finns en i sak skarp kritik av de förenklade neoklassiska standardantagandena. Som Myhrman konstaterar förstör innovatör information i det ekonomiska systemet. Gamla kunskaper blir plötsligt mindre relevanta.

*JOHAN SÖDERBERG är professor i ekonomisk historia vid Stockholms universitet. Han forskar för närvarande om civiliseringsprocessen i Sverige under förindustriell tid.*

Detta är en omorientering av den ekonomiska analysen, som i och för sig har varit på gång länge. Joseph Schumpeters teori om innovationerna, som i hög grad är levande i denna skrift, går ju tillbaka till 1900-talets första decennier. Herbert Simon har från 1950-talet och framåt ifrågasatt maximeringsmodellernas relevans med hänvisning till informationskostnader och osäkerhet. Douglass Norths arbete om institutionernas roll är också en viktig referenspunkt (se senast North [1993]). North har ju fått ökad uppmärksamhet efter ekonomipriset, men Myhrman hör till dem som tidigt förstod betydelsen av att uppmärksamma de nya teorbildningarna.

Det handlar ännu långtifrån om någon sammanhållen, enhetlig teori för vad som får institutioner att förändras eller för regelverkens inverkan på den ekonomiska förändringen. Arbetet med att pröva institutionella tolkningar är nödvändigt och värdefullt, men det befinner sig i en begynnelsefas. Som Douglass North säger så har vi bara börjat skrapa på ytan när det gäller att förstå de krafter som skapar ekonomisk utveckling.

Samtidigt illustreras här några av de problem som ligger i att det ännu saknas en stringent institutionell teori. Är det flexibilitet i institutionerna som bäst främjar ekonomisk utveckling, eller är

det tvärtom fasta, bestående och bindande regler som gör att aktörernas handlande kan förutses? Ska ekonomin för att producera så mycket välstånd som möjligt vara befolkad av människor som är helt flexibla och i varje stund är beredda att ändra sitt beteende – och som därför blir svårförutsägbara för sin omgivning – eller ska ekonomin befolkas av regelstyrda människor som är strängt bundna av bestämda normer? Detta är ett teoriproblem. Man kan inte samtidigt skapa maximal flexibilitet och maximal förutsägbarhet.

I de teoretiska partierna i Myhrmans bok är det främst behovet av flexibilitet som betonas, i Nathan Rosenbergs anda. I det inledande teoriavsnittet heter det således: "Det är troligt att det lönar sig att så länge som möjligt undvika att binda sig, att hålla sig med så många valmöjligheter som möjligt" (s 27; även s 33: "Vad som är en optimal strategi varierar förmodligen med de faktiska omständigheterna, men strategier som 'ta en chans', 'vänta och se', 'flexibilitet' är troligen rationella i olika situationer"). Men i de empiriska delarna, som följer länge fram, förskjuts tyngdpunkten. Där poängteras något annat: fasta regler och förutsägbarhet som tillväxtbetingelser.

Mot slutet av boken framhävs snarare behovet av regelstyrning och förutsägbarhet (tex s 242: fördelen med ett regelsystem är "att om jag vet att alla andra också underordnar sig samma regelsystem, får jag ökade möjligheter att förutse händelsernas utveckling". Lagarna måste "innehålla en långsiktig trovärdighet i den meningen att de rent politiskt kan förväntas bli bestående och inte ändras eller rivas upp av en ny politisk konstellation", s 247.) Ett uttryck för detta är den intressanta omtolkningen av Bretton Woods-systemets verkningar för svensk ekonomisk politik. Enligt Myhrman tvingade det fram långtgående och trovärdiga åtgärder från Riksbanken för att försvara växelkursen. Därför kan stabiliseringspo-

litiken inte karakteriseras som keynesiansk, vilket annars är den gängse tolkningen av denna tid. Den förda politiken inriktades inte främst på att säkra full selsättning.

Ett annat uttryck för samma förutsägbarhetstanke är pläderingen mot inflation, vilken inte enbart riktas till dagens ekonomiska situation utan också anses vara giltig för det förflutna: "perioder med stabila priser sammanfaller med perioder med gynnsam ekonomisk utveckling" (s 66). Tanken är förstås att frånvaro av inflation minskar osäkerheten om framtiden och sänker informationskostnaderna.

Men med all sympati för argumenten mot inflation tror jag att detta är en empirisk tes som det inte är så lätt att få historiskt stöd för. Vi har 1850-talets inflation under Krimkriget, som var väl förenlig med ökad ekonomisk tillväxt. Likaså har stora delar av 1900-talet präglats av parallell tillväxt och inflation (men under de allra senaste åren av låg tillväxt och låg inflation). Både tillväxten och inflationen har under detta århundrade legat högre än på 1800-talet. Tesen om stabila priser som mekanism bakom (eller villkor för) stark tillväxt passar inte riktigt väl ihop med någon av dessa iakttagelser.

Inflationen kan ju också ses som något som följer med en expansion som ger upphov till vissa flaskhalsar i en ekonomi. Dessutom verkar det rimligt att anta att inflationen tvingar fram en viss flexibilitet hos aktörerna, för att betona den andra sidan av Myhrmans resonemang. Inflationen förstör information, de gamla kunskaperna håller inte längre fullt ut. Men just därigenom tvingas aktörerna också till ökad vaksamhet på vad som pågår i omgivningen, och det innebär en läroprocess. Min tanke med detta resonemang är inte att försvara inflationen, utan att konstatera att det inte verkar finnas något enkelt samband mellan prisstabilitet och tillväxt.

Myhrman tänker sig av allt att döma att

aktörernas flexibilitet blir större, ju fasta spelreglerna är. Trovärdiga spelregler anger bestämda ramar, och insikten om deras existens skapar handlingsfrihet. Men – för det första – är inte alla, troligen inte ens de flesta, spelregler av den arten. Moraliska regler lägger restriktioner på människornas handlande. Sådana regler kan hindra vissa ekonomiska handlingar som annars skulle ha varit rationella och lönsamma. Poängen med moral är just att hindra vissa handlingar som annars kunde ha tätt sig lockande. Så är fallet exempelvis med ränteförbudet under medeltiden (som visserligen inte respekterades helt, men ändå i så stor omfattning att kreditmarknaden kraftigt begränsades), eller med förbudet mot slavhandel i England och USA i början av 1800-talet. Regler som dessa ledde inte till ökad utan till minskad frihet för det marknadsmässiga agerandet.

För det andra har de flesta samhällen historiskt varit sådana med synnerligen fasta regler, däremot med liten flexibilitet och obetydlig tillväxt. Bestämda regler för det tillåtna och otillåtna har spärrat människornas handlingsutrymme och kreativitet. Så var det för det mesta i äldre tid.

Följaktligen kan fasta regler inte utan vidare knyts till flexibilitet och tillväxt – det långsiktiga historiska sambandet är snarast det omvända. Först under de senaste två eller trehundra åren har flexibiliteten och tillväxten varit så påtagliga, att de helt har omvandlat de västerländska samhällena. Detta har delvis skett på bekostnad av fasta regelsystem, bl a genom att religionen, magin och ödestron har försvagats. Själva utvecklingstanken är heller inte mycket äldre än tvåhundra år.

Nyckelproblemet tycks inte vara att förklara förekomsten av fasta regler, utan de villkor under vilka någorlunda fasta regler kan förenas med flexibilitet och kreativitet. Häri bör vi söka en av det västerländska samhällets historiskt viktigaste innovationer, eftersom detta gjorts på ett

sätt som varit gynnsammare för tillväxten än i tidigare samhällen.

### Ägandet och tillväxten

En svårighet med den institutionella teorin är att den ibland inte så lätt låter sig kopplas till empiriska iakttagelser. Myhrman anser "att det under 1800-talet ägde rum ett fundamentalt systemskifte som innebar att det svenska samhällets institutioner genomgick en total omvandling till tillväxtfrämjande incitamentsstrukturer" (s 251). Fast om systemskiftet var totalt, hur ska man då tolka införandet av tullskydd på 1880-talet, under inflytande av de protektionistiska jordbrukarna? Det borde vara svårt att hävda att detta var en tillväxtbefrämjande åtgärd. Går det att visa att det var på det sättet?

Vilka institutionella förändringar var då mest betydelsefulla för förbättringarna i levnadsstandard? Myhrman hänvisar till liberaliserande förändringar i lagstiftning och politik. Tesen är att äganderätten säkrades under årtiondena efter antagandet av 1809 års grundlag med dess maktodelningsprincip. Nya och gynnsammare villkor för marknadsekonomin formades. Detta ledde, fortsätter Myhrman, till en utveckling av kapitalmarknaderna och till en god ekonomisk tillväxt.

Säkran det av äganderätten får alltså en viktig plats i förklaringen. Det framgår emellertid inte hur äganderättens ställning skulle ha förändrats vid denna tid, eller om den överhuvudtaget skulle ha varit hotad. Myhrman föreställer sig att adeln 1809 förlorade rätten till skattefrälse på sin jord. Så skedde inte. Vad som hände var något annat: ofrälse gavs rätt att besitta ypperlig frälsejord (säterijord). Tidigare hade adeln haft monopol på det. Här avskaffades alltså ett förkapitalistiskt privilegium, som byggde på olika samhällsgruppers principiella rättsliga olikställdhet genom bördens.

Långtifrån att hota den privata äganderätten innebar besluten 1809/10 att ägan-

det kunde spridas på fler ägare än tidigare. I själva verket var den privata äganderätten säkrad sedan länge. Den var aldrig hotad under 1700-talet. Tvärtom pågick även då en spridning av det privata jordägandet till fler människor. I den riktningen verkade skatteköpen av jord, som gav bönder tillfälle att köpa jord av kronan. Möjligheterna för stora grupper att förvärva jord förbättrades alltså.

Att fler blev ägare är naturligtvis inte detsamma som att rättsskyddet för ägandet förstärktes. Men även i det senare avseendet skedde förändringar till skydd för ägandet. Böndernas oinskränkta äganderätt till sina hemman erkändes 1789, samtidigt som de gavs rätt att besitta allmän frälsejord.

Bakgrunden till reformerna 1809 var att adeln inte hade klarat sig särskilt bra i den marknadsmässiga konkurrensen om jord. Bönder och andra ofrälse ryckte fram på jordmarknaden, på bekostnad av adeln. Trots att adeln hade monopol på säterijord, trängdes den steg för steg tillbaka på jordmarknaden. Lagändringen var – här som vid många andra tillfällen – en bekräftelse på en redan pågående samhällsutveckling. (Carlsson [1973]). En hel del ypperlig frälsejord befann sig redan 1809 i ofrälse händer, trots lagen (det fanns nämligen möjlighet till dispens). Men därefter kunde även bönderna öppet köpa säterijord. Bönder och övriga ofrälse fortsatte att köpa jord från adeln även efter 1809. Adelns regress fortsatte, vilket beredde vägen för beslutet om representationsreformen 1865. Härigenom skapades en alltmer demokratisk ägarstruktur. Den ekonomiska grunden för detta låg i att det småskaliga familjejordbruket var konkurrenskraftigare än den storskaliga godsdriften.

Myrman gör alltså 1800-talets förra del till en nyckelperiod. Det var då de tillväxtbefrämjande institutionerna och normsystemen slog igenom.

Frågan är emellertid om man inte hellre bör vända på resonemanget. Jag skulle

vilja argumentera för att tillväxten, och drivkrafterna för tillväxt, var av äldre datum. Dynamiken i ekonomin under 1700-tal och tidigt 1800-tal medverkade till att radera äldre regelverk och stimulerade framväxten av nya. Därför ser vi så mycket av ny lagstiftning under 1800-talet.

Men rötterna var äldre. Lagändringarna kan vara sena uttryck för den pågående omvandlingen. Lagar är sega strukturer, och innan de har skrivits om har mycket redan hänt ute i samhället.

Det vanligaste sättet att se på perioderna av ekonomisk dynamik före industrialiseringen är att urskilja en fas av ökad tillväxt efter Karl XII:s krig, alltså från 1720 och framåt, och en annan och mer accentuerad tillväxtfas efter Napoleonkrigen, senast från omkring 1830. Jag tror att det ligger mycket i det här etablerade synsättet. Det väsentliga är att tillväxtfasen från 1830 i tiden föregår den liberala reformverksamheten. Givetvis gäller detta i ännu högre grad den föregående expansionen i svensk ekonomi, som drog igång efter det stora nordiska krigets slut och fortsatte under resten av 1700-talet.

### Humankapitalbildningen

Människor fattar normalt beslut mot bakgrund av information som är osäker, ofullständig eller till och med felaktig. Då behöver det inte vara en fördel för individen att kunna spela ut ett brett register av handlingsmönster. Tvärtom kan det vara en fördel att i stället hålla sig till en uppsättning fasta normer eller tumregler, som begränsar handlingsrepertoaren. Drivfjädrarna för rigida beteenden blir alltså starkare i situationer där ovissheten är stor om det bästa handlingsvalet.

Teoretiskt har detta problem diskuterats bland annat av den amerikanske ekonomen Ronald Heiner [1983]. Han menar att förekomsten av ett regelstyrt beteende beror av osäkerheten i människornas liv. Är osäkerheten stor, kan den minskas ge-

nom restriktioner för handlandet. Motiven för regelmässighet bör vara starkast i samhällen där osäkerheten är stor. Stor osäkerhet kan sammanhånga med en låg kunskapsmässig och teknologisk nivå, som gör det svårt att handskas med förändringar i omvärlden. Ju mer komplex världen är, desto besvärligare blir beslutsproblemet. Desto starkare blir motiven för konventioner och institutioner. Med sådana regelverk faller nämligen informationskostnaderna och osäkerheten minskar. Men möjligheterna att fatta bra beslut förbättras med en stigande kompetens hos aktören att hantera information.

En av Sveriges stora fördelar före industrialiseringen låg i att folkundervisning och kunskapsnivå hade utvecklats kraftigt redan innan industrialiseringen sköt fart. Folkskolereformen 1842 representerar inte början på denna process av humankapitalbildning, vilken hade mycket äldre rötter. Kyrkan hade på 1600-talet genomfört omfattande läskampanjer, vilket Myhrman påminner oss om. Däremot var kyrkan mindre intresserad av att lära folket att skriva och räkna. Det viktiga ur kyrkans synvinkel var att folk kunde läsa katekesen och liknande tryckta texter. Skrivkonsten behövde de inte behärska för att ta del av den evangeliska läran. Kyrkans män motsatte sig ofta tanken på att folkundervisningen skulle innefatta skrivning.

Skrivkunighetens utveckling är därför i mångt och mycket en annan historia, ytterst intressant men ännu till stor del oskriven. Skrivkunigheten växte i högre grad än läskunigheten fram som en spontan process. Att lära sig skriva blev ett svar på människors ekonomiska och kulturella behov. Problemet fick i huvudsak lösas utan statliga åtgärder. På landsbygden lärde sig allt fler att skriva i början av 1800-talet. Bomärken ersattes allt oftare av namnteckningar. I en stad som Stockholm tycks den stora förändringen ha kommit redan under förra delen av 1700-talet.

Min poäng är att avgörande skeden i humankapitalbildningen i tiden ligger före reformerna kring 1840, och följaktligen inte kan ha orsakats av dessa. Givetvis var folkskolereformen ändå viktig, framför allt genom att den gjorde skolundervisningen obligatorisk och kostnadsfri (dvs betald av offentliga medel). Valfriheten togs bort. Det var inte längre föräldrarna som avgjorde om barnet skulle gå i skola eller ej. Alla dessa (icke-liberala?) inslag var gynnsamma för den fortsatta humankapitalbildningen.

Genom satsningarna på utbildning ökade människornas kompetens att hantera nya situationer. Kraven på konformitet i uppträdandet blev mindre. Möjligheterna till övervakning och social kontroll i täta sociala nätverk förlorade i betydelse. Den traditionsbevarande attityden försvagades. Flexibiliteten ökade – på bekostnad av förutsägbarheten.

Man kan med andra ord urskilja två historiska vägar att minska osäkerheten. Den ena går via ökad utbildning, kompetensuppbyggnad och institutionell utveckling. Den andra, som är den som det stora flertalet mänskliga samhällen har tillämpat historiskt, går via fasthållande vid vedertagna värden och låg tolerans mot det som avviker från dessa. Den senare vägen fordrar minimala investeringar i humankapital och lämpar sig därmed bättre för en fattig ekonomi. Fasta normer och en snäv tolerans för avvikande beteende har haft större betydelse på en låg teknologisk och kunskapsmässig nivå än på en hög.

Det historiska framsteget i Sverige under 1700-tal och tidigt 1800-tal var att man övergav denna billiga, traditionsbevarande väg och vågade satsa på den dyrbarare vägen, att utveckla människornas kunskaper.

Med Myhrmans tolkning läggs alltså en stor del, jag tror en alltför stor del, av den långsiktiga förklaringen av den svenska tillväxten till 1800-talets förra del. För att ta ett exempel: "Arbetskraftens rörlighet möjliggjordes genom de institutionella

förändringar i tjänstehjonsstadgans regler om rätt att flytta som började gälla före 1847" (s 92). Tanken är att den ekonomiska flexibiliteten på så sätt ökade, att folk inte hindrades att flytta utan kunde bege sig dit där jobben fanns.

Men – detta är min invändning – det saknas helt empiriska belägg för att arbetskraftens rörlighet skulle ha ökat till följd av 1840-talets lagstiftning. Rörligheten på kort distans var hela tiden omfattande. I själva verket visar historiska studier att befolkningsrörligheten i Sverige avtog under halvseket efter 1820. Det var nämligen så att bondejordbruket ryckte fram, vilket minskade rörligheten.

### Tankeväckande omtolkning

Det är kanske inga nya empiriska resultat som Myhrman lägger fram. Nu är det heller inte det väsentliga. Vad han gör är att presentera en omtolkning av den svenska ekonomiska historien, utifrån kända fakta. Boken är tankeväckande och kommer att stimulera meningsbytet. Som ekonom-historiker finner jag detta ökade intresse från ekonomernas sida för analys av historiska problem glädjande.

Den institutionella ansatsen är problemgenererande, den uppmuntrar oss att fördjupa analysen av hur människorna har format ekonomin. Jag håller inte med om allt, men det är värdefullt att diskussionen nu får bränsle. På teoriplanet bör nämnas att Myhrman har en annan syn än den gängse på tillväxtteorin. Enligt honom gäller det att utforska sambandet mellan goda institutioner och tillväxttakten, inte bara mellan institutionerna och välståndets nivå. Hans intresse knyter sig till den långsiktiga dynamiska omvandlingen, inte till engångslyft av BNP. Det verkar vara en meningsfull revidering, som också borde prövas empiriskt.

En annan spännande fråga rör korruptionen. Myhrman menar att svensk statsförvaltning på 1700-talet var ganska korrumpad, men i slutet av 1800-talet hade

utvecklats till en av de mest okorrumpade i världen. Att undersöka orsakerna till detta måste vara väsentligt för att förstå vår historia. Hans bok reser intressanta frågor och ger många goda uppslag för undersökningar som behöver göras.

### Referenser

- Carlsson, S, [1973], *Ståndssamhälle och ståndspersoner 1700–1865*, 2:a upplagan, Gleerups, Lund.
- Heiner, R A, [1983], "The Origin of Predictable Behavior", *American Economic Review*, vol 73, s 560–595.
- Myhrman, J, [1994], *Hur Sverige blev rikt*, SNS Förlag, Stockholm.
- North, D C, [1993], *Institutionerna, tillväxten och välfärden*, SNS Förlag, Stockholm.