

# Bokanmälningar

## Michael Sohlman & Staffan Viotti (red): Vem styr – politikerna eller marknaden?

Ekerlids förlag, Stockholm 1997, 201 s.

”Vem styr – politikerna eller marknaden?” är en nyutkommen uppsatssamling, utgiven på initiativ av Ingenjörsvetenskapsakademien under redaktion av Michael Sohlman, direktör i Nobelstiftelsen med ett förflutet bl a som topptjänsteman i finansdepartementet, och Staffan Viotti, docent vid Handelshögskolan med finansiell ekonomi som specialitet, numera också sakkunnig i Riksbanken. För att börja med bokens titel är den avgjort klat-schig – men den föranleder frågor. *Vem* är den marknad som påstås kunna styra? Och är det så säkert att det är ”politikerna” som bestämmer politiken? Vi har ett prov på en antropomorfistisk inställning till vad som händer i det ekonomiska och politiska livet som är ganska vanlig, både hos debattörer och folk i allmänhet. Det finns en önskan att se särskilda, utpekbara individer bakom allt: busar eller hjältar.

I den nationalekonomiska teorin framställs saken på annat sätt. Där är ”marknaden” ett socialt system uppbyggt av individer som träffar avtal med varandra, alltifrån de allra enklaste köp till komplicerade långsiktiga överenskommelser. Avtalen hänger ihop inbördes eftersom ingen kan formulera avtalsvillkor gentemot tilltänkta motparter utan att behöva

ta i varje fall någon hänsyn till att det kan finnas medtävlare som ställer mer lockande villkor. Konsekvensen blir att det på en marknad inte finns *någon* som styr. *Ingen* har makt – eller i varje fall annat än tillfällig makt som snabbt eroderas. Bilden må vara något idealiserad. Men det är ett faktum att man på marknaden aldrig får se träd som växer sig upp i himlen; t o m Microsoft kommer förr eller senare att möta allvarliga svårigheter. Traditionen bjuder att Adam Smith citeras: marknaden styrs ”som av en osynlig hand”.

Hur förhåller det sig med politiken? Att enskilda politiker kan utöva tydlig makt under ganska långa perioder är visserligen obestridligt. Men modern statsvetenskap och public choice har lärt oss att även politiken är ett system påverkat av många svåridentifierade inflytelser. Kanske politikerna ofta bara är systemets marionetter?

Det kan se ut som om konstruktörerna av volymen velat markera avstånd från dylika tankegångar inte bara när de satte titeln, utan också genom valet av de båda omslagsbilderna som uppenbarligen skall symbolisera politiken respektive marknaden. Vardera bilden domineras av en högst synlig hand. På politikbilden är det

Helmut Kohl som med en bestämd gest auktoritativt pekar ut färdriktningen. På marknadsbilden är det en ung, dynamisk penningmarknadsmäklare i Tokyo(?) som med ivrigt viftande hand fastlägger ränteläget.

Men valet av titel och omslagsbilder tycks mest vara ett knep för att stimulera bokens försäljning. Innehållet är gedignare än så, flera av uppsatserna är höginträssanta. Huvudämnet är den försvagning av politikens möjligheter att påverka marknaderna som många menar sig ha konstaterat på senare tid – samtidigt som marknaderna själva allt oftare tycks skapa situationer som trasslar till det för politiken. Det har t o m talats om ett ”hot” mot demokratin. Beskyllningarna har på senare tid främst riktats mot de finansiella marknaderna. Valutamarknadernas krosande av fasta växelkurser – nu senast i Sydostasien – och räntemarknadens starka reaktion på budgetunderskotten i diverse länder är de mest slående exemplen. Men de reala marknaderna för varor och tjänster har ingalunda gått fria från anklagelser. Det ökade världsmarknadsberoendet nämns, t ex som medskyldigt till svårigheterna att upprätthålla full sysselsättning i ett antal länder, bl a Sverige.

När jag nu kortfattat presenterar och kommenterar de olika uppsatserna griper jag tillfället att här och där lägga till diverse funderingar kring frågor som aktualiseras.

I de båda första uppsatserna – efter Michael Sohlmans effektiva översikt i inledningssän – tecknas den historiska och allmänteoretiska bakgrunden av Håkan Lindgren respektive Mats Persson. I en fin snabbexposé följer Håkan Lindgren marknadens utveckling alltifrån medeltidens mässor med deras prägel av temporära öar av organiserad handel i ett hav av naturhushållning och direkta byten, fram till dagens livliga, världsomspännande nätverk. Han trycker särskilt på ändringarna av den institutionella strukturen, med tonvikt på det rättsliga re-

gelverket. Det är intressant och trevligt att få det utrett att de rent legala förutsättningarna för en fri arbetsmarknad egentligen inte uppstod förrän genom 1847 års fattigvårdsförordning, upphävandet av det inre passtvänet 1860 och legostadgans avskaffande 1926. Att arbetsmarknaden sedermera blivit föremål för helt nya typer av regleringar är en annan, välkänd sak. I denna tid av EMU-debatt när penningväsendets själva grundstruktur omprövas är det också nyttigt att erinras om att Sverige på 1800-talet hade ett förhållandevis oreglerat bankväsende med bl a fri sedelutgivning. Förebilden var närmast skotsk. Systemet tycks snarast ha fungerat bättre än det mer centralbanksbaserade system som följde. Men påfrestningarna var kanske mindre.

Mats Persson har rätt när han understryker att marknaden inte kan fungera utan stöd av en stat, d v s utan att det finns ett underlag av politik. Den förutsätter nämligen en underliggande rättsordning som definierar och skyddar ägande- och nyttjanderätter, och som både hjälper folk att träffa avtal och ser till att folk sedan håller vad de lovat. Även Håkan Lindgrens diskussion visade ju på den legala infrastrukturens betydelse för marknaderna och deras utveckling. I den här speciella meningen är det politiken som i grunden är styrande. Här kommer vi in på problem som kanske är en smula abstrakta. Samtidigt är de fundamentala för förståelsen av den grundläggande relationen mellan marknad och politik.

Min tes är att analysen vinner på att följa gamle Montesquieu i spåren och beakta att staten består av olika grenar: den dömande, den lagstiftande, den verkställande. I en parlamentarisk demokrati som den svenska är de båda sistnämnda naturligtvis kopplade till varandra. Man kan konstatera att skyddet av ägande- och nyttjanderätter och av kontrakt i grunden ombesörjs av en fristående ”dömande” gren, som själv består av två komponenter: dels ett rättsväsende som får sköta sig

själv och som inte bara skipar rätt utan också gestaltar lagen genom sina prejudikat, dels grundläggande rättsregler med gamla inomjuridiska traditioner rörande egendom (materiell som immateriell), avtal, indrivning av skulder, skadestånd, straff, o s v. Det må vara att dessa regler inte är fredade för dagspolitiska ingripanden. Men det behövs ganska mycket för att principer och hävd skall brytas och reglerna skjutas åt sidan. Det är därför de kan hänföras till den "dömande" grenen, som visserligen helt klart är en del av staten men som inte har särskilt mycket med politik i ordets vanliga mening att göra.<sup>1</sup> En annan konstitutionell maktfördelningsaspekt är för övrigt också aktuell i sammanhanget, nämligen frågan om centralbankens självständighet; särskilt Klas Eklund erinrar om detta i sin uppsats.

Schablonuppfattningen är alltså att marknaderna kommit att begränsa politikens möjligheter. I de två närmast följande uppsatserna vänder emellertid Ragnar Lindgren och Kjell-Olof Feldt helt fräckt på steken och hävdar att det tvärtom är så att marknadernas utveckling gjort politiken *lättare*. De båda uppsatserna är pangnummer, kanske bokens mest spännande.

Ragnar Lindgrens poäng är att de som formar politiken kan få värdefull information från marknaderna. Att samhälls-ekonomiska kostnads-intäktskalkyler, som ju utgår från iakttagna marknadspriser, kan ge underlag för bedömningar av nyttan av statliga investeringar eller åtgärdsprogram är ju välkänt sedan länge. Men det är först nyligen man börjat inse att finansmarknaderna numera kan ge snabba och tydliga signaler om de effekter som är att förvänta av finans- och penningpolitik, även omläggningar av t ex arbetsmarknadspolitik. Redan ett uttalande från någon ansvarig politiker om en tilltänkt budgetåtgärd kan på minuten framkalla sådana reaktioner på finansmarknaderna att de troliga effekterna får bättre belysning än genom aldrig så seriösa bedömningar av ledarskribenter eller

TV-kommentatorer (eller för den delen professionella nationalekonomer). Givetvis underlättar detta den ekonomiska politiken och gör den mer effektiv.

Kjell-Olof Feldt vänder sig bestämt emot idén att marknaderna kringskurit politikens möjligheter. Det som skett är det rakt motsatta: marknaderna har gett politikerna alltför stort svängrum. Finns det ett hot mot demokratin består det snarare i att politikerna fått större manöverutrymme än de kan klara. Ända in i början av 70-talet hölls de enskilda ländernas politik i strama tyglar av Bretton Woods-systemet. Men när systemet brast släppte växelkursdisciplinen. Utvecklingen mot alltmer livaktiga och effektiva kapitalmarknader gjorde det samtidigt lättare att finansiera bytesbalans- och budgetunderskott. Alla hämningar kunde släppa. När problemen så småningom blev uppenbara och det stod klart att underfinansieringen av den offentliga sektorn borde hejdas var den politiska sektorn ur stånd att fatta beslutet. (Det kan tilläggas att om de mekanismer som Ragnar Lindgren analyserar hade varit i full funktion redan i detta skede hade processen kanske inte kunnat ta fart.)

Feldts resonemang klingar klart realistiskt (och grundar sig väl delvis på det självupplevda). Det är i fin överensstämmelse med en central tes inom public choice, formulerad särskilt av James Buchanan, som går ut på att den löpande politiken styrs av en strävan hos besluts-

<sup>1</sup> Den nya forskningen på gränsområdet mellan nationalekonomi och juridik (Coase, Posner, m fl) ger också starkt stöd för idén att den "juristskapade" rätten är så beskaffad att den systematiskt befrämjar effektivitet, medan lagstiftning som faller ut av genuint politiska processer tenderar att eftersträva fördelningsrättvisa, även om det sker till priset av avtalsfrihet och effektivitet. Detta innebär naturligtvis inte att den ena typen skulle vara "finare" än den andra. Vad det rör sig är just en konstitutionell ansvarsfördelning inom staten.

fattarna att skapa resultat som är gynnsammast möjliga för dem själva, inom ramen för det grundläggande regelverket. Det som ytterst bestämmer politiken blir därmed detta regelverk, d v s konstitutionen tagen i vid bemärkelse. Att de politiskt verksamma nyttomaximerar betyder i regel inte att de försöker skaffa sig materiell vinning för egen del. Det gäller snarare att de vill undvika att stöta sig med väljare och supporters. Dylika tankegångar tycks sällan tilltala aktiva politiker. Utan att kunna presteras handfasta belägg skulle jag vilja påstå att belöningen av Buchanan med priset till Alfred Nobels minne vid mitten av 80-talet inte möttes med tacksamt instämmande från de politiskt verksamma sida, snarare av og tystnad. Kjell-Olof Feldt hälsas välkommen som ny medlem av kretsen som inspireras av buchananska idéer.

Det var i själva verket inte bara Bretton Woods-systemets regelverk som upplöstes. Den institutionella ramen för politiken ändrades – eller hade nyligen ändrats – i samma riktning även i andra avseenden, inte minst budgetreglerna. Slutresultatet av 30-talets svenska budgetreformer var att statens låneskuld genomsnittligt sett skulle motsvara statens produktiva förmögenhet. Staten inte bara *fick* låna till sina investeringar, den *borde* göra det för att skapa rättvisa mellan generationerna. Sedan skulle den löpande verksamheten (driftbudgeten) gå med överskott eller underskott efter vad konjunkturläget krävde, men så att överskotten och underskotten tog ut varandra över konjunkturcykeln. Under en högkonjunktur borde man alltså ha överskott på driftbudgeten så att statskulden drevs ner till en nivå klart under värdet av statens tillgångar. Under lågkonjunkturen kunde var det tillåtet med underskott som drev upp statskulden klart över detta värde. Så kom då 50- och 60-talen med en finanspolitik som följde riktlinjerna, och allmänt uppfattades som framgångsrik. Tilltron till statsmakternas handlingskraft och planeringsförmåga

ökade, kammen växte på politikerna. Genom att budgetunderskott nu blivit klart legitimerade gick också respekten för dem förlorad. Med den konservativt försiktige Gunnar Sträng avväpnad luckrades riktlinjerna upp. Politiken kunde bli mer lättvindig.<sup>2</sup> Till yttermera visso ändrades också regeringsformen med konsekvens att regeringens position i riksdagen försvagades och det blev svårare att bedriva långsiktig politik. Det omedelbara resultatet blev lotteririksdagen 1973–76.<sup>3</sup> Det kan tilläggas att en helt ny budgetnorm tycks hålla på att utkristalliseras idag, som går ut på att statsskulden skall låsas på den nivå den råkat hamna på. Det är onödigt att ha budgetöverskott, och budgetunderskott är farliga.

Att manöverutrymmet för svensk politik (och svenska fackföreningar) beskurits genom att både finansmarknaderna och marknaderna för varor och tjänster globaliserats i snabb takt är numera välkänt. Klas Eklund diskuterar frågan i fräscha termer i sin uppsats. Hans slutsats är inte att ekonomisk politik blivit betydelselös, utan att den måste ändra inriktning och koncentrera sig på att skapa bättre förutsättningar för produktion i Sverige.

Feldts uppsats retade nyfikenheten extra genom att han själv hade delansvar för den allmänna ekonomiska politiken. Det samma gällde i viss mån Klas Eklunds uppsats, och det gäller avgjort den följande uppsatsen av Erik Karlsson och Börje Kragh om riksbankens politik från 50- till 80-talet, eftersom Karlsson var beslutsfat-

---

<sup>2</sup> Sträng kom så småningom att plädera för att budgeten skulle vara totalbalanserad, d v s att de statliga investeringarna skulle vara kontantfinansierade. Berodde det på att han var ännu försiktigare än tillskaparna av 30-talets budgetsystem, eller på att han ville ge nästa generation ett extra handtag?

<sup>3</sup> Dessa och angränsande frågor har intressant belysts av Carl Johan Åberg i boken *Ett svårskött pastorat* (SNS Förlag, Stockholm, 1997).

tare på hög nivå i banken under en betydande del av perioden och Kragh dess vetenskaplige rådgivare en följd av år. Det är både sympatiskt och en smula anmärkningsvärt att de från början anslår en något urskuldande ton när de skildrar uppmonteringen av regleringspolitiken och uttrycker stark osäkerhet om huruvida den verkligen fick sina tilltänkta effekter på den reala ekonomin. Det är ju annars ganska utmärkande för centralbanker och deras folk att de försöker omge sig med en aura av ofelbarhet och tilltro till sin egen betydelse. I själva verket behövs inte så mycket av särskilda förklaringar till att regleringarna infördes. Regleringar låg i tiden efter 30-talets och krigets erfarenheter, och de svenska kreditregleringarna skilde sig i varje fall i början inte mycket från många utländska. Det påstods ibland att regleringarna åtminstone under 50- och 60-talen till stor del fyllde funktionen att åstadkomma det som egentligen borde ha uppnåtts med marknadskonforma åtgärder, vilka emellertid inte skulle fungera eftersom kreditmarknaderna var smala och flexibiliteten svag. Därför fick marknadslösningarna simuleras på politisk-administrativ väg. Som Karlsson och Kragh framhåller var regleringspolitik antagligen också förhållandevis effektiv i Sverige eftersom kreditmarknaden dominerades av ett begränsat antal större institut.

Huvuddelen av uppsatsen utgörs av en analys av regleringssystemet och en resonerande krönika över regleringspolitiken och debatterna kring den. En pedagogisk fullträff!

Skildringen följs fram till avregleringarna kring mitten av 80-talet. Liksom andra som diskuterat frågan menar författarna att regleringsapparaten förlorat sin funktionsförmåga. Att slopa den blev ofrånkomligt, konstaterar de. Ändå tycks de vilja ge avregleringarna skulden för den starka konsumtionsökningen åren efter 1985. Problemet är svårt. En behård teoretiker skulle hävda att avregleringen

inte kan tillräknas egna effekter eftersom den var endogen. Det som kan se ut som konsekvenser av avregleringarna måste i stället tillskrivas de faktorer som drev fram dessa. Men man behöver inte vara puristisk, behård teoretiker. Det författarna särskilt pekar på är att hushållens totala skulder från 1985 till 1987 ökade från 52 till 61 procent av BNP, onekligen en ganska bastant stegring. Siffrorna torde vara hämtade från SCBs finansstatistik, som ju också ger den bästa bilden eftersom dess uppgifter är de mest fullständiga, dessutom avstämda genom "dubbel bokföring". De hävdar så vidare att hushållen samtidigt ökade sina finansiella placeringar "långt mindre än sin upplåning". Men detta stämmer inte. Enligt samma statistik ökade hushållen sina finansiella tillgångar från 85 till 107 procent av BNP under samma år, alltså klart mer än skulderna. Förloppet är i grunden ganska naturligt. När hushållen fick frihet att bestämma sina portföljer efter eget skön var det bara att förvänta att de lade om dem på ett sätt som de uppfattade ge en bättre kombination av förväntad avkastning, risk och likviditet; i sig självt en välfärdsökning. Med all sannolikhet kom innehavet av reala tillgångar också in i portföljumläggningen, men här är statistiken sämre. Naturligtvis kan förloppet ha haft realekonomiska konsekvenser, kanske bl a stimulans av hushållens konsumtion. Men bedömningen måste göras utifrån en totalanalys av hushållens portföljval. Att bara se på utlåningsökningen räcker inte och kan leda fel. Erik Karlsson och Börje Kragh har här – nostalgiskt? – fallit tillbaka i en enklare analysmodell som kanske var gångbar 15–20 år tidigare. En skönhetsfläck i en eljest fin diskussion.

Sedan gammalt finns ett nätverk av regler som syftar till att upprätta säkerhet och funktionsduglighet hos finansinstitut och på finansmarknader. Efter kredit- och valutaregleringarnas demontering inskränker sig regleringsmyndigheternas

uppgift till att sköta och anpassa detta. Vad det inneburit är ämnet för en uppsats av Stevan Ingves och Martin Blåvarg, vice riksbankschef resp tjänsteman i Riksbanken. Ett huvudinslag är den tilltagande harmoniseringen internationellt, främst inom EU men också i en vidare krets av länder.

Här finns underliggande, svåra frågor som författarna (klokt nog?) valt att inte gå in på. Att det är bra att reglerna samordnas internationellt är ganska självklart, inte minst i dagens globaliserade miljö. Men hur skall reglerna se ut? Ser man på utvecklingen av vårt interna regelverk här i landet efter andra världskriget och fram till dess processen blev internationellt samordnad kan man, hur hädiskt det än låter, inte värja sig för intrycket att det påminde om letandet efter nålen i höstacken. Än skulle konkurrens motverkas eftersom den kunde leda till för stort risktagande, än skulle den befrämjas i effektivitetssyfte. Först var det viktigt att bevara de olika institutstypernas revir, sedan gick tankegångarna i annan riktning. Kapitaltäckningsregler omdefinierades och omkalibrerades nästan kontinuerligt. Förhållandena torde ha varit ungefär desamma i andra länder. Vi tycks nu vara inne i en liknande sökprocess internationellt.

Kanske frågan är tabubelagd – men det är ett bistert faktum att vår kunskap om hur reglerna verkar är ringa. Den allra nyaste forskningen om riskhantering, derivatinstruments funktion etc har knappast ändrat detta, i varje fall än så länge. Problemet är att det inte går att utesluta att aldrig så noggrant utformade regler genererar för mycket moral hazard eller invagar allmänheten i alltför stor trygghet. Är detta fallet gör reglerna mer skada än nytta. *Kanske* vore det rent av säkrare att bara lita till den allmänna lagstiftningen om avtal, bolag, skadestånd, straff? En god gissning är att instituten i ett sådant friare system spontant och beredvilligt skulle underkasta sig mycket mer av löpande revisioner och certifieringar. En rejäl utred-

ning skulle behövas som fördomsfritt startar från scratch och undersöker innebörden av ett friare system, om inte annat därför att det ytterst utgör den självklara jämförelsenormen.

Det är egentligen en egendomlig tanke att staten skulle vara bästa garanten för den finansiella säkerheten, när de värsta övertrampen i själva verket gjorts av staten själv. AP-systemet är kanske det mest slående exemplet. Som Mats Persson framhåller i sin uppsats har statsmakterna unilateralt reducerat pensionerna med 12–17 procent, sett i förhållande till tidigare utfästelser. Till detta kommer den betydande osäkerheten om systemets framtida utveckling. (Det är kanske bl a detta Kjell-Olof Feldt tänker på när han i sin uppsats talar om den skada den svenska demokratin åsamkats när staten skapat helt orealistiska föreställningar om vad politiken kan göra för människors välfärd och sociala trygghet.) Vad växelkursen angår hävdade riksbanken en gång i tiden i ytterst kategoriska ordalag att den skulle hållas. Ändå släpptes den i november 1992, med betydande förluster för många som trott på utfästelserna. Det syns troligt (men är svårt att bevisa) att staten utövade sin ägarroll i Nordbanken så att banken stimulerades att ge sig in på alltför vidlyftig utlåning. Kanske innebar det en skev signal till de övriga bankerna och gjorde dem oförsiktigare. Men staten själv (med dess gren centralbanken) är svår att reglera. Den övervakas inte så lätt av finansinspektioner, och kan inte stämmas inför domstol för överträdelser av den här arten.

Bokens sista uppsats av Harry Flam och Anders Vredin är speciell både därför att den egentligen inte platsar i boken, och därför att författarna oförbehållsamt tillstår detta. Frågan är i vad mån den nationella politiken i ett land som Sverige begränsats, och i fortsättningen kanske alltmer kommer att begränsas, av först EES-avtalet, sedermera medlemskapet i EU, och framöver det monetära samar-

tet. Men även om det ofta talas svepande om "den gemensamma marknaden" så är det naturligtvis inte tal om begränsningar som *fenomenet* "marknaden" lägger på fenomenet "politiken". Det gäller band på den löpande politiken som följer av den ändring av konstitutionen som europaanslutningen inneburit. Som Flam och Vredin påpekar går det vid noggrant betraktande inte att tala om sådana band, eftersom europaanslutningen är frivillig, gjord bl a utifrån bedömningen att den tidigare, mera normlösa politiken var skadlig. Jämförelsen med Odysseus som självmant lät binda sig vid masten för att inte lockas av sirenernas frestelser är gångbar. Flams och Vredins granskning är intressant, och läsaren kan bara vara tacksam för att normerna för vad boken borde innehålla inte varit stramare.

Finns det ämnen som borde ha tagits upp i boken men inte är behandlade? Det finns i varje fall ett, nämligen omfattning-

en av den informella ekonomin som slingrat sig ur skattepolitikens och diverse regleringslagstiftnings grepp. Har den informella sektorn expanderat på senare tid? Har arbetslösheten möjligen blivit signifikant mindre kännbar genom att alltfler människor dragits in i sektorn? Problemet är naturligtvis att vi saknar data. Därför är uppsatsen nästan omöjlig att skriva.

Till sist är det bara att fastslå att volymen är läsvärd inte minst därför att den får läsaren att tänka vidare i så många riktningar. Denna recension ger ett (kanske övertydligt) prov på detta. Utgivarna är värda all heder, och man förlåter dem gärna piruetterna kring titel och omslag.

LARS WERIN

*Professor emeritus i nationalekonomi  
Stockholms universitet*