

EKONOMI OCH POLITIK I CLINTONS USA

Som många andra framstående akademiker lockades Joseph E Stiglitz att tjänstgöra i Vita Huset under en period. Han attraherades av Bill Clintons politiska agenda, ”den tredje vägen” som pläderade för en ökad roll åt det offentliga inte minst inom det sociala området, såsom allmän sjukförsäkring, utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik, livslångt lärande m m. I Clintons administration var Joseph Stiglitz först medlem, sen ordförande (med ministers ställning) i Council of Economic Advisers. Han blev 1997 chefekonom i Världsbanken, som han lämnade år 2000 för Columbia University. År 2001 var han en av Nobelpristagarna i ekonomi. Han tillhör den handfull akademiska ekonomer som svenska regeringsföreträdare helst vill träffa när de är i USA.

Stiglitz hade tänkt stanna i Washington i två år när han lämnade Stanford-universitetet 1993, det blev drygt sju år. Council of Economic Advisers (CEA) har tre ledamöter som utses av presidenten. CEA tillkom genom en lag 1946 och är en viktig aktör genom att rådet bidrar till att utforma den ekonomiska politiken och fungerar som rådgivare åt departement och myndigheter. Det gäller inte bara makroekonomi utan exempelvis utrikeshandel, miljöpolitik och socialpolitik. Clinton inrättade ytterligare ett ekonomiskt råd, National Economic Council (NEC). Avgränsningen till CEA var inte kristallklar, det tolkades av flera som att CEA kom att få minskat inflytande.

Den amerikanska ekonomin och arbetsmarknaden blomstrade under

1990-talet. Sysselsättningen steg under Clintons åtta år 1993–2000 med cirka 18 milj personer, arbetslösheten sjönk från drygt 7 procent till knappt 4 procent. Men Stiglitz vänder på vår konventionella bild av detta framgångsrika decennium. Mycket av framgångarna var ren tur när Clinton fick skörda frukten av tidigare insatser; framför allt utbildningsinvesteringar och investeringar i högteknologi som slutligen avkastade i ökad produktivitet. Nu lever vi i baksmällan av slarviga bokföringsmetoder, dålig kontroll och den spräckta bubbelkonomin. I boken menar Stiglitz att historieskrivningen bör göras om. Det gjordes nämligen också många misstag.

Stiglitz skriver att han är djupt bekymrad över vart USA är på väg. Men också bekymrad i ett större perspektiv; globaliseringen har gjort oss mer beroende av varandra. De lärdomar vi bör dra av 1990-talet är viktiga inte bara för Amerika utan för världen. USA trycker nämligen på sin politik genom WTO, Världsbanken och Valutafonden. Denna så kallade ”Washington Consensus” innebär budgetdisciplin och avreglering av marknader, inklusive kapitalmarknaden, även för fattiga länder. Idéer som inte fungerar i fattiga länder och som Washington inte ens tillämpar fullt ut på hemmaplan. I Europa verkar politikerna bakbundna av de kraven på minskade underskott och tycks ha glömt Keynes. Protesterna under WTO-mötet i Seattle i december 1999 var ett tecken på hur dåligt förankrad politiken är hos människorna. Under sin tid som chefekonom i Världsbanken drev Stiglitz öppet sin kritik mot Valutafonden och amerikanska finansdepartementet och det anses ha lett till en påtvingad avgång från Världsbanken. Kritiken publicerade han senare i ”Globalization and Its Discontents”, som blivit en bästsäljare. Vid Columbia-universitetet har Stiglitz grundat ”Initiative for Policy Dialogue”

BOKANMÄLAN

The Roaring Nineties; A New History of the World's Most Prosperous Decade
Joseph E Stiglitz,
WW Norton and
Company, s 379.

med stöd av bland andra den svenska regeringen. Han vill därigenom stimulera en bredare debatt än den som domineras av ekonomerna för att få fram alternativa strategier för utvecklingsländer.

I "The Roaring Nineties" tyngs han ibland av dåligt samvete – som politiker ofta gör i sina memoarer – för att han inte förutsåg konsekvenserna av en del beslut han var inblandad i. Men mest vill Stiglitz förklara de ekonomiska sammanhangen så att läsaren får hjälp att förstå vad som gick snett och hur det kan avhjälpas. Det är verkligen ingen dålig ambition. Man ser att det är en van pedagog som skrivit inte bara för ekonomer utan för att alla med politiskt intresse skall förstå. Det sker dock till priset av att texten bitvis blir väldigt ordrig och uppreparande.

Den politiska agendan ändrades under Stiglitz fyra år i Vita Huset. Bill Clinton hade gått till val 1992 på inrikes reformer inom sjukvård, socialpolitik och utbildning där den gemensamma nämnaren var en ökad offentlig roll och politisk styrning. Clinton hade en imponerande förmåga att uttrycka sig visionärt när han stakade ut sin väg för Amerika. Mellanårsval 1994 ändrade dock radikalt förutsättningarna då republikanerna tog makten i såväl senaten som i representanthuset. I sitt "Contract with America" gick de till storms mot offentliga utgifter och ambitionerna Clinton hade. Resultatpolitikern Clinton anpassade strax sin egen agenda. "The era of big government is over" upprepade Clinton medan han drev åt höger. Så mantrat blev "less government" med fortsatta avregleringar, sänkt skatt på kapitalvinster, en radikal socialbidragsreform m m. Balansen mellan federal makt och delstatlig och lokal försköts från Washington. Utrymmet för Stiglitz att driva en tredje väg blev nu obefintligt. Man ska ha det i åtanke vid läsningen av boken.

När Clinton tillträdde var arbetslösheten över sju procent, den högsta på tio år. Tolv år med Reagan och Bush hade lämnat efter sig ett federalt budgetunderskott som motsvarade fem procent av BNP. Clinton övertygades om att han inte kunde dra igång sina sociala utgiftsprogram förrän underskottet minskat. Stiglitz menar att det fanns ett fundamentalt problem med den politiken eftersom man bortsåg från Keynes, att underskott är bra för sysselsättningen och att minskade underskott drar bort efterfrågan. Stiglitz argumenterade därför för en tidsprofil som skulle ge de största budgeteffekterna sist. Om räntemarknaden kunde räkna med lägre underskott längre fram så skulle sänkta räntor bidra till uppgången.

Stiglitz anser att man tänkte fel fast det blev rätt ändå. Räddningen var bankernas stora innehav av långfristiga statsobligationer. I efterdyningarna av sparbankskrisen på 1980-talet hade regleringar införts som tvingade bankerna att köpa långfristiga statsobligationer, som hade kommit att undantas från risken av kursfall, enligt löfte från Fed. Så bankerna hade samlat på sig obligationer med relativt hög avkastning. När marknaden sedan räknade med sänkta räntor på längre sikt kom innehaven att öka dramatiskt i värde, balansräkningarna rättades till och bankerna kunde börja låna ut igen.

Ett annat misstag var att Fed trodde, i likhet med många andra, att inflationen skulle ta fart när arbetslösheten kröp under sex procent, NAIRU. Men som tur var underskattade Fed hastigheten i konjunkturuppgången, annars hade man säkerligen bromsat den med räntehöjningar. I slutet av 1995 var arbetslösheten 5,5 procent utan att inflationen visade några tendenser att öka. Orsakerna var bland annat den mer flexibla arbetsmarknaden, högre produktivitet på grund av it-investeringarna, högre

utbildningsnivå m m. Stiglitz berömer Greenspan för att han begrep denna nya verklighet, annars är han mestadels kritisk mot Fed-chefen. Den längsta fredstida expansionen i USAs historia var en bit på väg. Jag minns att diskussioner startade 1997 i media huruvida vi lämnat konjunkturnedgångarna bakom oss för gott.

Men sådan tur kan man inte ha med alla misstag. Riktigt illa har ett antal avregleringar skötts liksom eftervärden av dem, enligt Stiglitz. I kapitlet betitlat "Avregleringarna löpte amok" genomsöker han telekom-marknaden. Han avslutar flera av kapitlen med ett avsnitt om vad vi kan dra för lärdomar av det skedda. En är att intressekonflikter aldrig kommer att kunna elimineras i offentlig eller privat sektor. Men i jakten på avregleringar på 1990-talet sänkte vi garden mot girigheten, menar Stiglitz. Kreativiteten i bokföringen ökade och vissa företagsledare berikade sig över all sans och måtta. Vi måste se till att ha en levande diskussion om var balansen i regleringarna bör vara. Nu bejakade även Clintons rådgivare avregleringar istället för att fråga sig vad som är den rätta strukturen på regleringarna. Näringslivets lobbyister satte så starkt tryck på politikerna att avreglera, säger Stiglitz regnerat, att vi inte hade något annat val.

I dag med en republikansk administration är avregleringsmantrat ännu starkare och i ännu högre grad gäller "less government".

Det är således ingen slump att tre branscher som har ekonomiska problem idag alla blev avreglerade – finanssektorn, telekommunikationer och elmarknaden. Ett inträngande kapitel om Enrons affärsmetoder ger rysningar hos läsaren. En ren humbugkultur tilläts sprida sig med bl a manipulationer av elmarknaden i Kalifornien, den första stat som avreglerade 1998. Men istället för prissänkningar blev det tvärtom, tre år

senare var elpriset åtta gånger högre. För första gången upplevde invånarna återkommande elavbrott. Elbolag som hade fasta kontrakt till kunder gick i konkurs. Den federala energimyndigheten tvingades införa prisreglering. Paul Krugman var en som tidigt vädrade misstanken om manipulation. Det har sedan visats att Enron och andra bolag begränsade utbudet av el för att få upp spotpriserna. Enron kunde härja och dess vd Ken Lay var en av president George W Bushs rådgivare i energifrågor. Så uppfattningen bland politiker var snarare att försörjningsproblemen berodde på att man inte avreglerat tillräckligt.

Statliga regleringar syftar ofta till att kontrollera konfliktande intressen. Glass-Steagall-lagen från 1933 föreskrev att investment banking skulle hållas åtskild från commercial banking. Annars skulle bankföretagen frestas att stödja sämre företag med lån – om de t ex hjälper företaget att emittera aktier. När Robin Rubin blev finansminister 1995 slopades lagen. Detta misstag bäddade enligt Stiglitz för att bland andra Enron kunde fortsätta låna pengar – även sedan problemen blivit synliga. Liksom att WorldCom kunde ställa ut nya säkerheter i det längsta.

I ett avslutande kapitel formulerar Stiglitz tankar om behovet av en "ny demokratisk idealism". Den går, som han skriver, utöver de materiella värderingarna och bygger på tre hörnstenar: social rättvisa, politiska värden samt relationen mellan individ och samhälle. Att det skulle vara något särskilt nytt eller originellt i hans vision är svårt att se, den gängse politiska retoriken kretsar väl normalt kring dessa fundament. Däremot kan visionen vara ett uttryck för en växande oro för eller olust över att ekonomin tilläts dominera det politiska samtalet i vår tid.

Vilket inflytande hade Stiglitz i Clintonregeringen för den ekonomiska

politiken i USA? Bitvis vill han tona ned sin roll, bitvis lyfta den. I en presentation av sig själv när han fick Nobelpriset tillmäter han både sig själv och Council of Economic Advisers en betydande roll. Han argumenterade – med allt mindre framgång dock – för ”den tredje vägen”. Stiglitz skriver att den tredje vägen är en ny (sic!) ekonomisk filosofi, ett mellanting mellan ren marknadsliberalism och centralstyrning, som erkänner den viktiga, men begränsade roll som regeringen skall ha för att tygla marknaden. Hans forskning om assymetrisk information spelar naturligtvis in här.

Att välrenommerade akademiker som Joseph E Stiglitz tjänstgör några år i regeringen för att sedan återgå till universitetsvärlden och forskningen är helt klart en styrka i den amerikanska administrationen. Integriteten i deras rådgivarroll i regeringen stärks rimligen av att det finns en alternativ karriär att återgå till. Chefekonomerna i Department of Labor, som jag under min tid i Washington hade mest att göra med,

var Alan Krueger och Lisa Lynch. De har båda återgått till forskning och undervisning. Arbetsmarknadsministern Robert Reich är ytterligare ett exempel. Tänk om vi kunde få mer av sådan cirkulation av vetenskapare med integritet i de svenska departementen. Och på köpet i efterhand få ta del av spännande insides erfarenheter hur tänkande och beslutsfattande går till.

Kanske Stiglitz ändå var lite för idealistisk för Washingtonmiljön, där politiken formas i ett svårgenomskinligt intrigerande och maktspel. Det är ett intryck man får av personer med viss insyn – men också av hans egen skildring. När ”the era of big government is over” så försvagas plattformen även för den som argumenterar för en – med svenska mått – modest styrning och kontroll av marknaden.

Åke Zettermark

Internationell sekreterare, SACO
Arbetsmarknadsråd vid svenska
ambassaden i Washington 1994–97