

Åtstrammingspolitiken i kapitalismens tjänst

ÅSA-PIA JÄRLIDEN BERGSTRÖM

RECENSION

Clara E Mattei:
The Capital Order – How Economists Invented Austerity and Paved the Way to Fascism, The University of Chicago Press, Chicago and London, 2022, 452 sidor, ISBN 978-0-226-81839-9.

Nationalekonomin, som den lärs ut på svenska universitet, är ofta förvånansvärt historielös. Än mer sällan beskrivs den utifrån en övergripande ideologi. Men ekonomi är inte en naturvetenskap (som vi alla självklart vet) utan en samhällsvetenskap. Den borde med fördel därför komma med en innehållsförteckning, både över ideologiska ställningstaganden och över vilka skeenden som lett fram till de teorier som lärs ut. Och som dessutom praktiseras som utgångspunkt eller motivering för ekonomisk politik i dag.

Clara Mattei dyker djupt ner i såväl historia som ideologier, med hjälp av utvecklingen i Italien och Storbritannien efter första världskriget. Hon flyttar den ekonomihistoriska utgångspunkten från striden mellan keynesianism och nyliberalism genom att beskriva omvälvande skeenden under kriget och som en följd av kriget. Hon använder utvecklingen i dessa två länder för att måla en levande bild av en period då en historisk strid om den ekonomiska ordningen ägde rum.

Kriget medförde en statlig kontroll över produktionsapparaten för att garantera utbudet av centrala råvaror, krigsmateriel och inte minst för återuppbyggnaden av samhället. I Storbritannien hade staten tagit över bryggerier, skeppsvarv, gruvor och stenbrott. I Italien övertog staten krigsmateriefabriker och exproprierade privata industrier för att använda dem i krigets

tjänst. I båda länderna blev det vanligaste tillvägagångssättet att staten fick kontroll över den privata produktionen genom pris och utbudsregleringar. *The British Munitions Act*, som antogs i juli 1915, gav exempelvis det brittiska ministeriet för krigsmateriel makten att kontrollera alla företag som var centrala i produktionen. Dessutom infördes en lag om att begränsa vinsterna till 20 procent över de nivåer som rådde före kriget.¹

Mattei beskriver hur staten trängde ner i alla nivåer i produktionsapparaten – från råvaruproduktion till fabriker – och därmed fick kontroll över produktionsfaktorerna: kapitalet och arbetskraften. I Italien ökade den privata konsumtionen med sex procent mellan 1913–18 medan den offentliga konsumtionen ökade med 500 procent.

Den kraftigt ökade produktionen (och konsumtionen) bidrog dock till ett allt större underskott på arbetskraft. Detta hanterades på olika sätt i de två länderna. I det redan då allt mer auktoritära Italien tvingades arbetskraften in i den militära apparaten medan Storbritannien i stället använde sig av fackliga överenskommelser kombinerade med hårda regleringar för att öka arbetsutbudet. Gemensamt för de båda länderna var att arbetskraften pressades till det yttersta.

I Matteis berättelse innebar detta att det blev tydligt för en stor del av invånarna att arbetskraften kunde exploateras även av politiska skäl. Det var inte längre marknadens osynliga hand som satte agendan, utan handen var politisk och regeringarna hade gjort ett aktivt val. Det betydde att andra val också kunde göras. Detta innebar också ett starkt skäl för arbetskraften att organisera sig.

Åsa-Pia Järliden
Bergström f d LO-ekonom och nu verksam som ekonom och skatteexpert på Vänsterpartiet.

¹ En 100-procentig skatt på alla vinster över ”förkrigsstandard” plus 20 procent. I Italien kom staten i stället att bli en garant för privata aktörer att fortsätta göra stora vinster efter kriget. *I pesceciani* – hajar – blev smeknamnet på de krisprofitörer som lade beslag på möjliga övervinster som uppstod.

Det kraftfulla omdanandet av ekonomierna under kriget hade samtidigt förmedlat en bild till medborgarna av att central produktion och baskonsumtion faktiskt kunde garanteras av staten. Andelen av befolkningen som omfattades av social välfärd ökade från knappa fem procent i Italien och 17,5 i Storbritannien år 1910 till 27 respektive 43 procent 1920. *The state of law* hade blivit *the state of law and welfare* (s 55). Att man övergett guldmyntfoten gjorde det också möjligt att kasta av sig krav på en återhållsam budget och höga räntor för att försvara valutan. För politikerna – å andra sidan – trädde bilden fram att en kontrollerad och reglerad ekonomi kunde förmås att bli mycket produktiv.

I Storbritannien innebar detta källan till en reformistisk agenda som Mattei beskriver som en tro på ”mänsklig kraft” (*human power*, s 158) att förändra ekonomiska förhållanden genom ett progressivt samspel mellan tre enheter: expansiv finans- och penningpolitik och en inkluderande industripolitik. En ökad beskattning och statliga utgifter skulle gå hand i hand med förmånlig kreditpolitik och arbetsfred genom partsamverkan. Hon illustrerar det med ett citat av Storbritanniens ”återuppbyggnadsminister” (*Minister of Reconstruction*) Christopher Addison: ”[i]t would be no defense to say that vital proposals were not enacted for want of money. *Nobody will believe it*” (citat enligt boken s 58, kursiv i original).

Låg arbetslöshet, stora investeringar i välfärd, bostäder, transporter, energiförsörjning och reformer som stärkte arbetstagarna såväl ekonomiskt som politiskt, resulterade i en maktförskjutning i samhället. Arbetslösheten efter kriget var historiskt låg i de båda länderna och den fackliga anslutningsgraden på historiskt höga nivåer (se fig 9.4 s 279, samt not 8 s 77). Detta gav möjligen inte det resultat som de politiska företrädarna för en reformistisk agenda såg framför

sig, utan bidrog enligt Mattei till en ännu större rörelse – en kamp för ekonomisk demokrati.

Efter en mycket lång historisk period före kriget, där *laissez-faire* varit utgångspunkten för en (kapitalistisk) ekonomisk politik, kom så det ekonomiska systemet i dessa länder att utmanas i grunden. En period kantad av betydande turbulens med såväl fackliga som politiska strejker blev följden.

Mattei målar upp åren 1919–20 som epicentrum för en existentiell kris för kapitalismen. Grundpelaren i en kapitalistisk ekonomi – arbetarnas underordning – var utmanad och utmanaren var inte staten utan arbetstagarna själva. ”Post-capitalism, whatever its form, was on its way” (s 99).

Mattei ger en utförlig beskrivning av de olika organisationer och samhällsströmningar som stod emot varandra under denna period av kamp om den politiska och ekonomiska makten. För att inte denna recension ska bli för lång så konstaterar jag här (vilket knappast heller kan ses som en *spoiler*) att perioden resulterade i att den ”kapitalistiska ordningen” återställdes.

Kärnan i hennes berättelse är *hur* detta åstadkoms. Det gjordes nämligen, enligt Mattei, genom att återigen införa en åtskillnad mellan vad som var politiska beslut och vad som kunde betraktas som rena ekonomiska naturlagar. Ledande ekonomer och teknokrater sattes därför att avpolitisera den ekonomiska debatten. Detta samtidigt som man förde en politik för att försvaga arbetstagarna, i Storbritannien representerad av budgetnedskärningar, regressiv beskattning och privatisering med start 1920. Det mycket effektiva verktyg som användes för att kombinera avpolitisering med försvagning var alltså åtstramningspolitik (*austerity policy*).

Avpolitiseringen innebar att staten backade undan från sin tidigare roll men bestod även i att man skapade

”oberoende” ekonomiska institutioner för att övervaka marknaden. I boken exemplifieras det med ekonomen Ralph Hawtreys beskrivning av hur en oberoende centralbank borde agera: ”*Never explain; never regret; never apologise*” (citat enligt boken, s 199). På så vis kunde man lyfta fram en bild av att det finns objektiva och neutrala ekonomiska funktioner i ett samhälle. Samhällets teknokrater blev därmed en viktig allierad i (åter)införandet av åtstramningspolitiken.

Mattei gör en utförlig beskrivning av de internationella ekonomer och experter som bidrog till att fastställa bilden av denna nya ekonomisk-politiska ordning som oundviklig. Hon speglar den tidens beskrivning av medborgare som omätliga, lata och ansvarslösa, budgetnedskärningar som akuta och nödvändiga och sociala insatser som slösaktiga och extravaganta. Tidens två onda ting – offentliga budgetunderskott och inflation – var symptom på en brist i individernas beteende. Befolkningen skulle återigen utbildas i ”sparsamhetens dygd” (*the ”virtue” of thrift*, s 146).

På ett övergripande plan beskriver hon hur ekonomiska experter på höga positioner inom statsapparaten introducerade ekonomiska modeller där produktionsfaktorn kapital ändrades, från att vara en socialt konstruerad variabel till att ses som något givet. Hierarkiska sociala relationer kunde döljas i den ekonomiska modellen genom att byta ut konceptet ”exploatering” mot ”fria marknader”, där arbete snarare är ett kall än grunden för allt värdeskapande. Samtidigt beskrevs den enskilde kapitalisten som en ”entreprenör” och samhället som en grupp av individer som alla potentiellt kan spara (och investera – om de är rättskaffens) och som enbart har gemensamma intressen – i avsaknad av klasskonflikt. Enligt Mattei rådde det dock inget tvivel om att det fanns en medvetenhet om vilken effekt

ett införande av åtstramningspolitiken skulle få på klassrelationerna. Den nya ekonomiska politiken efter kriget skulle bli kostsam för vissa samhällsklasser, det sågs som nödvändigt.

I sin bok beskriver hon hur det sker en medveten vändning på konceptet för den progressiva politikens treenighet mellan expansiv finans-, penning- och industripolitik. I stället introducerar politiker och ekonomer ”åtstramningspolitikens treenighet” (s 128–129). Det är samma ekonomiskpolitiska verktyg som fortplantar sig genom varandra men nu i form av en stram finans-, penning- och industripolitik.

Matteis *austerity trinity* är följande i korthet: En stram finanspolitik uppträder i form av nedskärningar i välfärd samt ett skattesystem som gynnar höginkomsttagare. Detta flyttar resurser från mindre till mer gynnade grupper, vilket skapar en större koncentration av kapital. Det skapar också en lägre efterfrågan i ekonomin vilket bidrar till att hålla nere inflationen. På samma sätt bidrar penningpolitikens krav på låg och stabil inflation (eller växelkurs) till krav på en återhållsam finanspolitik. Den industriella åtstramningspolitiken handlar om kravet på arbetsmarknadens parter att hålla tillbaka löneökningar för att säkra konkurrenskraft gentemot andra länder, vilket i sin tur säkrar pris (eller växelkurs-)stabiliteten. Stram penningpolitik i sin tur ger en svagare arbetsmarknad med mer arbetslöshet. En sämre arbetsmarknad ger försvagade löntagare och mindre krav på expansiv finanspolitik och på reformer som stärker arbetstagares ställning. En finanspolitisk åtstramning ger lägre sysselsättning och försvagade fackföreningar. Cirkeln är sluten.

Kampen för kapitalismens överlevnad efter första världskrigets slut bedrevs på såväl ett ideologiskt som ett materiellt plan och bestod i både tvång och koncensus. I både Storbritannien

och Italien skedde det genom införandet av åtstramningspolitik, trots olika förutsättningar med en demokrati kontra ett land på väg mot diktatur. Men hur var detta möjligt att åstadkomma i en så turbulent tid? Matteis svar är att teknokraternas beskrivning av detta som nödvändigt av objektiva skäl, skapade det konsensus man behövde. I Italien infördes åtstramningspolitiken slutligen fullt ut under fascistregimen som tog över 1922. Men även i Storbritannien användes ett visst mått av tvång: ”the beauty of budget cuts was such that, once set in motion, they secured compliance anyway; the elimination of welfare programs *imposed* thrift on the majority” (s 147, kursiv i original).

Boken är en djupdykning i stora mängder historiska källor och Mattei själv står för sammanfogandet av den berättelse som jag kort försökt återge ovan. I bokens näst sista kapitel presenterar hon även några dataserier för att på så vis stödja sin tes om post-kapitalismens uppgång och fall. Hon visar att reallönerna steg i både Storbritannien och Italien fram till 1920 för att därefter minska (se fig 9.7 och 9.8). Löneandelen i båda länderna ökade betydande mellan 1913 och 1921 för att sedan falla tillbaka (se fig 9.1). Som en spegelbild föll vinsterna i Storbritannien fram till 1920 men vände sedan uppåt för att 1930 vara högre än före kriget (se fig 9.3).²

I bokens avslutande kapitel, ”Austerity Forever”, beskriver Mattei kort vad som hände sedan. I motsats till att skapa mer stabilitet i världsekonomin bidrog den nya åtstramningspolitiken till den stora depressionen 1929. Metoden hade misslyckats och depressionen hanterades genom omfattande ekonomiska stimulanser. Den mest extrema åtstramningsdoktrinen pausades sedan efter andra världskriget, då Keynes syn på att staten kan och bör bidra tillfälligt

på annat sätt än bara med strama finanser slog igenom. Efter andra världskriget följde en längre period med en mer framträdande roll för staten och social välfärd i fokus. Historien kom dock att upprepa sig. I Storbritannien så väl som Italien kom denna period att innebära reallöneökningar och en högre löneandel fram till mitten av 1970-talet. Detta bidrog till en betydande klasskonflikt som slogs ner under 1980-talet av Margaret Thatchers åtstramnings- och avregleringspolitik.

Mattei beskriver hur impulsen att bedriva en stram ekonomisk politik än i dag är ständigt närvarande. Efter finanskrisen 2008 var första prioritet hos regeringar i Europa och USA att rädda den finansiella marknaden, vilket lämnade mindre resurser för att skydda hushållen med expansiv finanspolitik. I covid-krisen spenderades åtskilliga miljarder för att skydda företag och finansiella institutioner medan hushållen fick nöja sig med mindre.

Ett centralt tema i Matteis omfattande berättelse är att en diskussion om huruvida åtstramningspolitik är en välfungerande stabiliseringspolitisk och tillväxtskapande modell, missar själva poängen. Hon menar att en sådan utgångspunkt inte tar hänsyn till det som i själva verket gjort åtstramningspolitik framgångsrik. Nämligen att kombinationen av en stram penning- och finanspolitik, nedtonad socialpolitik och avreglerade marknader, bidrar till att stabilisera relationerna mellan arbetarklassen och kapitalägarna. Hennes tes är helt enkelt att åtstramningspolitiken inte har motiverats av inflationsbekämpning och budgetkontroll, utan att fokus på att kontrollera den totala efterfrågan i ekonomier snarare handlar om att garantera kapitalets andel av produktionsvärdet. Som ett exempel lyfter hon att Brittiska Treasury och Bank of England

² Vinsterna som andel av kapitalstocken exklusive bostäder.

upprätthöll den strama penningpolitiken även efter att de fått bukt med inflationen och att den brittiska staten behöll svängremmen på även efter att de nått överskott 1920.

Det är lätt att känna igen åtstramningspolitikens motiveringar och beskrivning av vad som är en nödvändig ekonomisk politik än i dag. Dagens eko-

nomers fixering på låga statsskulder, balanserade budgetar, värdet på valutan och låg inflation har dock enligt Mattei ett mer fundamentalt syfte: att tämja den klasskonflikt som skulle hota kapitalismens fortlevnad. Åtstramningspolitik, enligt Clara Mattei, var och fortsätter att vara ett verktyg för makt och kontroll.