

Pavlovs dreglande hund

Assar Lindbeck

Lars Jonungs rapport är en krönika över den svenska makroekonomiska utvecklingen och stabiliseringspolitiken efter 1970. För dem som känner till historien är det inte någon upphetsande läsning, men den är inte skriven för dem. Stabiliseringspolitik är ett försök att påverka kapacitetsutnyttjande, sysselsättning och inflation och, i motsats till vad Marie Demker tidigare anförde, ett väldefinierat område. En poäng Lars Jonung tar fram är att det har funnits en tendens i svensk stabiliseringspolitik att föreställa sig att det finns enhetliga lösningar, att man med ett enda slag skall lösa ett problem, med en jättedevalvering eller någon drastisk omläggning av politiken, en slags Big bang-tanke. Man har sällan kommit med komplementära åtgärder i genomtänkta paket.

Lars Jonungs tes är att politikerna beter sig ungefär som Pavlovs dreglande hund; det ringer en klocka och så reagerar man mer eller mindre automatiskt, och det är den sista krisen som hela tiden utlöser förändringen. Jag tycker i grunden att upplägget är bra, men det är inte bara så att begreppet inläring är väldigt vagt. Lars Jonung driver det för extremt, vilket resulterar i ensidighet och leder till begränsningar. Lars Jonung ser inläringen som att man drar slutsatser av vad som hände i förra krisen och sedan gör man tvärtom mot vad man gjorde då. Jag tycker det är ett oerhört ensidigt betraktelsesätt.

Politiker och ekonomer har enligt min mening under långa perioder ackumulerat kunskap från Sverige och utlandet, något som det finns många exempel på, varav växelkurspolitiken är ett. Redan på 1950-talet hävdade Milton Friedman och James Meade, att det är svårt att ha fasta växelkurser i en värld med fri rörlighet för

kapitalet, det är ingenting som man lärde sig 1991 eller 1992. Det gäller också omläggningen av budgetpolitiken och möjligheterna att använda penningpolitiken för att styra inflationen, i stället för den tidigare mer breda uppläggnings av penningpolitiken.

Normpolitiken framställs också av Lars Jonung som någonting som kom sedan allt annat man prövat före 1990 misslyckats. Teorin för normpolitiken formulerades dock redan i början av 1970-talet av Robert Lucas, Robert Barro och många andra och den har diskuterats i många länder, också i den ekonomisk-politiska debatten. Normpolitiken kom från den internationella forskningen.

En annan svaghet i rapporten är att Lars Jonung, som ett alternativ till att förklara i termer av ideologi och institutioner, beskriver och förklarar vad som hänt med hjälp av en vagt definierad inlärningsprocess. Jag kan inte se motsättningen. Det är uppenbart att ideologin påverkar politiken. De låga räntornas politik på 1940- och 1950-talen var ideologiskt förankrad, liksom hyresregleringen och byggandet av kommunala fastighetsbolag. Tanken att vinsterna, enligt den Rehn-Meidnerska modellen, skulle vara låga, var en ideologi om hur den ekonomiska politiken skall bedrivas. Den selektiva politiken på 1960- och 1970-talen byggde på en interventionistisk syn på ekonomisk politik. Regleringarna på arbetsmarknaden var starkt ideologiskt uppbackade och det samma gällde tanken på statlig kapitalbildning – att staten skulle ta över en stor del av kapitalbildningen genom budgetöverskott, pensionsfonder och annat. På samma sätt har ideologin i många fall fungerat som bromskloss för politikändringar som politikerna själva skulle ha velat genomföra. Vi ser många exempel på detta, bland annat i samband med ideologin om låga räntor.

Vad är då ideologier för någonting? Jo, en komplicerad blandning av verklighetsuppfattningar och värderingar, som dessutom ändras hela tiden. De låga räntorna och de låga vinsterna och regleringen av kapitalmarknaden övergavs. Annat finns kvar, som regleringar av arbetsmarknaden, hyreskontroll och ideologin att kommunerna skall äga lägenhetsbeståndet. Min tes är helt enkelt att inlärningsperspektivet mycket väl skulle kunna användas för ideologin, för att visa att ideologin också anpassas efter

erfarenheten. Det finns ingen motsättning mellan att förklara utvecklingen som en läroprocess och att betona ideologiernas betydelse, både när de styr politiken och när de är bromsklossar för förändring. Det är enligt min mening ytligt att ställa inlärning mot ideologi.

LO:s makt

Slutligen ställer Lars Jonung frågan om man skall studera utvecklingen som ett resultat av en inlärningsprocess eller av institutioner. Det finns ingen människa som tror att man kan förklara allt med institutioner. Att Lindbeck-kommissionen i huvudsak sysslade med institutioner känner jag inte igen. Vi hade 113 rekommendationer och jag tror att tio av dem hänför sig till institutioner. Men jag tror inte att man kan förklara Sveriges ekonomiska politik under efterkrigstiden utan att studera vilka institutioner som funnits och hur de fungerat. Ta till exempel de centraliserade löneförhandlingarna, som på initiativ av SAF och LO började på femtiotalet. Dessa stora starka institutioner är nödvändiga förklaringar till att vi fick centrala löneförhandlingar.

LO:s betydelse i den svenska ekonomiska politiken har varit utomordentligt stor, dels som allmän inspiratör genom exempelvis Rehns och Meidners verksamhet, dels också genom att med sin politiska makt driva igenom reformer. Ett exempel är regleringen av arbetsmarknaden under 1970-talet. Jordbrukskooperationen är en annan institution, som haft stor betydelse för jordbrukspolitikens utformning. Riksbankens ställning, först som en filial till Finansdepartementet och sedan som en självständig institution, har haft stor betydelse för den riksbankspolitik som bedrivits. Valperiodens längd anses av många ha stor betydelse. Till sist kan nämnas budgetprocessen, som uppenbarligen haft stor betydelse för politiken. Även institutioner förändras som ett resultat av erfarenheten. Lars Jonung skapar en fullständigt orealistisk motsättning mellan å ena sidan inlärning och å andra sidan institutioners och ideologiers betydelse.

En detalj är Lars Jonungs sätt att bedöma den ekonomiska politiken. Han tar som exempel perioden 1971-72, då det bedrevs en starkt restriktiv finanspolitik för att få ned inflationen. Lars Jonung säger att den politiken lyckades eftersom inflationen gick ned. Men det går inte att bedöma en politik enbart utifrån vad som hänt under ett eller två år, man måste åtminstone se över en konjunkturcykel. 1969 -1970 inträffade en kraftig internationell konjunkturuppgång. Regeringen råddes av olika personer att lägga om politiken i restriktiv riktning, men trodde inte situationen var så farlig. 1970 upptäckte man att man försovit sig i konjunkturuppgången och att det var för sent att agera på grund av det kommande valet. Det var vad man sade till mig i alla fall. Då beslutade man sig för att vidta en jättelik finanspolitisk åtstramning från första januari 1971, motsvarande 3 procent av BNP. Därmed fick vi en expansiv politik under uppgången och en restriktiv politik under nedgången. Det går inte att bara titta på vad som hände 1971-72, man måste se över hela konjunkturcykeln. Det är svårt att ge politiker poäng för att de löste ett problem, i det här fallet inflationen, som de själva skapat två år tidigare. Detta visar på vikten av att ha ett något längre tidsperspektiv än enstaka år när man bedömer ekonomisk politik.

För mycket ideologi

Lars Jonungs replik till Assar Lindbeck

Assar Lindbeck menar att jag bortser från den ackumulerade kunskapen och ser på politiker som Pavlovska hundar som gör tvärt om. Där anser jag att du pressar min förklaring för långt. Jag säger att politiker lär sig av tidigare misstag och försöker göra något annat. När de gör något annat påverkas de naturligtvis av en mängd kunskap, men den kunskap som dominerar, när det gäller krishantering, är den från den mest närliggande krisen.

Sedan är det frågan om ideologi kontra lärande. Vi bör göra en distinktion mellan två områden. Det ena är strukturpolitik, som bostadspolitik, jordbrukspolitik och tekopolitik, där ideologin styr den svenska politiken. Vi kan inte förklara Sveriges ekonomiska politik om vi inte ser till den socialdemokratiska ideologiska hegemonin. Det andra området gäller akut krishantering, det vill säga åtgärder för att hantera makroekonomiska chocker. Då försvagas den ideologiska dimensionen. Det gäller att göra någonting, och plötsligt befinner sig politiker i en nästan ideologibefriad miljö.

Den socialdemokratiska regeringen gjorde tre stora stabiliseringspolitiska experiment under perioden 1970-82: de förlorade årens åtstramning, överbrygningspolitiken och superdevalveringen. Experimenten återspeglar inte att socialdemokraterna bytte ideologi under tre olika kriser. Tvärtom hade man en övergripande ideologi - säg full sysselsättning - och prövade sig fram för att kunna hantera problemen.

Man kan tona ner den ideologiska aspekten när det gäller en akut kris. Det ser vi på den socialdemokratiska regeringens beteende under Carlsson - Feldt-krisen 1990. Plötsligt kunde den föreslå strejkförbud och vidta en lång rad åtgärder frikopplade från den ideologiska dimensionen.

Min poäng är att krisen tvingar fram ett beteende som styrs huvudsakligen av lärdomarna från den förra krisen. I övrigt delar jag uppfattningen att ideologin är viktig för att förklara andra delar av svensk ekonomisk politik, men den förklarar inte den akuta krishanteringen.