

# Anpassningens politik

*Två fall av institutionell och diskursiv  
avpolitisering av svensk ekonomisk  
politik under 1990-talet*



# Abstract

This thesis explores depolitication as an institutional and discursive phenomenon in the context of Swedish political economy. Although a number of scholars have argued that depolitication is a process that operates on both institutional and ideational levels in politics, existing research has overwhelmingly been occupied with an institutional approach. Building my theoretical framework on two bodies of theory - discourse theory and institutional theory - I seek to enhance the understanding of depolitication as two-faced process operating on both an ideational and an institutional level within the political realm. I will argue that discursive power dynamics plays an important and unacknowledged role in the politics of depolitication as it underpins and enables institutional depolitication.

By applying Peter Burnham's (2001) theory of institutional depolitication on a Swedish context I will identify two institutional reforms that will serve as the empirical focus of the study: (i) the establishment of formal central bank independence and (ii) the implementation of budgetary discipline. In my empirical study of the political discourse that preceded these two reforms I find a distinct and dominant articulation of *economic development* as an autonomous process that occurs independently of political agency. This specific articulation operates by legitimizing the investigated institutional reforms as the only possible way to manage the economy.

*Nyckelord:* diskursiv avpolitisering, institutionell avpolitisering, ekonomisk politik, riksbankens oberoende, budgetdisciplin, postpolitik

*Antal ord:* 9089

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och problemformulering	2
1.2	Disposition	3
1.3	Vetenskapsteoretiska överväganden	3
1.4	Avgränsning och reflektion kring urval	4
1.5	Material	4
<b>2</b>	<b>Teoretiska och metodologiska ramar</b>	<b>6</b>
2.1	Institutionell avpolitisering	6
2.2	Avpolitisering som idé	8
2.3	Språkets relation till politik	9
2.3.1	Avsnittsrubrik	10
2.4	Avpolitisering som idé och praktik	11
2.5	Verktyg för textanalys	11
2.6	Metodologiska reflektioner	12
<b>3</b>	<b>Analys</b>	<b>14</b>
3.1	Två fall av institutionell avpolitisering	14
3.1.1	1996 års budgetlag	14
3.1.2	Riksbankens ställning	15
3.2	Tre dimensioner av diskursiv avpolitisering	16
3.2.2	Antagandet om en autonom ekonomisk utveckling	16
3.2.3	Antagandet om en andra modernitet	18
3.2.4	Antagandet om en utveckling som gynnar alla	19
<b>4</b>	<b>Avslutande diskussion</b>	<b>22</b>
<b>5</b>	<b>Referenser</b>	<b>24</b>
5.1	Litteratur	24
5.2	Offentligt material	25

# 1 Inledning

Det är sommar 2014 och på Sveriges radio berättar en reporter att Argentina står på randen till statsbankrutt. Det har gått knappt 13 år sedan landet drabbades av en svår ekonomisk kris och reportern frågar den inbjudna korrespondenten hur det egentligen kommer sig att Argentina har så svårt att få ordning på sin ekonomi? Svaret kommer snabbt och tveklöst:

”Argentina är ju ett land som alltid har misskött sin ekonomi. Det är svårt att hitta något land i världen som är så misskött ekonomiskt. Centralbanken och regeringen samarbetar nära varandra – precis så som det *inte* ska vara i en sund ekonomi. Argentina hade dessutom alla möjligheter i världen efter den förra statsbankrutten 2001 att få ordning på ekonomin. Världsmarknadspriserna på sojan, som är en viktig exportvara för Argentina, steg kraftigt och Argentina hade jättefina intäkter och god tillväxt, men istället så valde regeringen att spendera pengarna på *fattigdomsbekämpning* (!) Det var ju tacksamt just inför valet, man fick många väljare och så men det kvävde ju ekonomin och skapade en kraftig inflation” (Sveriges radio 2014-07-08)

Uttalandet visar på den närmast självklara ställning som inflationsmål, budgetdisciplin och en oberoende riksbank fått i den svenska samhällsdebatten under de senaste två decennierna. Att i en närmast anklagande ton påpeka olämpligheten i att politiker skulle blanda sig i den monetära politiken och dessutom prioritera fattigdomsbekämpning framför inflationsbekämpning när närmare 30 procent av befolkningen lever under fattigdomsgränsen<sup>1</sup> är idag inget konstigt. Sverige har sedan 1993 haft ett uttalat inflationsmål. 1996 infördes en lag om budgettak och några år senare gavs riksbanken ett lagstadgat oberoende. I den nationalekonomiska litteraturen kallas denna ordning för normpolitik. Idén om en regelbaserad ekonomi med en oberoende riksbank och inflationsmål är knappast ny. Den fördes fram av den nyliberala nationalekonomen Milton Friedman redan på 1950-talet. Det intressanta med den rådande ordningen idag är att den är så förhärskande. Att vägen till välstånd går via en oberoende riksbank och ett inflations- och underskottsmål ifrågasätts sällan eller aldrig i den politiska debatten idag. Det är en institutionell ordning som blivit dominerande inte bara i Sverige utan i en majoritet av världens utvecklade ekonomier under 1990-talet. Denna tendens har bekräftats av en rad internationella statsvetare som kallat fenomenet för en form av *avpolitisering* av den ekonomiska politiken (se för

---

<sup>1</sup> 2001 levde 29 procent av Argentinas befolkning på mindre än 2,5 US-dollar om dagen enligt World Bank Poverty Data (2014-08-07).

exempel Burnham 2001; Watson & Hay 2004; Krippner 2011; Flinders & Wood 2014).

Hur kan man förstå detta fenomen? Avpolitiserings teorin är långt ifrån entydig. Olika teorier tenderar att ha olika analytiska fokus och betonar därför olika aspekter. Enligt statsvetarna Matthew Flinders och Matt Wood (2014: 152) kan avpolitiseringslitteraturen delas in i åtminstone två tankeskolor: den ena betraktar avpolitiseringslitteraturen som ett institutionellt fenomen den andra som ett språkligt eller diskursivt fenomen.

Enligt den institutionella skolan karaktäriseras avpolitiserings av en strategisk omstrukturering av politikens formella institutioner (se för exempel Burnham 2001, Flinders & Wood 2014; Krippner 2011). Utgångspunkten är att politiker strävar efter att distansera sig från konsekvenserna av den politik de för, och därför delegerar ansvaret för vissa politikområden till oberoende experter eller byråkrater (Burnham 2001: 131; Krippner 2011: 145f). Det analytiska fokuset inom denna tankeskola ligger med andra ord på den politiska rationaliteten bakom förändringar av de formella ekonomisk-politiska institutionerna (Flinders & Wood 2014: 153).

Inom den diskursteoretiska skolan förstås avpolitiserings som ett språkligt eller diskursivt fenomen. Forskare inom den diskursteoretiska skolan betonar språkets och idéernas betydelse för vår förståelse av politik. Här ses avpolitiserings som en kommunikativ process i vilken olika politiska handlingsalternativ utsluts genom att framställas som omöjliga, irrationella eller helt enkelt icke-politiska (se till exempel Mouffe 2008; Jenkins 2011: 160). Avpolitiserings ut ett diskursivt perspektiv handlar alltså inte om att politiska avgöranden placeras utanför de traditionellt beslutsfattande organen, utan om att vissa frågor inte blir föremål för politisk debatt.

Sammanfattningsvis kan man säga att den institutionella skolan ser avpolitiserings som en förändring av *politikens praktik* - medan den diskursiva skolan ser avpolitiserings som en förändring av vår föreställning om vad politik är eller bör vara - *politik som idé*. Som process kan de två företeelserna förstås som å ena sidan ett rumsligt och å andra sidan en innehållslig förskjutning av politiken. Utgångspunkten för denna uppsats är att det finns en relation mellan avpolitiserings som institutionellt och diskursivt fenomen. Förhållandet mellan de båda skulle kunna beskrivas som att den diskursiva avpolitiserings (politik som idé) möjliggör den institutionella (politik som praktik). En mer ingående beskrivning av de båda teorierna samt hur de förhåller sig till varandra återfinns i uppsatsens teoriavsnitt.

## 1.1 Syfte och problemformulering

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur riksbankens oberoende och budgetdisciplin fått en närmast hegemonisk ställning i svensk ekonomisk politik. Med utgångspunkt i en diskursteoretisk förståelse av avpolitiserings kommer jag försöka närma mig detta problem genom att ställa följande frågor:

- 1) Vilka reformer karaktäriserar avpolitisering som politisk praktik i Sverige?
- 2) Hur tog sig avpolitisering som idésfär uttryck i den ekonomiskpolitiska diskurs som producerades i anslutning till de reformer som är karaktäristiska för avpolitisering?
- 3) Vilka konsekvenser fick dessa idéer för ekonomisk politik som praktik?

Av de tre frågorna ska de två sista betraktas som de primära för uppsatsens syfte. Den första frågan syftar framförallt till att hitta de fall som med största sannolikhet innehåller den diskurs jag vill undersöka.

## 1.2 Disposition

Uppsatsen är disponerad på följande vis: I kapitel två redogör jag för uppsatsens teoretiska och metodologiska ramar. Dessa utgörs av tre teorier som disponeras över lika många avsnitt. För att besvara fråga nummer ett har jag utgått från Peter Burnhams (2001) teori om avpolitisering som politisk praktik och applicerat den på en svensk ekonomisk-politisk kontext. För att undersöka hur diskursen etablerats kommer jag använda mig Ernesto Laclau och Chantal Mouffes teoretiska begrepp artikulation, antagonism och hegemonisk intervention. Dessa kommer att operationaliseras under avsnitt (2.3.1).

Uppsatsens tredje kapitel utgörs av analys. Denna utgörs av två delar, varav den första syftar till att identifiera de fall som kommer ligga till grund för uppsatsens primära analys, diskursanalysen. Här har jag med hjälp av Burnhams (2001) teori om institutionell avpolitisering funnit följande reformer som centrala: beslutet att införa en budgetlag 1996 samt beslutet att stärka riksbankens oberoende 1998. I analysens andra del kommer jag med utgångspunkt i Chantal Mouffes teori om det postpolitiska tillståndet (2008) samt Laclau och Mouffes diskursteori undersöka den rådande diskursordningen innan de båda reformerna drevs igenom.

Uppsatsens fjärde och avslutande del upptas av en sammanfattande diskussion. Här kommer jag dels sammanfatta resultaten samt återanknyta till uppsatsens frågor.

## 1.3 Vetenskapsteoretiska överväganden

I mitt analytiska ramverk har jag utgått från två teorier som bygger på mycket olika vetenskapsteoretiska traditioner. Burnhams (2001) institutionella perspektiv har ett utpräglat aktörsperspektiv medan Mouffes diskursiva perspektiv ser strukturen som det primära för att förstå avpolitisering. Denna kombination av diskursiva och institutionella teorier kräver antingen en del vetenskapsteoretisk flexibilitet, eller också en ”översättning” av de olika teorierna så att deras grundläggande premisser inte strider mot varandra. Jag har i denna uppsats valt det senare alternativet. Då utgångspunkten för uppsatsen är att den diskursiva

avpolitiseringen möjliggör den institutionella ser jag strukturen som den överordnade för att förstå social förändring. För Mouffe är aktören alltid underordnad strukturen: "Whenever we use the category of "subject" in this text, we will do so in the sense of "subject positions within a discursive structure" (Laclau & Mouffe 2001: 115). Detta är en position jag delar. Då jag inte ser aktören som den drivande faktorn i avpolitiseringsutvecklingen har jag valt att inte göra någon skillnad mellan riksdagsdebatter, propositioner och offentliga utredningar. För mig är avpolitisering, till skillnad från Burnham (2001) och många andra avpolitiseringsforskare (Flinders & Wood 2014; Krippner 2011; Watson & Hay 2004) inte resultatet av en politisk rationalitet, utan i första hand en diskursiv praktik.

## 1.4 Avgränsning och reflektion kring urval

I uppsatsen har jag valt att analysera avpolitisering i en svensk kontext. Den primära anledningen är att en majoritet av de idag existerande analyserna av avpolitisering fokuserar på Storbritannien och USA (se för exempel Burnham 2001; Flinders & Wood 2014; Krippner 2011; Watson & Hay 2003). Sverige utgör ett intressant fall då det till skillnad från Storbritannien och USA inte präglats av ett nyliberalt styre innan 1990-talet. Statsvetaren Johannes Lindvall (2006: 269) har bland annat visat att svensk ekonomisk politik fram tills 1990-talets början präglades av en dominerande socialdemokratisk norm som bland annat yttrade sig i att landet var sist i Europa med att överge målet om full sysselsättning till förmån för ett inflationsmål. Då min utgångspunkt är att idéer har en avgörande betydelse för vår förståelse av politik anser jag att det vore intressant att undersöka etableringen av normpolitikens dominerande ställning i land som så länge präglats av en socialdemokratisk norm där föreställningen om vad staten bör göra var tätt sammanknuten med målet om full sysselsättning (Lindvall 2006: 269).

Avgränsningen av de fall jag undersöker sker med hjälp av Burnhams teori om avpolitisering som institutionell praktik. När det gäller diskursanalys är denna metod inte given. Det finns som Neuman noterar (2003: 52) inga diskurser som är "helt autonoma i förhållande till andra diskurser", vilket kan göra själva avgränsningen av material lite komplicerad. De diskurser jag vill studera producerades rimligtvis inom en rad institutioner, så som tidningar, ideella organisationer och näringslivet. Jag har dock valt att avgränsa min studie till offentligt tryck och politiska debatter eftersom jag är intresserad av hur avpolitisering som diskursiv praktik verkar i den formella politiska sfären.

## 1.5 Material

Två typer av material bildar det empiriska underlaget i denna uppsats; offentliga utredningar och partipolitiskapolitiska debatter. Utredningarna i fråga är: Ansvar

för valutapolitiken (SOU 1997:10) som behandlar riksbankens ställning; EMU-utredningen (SOU 1996:158) utreder för- och nackdelar med ett eventuellt medlemskap i den Europeiska valutaunionen; samt Riksbanken och prisstabiliteten (SOU 1993:20) som behandlade trovärdighetsproblemet och de vilka konsekvenser ett ökat oberoende för Riksbanken skulle kunna få. Debatterna utgörs av de två riksdagsdebatter som föregick beslutet att införa en budgetlag 1996 samt beslutet att stärka riksbankens oberoende 1999.

## 2 Teoretiska och metodologiska ramar

I min analys har jag valt att utgå från Peter Burnhams (2001) teori om institutionell avpolitisering för att identifiera de fall som ligger till grund för min analys. Burnham beskriver avpolitisering som en å ena sidan institutionell omstrukturering av politiska avgöranden, å andra sidan idémässig förändring av det politiskas karaktär. Då den senare av de två processerna inte utvecklas av Burnham själv har jag vänt mig till Chantal Mouffes teorier om *det politiska* samt hennes och Ernesto Laclaus arbeten om diskursiv avpolitisering, det vill säga den språkliga process i vilken politiska handlingsalternativ möjliggörs och utesluts.

För att kartlägga och analysera diskursen i de fall jag undersökt har jag operationaliserat Laclau och Mouffes begrepp *artikulation* i termer av *makt som uteslutning* respektive *makt som legitimering*. Vidare har jag tagit hjälp av Norman Faircloughs verktyg för att analysera text. Även om Fairclough i likhet med Laclau och Mouffe tar sin utgångspunkt i poststrukturalistisk språk teori har de både skolorna en del inbördes olikheter. Jag är medveten om dessa olikheter och har i enighet med Jørgensen Winther och Phillips (2000: 131) försökt använda de båda perspektiven så att deras grundläggande premisser inte strider mot varandra.

Anledningen till att jag valde Burnham (2001) är att han fokuserar på avpolitisering i en ekonomisk-politisk kontext vilket överensstämmer med uppsatsens empiriska fokus. Valet av Mouffe grundar sig i att hon betonar språkets och idéernas betydelse för vår förståelse för politik, vilket ligger i linje med uppsatsens teoretiska utgångspunkt.

### 2.1 Institutionell avpolitisering

Burnham (2001: 129) beskriver avpolitisering som en politisk strategi ("a governing strategy", "a form of statecraft") som tar sig uttryck i en förändring av de politiska institutionernas struktur. Denna position skiljer sig från den svenska förvaltningslitteraturen där avpolitisering ofta beskrivits som en mer eller mindre omedveten bieffekt av privatisering, företagisering eller juridifiering av politiska processer (se för exempel Brunsson 1998: 269). Enligt Burnham uppstår avpolitisering som en konsekvens av regeringars strävan efter att uppnå ekonomisk tillväxt på en avreglerad och globaliserad finansmarknad, och samtidigt behålla stödet från sin traditionella väljarbas (ibid: 128). I denna strävan uppstår ett dilemma: å ena sidan anser man sig vara tvungen att skapa en trovärdig politik gentemot marknaden i form av stabil inflationstakt, låg ränta och disciplinerad budget – å andra sidan får denna politik ofta negativa sociala effekter i form av sociala nedskärningar och arbetslöshet (ibid: 131). Lösningen

på detta problem blir enligt Burnham en institutionell omstrukturering. Genom att delegera ansvaret för vissa politikområden till oberoende experter och införa bindande regler för politiska beslutsprocesser kan regeringar öka marknadens förtroende för den politik som förs, och samtidigt distansera sig från de impopulära effekter som en marknadskonform politik ofta får (ibid: 136). Avpolitisering enligt Burnhams definition är med andra ord en styrstrategi baserad på en aktörsdriven institutionell omstrukturering som gör det möjligt för en regering att föra en marknadskonform politik utan att förlora stödet från sina väljare.

Utifrån sin empiriska studie av Labour paritets ekonomiska politik i Storbritannien under 1990-talet formulerar Burnham (2001: 130f) två policytendenser som han menar karaktäriserar institutionell avpolitisering:

- I. Delegering av uppgifter från riksdagen till oberoende, icke-politiska organ befolkat av experter eller byråkrater
- II. Införande av bindande regler för politiska beslutsprocesser som begränsar det politiska handlingsutrymmet

De politiska konsekvenserna av ovanstående institutionella ordning är enligt Burnham framförallt att politiker kan distansera sig från ansvaret för den marknadskonforma politik de bedriver. Genom att delegera uppgifter för vissa politikområden till oberoende experter och byråkrater framstår dessa som tekniska snarare än politiska. Införandet av regler som begränsar det politiska handlingsutrymmet gör det lättare för regeringar att skylla på att de inte kan göra något åt vissa de negativa konsekvenser som en marknadskonform politik medför (Burnham 2001: 133f).

Men delegering och reglerstyrning av vissa politikområden innebär enligt Burnham också att dessa kategoriseras som tekniska snarare än politiska frågor. Burnham beskriver vid ett antal tillfällen avpolitisering som en dubbel process: ”In essence depoliticisation as a governing strategy is the process of placing at one remove *the political character* of decision-making.” (Burnham 2001: 128, min kursivering). Här läser jag Burnham som att avpolitiseringsen inte bara handlar om en rumslig förflyttning ansvaret för en viss fråga, utan också en förändring av vår *förståelse av vilka frågor som är och bör vara föremål för politiska avgöranden*, en förändring av vår förståelse av politik som idé om man så vill. Denna beskrivning av avpolitisering som en å ena sidan rumslig å andra sidan idémässig förändring av politik återkommer vid ett antal tillfällen i texten. Bland annat skriver Burnham att avpolitisering ”does not represent the direct removal of politics from social and economic spheres” (ibid: 136). Snarare bör det förstås som en effektiv form av ”ideological mobilisation” (ibid: 129) Trots att uppdelningen mellan avpolitisering som praktik och idé återkommer vid ett flertal tillfällen i texten saknas det en tydlig definition av vad som egentligen menas med en förändring av politik som idé, det Burnham kallar ”the political character” (ibid). Denna lite svepande användning av begreppet ”the political character” återfinns även i flera senare institutionella avpolitiseringsforskarens teoribildning (se för exempel Flinders & Buller 2006; Krippner 2011) och har mött en del kritik för att inte ge en tydlig definition av begreppet (se för exempel Jenkins 2011: 159). Detta är en kritik jag delar. Av denna anledning har jag vänt mig till

statsvetaren Chantal Mouffe (2008) och hennes teori om *det politiska* som behandlar just politik som idé.

## 2.2 Avpolitisering som idé

Mouffe skiljer mellan ”politiken” (politik som praktik) och ”det politiska” (politik som idé) (Mouffe 2008: 17). Enligt Mouffe (2008: 11) utmärks det politiska (det Burnham benämner som ”the political character”) av konflikt och motstånd, så kallad antagonism. Avpolitisering enligt Mouffes kan därför förstås som ett omöjliggörande av konflikt. Konflikt är enligt Mouffe en förutsättning för det politiska då det möjliggör politiska handlingsalternativ och därmed demokratisk pluralism.

Mouffe beskriver avpolitisering i termer av ett postpolitiskt tillstånd som domineras av ett antal föreställningar om politisk och social utveckling (2008: 42f). Teorin skrevs i polemik mot de idéer om det post-industriella samhället som fördes fram av de två sociologerna Ulrich Beck och Anthony Giddens i slutet av 1900-talet. Den mest centrala av dessa idéer är antagandet om att samhällsutvecklingen inte drivs av politiska kamper utan uppstår som oplanerade bieffekter av det kapitalistiska industrisamhället (Mouffe 2008: 42). Utveckling, såväl ekonomisk som social, betraktas i det postpolitiska tillståndet inte som resultatet av politiska förhandlingar mellan partier eller sociala grupper (t ex. fackförbund och arbetsgivarorganisationer) utan som en autodynamisk process som driver sig självt. För att uttrycka det med Becks ord så sker utveckling ”oavsiktligt, oförmärkt, tvångsmässigt under loppet av den moderniseringsdynamik som gjort sig självständig” (Beck, citerad i Mouffe 2008: 42).

Föreställningen om en autodynamisk utveckling återkommer och förstärks i den andra av de idéer som karaktäriserar det postpolitiska tillståndet, nämligen föreställningen om att vi gått in i en *andra modernitet* eller ett *posttraditionellt samhälle* (Mouffe 2008: 57). Denna idé knyter an till moderniseringsteorins föreställning om kumulativ utveckling där historien antas ha en linjär riktning mot ständig förnyelse och framsteg. När utvecklingen ses som linjär och autodynamisk framstår den även irreversibel. En konsekvens av denna föreställning är att det enda rimliga förhållningssättet till utvecklingen är att anpassa sig. Om politiken inte kan skapa utveckling och framsteg blir dess funktion istället att hantera den. Uppdelningen mellan traditionalism och modernitet gör även att skillnaden mellan höger och vänsterpolitik osynliggörs. De som inte vill anpassa sig till den avreglerade marknaden framstår som traditionalister och bakåtsträvare snarare än legitima kritiker av den rådande politiska ordningen (Mouffe 2008: 50).

Det sista utmärkande draget för det postpolitiska tillståndet är föreställningen om att skiljelinjen mellan höger och vänster tillhör det förgångna och att det finns en politik som gynnar alla. De traditionella klasskonflikterna ses som irrelevanta i den post-industriella föreställningsvärlden då människor anses ha blivit alltmer individualiserade. De motsättningar som finns i samhället anses botten i brist på utbildning och tolerans snarare än intressekonflikter. Politik i det post-industriella samhället handlar därför inte om att lösa konflikter mellan grupper utan om att lösa gemensamma problem, t ex. miljöproblem eller det kapitalistiska systemet

negativa bieffekter. Här är det värt att understryka att det kapitalistiska systemet visserligen inte betraktas som oproblematiskt, men att en annan typ av ekonomiskpolitisk ordning anses vara omöjlig.

Sammanfattningsvis kan avpolitisering enligt Mouffe förstås som ett tillstånd som karaktäriseras av följande antagande (Mouffe 2008: 41-65):

- I. antagandet om att samhällslig utveckling är en autodynamisk process som sker oberoende av politisk kamp;
- II. antagandet om en möjlighet att uppnå ett universellt och rationellt samförstånd (med konsekvensen att linjen mellan höger och vänster suddas ut) samt;
- III. antagandet om att politiken spelat ut sin roll då vi uppnått en andra modernitet

## 2.3 Språkets relation till politik

Hur etableras då de idéer som Mouffe beskriver som utmärkande för avpolitisering? För att förstå detta har jag tagit hjälp av Mouffes tidigare verk som hon skrivit tillsammans med Ernest Laclau. Utgångspunkten för Laclau och Mouffe (2001) är att språket har en avgörande betydelse för vår förståelse av oss själva och vår omvärld. Språket ska här inte förstås som en reflektion av en objektiv omvärld, utan som den process i vilken vår omvärld formas. Politik enligt Laclau och Mouffes definition är grunden i språklig process. Detta då språket sätter gränser för vad vi uppfattar som normalt, naturligt eller önskvärt (Laclau & Mouffe 2001: 97-114). Relationen mellan språk och politik kan förstås som att språkets betydelseskapande effekt får konsekvenser för den politiska praktiken. Statsvetaren Dalia Mukhtar-Landgren (2012: 23) begreppsliiggör denna relation genom att visa hur olika definitioner av begreppet rättvisa ger upphov till olika politiska praktiker:

”Det kan ses som rättvist att betala höga skatter, med argumentet att alla har samma rätt till en god levnadsstandard, men det kan också ses som orättvist att betala höga skatter, då alla istället bör ha rätt att behålla frukterna av sitt arbete. De olika begreppsdefinitionerna får olika återverkningar i för planering som politisk praktik (det faktiska utfallet). Om den första rättvisedefinitionen får genomslag så etableras och institutionaliseras en starkt progressiv beskattning. Om den andra definitionen vinner kampen om tolkningsföreträdet så minimeras istället skatterna.” (Mukhtar-Landgren 2012: 23)

Exemplet i citatet ovan sätter även fingret den andra centrala utgångspunkten för Laclau och Mouffes diskursteorier: omöjligheten i att skapa en permanent entydighet för ett begrepp. Enligt Laclau och Mouffe är varje försök att fixera ett

begrepps betydelse *kontingent*; den är *möjligt* men inte *nödvändig* (Winther Jørgensen & Phillips 2000: 32; Laclau och Mouffe 2001: 111, ). Varje begrepp och företeelse skulle med andra ord alltid kunna definieras annorlunda. Detta fenomen kallas av Laclau och Mouffe för ”the impossibility of closure” (Laclau och Mouffe 2001:122, Mouffe 2008: 25).

En konsekvens av att det inte går att låsa fast begreppens betydelse är att det pågår en ständig kamp om tolkningsföreträde i samhället. Kampen om tolkningsföreträde kallar Laclau och Mouffe för antagonism (2001: 115). Precis som Mouffe (2008: 11) hävdar i sin teori om *det politiska* (se avsnitt 2.2) utgör antagonism själva essensen i politiken och den sociala världen (Laclau & Mouffe 2001: 113). Antagonism skulle kunna förstås som alla de möjliga definitioner av ett begrepp (och därmed politiska handlingsalternativ) som uteslutits i en *artikulering*, det vill säga en fixering av ett begrepps mening (Laclau och Mouffe 2001: 115). Dessa uteslutna definitioner hotar diskursens strävan efter att uppnå entydighet eftersom de visar på att diskursens centrala begrepp kunde förstås på ett annorlunda sätt.

Att alla begrepp har en potentiell mångtydighet betyder inte att deras betydelse kan förändras från en dag till en annan. Diskurser beskrivs ibland som flytande, men detta bör enligt Mouffe inte tolkas som att deras betydelseskapande effekt är helt godtycklig. Snarare tenderar begrepps betydelse att sedimenteras över en längre tid. De definitioner som vi betraktar som rimliga eller förnuftiga blir efter en tid dominerande, denna stabilitet kallar Mouffe för hegemoni (Mouffe 2008: 17ff).

På grund av begreppsdefinitionernas kontingents – de är möjliga men inte nödvändiga – kommer den hegemoniska diskursen alltid löpa en risk att undermineras av andra potentiella betydelsebildningar, så kallade antagonister. Ett sätt att undvika detta hot och upprätthålla en stabil betydelsebildning är genom hegemoniska interventioner. En hegemonisk intervention beskrivs av Laclau som en kraftfull artikulation som syftar till att utplåna ett begrepps mångtydighet (Laclau 1993: 282f). Kraft bör i detta fall inte förväxlas med makt. Makt betraktas av Laclau och Mouffe i likhet med Foucault som produktiv. Med detta menar de att makten är den kraft och de processer som sakpar vår sociala omvärld och våra relationer till varandra. Makt ska med andra ord inte förstås som något man kan besitta eller utöva över andra (som begreppet kraft i hegemonisk intervention antyder). Makt enligt Laclau och Mouffes förståelse är själva förutsättning för det sociala (Laclau & Mouffe 2001, Mouffe 2008: 25). Som sociala varelser är vi beroende av att leva i någon form av ordning, annars skulle vi sväva runt i ett meningslöst vakuum. Makten verkar alltså genom att frambringa en bestämd ordning och samtidigt utesluta andra möjliga ordningar.

Sammanfattningsvis kan en *diskurs* förstås som en tillfällig fixering av begrepps betydelse inom en viss domän eller institution, till exempel en statlig myndighet, ett sjukhus eller en skola. I mitt fall är den domän som analyseras statliga myndigheter.

### 2.3.1 Operationalisering av centrala begrepp

Hur kan man då tillämpa diskursteori i en analys av politik som praktik? Ett sätt att förstå hur diskursiv makt verkar i den politiska domänen är genom att operationalisera begreppet *artikulation* i termer legitimering respektive

uteslutning av politiska handlingsalternativ. Diskursiv makt i form av legitimering verkar genom att framställa vissa politiska handlingsalternativ som förnuftiga, rationella eller nödvändiga. På motsatt sätt kan diskurser även verka genom att framställa politiska alternativ som irrationella, oförnuftiga eller omöjliga. Uppdelningen i legitimering och uteslutning ska här enbart förstås som en analytisk konstruktion. I praktiken är de två processerna sammanlänkade och sker simultant. För att använda sig av en sliten metafor kan de beskrivas som två sidor av samma mynt. Den legitimerande processen är resultatet av den uteslutande processen och vice versa. Varje gång ett visst politiskt handlingsalternativ legitimeras utesluts ett annat. Denna process kallas av Laclau och Mouffe för ekvivalens/skillnad och syftar till den dubbla process där ett begrepp ges en bestämd betydelse och samtidigt utesluter andra möjliga betydelser (Laclau & Mouffe 2001: 127ff). För att återgå till den teoretiska diskussionen ovan fixeras ett begrepps betydelse genom att det knyts samman med andra begrepp en ekvivalenskedja.

## 2.4 Diskursiv avpolitisering som idé och praktik

Min utgångspunkt är att politiska idéer har en avgörande betydelse för politik som praktik. Jag ser därför den institutionella avpolitiseringsprocessen som en effekt av den diskursiva. Denna position skiljer sig från flera avpolitiseringsforskare som tenderat att se institutionella förändringar som den avgörande faktorn för att förstå den hegemoniska ställning normpolitiken fått i en majoritet av världens utvecklade länder. Även bland de forskare som erkänner idéer och normers betydelse för ekonomiskpolitiska förändringar finns ofta en föreställning om att dessa är underordnade institutionella och materiella förändringar. Den historiska sociologen Greta Krippner uttrycker till exempel att ”ideational effects rests on what is actual material practises” (Krippner 2011: 145), medan statsvetaren Johannes Lindvall menar att upplösningen av den socialdemokratiska norm som länge präglat svensk ekonomisk politik troligen bottnade i en förändring av formella institutioner (Lindvall 2006: 269).

## 2.5 Verktyg för textanalys

Då Laclau och Mouffe inte ger några metodologiska riktlinjer har jag även valt att låna några av Norman Faircloughs verktyg för att analysera text<sup>1</sup>. Fairclough anger ett flertal olika angreppssätt för detta ändamål. I min studie har dock valt att begränsa mig till att analysera två aspekter av på grammatik: *transitivitet* och *modalitet*.

---

<sup>1</sup> I sin analys beskriver Fairclough diskursiv praktik som å ena sidan *text*, och å andra sidan *diskurs* (Fairclough 1995: 133, 189). I enighet med Laclau och Mouffes antagande om att diskursen är materiell (2001:108) ser jag språk, text, och diskurs som i grunden samma sak. Uppdelning bör därför enbart ses som analytisk konstruktion.

Att analysera *transitivitet* innebär att man undersöker hur händelser förbinds med subjektet och objektet i satsen (Fairclough 1995: 133, 147f). Genom att analysera transitivitet kan man se om händelser framställs som resultatet av en person eller grupps handlingar eller som något som uppstått oberoende av någon upphovsman. Meningen ”1985 *avreglerades* kreditmarknaden” är skriven i passiv form innehåller inte något subjekt vilket får själva avregleringen att framstå en händelse som uppstått av sig själv utan upphovsman. Att använda sig av transitivitet på det här sättet kan ha en avpolitiserande effekt då det döljer agencyn hos upphovsmannen vilket gör det svårt att ställa någon till svars. Detta har varit centralt i min analys då diskursiv avpolitisering handlar om att framställa den rådande ordningen som någonting som ligger bortom politikens räckvidd. En annan typ av språkanvändning som döljer eller tonar ned agencyn i en sats är *nominalisering*. Nominalisering innebär att man ombildar ett verb till ett substantiv. I meningen ”1985 skedde *en avreglering* av kreditmarknaden” har substantivet avreglering ersatt verbet avreglerades. Denna typ av meningar saknar både subjekt och objekt vilket döljer all typ av konflikt.

Modalitet betyder ”sätt”. Att analysera modalitet innebär att man ser till talarens grad av instämmande (affinitet med) i en sats (ibid: 146f, 154f). Skillnaden mellan olika modus kan illustreras i följande meningar: ”Ett ökat oberoende för riksbanken skulle kanske kunna bidra till en stabilare inflationsutveckling” och ”Ett ökat oberoende för riksbanken bidrar till en stabilare inflationsutveckling”. Den första meningen har ett tvekande modus och uttrycker en låg affinitet. Den andra meningen däremot uttrycker en mycket hög grad av affinitet. Talaren instämmer fullständigt med sitt påstående. Denna typ av modalitet kallas *kategorisk modalitet*, och indikerar att det som sägs eller skrivs är en ”sanning”. Att använda sig av en hög grad av modalitet en sats är med andra ord ett effektivt sätt att få ett en viss typ av politik som riktig eller nödvändig.

Modalitet kan också användas på ett objektivt och subjektivt sätt i en sats. Denna skillnad synliggörs i skillnaden mellan de båda meningarna ”det är nödvändigt” (objektiv modalitet) och ”vi anser att det är nödvändigt” (subjektiv modalitet). Att använda sig av objektiv modalitet kan förstärka legitimiteten för en viss typ av politik eller auktoriteten för en viss institution.

## 2.6 Metodologiska reflektioner

Denna uppsats tar sin utgångspunkt i en poststrukturalistisk och socialkonstruktivistisk ansats där kunskap ses som relativ snarare än objektiv (Neuman 2003: 15). En sådan kunskapssyn sätter vissa begränsningar för möjligheten att göra några förklarande anspråk. Om kunskapen får sin betydelse genom tolkning och social interaktion borde detta rimligtvis även gälla för den diskursanalytiska forskningen. Enligt Martin Hollis gör den relativistiska positionen att forskningsprocessen blir ”*a human institution, and, like all other institutions, needs to be understood from within*” (Hollis 2002: 254). Winther Jørgensen och Phillips intar en liknande position då de menar att forskningsresultaten alltid kommer att vara en tolkning av världen ”*bredvid alla andra möjliga representationer*” (Winther Jørgensen & Phillips 2000: 29).

Sammantaget medför en socialkonstruktivistisk ansats att sanning i objektiv bemärkelse inte anses kunna existera. Därför gör jag i min analys inte heller några anspråk på att komma fram till någon sådan.

Detta betyder dock inte att alla forskningsresultat är lika bra. Winther Jørgensen och Phillips (2000: 29) betonar att man som forskare i alla fall kan stärka sin validitet på olika sätt, till exempel genom upprätthållandet av intersubjektivitet. Detta är något jag försökt tillgodose genom att sträva efter att i möjligaste mån redovisa för de olika stegen i forskningsprocessen så att läsaren får en möjlighet att följa och granska det analytiska resonemanget.

## 3 Analys

### 3.1 Tre dimensioner av diskursiv avpolitisering

Burnham menar att den institutionella avpolitiseringsväxten växte fram i kölvattnet av avregleringarna av finans- och valutamarknaderna. Dessa ägde rum i Sverige år 1985, respektive 1989 (Eklund 2010: 275). Jag har därför koncentrat mitt analytiska fokus till 1990-talet.

Svensk ekonomisk politik under 1990-talet brukar beskrivas som en tid av radikala förändringar. Reformerna som drevs igenom under denna tid var många och perioden beskrivs ofta som ett omvälvande systemskifte (se för exempel Eklund 2010: 278f; Bergh 2009: 60). Bland annat reformerades skatte- och socialförsäkrings- och pensionssystemet (Bergh 2009: 68-73). Utifrån Burnhams kriterier framstår framförallt två reformer som karaktäristiska för institutionell avpolitisering: 1996 års budgetlag och 1998 års riksbankslag. Den första reformen kan ses som ett typexempel på Burnhams andra policytrend: *införandet av bindande regler som begränsar det politiska handlingsutrymmet*. Den nya riksbankslagen ser jag som ett typexempel på Burnhams första policytendens: *delegering av uppgifter från riksdagen till oberoende experter eller byråkrater* (Burnham 2001: 130). I den resterande delen av föreliggande avsnitt ska jag ge en närmare beskrivning av de båda reformerna för att visa på hur de överensstämmer med Burnhams teori.

#### 3.1.1 1996 års budgetlag

Lagen om budget drevs igenom 1996 med syftet att skärpa budgetdisciplinen (Prop. 1995/96:220). Detta skulle ske genom ett införande av 3-åriga budgetramar och årliga utgiftstak. Innan budgetlagen infördes var budgetprocessen i Sverige inte reglerad i lag. 1996 års reform ändrade på detta genom en rad föreskrifter. Bland dessa framstår framförallt 42 § och 8 § som symptomatiska för institutionell avpolitisering enligt Burnhams definition. 42 § slår fast följande: ”Finns det risk för att ett beslutat tak för statens utgifter eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, *skall* regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder” (Prop. 1995/96:220). Det som kan ses som anmärkningsvärt med denna formulering är att det finns en direkt uppmaning till att regeringen *skall* förhindra att budgetramarna överskrids. Det är med andra ord inte upp till regeringen att utifrån omständigheterna avgöra om en överskridning av budgeten är lämplig eller inte. Om Sverige skulle drabbas av en ekonomisk kris kan regeringen inte som tidigare besluta om att tillfälligt överskrida budgeten genom att öka den svenska

utlandsskulden. En konsekvens av detta är att regeringen framstår som tvingad att hålla nere offentliga utgifter och därför inte behöver stå till svars för de potentiellt negativa konsekvenser en stram budgetdisciplin kan få i form av sociala nedskärningar.

Den andra föreskriften, 8 § slår fast att: ”Regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte skall användas, om detta är motiverat till följd av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl.” En uppenbar konsekvens av denna föreskrift är att regeringen kan besluta om att hålla nere offentliga utgifter utan att behöva genomgå en obekväm debatt med riksdagen först.

Sammanfattningsvis verkar 42 § på ett avpolitiserande sätt genom att framställa regeringen som oförmögen att göra något åt sociala nedskärningar, medan 8 § tillåter regeringen att driva en impopulär politik utan att behöva genomgå en politisk debatt. Enligt Burnham kan båda dessa konsekvenser ses som att regeringen distanserar sig från den politik de för (Burnham 2001: 131).

### 3.1.2 Riksbankens oberoende

Beslutet om riksbankens ställning trädde i kraft 1999 och hade det uttalade syftet att stärka Riksbankens oberoende (se Prop. 1997/98:40). Detta skedde framförallt genom en förändring av dess ledningsstruktur. I den tidigare riksbankslagen hade Riksbanken letts av riksbanksfullmäktige utsedda av och bland riksdagsledamöterna. Den nya lagen medförde att ledningen och den beslutande maken över alla penningpolitiska områden överfördes till en direktion bestående av sex politiskt obundna tjänstemän med en mandattid på 6 år. Fullmäktige gavs istället en ”kontrollerande” funktion. Lagändringen innehöll även ett så kallat ”instruktionsförbud” som förbjöd alla andra myndigheter, inklusive riksdag och regering, att ge instruktioner till Riksbanken.

Den nya riksbankslagen är ett tydligt exempel på den andra avpolitiseringsstendens som Burnham beskriver: ett förflyttande av politiska avgöranden från riksdagen till en oberoende expertstyrd myndighet (Burnham 2001: 133). En skillnad från den brittiska kontext som Burnham analyserar är att den Svenska riksbanken hade ett betydande oberoende redan innan den nya riksbankslagen, i många avseenden större än de flesta andra europeiska länder (SOU 1993:20 s. 12). Detta gällde framförallt på det valutapolitiska området. Det som ansågs hindra myndighetens oberoende var framförallt valet av dess ledning, riksbanksfullmäktige, som hade den styrande makten över Riksbankens verksamhet (se Prop. 1997/98:40). Vissa förändringar hade redan gjorts med 1988 (1988:1385) års riksbankslag, som bland annat medförde att regeringen framtogs rätten att utse ordförande i riksbanksfullmäktige samt att beslut om ansvarsfrihet för fullmäktige skulle ligga på riksdagen istället för regeringen.

Trots att riksbankens oberoende i många avseenden var förhållandevis stort innan den nya riksbankslagen drevs igenom kan reformen ändå sägas ha medfört en avpolitiserande förändring. Reformen medförde en betydande begränsning av riksdagens inflytande över den monetära politiken, dels genom införandet av ett instruktionsförbud, men också genom att begränsa fullmäktiges ställning till en kontrollerande funktion.

## 3.2 Två fall av diskursiv avpolitisering

I föreliggande avsnitt har jag analyserat den politiska diskurs som artikulerades inom statliga myndigheter i anslutning till besluten att stärka riksbankens oberoende samt införa en budgetlag. I analysen har jag försökt kartlägga hur de tre antagandena som ligger till grund för avpolitisering som idé enligt Mouffe (se avsnitt 2.2) tar sig uttryck i diskursen.

För att återknyta till den diskursteoretiska diskussionen i kring makt som en uteslutande respektive legitimerande process (se avsnitt 2.3 och 2.3.1) kan artikulationen av de tre antagandena förstås som just en sådan process. Den vägledande frågan för detta avsnitt är därför: *Hur har begreppen utveckling, modernitet samt universalitet artikulerats i den undersökta diskursen?* I analysen kommer jag diskutera vilka konsekvenser dessa artikulationer får för den ekonomiska politiken som praktik, och därmed även besvara uppsatsens avslutade fråga: *Vilka konsekvenser får dessa artikulationer för den ekonomiska politiken som praktik?*

### 3.2.1 Antagandet om en autodynamisk utveckling

”Under de två senaste decennierna har synen på *stabiliseringspolitikens möjligheter genomgått stora förändringar*. Den förändrade synen har sin grund dels i *erfarenheterna från 1970- och 1980-talen*, dels i den *teoriutveckling* som samtidigt ägde rum.” (SOU 1993: 20 s. 166, min kursivering)

”Flera faktorer ligger bakom förslaget om ett ökade oberoende för Riksbanken; en *förändrad penningpolitisk miljö*, inhemska och utländska erfarenheter samt *modern nationalekonomisk forskning*.” (SOU 1993: 20 s. 166, min kursivering)

”De senaste årtiondenas *erfarenheter* och forskning har *påvisat* ett antal *mekanismer* som försvårar uppnåendet av de mål politiken syftar till.” (SOU 1997: 10 s. 48, min kursivering)

”Parallellt med den inhemska avregleringen av kreditmarknaden har *Sveriges utlandsberoende ökat till följd av fria kapitalrörelser och en ökad finansiell integration med omvärlden*. Möjligheten att utnyttja penningpolitiken i allokeringsspolitiska syften har till följd härav *kraftigt begränsats*” (SOU 1993: 20 s. 41, min kursivering)

I utredningarnas motivering till varför riksbankens oberoende bör stärkas finns en återkommande berättelse: Under 1980-talet ökade Sveriges ”utlandsberoende” till följd av ”fria kapitalrörelser och en ”ökad finansiell integration med omvärlden”. Även om ordet inte nämns explicit framträder här en specifik artikulation av

begreppet ”utveckling”. På grund av denna ”utveckling” har ”stabiliseringspolitikens möjligheter förändrats”, till exempel genom att möjligheten att ”utnyttja penningpolitiken i allokeringspolitiska syften begränsats”. Uttryckt i mindre nationalekonomiska termer så berättar denna utsaga att möjligheten att från politiskt håll påverka den ekonomiska politiken begränsats kraftigt.

Det som är anmärkningsvärt med denna historieskrivning är att den *utveckling* som beskrivs framställs som ett autonomt och externt händelseförlopp. Med detta menar jag att den beskrivs som om den skett oberoende av någon mänsklig handling. Detta sker framförallt genom användningen av en passiv verbform. I samtliga citat görs den ”förändrade utvecklingen” eller ”förändrade miljön” till subjekt i satsen. Detta gör att de ”förändrade möjligheter” för den aktiva ekonomiska politiken framstår som resultatet av en naturlig utveckling snarare än politiska förhandlingar. Jag menar att denna satsbyggnad är en effektiv form av avpolitisering då den osynliggör politikens roll i det händelseförlopp som beskrivs. Den *utveckling* man anger som orsaken till behovet av reformering beskrivs som om den var driven av en osynlig kraft bortom politikens kontroll. Citatet nedan belyser denna tendens i sin mest extrema form då det hävdas att de allokeringspolitiska uppgifter som Riksbanken tidigare haft har ”försvunnit”:

”De allokeringspolitiska uppgifter som kreditpolitiken hade under den period då Riksbanken använde reglerande medel har *försvunnit*.” (SOU 1993: 20 s. 166, min kursivering)

I detta sammanhang kan det vara värt att påminna om att de externa faktorer som åberopas i citaten faktiskt är resultatet av politiska beslut. Att kreditpolitikens allokeringspolitiska uppgifter ”försvunnit” orsakades av det politiska beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Eklund 2010: 276). Detsamma gäller den ”förändrade penningpolitiska miljö” som framhålls som en viktig orsak till att riksbankens oberoende bör stärkas i citat summer två ovan. Denna förändring orsakades åtminstone delvis av att Riksbanken avreglerade valutamarknaden 1989 vilket öppnade upp för friare kapitalrörelser och därmed också ett större beroende av privata valutaflöden över gränserna (ibid).

En konsekvens av att ekonomisk utveckling framställs som en process som pågår oberoende av politiska interventioner är att dessa framstår som överflödiga eller direkt skadliga. Det senare är en föreställning som är vanlig inom den nyliberala teoribildningen där statlig reglering av marknaden ofta setts som hinder för en optimalt fungerande marknadsmekanism. Den nyliberala ekonomen Milton Friedman har bland annat uttryckt att: ”The government solution to a problem is usually as bad as the problem.” (Friedman 1975: 6). Här vill jag understryka att antagandet om en autodynamisk utveckling inte innebär att all form av politisk praktik blir överflödig, snarare att politiken får en ny funktion i relation till marknaden och samhället i stort. Istället för en aktivt intervenerande och genererande roll i ekonomin, reduceras politiken till en form av hantering. Mukhtar-Landgren (2012) beskriver denna logik på följande vis:

”Ett antagande om intention öppnar för föreställningen att det är möjligt att generera framsteg med hjälp av planering. Utifrån ett antagande om immanens sker framsteg i princip av egen maskin,

och här blir istället planeringens roll att hantera dessa framsteg.”  
(Mukhtar-Landgren 2012: 99)

En andra konsekvens av att ekonomisk utveckling artikuleras som om den vore extern och autodynamisk är att den framstår som tvingande. När utvecklingen pågår bortom politikens kontroll blir hantering det enda möjliga sättet att agera. Alla alternativa sätt att agera skulle resultera i att utvecklingen fortsatte utan en och att man halkade efter. En autodynamisk utveckling kräver med andra ord en politisk anpassning. Denna bild förstärks ytterligare genom den frekventa användningen av orden *tvingades*, *måste* och *kräver* vilket illustreras i nedanstående citat:

”För att försvara växelkursen *tvingades* Riksbanken till drastiska om än temporära höjningar av räntenivån. 1992 *måste* även den fasta kronkursen överges.” (SOU 1993:20 s. 39, min kursivering)

”Ska vi lyckas med en trovärdig penningpolitik *med vår inflationshistoria krävs* förändringar av lagstiftningen i syfte att stärka Riksbankens oberoende.” (SOU 1996:158, s. 145, min kursivering)

”De samhällsekonomiska och statsfinansiella förutsättningarna har *utvecklats* på ett sådant sätt att det blivit *nödvärdigt* för regeringen att skaffa sig underlag för omprövning och omprioritering av statens utgifter.” (prop. 1995/96:220 s. 14, min kursivering)

### 3.2.2 Antagandet om modernitet

Antagandet om en autonom utveckling återfinns även i den politiska debatt som föregick besluten om att driva igenom de två reformerna. Här ges dock begreppet ytterligare en dimension, nämligen ett antagande om modernitet. Citaten nedan är representativa för en bild som återkommer frekvent i debatterna. Här framträder en bild av att den utveckling som skett är av ett slag som ”aldrig skett förut”. Med sig har den fört en ”ny tid” och en ”ny värld”.

”(M)ed den *förändring* som vi har sett av såväl politiken som den internationella ekonomin är det *tydligt* att vi *behöver nya redskap*. Nationerna har att försvara sin ekonomi på en marknad på ett sätt som *aldrig har skett förut*. (...) En enskild nation har att prövas inför sin totala ekonomiska politik på *ett helt nytt sätt*.” (Prot. 1997/98:74 3 §, Anf. 14, min kursivering)

”Jag förstår att människor kan uppleva att förändringarna i sig är problematiska, men den *nya tiden kräver nya redskap*. Detta är ett sådant. Därför är det rimligt att vi går den vägen.” (Prot. 1997/98:74 3 §, Anf. 18, min kursivering)

”Alternativet, en nationaliserad eller *instängd* ekonomi, måste ni ju beskriva om det är trovärdigt i en *ny värld, i en ny tid.*” (Prot. 1997/98:74 3 §, Anf. 21, min kursivering)

Det frekventa användandet av begreppsparet *ny tid* målar upp en bild av att den ekonomiska utvecklingen nått ett stadium i utvecklingen som inte liknar någon tidigare historisk period. Denna bild knyter an till moderniseringsteorins föreställning om en kumulativ och linjär utveckling mot framsteg och förnyelse. Med begreppsparet *ny tid* sker också en sammankoppling mellan föreställningen om utveckling och modernitet. Denna sammankoppling förstärker ytterliga bilden av utvecklingen som irreversibel; den nya tid som beskrivs är av ett slag som aldrig tidigare setts. Genom artikulationen av begreppsparet *ny tid* uppstår samtidigt en bild av en gammal tid, ett stadium i den linjära utvecklingen som aldrig kommer tillbaka. På samma sätt får den reform som debatteras (riksbankens ställning) betydelsen *nya redskap*, samtidigt som oppositionens förslag, antagonismen, får betydelsen *gamla redskap*.

Sammantaget sker en artikulation av begreppsparen *ny tid* och *nya redskap* som samtidigt ger upphov till de motsatta begreppsparen *gammal tid* och *gamla redskap*. På så sätt framställs riksbankens oberoende som något nytt medan oppositionens krav på ett större politiskt inflytande över den monetära politiken framstår som omoderna och förlegade. Denna bild förstärker ytterliga föreställningen om att en anpassning av den ekonomiska politiken är nödvändig (”nya tider kräver nya redskap”).

Bilden av oppositionens politik som traditionell och förlegad förstärks ytterligare genom att den explicit sammankopplas med begreppen *tradition* och *bakåtsträvande*. Detta yttrar sig framförallt i försöken att avfärda motståndarna i debatten varje gång de ger uttryck för en ett förslag som visar på att en annan förståelse än den dominerande utvecklingsutsagan är möjlig. Citatet nedan illustrerar denna tendens:

”Här tycker jag att det vore spännande om Miljöpartiet vill föra en konsekvent dialog eller debatt och faktiskt ge sig in i den här typen av frågor så att man inte hamnar litet för mycket i ett *bakåttänkande.*” (Prot. 1997/98:74 3 §, Anf. 43, min kursivering)

Denna explicita sammankoppling av oppositionens förslag och begreppet *bakåtsträvande* kan betraktas som ett sätt att med kraft upplösa oppositionens antagonismer. Jag ser denna typ av agerande som ett exempel på hegemoniska interventioner som gång på gång försöker utesluta alla möjliga tolkningar utveckling som artikuleras i oppositionens motförslag.

### 3.2.3 Antagandet om en utveckling som gynnar alla

Genom att sammanknyta handlingsalternativen *ökat oberoende för riksbanken* och *lagstadgad budgetdisciplin* med begreppsparat ”ny tid” framstår de föreslagna reformerna som en del av en naturlig utveckling. Samtidigt uppstår en ekvivalens/skillnadslogik där de andra handlingsalternativen framställs som förlegade och därmed utesluts. En annan konsekvens av denna process är att

uppdelningen mellan höger- och vänsterpolitik framställs som en fråga om modernisering och utveckling. Denna skillnadslogisk flyttar fokus från att den ”nya politiken” som föreslås i många avseenden har mycket gemensamt med en traditionell marknadskonform högerpolitik som prioriterar inflation framför sysselsättning och syftar till att reducera det politiska inflytandet över den ekonomiska politiken. När oppositionens handlingsalternativ bortdefinieras som förlegade framstår den ”nya” marknadskonforma politiken inte längre som en politik som gynnar en viss grupp i samhället utan som en politik alla tjänar på. Denna bild förstärks ytterligare genom att man explicit hävdar att den politik som föreslås en politik ”för landet” eller ”alla välfärd”. På samma sätt framställs de alternativa handlingsalternativen som en politik ”som alla förlorar på”. Detta är en återkommande bild i såväl utredningarna som de politiska debatterna. Tendens åskådliggörs i nedanstående citat:

”Demokrati är just att fatta sådana *beslut som är bra för landet* (...) Många av oss tycker att det är oerhört positivt att vi *insett* att det är en *ny tid, en ny värld*. Nya resurser och nya redskap behövs i politiken (riksbankens oberoende), och de behöver i hög grad vara gränsöverskridande.” (Prot. 1997/98:74 3 §, Anf. 16, min kursivering)

”Statens verksamhet är omfattande. Det är nödvändigt att den utförs på ett sådant sätt att den i sina olika former kan lämna ett så gott bidrag som möjligt till *välfärden* och *samhällsutvecklingen*. Det betyder bl.a. att den statliga tjänsteproduktionen måste bedrivas *effektivt* samt att skatter och transfereringar är utformade på ett sådant sätt att *välfärds- och tillväxtmålen främjas*.” (prop. 1995/96:220 s. 13, min kursivering)

”(e)n lösligare modell, som innebär större möjligheter för politikerna t.ex. i ett utskott att spendera pengar som inte finns. Vi kan för vår del inte tycka att det är någon egentlig poäng med detta. Det finns ju här historiska erfarenheter att blicka tillbaka på. Det finns alltså ett mycket tydligt samband mellan en lösligare budgetprocess och större underskridanden, något som *alla förlorar på i längden*.” (Prot. 1996/97:25 § 5 anf. 108, min kursivering)

Föreställningen om att det finns ett politiskt handlingsalternativ som gynnar alla döljer det faktum att den politik som förespråkas framförallt är en anpassning till marknaden. En annan konsekvens av denna artikulation är att den omöjliggör en subjektsposition från vilken den föreslagna politiken kan kritiseras. För att återknytta till den teoretiska diskussionen kring *det politiska* i avsnitt 2.2, kan avpolitisering enligt Mouffe förstås som ett omöjliggörande av konflikt. En förutsättning för att fruktbar konflikt är enligt Mouffe möjliggörandet av kollektiva identiteter, en åtskillnad mellan ett vi och ett de som gör intressekonflikter begripliga (Mouffe 2008: 52). Dessa identiteter fyller en central funktion i politiken enligt Mouffe då de ”håller den demokratiska konfrontationen vid liv” (ibid: 13). Därför menar hon också att demokratins uppgift inte är att övervinna konflikter

genom att frambringa konsensus utan att ”konstruera dem på ett sätt som håller liv i den demokratiska diskussionen” (ibid).

## 4 Avslutande diskussion

I denna uppsats har jag undersökt avpolitiserings som en institutionell och idémässig förändring i svensk ekonomisk politik under 1990-talet. Inledningsvis ställde jag mig de tre frågorna: (i) *Vilka reformer karaktäriserade avpolitiserings som politisk praktik i Sverige?*; (ii) *Hur tog sig avpolitiserings som idésfär uttryck i den ekonomiskpolitiska diskurs som producerades i anslutning till de reformer som är karaktäristiska för avpolitiserings?*; samt (iii) *Vilka konsekvenser fick dessa idéer för ekonomisk politik som praktik?*. I föreliggande diskussion kommer jag sammanfatta mina resultat och återknyta dem till uppsatsens frågor.

Uppsatsens första fråga besvarades i analysens första del där jag visade att avpolitiserings som politisk praktik i Sverige tog sig uttryck i framförallt två reformer under 1990-talet: införandet av en lagstadgad budgetdisciplin och riksbankens oberoende. De båda reformerna kan ses som typexempel på de policytendenser Peter Burnham (2001) utarbetat i sin teori om institutionell avpolitiserings: *införandet av bindande regler som begränsar det politiska handlingsutrymmet* respektive *delegering av uppgifter från riksdagen till oberoende experter eller byråkrater* (Burnham 2001: 130). Dessa reformer utgör även de fall som ligger till grund för den empiriska analys som syftar till att besvara uppsatsens andra och tredje fråga.

I analysens andra del har jag visat att den diskurs som artikuleras i anslutning till de två institutionella reformerna karaktäriserades av tre antaganden som tillsammans bildar grunden för avpolitiserings som idé. Det första antagandet är att *utveckling är en autodynamisk och självgående process* som sker oberoende av politisk intervention. Artikulationen av detta antagande sker genom att man underdriver eller helt utelämnar beskrivningen av den politiska agencyn bakom de ekonomisk-politiska händelseförlopp som föranlett de föreslagna besluten. De händelser som hänvisas till för att motivera riksbanken oberoende och den nya budgetlagen beskrivs i första hand som externa och oberoende av politisk handlingskraft. Ett exempel är användningen av faktorerna ”utlandsberoende” och ”fria kapitalrörelser”. Att den ”utveckling” man pratar om är sammanknuten med medvetna politiska beslut, såsom de omfattande avregleringarna av kredit och valutamarknaderna som ägde rum under 1980-talet, framgår sällan eller aldrig. Avregleringarna framstår som ett naturfenomen snarare än resultatet av en medveten ekonomisk policy.

Det andra antagandet som artikuleras är att utvecklingen fört med sig *en ny tid eller ny värld som aldrig tidigare setts, en slags andra modernitet* som kräver nya redskap och sätt att hantera ekonomin. Denna artikulation sker framförallt genom en sammankoppling mellan handlingsalternativen *riksbankens oberoende* och *budgetlag* med begreppen ”modernisering” och ”ny”. I samband med denna artikulation framstår också alla andra handlingsalternativ som traditionella och förlegade. Alternativa sätt att bedriva ekonomisk politik blir därför någonting tillhör det förflutna.

Sammantaget sker den diskursiva avpolitiserings av frågan om riksbankens

ställning och en lagstadgad budgetdisciplin genom att de faktorer man hänvisar till för att motivera besluten beskrivs som skeenden som ligger bortom politikernas kontroll, samt genom att man artikulerar dikotomin modern/traditionell vilket gör det möjligt att avfärda alternativa handlingsalternativ som förlegade.

Vilka konsekvenser får då artikulationen av dessa antagande? När ekonomisk utveckling framställs som något som sköter sig själv medför det att politisk planering och reglering av ekonomin framstår som onödig, överflödigt eller direkt negativ. Politikens uppgift blir därmed i första hand hantera snarare än att generera ekonomisk utveckling vilket jag visat i avsnitt 1.2.1. Denna effekt förstärks ytterligare genom att de politiska handlingsalternativen framställs som en fråga om utveckling och modernisering snarare än en intressekonflikt mellan samhällsklasser (se avsnitt 1.2.2). Att framställa politiska handlingsalternativ som en fråga om modernisering gör det möjligt att avfärda och utestänga alternativa lösningar på ekonomiska problem. Detta illustreras i de partipolitiska debatter som analyserats, där motståndarna till de föreslagna reformerna bemöts som hopplösa *bakåtsträvare*. Genom att artikulera riksbankens oberoende som en fråga om utveckling kan kraven på ett bibehållet politiskt inflytande över penningpolitiken avfärdas som utvecklingsfientliga snarare än legitima motförslag.

## 5 Referenser

### 5.1 Litteratur

- Berg, Andreas (2009). *Den kapitalistiska välfärdsstaten*. Stockholm: Nordstedts akademiska förlag.
- Blinder, Alan (1997). *Is Government Too Political?*. *Foreign Affairs* 76: 115-126
- Brunsson, Nils (1998) *Politisering and företagisering* s. 253-274 i Lind, Rolf – Arvidsson, Göran (red.) *Ledning av företag och förvaltningar: förutsättningar, former, förnyelse*. Stockholm: SNS förlag
- Eklund, Klas (2010). *Vår ekonomi*. Lund: Studentlitteratur
- Fairclough, Norman (1995). *Critical discourse analysis – the critical study of language*. Edinburgh: Longman
- Friedman, Milton (1975). *An Economist's Protest*. Thomas Horton & Daughters
- Flinders, Matthew, Buller, Jim (2006). *Depoliticisation*. *British Politics*, 1: 3, 293–318
- Flinders, Matthew - Wood, Matt (2014). *Rethinking depoliticisation: beyond the governmental*. *Policy & Politics*. Vol 42, no 2 pp. 151-70
- Hollis, Martin (2002). *The Philosophy of the Social Science*. Cambridge University Press
- Jenkins, Laura (2011). *The Difference Genealogy Makes: Strategies for Politicisation or How to Extend Capacities for Autonomy*. *Political Studies*, vol. 59, 156–174
- Robert O. Keohane - Helen V. Milner (1996). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press
- Krippner, Greta. (2011). *Capitalizing of Crisis – The Political Origin of The Rise of Finance*. Cambridge: Harvard University Press
- Lindvall, Johannes. (2006). *The Politics of Purpose. Swedish Economic Policy*

*After the Golden Age. Comparative Politics* 38:3 253-272

Laclau, Ernesto – Mouffe, Chantal (1985/2001) *Hegemony and Socialt Strategy: Towards a radical democratic politics*. London: Verso

Laclau, Ernesto (1993). *Power and representation*, i M. Poster (red.) *Theory and Contemporary Culture*. New York: Columbia University Press.

Mukhtar-Landgren, Dalia (2012). Planering för framsteg och gemenskap – om den kommunala utvecklingsplaneringens idémässiga förutsättningar. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Mouffe, Chantal (2008). *Om det politiska*. Hägersten: Tankekraft förlag

Neumann, Iver, (2003). *Mening, materialitet och makt*. Lund: Studentlitteratur.

Reich, Robert (1991). *The work of Nations: Preparing Ourselvs for 21st Centruiry Capitalism*. New York: Vintage.

Ryner, Magnus (2002). *Capitalist Restructuring, Globalization and the Third Way - Lessons from the Swedish Model*. London: Routledge.

Watson, Matthew. - Hay, Colin. (2004) *Political Economy of New Labour'*, Policy and Politics, 30 (4): 289-305

Winther Jørgensen - Marianne - Louise Phillips (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Studentlitteratur: Lund.

World Bank Poverty Data (2014-08-07). Tillgänglig på: <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/ARG>

## 5.2 Offentligt material

Prop. 1995/96:220, Lagen om budget

Prop. 1997/98:40, Riksbankens ställning

Prot. 1997/98:74 3 §, Riksdagens snabbprotokoll 4 mars 1998

Prot. 1996/97 5 §, Riksdagens snabbprotokoll 6 november 1996

SOU 1993:20, Riksbanken och prisstabiliteten

SOU 1997:10, Ansvaret för valutapolitiken

SOU 1996:158, EMU-utredningen

Sveriges radio (2014-07-08). P1-morgon: *Argentina nära statskonkurs*