

En självständig riksbank

- En diskursanalys av den offentliga debatten om Riksbankens styrning 15 år senare

Hedvig Wrede
Wallentin Richardsson

Abstract

Frågan om vem som ska styra Riksbanken verkar vara ett avslutat kapitel; sedan 1999 är Riksbanken självständig och Riksbanksdirektionen har det operativa ansvaret för penningpolitiken. Självständigheten verkar idag självklar då såväl dagstidningsdebattörer som politiker ytterst sällan ifrågasätter institutionens unika självbestämmande. Men vad händer när idén om att experter bör ansvara för penningpolitiken blir så dominerande att den institutionaliseras och avpolitiserar?

Denna diskursanalys vill blottlägga de maktstrukturer som kan anses begränsa den offentliga debatten om Riksbankens självständighet. I linje med Laclau och Mouffes kritiska teori om diskursiv makt vill vi visa på den meningsskapande makten i all social praktik.

Det råder en ständig kamp om demokratibegreppets definition. Denna närmast osynliga kamp, som förs på det diskursiva planet, har resulterat i en offentlig debatt präglad av konsensus, begränsad av den dominerande nyliberala diskursen. Denna uppsats presenterar bristen på radikalt alternativa politiska visioner som en möjlig förklaring till den avpolitisering vi ser idag.

Nyckelord: demokrati, nyliberalism, hegemoni, diskurs, avpolitisering, experter, konsensus

Antal ord: 9515

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| 1 Inledning | 1 |
| 1.1 Tidigare forskning..... | 4 |
| 2 Metod | 6 |
| 2.1 Avgränsing..... | 6 |
| 2.2 Material..... | 7 |
| 3 Riksbankens organisation | 8 |
| 3.1 Expert..... | 8 |
| 4 Teori | 10 |
| 4.1 Diskurs..... | 10 |
| 4.2 Antagonism..... | 11 |
| 4.3 Nod..... | 11 |
| 4.4 Hegemoni..... | 12 |
| 4.5 Exempel..... | 12 |
| 5 Analys | 14 |
| 5.1 Dagens Nyheter..... | 14 |
| 5.2 Svenska Dagbladet..... | 16 |
| 5.3 Riksdagsdebatter..... | 18 |
| 5.3.1 Riksbankens förvaltning 2012..... | 19 |
| 5.3.2 Riksbankens förvaltning 2013..... | 19 |
| 5.3.3 Utvärdering av penningpolitiken 2011-2013..... | 21 |
| 5.3.4 Utvärdering av penningpolitiken 2012-2014..... | 22 |
| 5.3.5 Riksbankens förvaltning 2014..... | 23 |
| 5.4 Konsensus..... | 23 |
| 5.5 Avpolitisering..... | 24 |
| 5.6 Avslutning..... | 25 |
| 6 Referenser | 27 |
| 6.1 Primärmaterial..... | 27 |
| 6.2 Sekundärmaterial..... | 28 |

1 Inledning

Demokratins betydelse, och vilken roll begreppet ska spela i samhället, är långt ifrån given. Begreppets positiva laddning har lett till att politiska ledare världen över säger sig företräda ett demokratiskt styrelseskick även om verkligheten i många fall visar på brister i demokratins innehåll (Crouch, 2004:1ff). I Sverige används begreppet som honnörsord när politiker, och andra aktörer, försöker klä sina visioner i ordalag få människor kan motsätta sig.

Man kan inte i svensk debatt förkasta demokrati utan termens positiva värdeladdning gör att man tvingas böja till begreppet så att det passar på det egna samhällsidealet (Boréus, 1994:90).

Ernesto Laclau och Chantal Mouffe hävdar i sin bok *Hegemony and Socialist Strategy - Towards a Radical Democratic Politics* (2001) att vår samtid karaktäriseras av ständig utveckling och förändring. Globalisering och en allt snabbare teknologisk utveckling har resulterat i blixtsnabb kommunikation, internationellt nätverkande och en värld i konstant flux. I denna pluralistiska värld skapar subjekten och idéerna varandra. Något som händer på ena sidan jordklotet inspirerar händelser på den andra. Utan en enda totalitär världsordning eller ett statistiskt system, likt medeltidens ståndssamhälle, kan ingen idé tas för given. Denna öppenhet, detta tvivel, gör att idéer om hur samhället bör organiseras eller hur vissa fenomen bör förstås artikuleras av olika sociala grupper vars intressen ofta står i konflikt med varandra. Det är i denna kontext, full av motsättningar och förändring, som dominerande maktrelationer har potential att utvecklas (Laclau - Mouffe, 2001:138). Denna utveckling aktualiserar en rad problem, inte minst för demokratin. Vad händer när vissa idéer blir dominerande till den grad att de institutionaliseras och avpolitiserats?

År 1999 lade riksdagen formellt över ansvaret för den svenska penningpolitiken på Sveriges Riksbank. Det finns förvisso demokratiskt formulerade krav på folklig insyn och transparens i Riksbankens arbete men från och med Riksbankens självständighet ligger penningpolitiken utom direkt räckhåll för de svenska väljarnas påverkan. Att kontrollera värdet på den svenska kronan och bevaka tillväxten i det svenska samhället är i dag en uppgift endast för utbildade ekonomer (Sveriges Riksbank, 2011). Att en tidigare politiskt styrd myndighet idag är självbestämmande aktualiserar en rad viktiga politiska frågor: Vilka samhällsområden bör omfattas av demokratin? Håller demokratin på att bli opraktisk till den grad att den inte längre är önskvärd?

Det finns vissa som länge hävdat att någon form av expertstyre är att föredra. Folkvalda representanter antas helt enkelt sakna den kompetens som krävs för att

kunna ta strategiska och genomtänkta beslut inom vissa områden (Schumpeter (1942), 2009:215). Andra menar att just Riksbankens styrning bör separeras från politiken mot bakgrund av den långsiktighet som måste genomsyra arbetet för att bringa stabilitet till det ekonomiska systemet (Ingves, 2007). Att vi idag litar till experter istället för våra folkvalda att styra en av de myndigheter som, genom styrräntan på många sätt kan sägas påverka alla medborgares liv, är en tydlig markör för den tid vi lever i.

Kristina Boréus visar, i sin bok *Högervåg: nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989* (1994), hur nyliberala idéer på 80-talet slår igenom i svensk politik efter ett decennium präglad av ekonomiska svårigheter. Som ett svar på 70-talets höga arbetslöshet och industriella kris väljer den borgerliga regeringen i början på 80-talet att till viss del överge den keynesianska ekonomiska politik som dittills kan sägas varit en central del i den svenska modellen. Den statliga apparaten bantas och marknadskrafter tillåts styra i allt högre utsträckning (Boréus, 1994:50). Efter valet 1982 kommer åter Socialdemokraterna till makten men nu med en ekonomisk politik som har många nyliberala drag. Avregleringar av kreditmarknaden, privatiseringar och nedskärningar i den offentliga servicen innebar, enligt dåvarande finansminister Kjell-Olof Feldt (S), det sista steget i en ideologisk reträtt som pågått i flera år (Boréus, 1994:52).

Nyliberalism kan skisseras översiktligt och kortfattat genom att presentera dess hörnstenar. Normativa ställningstaganden om värdeladdade begrepp fångar dess kärna (Boréus, 1994:72). Ideologin kan i mångt och mycket sägas kretsa kring en negativ syn på frihet och rättigheter. Negativ frihet innebär frånvaron av hinder eller tvång. För nyliberalismen är yttre tvång det som hindrar individer att förverkliga sig själva och därigenom indirekt hindrar samhället från att blomstra (Boréus, 1994:86). Individen är således okränkbar. Vi existerar åtskilda från varandra och ingen får offras för någon annan (Boréus, 1994:83). Staten ska försvara medborgarnas rättigheter och därmed förhindra att människors privata sfärer kränks eller, enligt de mest radikala, hålla sig undan och låta marknadens osynliga hand styra (Boreus, 1994:72-79). Marknaden utgör en central komponent i den nyliberala samhällskroppen. Det finns en tro på det kapitalistiska systemet som vilar på en nyttomaximerande och rationalistisk människosyn (Boréus, 1994:80-84). Om marknaden är en central beståndsdel av samhällsbygget så är äganderätten dess solida grund. Denna beskrivs som ett sätt att bevara freden för att ”olika människor har olika målsättningar samtidigt som det inte finns tillräckligt av allt som alla vill ha” (Boréus, 1994:85). Rättvisa ses ur ett processperspektiv. Istället för att tillämpa den så kallade aktualitetsprincipen som innebär att rättvisa skapas genom resursfördelning, via något slags normativ mall i stil med att alla som arbetar också ska tjäna tillräckligt för att ha tak över huvudet och mat på bordet, framhåller nyliberalismen att en fördelning är rättvis om den sprungit ur ett system som fungerar som det ska. Med andra ord är fördelningen rättvis så länge inga lagar bryts eller fusk förekommer (Boréus, 1994:86f). Jämlikhet ses på ett liknande sätt då vägen till framgång anses ligga öppen för

alla. Så länge individens rättigheter är skyddade och alla kan förverkliga sig själva har alla också samma möjlighet att göra karriär (Boréus, 1994:88). Den nyliberala demokratisynen springer ur synen på människor som rationella och nyttomaximerande individer. Lika mycket präglas den av den nyliberala kampen för att förhindra att individens rättigheter kränks. Ett nyliberalt ideal för det politiska systemet innebär därför att konsensus råder. Genom dialog kan vi nå kompromiss som alla godkänner. Utan konsensus förtrycker majoriteten individen (Boréus, 1994:88f).

Dessa, nyliberalismens hörnstenar, hör ihop och beror av varandra. Det är utifrån detta viktigt att inte bara försvara en utan alla delar. I ett demokratiskt samhälle, där inga auktoritära metoder anses legitima, kan ordning istället upprätthållas genom kontroll över definitionen av centrala begrepp som frihet, rättvisa och jämlikhet. Om frihet istället för frånvaron av tvång skulle definieras positivt, som en möjlighet att skapa sig ett fullgott liv, skulle den privata äganderätten vara hotad. En sådan definition av frihet skulle sannolikt innebära en stor statsapparat som kan ombesörja den omfördelning av resurser som krävs för att värna människors frihet (Boréus, 1994:96f). Likt dominobrickor beror på så sätt alla delar av varandra.

Högervågen på 80-talet framhålls som ett internationellt fenomen och Margaret Thatcher beskrivs som en av nyliberalismens starkaste företrädare. Hon strävade efter att stå för det sunda förnuftet. Genom att ersätta politiken med moral framstår alternativ som bättre eller sämre istället för olika politiska visioner. Den politiska dimensionen suddas därmed ut och ersätts av närmast logiska lösningar på samhällets styrning (Boréus, 1994:102).

Sveriges penningpolitiska utveckling med en självständig riksbank går i linje med den ekonomisk-politiska utvecklingen i resten av Europa. I slutet på 80-talet och början på 90-talet växte antalet självständiga centralbanker avsevärt världen över och idag är det vedertaget att regleringen av penningvärdet är en uppgift ämnad för självständiga centralbanker (Issing, 2006:66). Tyskland har inom penningpolitiken stått som starkt exempel för övriga Europa med en av världens mest stabila valutor och mest utvecklade självständiga centralbankssystem (Issing, 2006:68). Maastrichtfördraget som trädde i kraft 1993 hade stor inverkan på den penningpolitiska utvecklingen i Europa. Fördraget satte upp nya institutionella ramar för penningpolitik i euro-zonen och Europeiska Centralbanken (ECB) inrättades. Tillsammans med de nationella centralbanker som infört euron bildade ECB det så kallade eurosystemet, med prisstabilitet som högsta målsättning. Centralbankerna blev stommen i den nya penningpolitiken (Issing, 2006:67).

Mot bakgrund av Boréus högervåg och utvecklingen inom synen på styrningen av penningpolitiska institutioner i Europa har det för oss rests en misstanke om att den offentliga diskussionen kring Riksbankens självständighet idag präglas av konsensus kring den ordning som nu råder. Vi vill analysera den diskurs som kan sägas ha en dominerande ställning i den offentliga debatten. Detta vill vi göra för att blottlägga de maktrelationer som skapar diskursen och därigenom belysa den underliggande struktur som utgör förutsättningen för vissa

idéers dominans över andra. Genom att kartlägga den offentliga debatten hoppas vi därefter kunna uttala oss om huruvida konsensus råder och vad denna i sådana fall kan bero på.

- Hur ser den offentliga debatten om Riksbankens självständighet ut?
- Vad kan förklara den konsensus som vi tror oss se i frågan om Riksbankens självständighet i den offentliga debatten?

1.1 Tidigare forskning

Ett exempel på forskning om självständiga risksbanker utgörs av Ottmar Issings artikel *Central bank independence – economic and political dimensions* (2006). Här argumenterar Issing för riksbankers självständighet och självständighetens betydelse för ett stabilt ekonomiskt klimat. I kontrast till Issings aktörsfokuserade undersökning intresserar vi oss mer för de bakomliggande strukturer som resulterar i att en självständig riksbank ses som självklar. Colin Crouch myntade begreppet ”post-democracy” i sin bok med samma namn från 2004. Begreppet syftar till den demokratimodell som han menar präglar vår samtid. Den stora majoriteten av befolkningen i dagens demokratier förblir enligt Crouch passiv förutom vid valtillfällen och politiken är i själva verket bara en förhandling mellan de folkvalda och några få elitgrupper som främst företräder kapitalet. Crouch vill problematisera demokratibegreppet och belysa hur demokrati inte bara har ett organisatoriskt element utan även innebär vissa värden som bör genomsyra alla delar av ett samhälle (Crouch, 2004:19f). Chantal Mouffe beskriver hur en annan del av forskningen, ledd av sociologer som Ulrich Beck, påpekar att vi idag lever i en värld som inte är anpassad för den traditionella politiska modellen som kretsar kring motsättningar mellan sociala grupper och därmed mellan olika politiska visioner. Denna nya tid innebär nya förutsättningar för vad politik kan och bör vara. Becks teori kretsar enligt Mouffe kring individen och samförstånd. Han menar att den moderna människan vet att det inte finns något som är absolut sant eller falskt. Eftersom ingen anser sig sitta på någon objektiv sanning kommer tidigare konfliktlinjer kunna monteras ner genom resonerande dialog individer emellan. Politik idag bör istället för att representera motsättningar handla om att upprätta nya forum där experter, politiker, företagsintressen och vanliga medborgare kan nå konsensus (Mouffe, 2008:41-46).

Den forskning vi fokuserat på präglas närmast av en kritik mot denna syn på människan och samhället. Denna forskning koncentrerar sig på att dekonstruera rådande normer och övertygelser för att på så sätt blottlägga det maskineri som resulterat i ett likriktat samhälle där politiken ersatts av tekniska lösningar och politiker ersatts av experter. Peter Burnham förstår fenomenet avpolitisering som en medveten politisk strategi. Ett sätt för makthavare att distansera sig ifrån

kontroversiella politikområden (Burnham, 2014:195). Flinders och Wood anlägger ett tydligare maktperspektiv där de fokuserar mer på hur avpolitiseringskonstrueras socialt. De försöker kartlägga tidigare avpolitiseringsforskning och urskiljer där tre olika strömningar: *governmental depoliticisation*, *societal depoliticisation* och *discursive depoliticisation*. De menar att den dominerande forskningen på området huvudsakligen kretsar kring *governmental depoliticisation*, men att denna typ av analys inte går lika djupt om de två övriga perspektiven uteblir (Flinders – Wood, 2014:156). Istället för att stanna vid det rent statsfixerade granskandet av teknokratiska styrelseskick och politikernas reträtt från vad som tidigare var politiska arenor, fokuserar *societal depoliticisation* och *discursive depoliticisation* på underliggande maktrelationer och språkbruk (Flinders – Wood, 2014:160f). *Discursive depoliticisation* är den strömning vi har valt att sluta oss till. Det denna gren inom avpolitiseringsforskningen vill undersöka är hur språkbruk används för att skapa en bild av nödvändighet, oföränderlighet och fatalism genom att dölja, negligera eller radera alternativa möjligheter (Flinders – Wood, 2014:161f).

Chantal Mouffe, en av de mest högljudda motståndarna till Beck, redogör för riskerna med ett samhälle utan motstridiga politiska visioner i sin bok *Om det politiska* (2008). Hon menar att politikens uppgift är att representera de motstridiga intressen som ligger i människans sociala natur för att på så sätt omvandla antagonism, våldsamma motsättningar, till agonism, motsättningar på den politiska arenan (Mouffe, 2008:27f).

Maria Hedlund (2014) har skrivit en avhandling om experter som visserligen är skriven med fokus på demokratiska aspekter inom bioetiken men som vi anser behandla samma problematik som vi intresserar oss för, det vill säga hur vi förhåller oss till experter och experters ställning i samhället. Vår studie hämtar inspiration och tankegodis från alla ovan nämnda samtidigt som vi hoppas bidra med något nytt till forskningen om avpolitiserings och diskursiv makt genom att fokusera på ett väl avgränsat område i tid och rum.

2 Metod

Genom att undersöka hur den offentliga debatten om Riksbankens självständighet sett ut de senaste åren hoppas vi kunna blottlägga ett mönster. Vi vill ta tempen genom en diskursanalys utformad i Chantal Mouffes och Ernesto Laclaus idétradition (2001). Då vi ansluter oss till deras epistemologiska uppfattning blir denna metod den mest givande. Alla sociala relationer rör sig inom ramen för diskurser och det är därför genom att analysera diskursen som vi kan nå kunskap om människors verklighet. Styrkan i denna metod ligger i att den inte bygger på absoluta värden och av naturen givna egenskaper. Istället vill vi fokusera på språkets definierande, meningsskapande, roll och på så sätt blottlägga de diskursiva maktstrukturer som präglar den offentliga debatten om Riksbankens styrning (Laclau - Mouffe, 2001:111). Genom att analysera ett urval av Dagens Nyheter och Svenska Dagbladets debatt- och ledarsidor samt ett antal riksdagsdebatter vill vi skapa oss en uppfattning om hur vi talar om Riksbankens styrning idag. Vi avgränsar vår studie till att analysera den samtida offentliga debatten och har en ambition att i slutet av vår analys höja blicken och kommentera de maktstrukturer som vi, utifrån vår teori, anser genomsyra samhället.

Vid djupläsning av tidningsartiklarna har vi letat efter markörer som pekar på de politiska ställningstaganden som skribenterna framför. Samma princip gäller för riksdagsdebatterna vilka vi både lyssnat på och närläst via riksdagens protokoll i hopp om att utläsa hur de olika politikerna positionerar sig i frågan.

2.1 Avgränsning

Enligt Ernesto Laclau och Chantal Mouffe är vårt samhälle uppbyggt av föränderliga sociala relationer, där alla identiteter skapas i förhållande till andra och ständigt formas på nytt. Eftersom objektivitet på detta sätt inte existerar ter sig samhället för komplext för att kunna generalisera i någon vidare mening. Vi måste undersöka specifika relationer och enstaka områden i detalj för en meningsfull analys (Laclau - Mouffe, 2001:111). Utifrån detta har vi valt att fokusera på den offentliga debatten om Riksbankens styrning, snarare än en bredare ekonomisk diskurs. Även vårt urval av debattinlägg är tämligen snävt och djuplodande snarare än kvantitativt.

Tidsmässigt har vi valt att avgränsa oss till de tre senaste årens debatt för att på så sätt hitta material som rör sig inom en historiskt snarlik period. I brist på

tidningsartiklar har vi i två fall tvingats använda oss material från 2012 (Tson Söderström, 2012, Flodén et al., 2012).

2.2 Material

Vi anser att Sveriges två största rikstäckande dagstidningar samt riksdagsdebatter är de intressantaste debattarenorna, eftersom tidningarna har många åskådare och riksdagen besitter störst beslutsmyndighet i frågan om Riksbankens styrning. Kristina Boréus resonerar på ett liknande sätt i sin studie (Boréus, 1994:207). I linje med Boréus anser vi också att de största, rikstäckande, morgontidningarna är debattledande. Debatten om Riksbankens styrning når en viss regelbundenhet på Svenska Dagbladets och Dagens Nyheters ledarsidor och kan sägas spegla den svenska offentliga debatten överlag. Vi kan alltså i hög utsträckning räkna med att det som händer på deras ledarsidor också kommer dyka upp på mindre tidningars, om än något senare och med andra ord (Boréus, 1994:309f). Inga andra tidningar kan sägas göra anspråk på att publicera utvecklade resonemang om ämnet. Andra röster finns, men vi bedömer att exempelvis kortare ledare från Aftonbladet inte kan inkluderas då de endast för mycket ytliga resonemang i frågan. Dessa texter kommenterar debatten snarare än att göra anspråk på att leda den. Om Aftonbladet innehållit en mer utvecklad argumentation hade vi även inkluderat denna, obundet socialdemokratiska tidning, för att på så sätt få mer bredd i vår studie. Göteborgsposten, som till läsarantal är större än Svenska Dagbladet, har vi förbisett på grund av att den endast distribueras regionalt. Dagens Industri har förvisso ett stort antal läsare men vi anser att tidningen är tydligt näringslivsriktad och därmed inte sätter lika stor prägel på den offentliga debatten.

Vi har valt ut ett litet antal tidningsartiklar som vi anser vara representativa för hur Riksbankens styrning diskuteras i den svenska offentliga debatten. Ett undantag är Peter Wolodarskis artikel *Riksbanken har blivit en stat i staten* (2013) som ändå utgör ett viktigt inlägg i den aspekten att den visar på en glimt av en annan uppfattning än den dominerande. Därför ska denna artikel ses i ljuset av dess sällsynthet, och inte tolkas som representativ för hur debattaren ser ut i stort.

Riksdagsdebatterna vi har valt ut är de enda som aktivt behandlar Riksbankens styrning. I dessa kan vi tydligt urskilja de olika partiernas ställning i frågan. SD artikulerar inte någon ståndpunkt i frågan och kan därmed bortses ifrån. Tre av riksdagsdebatterna behandlar Riksbankens förvaltning, de övriga debatterar utredningen av penningpolitiken.

3 Riksbankens organisation

Riksbanken är Sveriges centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken fungerar som en bank för andra banker, där de både kan låna och spara kapital. Riksbankens huvudsakliga uppgift, given av riksdagen, är att hålla inflationen låg och stabil, med ett inflationsmål på 2 %. För att kontrollera inflationen reglerar Riksbanken reporäntan som är den ränta som gäller för andra banker. Eftersom denna ränta även påverkar hur bankerna sätter sina räntor för den övriga marknaden kallas räntan med en annan beteckning också för styrränta.

Riksbanken har idag ungefär 350 anställda där 80 % har akademisk bakgrund. Direktionen består av sex ledamöter, en riksbankschef, en första vice riksbankschef och fyra övriga vice riksbankschefer som sitter i mandatperioder om fem eller sex år. Riksbankschefen är även direktionens ordförande. Ledamöterna i direktionen utses av riksbanksfullmäktige, som i sin tur består av 11 ledamöter som utses av riksdagen (Sveriges Riksbank, 2012).

Den 1 januari 1999 fick Riksbanken en lagstadgad självständig ställning i förhållandet till politiken. Det innebär att politikerna inte får lov att styra Riksbanken själva utan har utsett riksbanksdirektionen att göra det. Direktionen får inte ta emot instruktioner från politikerna eller andra personer och kan avsättas om de inte sköter sitt jobb. I riksbankslagen kapitel 10 paragraf 4 står:

Riksdagen beslutar om ansvarsfrihet för fullmäktige för dess verksamhet och för direktionen för förvaltningen av Riksbanken. Ansvarsfrihet får vägras endast om det finns skäl att föra talan om ekonomiskt ansvar mot en ledamot av fullmäktige eller direktionen eller om ledamoten bör åtalas för brottsligt förfarande i samband med sitt uppdrag eller sin anställning (Sveriges Riksbank, 2015).

Från och med Riksbankens självständighet ligger alltså det operativa ansvaret för penningpolitiken på utbildade ekonomers axlar. Dessa experter anses bäst lämpade att kontrollera värdet på den svenska kronan och bevaka tillväxten i det svenska samhället (Sveriges Riksbank, 2012).

3.1 Expert

Maria Hedlund definierar i sin avhandling *Ethics expertise in political regulation of biomedicine: the need of democratic justification* (2014) begreppet expert. Övergripande menar hon att en expert kan beskrivas som en specialist inom ett noga avgränsat och allmänt erkänt kompetensområde. Vidare förväntas inlägg

eller råd från vetenskapsbaserade experter, så som forskare, ha en neutral värdeladdning. I expertens roll ligger även en viss hierarkisk position. En person i en expertroll besitter inte bara expertis som andra inte har, utan innehar även en form av auktoritet. En person med auktoritet uppfattas i sin tur som överordnad på ett eller annat sätt, vilket blir en anledning att acceptera denna persons vilja (Hedlund, 2014:284).

Expertstyre, eller teknokrati, kan med denna expertdefinition sägas vara en styrelseform där experter har en överordnad ställning, givet att vi lever i en kontext som värderar ett effektivt och trovärdigt agerande i frågor inom ett visst ämnesområde (Hedlund, 2014:284).

4 Teori

Vår studie kretsar kring ett antal centrala begrepp hämtade från Ernesto Laclau och Chantal Mouffes *Hegemony and Socialist Strategy - Towards a Radical Democratic Politics* (2001). Deras post-strukturalistiska syn på människan och på samhället blir också vår utgångspunkt. Detta innebär att varken människor, objekt eller samhällets organisation har en absolut mening eller essens. Istället är alla objekt diskursiva, dess mening är alltså socialt konstruerad. Detta faktum står dock inte i något motsatsförhållande till att de fysiskt existerar.

An earthquake or the falling of a brick is an event that certainly exists, in the sense that it occurs here and now, independently of my will. But whether their specificity as objects is constructed in terms of 'natural phenomena' or 'expressions of the wrath of God', depends upon the structuring of the discursive field (Laclau – Mouffe, 2001:108).

Förutom detta pekar Laclau och Mouffe på hur subjekt påverkar varandra och hur identitet skapas i relation till andra identiteter. Det är detta naturtillstånd som skapar förutsättningarna för spelet om den meningsskapande makten. Det är utifrån dessa utgångspunkter som maktrelationer skapas mellan subjekt – vissa så starka att en kan tala om en potentiell hegemoni (2008:114-122).

4.1 Diskurs

Först och främst behöver vi klargöra vad vi menar med diskurs. Vi hävdar i enlighet med Laclau och Mouffe att varje diskurs skapas i ett försök att kommunicera vissa idéer och uppfattningar om ett fenomen till förmån för andra. Detta innebär att när någon börjar tala om, värdera, och förhålla sig till ett fenomen utifrån sin högst personliga förståelse av det, så görs det med målet att få andra att förstå fenomenet på samma sätt. När dessa idéer och värderingar sprids så innebär det en artikulering och det är alltså dessa artikuleringar diskurser utgörs av. En diskurs kan alltså sägas beteckna alla de röster som hävdar ett fenomenens essens. Olika artikuleringar hävdar olika essenser för samma fenomen. De olika sätt som finns att tala om ett fenomen utgör därför gränsen för diskursen. Detta innebär inte att diskursen är fast och alltid innehåller samma artikuleringar. Nya idéer om vad ett fenomenens essens kan uppkomma och gamla idéer kan förnyas och ändra karaktär. Detta sker hela tiden och därför är alla diskursers gränser i ständig förflyttning (2001:112f).

4.2 Antagonism

Ett annat sätt att beskriva gränserna för en diskurs är genom antagonism. Antagonism innebär den motsättning som uppkommer i anslutning till att artikuleringar görs. Uttalas en artikulering kring ett visst fenomen sker en omedelbar motsättning eftersom artikuleringen indirekt även uttalar sig om vad fenomenet *inte* är. Detta utgör på så sätt gränsen för den rådande diskursens utbredning. Istället för att se på antagonism som en självständig idé, som kamp mellan två sidor på en skala, bör den förstås som en oundviklig del av den rådande diskursen (Laclau – Mouffe, 2001:126f). För att förenkla och konkretisera kan vi föreställa oss ett tomt rum. Om du är ensam i rummet kan du fritt agera och använda utrymmet precis som du behagar. Men när en andra person träder in kommer du behöva anpassa dig till denna och beroende på vem det är kommer anpassningen ta sig olika uttryck. En auktoritär figur kan tänkas få dig att lyda och därmed dominera utrymmet, men då du trots allt fortfarande är i rummet innebär du en sorts gräns för vad hen kan göra därinne. Det är denna dominans som vi intresserar oss för. Eftersom varje artikulering är ett uttryck för en viss förståelse innebär artikuleringen också en uteslutning av alternativa sätt att se på världen. Denna kamp om meningsskapandet är evig och ingen kan någonsin göra anspråk på någon absolut objektiv förståelse av världen (Mouffe, 2008:25f.).

4.3 Nod

Som vi beskrivit ovan är diskursens yttre gräns i ständig förändring i takt med att alla subjekt inom den förändras. Eftersom diskurser skapas av människor, som är formbara, är även diskursen flytande. Den yttre gränsen kan förstås som gränsen för hur alla inom diskursen beskriver ett fenomen. För att grovt förenkla, kan vi tänka oss en kristall varigenom ljus sprids. Hela spridningsområdet utgör diskursens olika artikuleringar medan själva kristallen, den punkt allt förhåller sig till, representerar noden. Artikuleringar må vara vitt skilda men alla förhåller sig till noden på ett eller annat sätt (Laclau – Mouffe, 2001:111). Noden färgar, eller filtrerar, viktiga begrepp inom diskursen så att de går i enlighet med noden. Inom den nyliberalistiska ideologin är *nyliberalism* en nod som tillåts definiera begrepp som till exempel frihet och demokrati. Dessa definitioner av frihet och demokrati står i konflikt med andra, eftersom olika diskurser har olika noder. När nyliberalismens idéer om vissa begrepp uttalas eller ageras ut i form av politiska handlingar, skapar denna praktik den nyliberala diskursens artikuleringar.

Det är värt att notera att noden i sig själv inte har någon sann essens eller absolut mening. Noden nyliberalism skapas av artikuleringar som går i enlighet med specifika tolkningar av begrepp som till exempel frihet och demokrati.

4.4 Hegemoni

Tillåt oss att återvända till rumsliknelsen för att belysa en aspekt av Laclau och Mouffes förståelse av hegemonibegreppet. I situationen när du är ensam i rummet kan vi inte tala om hegemoni då ingen antagonism råder. I avsaknaden av denna flytande maktrelation kan du göra vad du vill och ingen påverkas av dina handlingar. Samma princip gäller i ett större samhällsperspektiv. På medeltiden präglades samhället av ett socialt arrangemang, ett resultat av den strikta organisering som ståndssystemet innebar. Ståndssystemet kan liknas vid ett stängt, isolerat rum där endast en ordning råder, ohotad av andra föreställningar om alternativa sätt att organisera samhället. Laclau och Mouffe beskriver hur hegemoni blir möjlig först i modern tid, då olika typer av sociala arrangemang är möjliga. Till skillnad från medeltidens ståndssamhälle, där alla visste sin plats, präglas vår samtid av ständig förändring. På 1500-talet hölls människor på plats av en allmänt accepterad struktur, ett konkret sätt att organisera samhället. Det slutna systemet, rummet, har i vår tid öppnats för ett flertal röster och idéer, diskurser som står i konflikt med varandra. Denna antagonism resulterar i maktrelationer mellan diskurserna i takt med att subjekt artikulerar sin syn på världen med olika social framgång. Det är mot bakgrund av detta som makten över tanken får sin funktion och det är således först i modern tid som en hegemonisk dimension blir verklighet (2001:138). Eftersom ingenting har en essens är det upp till oss att förena vissa attribut med vissa värden. Denna förening görs via sociala praktiker - det sätt vi agerar på. Varje handling och varje nyans i språket resulterar alltså i en rangordning, en samhällsorganisation i ständig flux i takt med de nya artikuleringar som görs. Denna rangordningsprocess är inte avgränsad till maktens korridorer utan hur vi talar och agerar i hemmet spelar lika stor roll (Mouffe, 2008:24).

Det som vid en given tidpunkt framstår som en 'naturlig ordning' – och som beledsagas av ett lika naturligt 'sunt förnuft' - är resultatet av avlagrade praktiker; det är aldrig en yttring av någon djupare liggande objektivitet som skulle befinna sig utanför de praktiker som frambringar ordningen (Mouffe, 2008:25).

4.5 Exempel

Artikuleringar, antagonism och noder är alla komplexa begrepp som teoretiskt kan vara svåra att greppa. Genom att mycket kortfattat och överskådligt analysera en reklamfilm ur ett genusperspektiv tänker vi tydliggöra begreppens innebörd. I reklamfilmen dricker den manliga karaktären läsk innan han modigt och våldsamt ger sig ut för att rädda den hjälplösa kvinnan. Därigenom artikuleras en förståelse av män som modiga och våldsamma medan kvinnor porträtteras som passiva och

hjälplösa. Eftersom det bland människor inte råder total samsyn i frågan om vilka egenskaper som karakteriserar en man eller kvinna, skapar antagonismen utrymme för en maktrelation mellan olika diskurser. Den diskurs som artikuleras i reklamfilmen har blivit så dominerande att alternativa artikuleringar om vad som är manligt och kvinnligt är ovanliga och därmed har svag genomslagskraft i samhället. Alternativa artikuleringar måste alltid förhålla sig till den dominerande diskursen. Dessa artikuleringar definieras således alltid utifrån sin ovanlighet. Det är den dominerande könsdiskursen som avgör hur vi pratar om män och kvinnor och även människor med en annan syn måste förhålla sig till denna eftersom de är underkastade dess diskursiva makt.

Inom ett område där alla människor har samma syn på hur ett värde förhåller sig till ett visst fenomen finns inget utrymme för en maktrelation att uppstå eftersom ingen kan försöka dominera någon annan i sin övertygelse. En sådan samsyn råder till exempel när det gäller värdet effektivitets förhållande till byråkrati och administration (Laclau – Mouffe, 2001:135f).

5 Analys

Vi vill här spåra de noder vilka vi anser prägla diskursen om Riksbankens styrning. Vi vill blottlägga den strukturella maktdimension som den rådande ordningen utgör och på så sätt uppmana till en bredare demokratidiskussion och nya politiska visioner om vad ett önskvärt samhälle utgörs av. Vår analys behandlar först dagstidningsdebatten för att sedan redogöra för hur diskussionen går i riksdagen. Efter det anlägger vi ett bredare perspektiv där vi framhåller avpolitiserings som en möjlig förklaring till rådande konsensus i frågan om Riksbankens självständighet som blottläggs av vår analys nedan.

5.1 Dagens Nyheter

Dagens Nyheter har de senaste åren innehållit en Riksbanksdebatt som karaktäriserats av en diskussion inom ramen för dess rådande styrning. Viss kritik mot Riksbankens oberoende formuleras men majoriteten av debattinläggen behandlar själva utformningen av penningpolitiken. Frågan om vem som faktiskt utformar politiken lyser allt som oftast med sin frånvaro. Ett undantag utgörs av Peter Wolodarskis ledare från den 24 november 2013 i vilken han kritiserar Riksbankens tjänstepersoner för att ta sig för stora friheter med den politiska makt som riksdagen tilldelat dem.

Med vilken rätt formulerar tjänstemän – inte folkvalda – nya avvägningar i den ekonomiska politiken? Hur kan ett paradigmskifte inträffa utan att riksdagen tillåts fatta ett enda beslut? (Wolodarski, 2013)

I sin kontext framgår det dock att denna kritik verka kretsa mer kring hur penningpolitiken är utformad än att det är just tjänstemän, istället för politiker, som tar besluten. Vid närmare läsning ter det sig tveksamt om diskussionen kring demokratins kvalitet varit aktuell om Riksbanken fört en mer offensiv penningpolitik lik den som Wolodarski förespråkar.

Man kan jämföra med centralbankerna i USA, Kanada och Storbritannien, som tydligt fokuserar på arbetslöshet och resursutnyttjande i ett läge där inflationshotet inte finns på kartan, trots att de liksom Riksbanken också har ansvar för den finansiella stabiliteten (Wolodarski, 2013).

I samma ledare pekar Wolodarski på hur Riksbankens övertagande av penningpolitiken, och införandet av ett inflationsmål, till en början fungerade alldeles utmärkt. Han argumenterar för detta genom att framhålla hur ansvarsutkrävande är ett centralt demokrativärde.

Med ett klart mål för penningpolitiken var det möjligt att åstadkomma ett tydligt ansvarsutkrävande. Den ekonomiska politiken blev framgångsrik inom ramen för en demokratisk ordning (Wolodarski, 2013).

Implicit i detta uttalande ligger Wolodarskis artikulering att penningpolitik bör utformas av experter. Han menar alltså att experter bör göra jobbet och politiker utkräva ansvar. Det faktum att ansvarsutkrävande lyfts fram som ett centralt demokrativärde pekar på hur Wolodarskis förståelse av demokrati präglas av nyliberalism. Den demokratiska ordningen upprätthålls i denna förståelse av demokrati genom ansvarsutkrävande och transparens till förmån för exempelvis deltagande och inkludering.

Så länge Riksbanken kan leverera tillväxt och ett stabilt finansiellt system utan att arbetslösheten stiger så hörs få klagomål kring ett demokratiskt underskott. Vissa demokrativärden, såsom deltagande och inkludering, får överhuvudtaget inte plats i debatten. Istället lyfts demokrativärden som ansvarsutkrävande och transparens fram vilket pekar på hur den nyliberala förståelsen av demokrati på många sätt kan sägas färga, fungera som en nod, i debatten om Riksbankens självständighet. Den nyliberala förståelsen av demokratibegreppet har fått en så stark ställning att den tas för given och blir synonym med demokrati.

Hans Tson Söderström kritiserar spelreglerna för penningpolitiken i ett debattinlägg från 2012. Han framhåller i sitt debattinlägg hur systemskiftet till en självständig Riksbank på 90-talet ska ses som ett lyckat drag.

Även om arbetslösheten förblivit ett problem kan vi glädja oss åt låg inflation och en internationellt sett hygglig tillväxt parat med stabila statsfinanser och mycket stora överskott i våra utrikestransaktioner (Tson Söderström, 2012).

Tson Söderström skriver att Riksbankens övertagande av penningpolitiken gav Sverige ett ”stabiliseringspolitiskt regelverk” (Tson Söderström, 2012). Hans stabiliseringspolitiska regelverk verkar syfta till det expertstyre som installerades samt det inflationsmål som, efter Riksbankens självständighet, ses som överordnat i utformningen av penningpolitiken (Sveriges Riksbank, 2012). Denna definition är dock på inget sätt objektiv utan alternativa förståelser av vad ett stabiliseringspolitiskt regelverk innebär kan utan tvekan tänkas. Istället för att definiera stabilitet utifrån värdet på kronan skulle stabilitet exempelvis kunna sägas vara uppnådd vid en viss procents arbetslöshet eller vid en viss hållbarhetsgrad för att på så sätt leva inom gränsen för vad jorden tål. Det faktum att Tson Söderström ser det nuvarande ekonomiska systemet som stabilt kan sägas vara ett resultat av andra dominerande diskurser. Stabilitetsbegreppet har alltså

ingen nödvändig essens utan begreppets mening är ett resultat av andra dominerande diskursers närvaro. Att just stabilitet på marknaden prioriteras kan förstås utifrån nyliberismens starka ställning. En förståelse av världen som kretsande kring en stabil marknad utesluter andra förståelser, andra politiska visioner, om samhällets organisation.

Tson Söderström (2012) kritiserar även urvalsprocessen för tillsättning av nya ledamöter i Riksbanksdirektionen. Han motsätter sig hur nya direktionsmedlemmar tillsätts mot kriteriet att de ska ”stödja den penningpolitiska åsikten som majoriteten har” (Tson Söderström, 2012). Kritiken verkar främst vara riktad mot vilka experter som tillsätts medan själva principen att det är just experter till förmån för folkvalda som har det operativa ansvaret för Riksbanken inte tas upp. Att experterna anses lämpade för uppgiften reflekterar rationalismens starka ställning. En ställning som på detta politiska område överskuggar de demokratiska aspekter som annars förväntas genomsyra politiskt beslutsfattande.

De senaste årens debatt om Riksbanken präglas också av olika uppfattningar om huruvida Riksbanken verkligen följer de mål som riksdagen utformat. Johan Schuck (2014) framhåller hur det politiska ansvaret för penningpolitiken inte ligger på Riksbanken utan på riksdagen. Han lutar till att en oberoende utredning av Riksbankens arbete, beställd av finansutskottet, ska ge nytt bränsle till debatten i form av expertuttalanden om penningpolitikens kvalité.

Schucks (2014) resonemang vilar på antagandet att det finns ett bästa sätt att utforma penningpolitiken. Denna rationalism kan sägas utgöra en förutsättning för att idén om expertstyre ska få fäste. I ett samhälle som inte präglats av rationalism skulle idén om expertstyre ha betydligt svårare att få brett stöd. Utan den dominerande förståelse av människan som rationell och idén att den med mest kunskap kan ta det bästa beslutet skulle Riksbanksdirektionens legitimitet vara hotad.

Schuck (2014) framställer också politiker som obenägna att ställa Riksbanken till svars genom att hävda att deras kompetens inom det penningpolitiska området är otillräcklig. Denna otillräcklighet kommer till uttryck i deras ”oförmåga att formulera relevanta och inträngande frågor” (Schuck, 2014) vid utfrågning med delar av Riksbanksdirektionen. Det är alltså även hos Schuck en fråga om att värna ansvarsutkrävandet. Bristen på ansvarsutkrävande utgör alltså det demokratiska underskottet och inte exempelvis bristen på penningpolitikens folkliga förankring. Underförstått handlar det alltså återigen om ett försvar av demokrati förstådd i nyliberala termer.

5.2 Svenska Dagbladet

Om debatten i Dagens Nyheter till största del utgörs av artikuleringar inom det rådande systemet är fallet än mer så i Svenska Dagbladet. Alternativ till en

självständig Riksbank lyser i debatten helt med sin frånvaro och kritik av det rådande systemets konsekvenser för demokratins innehåll är även den högst sällsynt. Istället utgörs debatten av konkreta penningpolitiska ställningstaganden och argument.

I ett debattinlägg från den 13:e november 2015 presenterar Hubert Fromlet 10 punkter för hur Riksbanken kan fungera bättre. Alla förslag syftar till att effektivisera och rationalisera penningpolitiken och konsekvenserna för demokratins innehåll behandlas överhuvudtaget inte. Upprepade gånger förespråkar Fromlet användandet av experter och hur penningpolitisk expertis bör få verka fritt utan politikernas inblandning.

En del av det institutionella ramverket motverkar optimeringen av Riksbankens verksamhet (Fromlet, 2015).

Förutom att politiker inte ska lägga sig i utformandet av penningpolitiken så tvivlar Fromlet också på deras förmåga att ens granska verksamheten mot bakgrund av att de saknar tillräcklig penningpolitisk kompetens. Valet av *optimering* för att beskriva en förändring av penningpolitiken visar hur Fromlet anser att en objektiv och teknisk förbättring av Riksbankens verksamhet är möjlig. Staten ses här som ett hinder för en optimal penningpolitik. Ett argument som ligger i linje med den nyliberala idén om en begränsad stat som enbart ska reagera. Staten ska finnas till för att skydda människors rättigheter och inte för att aktivt forma samhället och därmed inkräkta på individens privata sfär.

Det var enligt min mening ett ganska olyckligt beslut att placera den nybildade makrofinansiella tillsynsverksamheten hos Finansinspektionen – och inte hos den makroekonomiskt skolade Riksbanken (Fromlet, 2015).

Artikuleringen att experter besitter neutral och objektiv kunskap kan här särskilt sägas sticka ut. Precis som i Dagens Nyheter ser vi här tydliga tecken på hur diskursen om Riksbankens styrning anpassar sig till idén om den rationella och nyttomaximerande människan.

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, SNS, utger sig för att vara “en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys” (SNS, 2015). I ett debattinlägg författat av SNS konjunkturråd från 2012 artikuleras en idé om Riksbankens styrning. Överlag argumenterar artikelförfattarna för ett utökat ansvar för Riksbankens experter. Det är dessa upplysta tjänstepersoner som, mot bakgrund av deras kunskap och expertis, ska trygga vårt lands ekonomiska framtid genom att övervaka de potentiella riskerna i det finansiella systemet.

Artikelförfattarna tar avstamp i den senaste finanskrisen och argumenterar för ”en omfattande förstärkt tillsyn av riskerna i det finansiella systemet” (Flodén et al., 2012). Denna tillsyn ska skötas av experter inom Riksbankens organisation mot bakgrund av att dessa har ”omfattande analytisk kompetens på detta område”

(Flodén et al, 2012). Detta argument i kombination med att åtgärder för den finansiella stabiliteten och åtgärder för prisstabilitet sägs vara sammankopplade leder dem till slutsatsen att en lösning inom Riksbanken förefaller ”naturlig” (Flodén et al., 2012). Det faktum att lösningen för författarna framstår som naturlig beror inte på att den är av naturen given. Vem som bör ansvara för ett visst politiskt område är istället ett resultat av vilka egenskaper som anses viktiga för uppdraget och indirekt vilka värden som prioriteras framför andra.

I ett debattinlägg från den 2:a december 2013 förespråkas Riksbankens oberoende till den grad att den jämförs med yttrandefriheten (Winsth et al., 2013). Denna liknelse visar på den tyngd som tillskrivs oberoendet, den självklarhet som den i majoritetens ögon innebär och det faktum att det för många är av yttersta vikt att politiker inte kommer i närheten av penningpolitiken.

Ekonomiska problem, exempelvis hushållens höga skuldsättning, anses inte kunna härledas till Riksbankens åtgärder eller passivitet utan ska istället ses som problem av ”strukturell karaktär” (Winsth et al., 2013) och kritik mot svensk ekonomis brister bör istället riktas mot riksdag och regering. Debatten i Svenska Dagbladet speglar synen på experter som närmast ofelbara. Brister i den finansiella stabilitet som Riksbanken är tillsatt att övervaka och främja skylls på samhällsstrukturen och politiker (Winsth et al., 2013).

5.3 Riksdagsdebatter

Riksdagsdebatterna vi har undersökt har sett likartade ut under de tre senaste åren. Under 2014 utmärker sig Miljöpartiet och Vänsterpartiet som de som aktivt ifrågasätter Riksbankens ställning och väddar till diskussion med de övriga partierna kring ämnet. Responsen från höger blir att försvara riksbanksordningen, ofta framhävs att Riksbankens självständighet är den säkraste vägen till finansiell stabilitet och tillväxt.

Båda de kritiska partiernas argumentation präglas av vissa pragmatiska inslag. De är beredda att försöka fokusera på att få igenom mindre förändringar inom systemet, snarare än att sätta sig helt på tvären. Eftersom Socialdemokraterna inte delar Vänsterpartiets och Miljöpartiets kritiska syn på Riksbankens ställning blir de två mindre partierna, som inte nödvändigtvis delar ideologisk uppfattning, i klar minoritet. De hamnar i skuggan av den starkaste delen av diskursen och kan därmed även sägas definieras av denna skugga. Deras argumentation blir klassad som alternativ, vilket uttrycks i ett citat av Jörgen Andersson (M) när han bemöter Annika Lillemets (MP) förslag om en öppen diskussion kring Riksbankens ställning:

Herr talman! Jag tänkte nästan säga som de gör i de amerikanska advokatfilmerna: I rest my case. Men jag kan bara konstatera att Miljöpartiets förslag och diskussionerna däromkring direkt är skadligt för socialt ansvarstagande, direkt

skadligt för innovationer när det gäller miljö och investeringar och direkt skadligt för tillväxt i ett vidare perspektiv (Sveriges Riksdag, 2014).

5.3.1 Riksbankens förvaltning 2012

Riksdagens två största partier, Socialdemokraterna och Moderaterna, har till denna debatt anmält varsin talare: Jörgen Hellman (S) och Jörgen Andersson (M). Varken Hellman (S) eller Andersson (M) ifrågasätter Riksbankens självständighet. Deras kommentarer rör sig istället kring potentiella förbättringar av Riksbankens arbete. Hellman (S) lyfter en aspekt av Riksbankens verksamhet, där demokratiska värden skulle ha kunnat förespråka en förändring:

[...] i januari 2011 fattade Riksbanken ett inriktningsbeslut om att anlita en extern operatör för den tekniska driften av systemet (RIX - centrala betalningssystemet). Vi socialdemokrater har vid flera tillfällen poängterat våra farhågor om effekterna av en extern operatör. Nu är den på plats och sköter verksamheten. Det måste utvärderas framöver hur det fungerar. Detta system är vitalt för vårt samhälle och vår samhällsekonomi (Sveriges Riksdag, 2013).

Att Riksbanken på eget bevåg anlitat en extern operatör för den tekniska driften av RIX kan kritiseras ur ett demokratiskt perspektiv. Folket och dess representanter har helt uteslutits ur den beslutsfattande processen kring ett system som beskrivs som vitalt för samhället. Denna kritik lyfts dock aldrig utan Hellman (S) fokuserar på utvärderingen av hur samarbetet med den externa aktören fungerar. Hellmans (S) uttalande målar upp funktionaliteten som det viktigaste målet, inte demokratin. Skulle utvärderingen visa att den externa aktören sköter sitt uppdrag på ett fungerande och effektivt sätt, skulle alltså denna ordning vara önskvärd från Socialdemokraternas sida.

I sitt betänkande vidrör Jörgen Andersson (M) överhuvudtaget inte att en extern aktör nu sköter den tekniska driften av RIX, utan beskriver pågående utvärderingar och analyser av hur Riksbanken bland annat kan förbättra bevakningen av det finansiella systemet. Detta antyder hur Andersson (M) tror på avancerade expertverktyg som en väg att nå objektiv bedömning av det finansiella systemet och att det utifrån denna expertis går att fatta *rätt* politiskt beslut. Denna moralistiska syn på politiska beslut visar hur övertygelsen om experters analyser som neutrala och objektiva har en så stark ställning inom denna diskurs att någon alternativ förståelse inte behöver kommenteras.

5.3.2 Riksbankens förvaltning 2013

Jörgen Hellman (S) står fortsatt bakom Riksbankens självständighet även i denna debatt. Efter Hellmans (S) betänkande, som i stort sett är identiskt med föregående

år, svarar Jörgen Andersson (M) med att hävda att Moderaterna och Socialdemokraterna i stort sett är eniga:

I stora delar är jag överens med föregående talare, även om han gör allt han kan för att hitta en konfliktlinje i den här diskussionen när det handlar om Riksbankens förvaltning (Sveriges Riksdag, 2014).

Mellan de två största partierna i Sveriges riksdag råder det nästintill konsensus i frågan om Riksbankens självständighet. Antagonismen, den alternativa artikuleringen, kommer istället från Miljöpartiets håll i denna debatt. Annika Lillemets (MP) gör tidigt i sitt betänkande ett försök att vidga debatten:

[...] det globaliserade finansiella system som tillåtits växa okontrollerat, präglad av stark maktkoncentration och närmast obefintlig demokratisk styrning, är inte hållbart (Sveriges Riksdag, 2014).

Hon menar att vi kommit till vägs ände i det rådande finansiella systemet och att riksdagen måste tänka om när det gäller den infrastruktur som det finansiella systemet utgör. Som argument för detta nämner hon framförallt den hotande klimatkrisen och utarmningen av naturresurser. Hon poängterar även att penningpolitiken har stort inflytande över hela samhällsutvecklingen och ställer frågan:

[...] är det verkligen rimligt, eller ens förenligt med de bärande principerna i en demokrati, att denna enorma makt läggs i händerna på ett litet antal aktörer i finanssektorn? (Sveriges Riksdag, 2014)

Hon hävdar vidare att de sex ledamöter som styr Riksbanken inte befinner sig i något ideologiskt vakuum och att de oftast plockas från finanssektorn (Sveriges Riksdag, 2014). Lillemets (MP) förväntar sig inte att vetenskapsbaserade experters råd eller agerande ska vara neutrala. Genom att inte fullt ut godta den expertdefinition som legitimerar experternas makt, problematiserar hon deras position i samhället.

Annika Lillemets (MP) antagonistiska artikulering vilar på det faktum att det rådande systemet inte *fungerar*. Lillemets (MP) erbjuder inte en ideologisk framtidsvision som andra kan sluta sig bakom utan väljer istället att kritisera den rådande samhällsordningen. Bristen på politisk vision, och därmed en antagonistiskt artikulering, skulle kunna förklaras av att *rummet* hon befinner sig i präglas av en dominerande diskurs vars gräns bestäms av de andra dominerande diskurser som är rådande i samhället. Dessa noder måste även Lillemets (MP) förhålla sig till och förslag som går utanför dessa ramar kommer, i diskursens nuvarande form, inte få fäste.

Jag menar att det är vår skyldighet att stanna upp, tänka till och ompröva hur Riksbanken bäst ska användas för att tillgodose samhällets behov i den situation vi nu befinner oss. Om man sedan kommer fram till att något behöver göras får man naturligtvis tänka över hur det ska gå till (Sveriges Riksdag, 2014).

Det är inte demokratin i sig som premieras, utan systemets funktion och förmåga att undvika kriser. Lillemets (MP) förespråkar inte en ideologisk vision men förhåller sig kritisk till det rådande systemet. Istället för att artikulera en radikal alternativ förståelse uppmanar hon till diskussion kring Riksbankens styrning. Dialog, detta första steg mot konsensus, kan sägas prägla riksdagsdebatten i stort och också reflektera den starka ställning som just dialog och kompromiss har i den nyliberala förståelsen av demokrati. Mouffe (2008:55) menar att denna dialog sker inom rådande maktstruktur och bidrar till att fördjupa denna då inga andra, radikalt alternativa, visioner kommer till uttryck.

5.3.3 Utvärdering av penningpolitiken 2011-2013

Göran Pettersson (M) visar, genom uttalandet nedan, att han är nöjd med hur Riksbanken styrs och fungerar.

Penningpolitiken i Sverige sköts av Riksbanken utan inblandning av politiken. Det är en ordning om vilken vi med bred majoritet har fattat beslut om här i riksdagen och som det är väldigt viktigt att vi vårdar. Det är en ordning som har fungerat väl och som är en av grundpelarna i det svenska ekonomiska systemet (Sveriges Riksdag, 2014).

Genom att säga att Riksbankens självständighet är en av grundpelarna i det svenska ekonomiska systemet hävdar Pettersson (M) genom denna starka artikulering att det skulle vara farligt att frångå den rådande ordningen, och att denna ordning är den enda rationella.

Den antagonism som tar plats i debatten kommer från Vänsterpartiet. Ulla Andersson (V) framför vissa demokratiargument, men tyngdpunkten i hennes betänkande ligger ändå på att lyfta frågan om ett sysselsättningsmål för Riksbanken, snarare än att förändra dess styrning.

Många kritiker, bland andra vi, ifrågasatte nyordningen med den fristående Riksbanken ur ett demokratiperspektiv, när den infördes. /---/ Det är tydligt att det behövs ett sysselsättningsmål i penningpolitiken. Detta mål ska inte vara underordnat målet om prisstabilitet. Här har vi fått stöd av såväl LO som TCO, men även Socialdemokraterna har nyligen kommit till den slutsatsen, vilket vi välkomnar (Sveriges Riksdag, 2014).

Vänsterpartiet kritiserar Riksbankens självständighet mot bakgrund av den penningpolitik som förs. Vissa kritiska argument ur en demokratisynvinkel framförs men dessa verkar komma i andra hand. Tyngdpunkten i Ulla Anderssons (V) betänkande landar således i mer pragmatiska frågor. Istället för att debattera Riksbankens självständighet verkar hon resonera som så att det kan ge mer resultat att fokusera på frågor där Vänsterpartiet faktiskt kan göra skillnad, till exempel i frågan om ett sysselsättningsmål där de kan få stöd av Socialdemokraterna.

Vänsterpartiet – som, trots den något milda kritiken mot demokratin innehåll, kan sägas vara det parti som uttalar den mest avvikande artikuleringen i den offentliga debatten om Riksbankens självständighet - måste hela tiden förhålla sig till de starka artikuleringar som talar för Riksbankens självständighet. Den yta som den dominerande diskursen utgörs av skapar en maktstruktur som Vänsterpartiet, för att hålla kvar sin plats i den offentliga debatten, låter sig begränsas av. Risken att de skulle anses vara för extrema och därmed inte få något gehör för sina åsikter, tvingar dem att närma sig de övriga partiernas språkbruk och artikuleringar för att bli hörda.

5.3.4 Utvärdering av penningpolitiken 2012-2014

Ingela Nylund Watz (S) och Jörgen Andersson (M) är samstämmiga i sina betänkande och diskuterar hur väl Riksbanken lyckats utföra sina uppgifter. De vidrör inte Riksbankens självständighet mer än att konstatera att det är så den rådande ordningen ser ut. De motiverar inte sitt antagande om att detta är en önskvärd ordning. Den konsensus som råder i frågan om Riksbankens styrning blir tydlig när Jörgen Andersson (M) svarar Ingela Nylund Watzs (S) betänkande:

Herr talman! Vi ska väl inte förvänta oss så mycket av debatt i dag. Det kommer snarare att bli instämmanden och kanske lite upprepningar av det tidigare anförandet (Riksdagen, 2015).

Ulla Andersson (V) lyfter återigen vad hon anser vara demokratiska problem kopplade till en självständig Riksbank. Hon säger:

Riksbanken har alltså, under lång tid, underskridit inflationsmålet men också åsidosatt det, trots att Riksbanken är den myndighet som nog har den mest långtgående delegeringen och är den mest självständiga myndigheten vi har. Det är allvarligt, ur en demokratiaspekt. /---/ Vi har också ifrågasatt riksdagens ansvarsutkrävande av Riksbanken, det vill säga finansutskottets utvärdering av Riksbanken. Tyvärr har vi från politiskt håll varit rätt ensamma under åren i fråga om den kritiken och debatten (Riksbanken, 2015).

Riksbankens självständiga ställning debatteras inte av majoriteten av riksdagspartierna. När Vänsterpartiet eller Miljöpartiet har försökt få till stånd en debatt om ämnet har de avfärdats eller ignorerats. Det obefintliga bemötandet tvingar de mest antagonistiska partierna att lägga om sina argument och förhålla sig till majoriteten för att få sina röster hörda, delta i debatten, och i förlängningen beslutsfattandet.

5.3.5 Riksbankens förvaltning 2014

I denna debatt ägnas störst uppmärksamhet åt Sveriges roll i Internationella Valutafonden, IMF, och hur vi kan verka för att öka den demokratiska insynen och stärka fattiga länders inflytande. Vänsterpartiet, Socialdemokraterna och Moderaterna är i stort sett överens om hur Sverige bör agera, och berör överhuvudtaget inte den inhemska debatten om Riksbankens förvaltning. En möjlig förklaring till tystnaden i frågan kan ses i ljuset av ett regeringsskifte men även tyda på att det saknas tillräckliga motsättningar inom den dominerande diskursen, och att förslag som aktivt förespråkar radikalt alternativa politiska visioner om Riksbankens styrning därmed inte artikuleras. Chantal Mouffe menar att socialdemokratin efter kommunismens fall hade en chans att artikulera en vänsterideologisk demokratimodell vilken skulle kunna utgöra ett mothegemoniskt projekt till nyliberalismen. Istället pekar Mouffe på hur dagens socialdemokrati delar den nyliberala förståelsen om att det finns rationella, opartiska, lösningar på politiska frågor. Detta innebär ett samhälle där olika politiska partier verkar men där den nyliberala ideologin är den gemensamma nämnaren (2008:36f). I riksdagsdebatterna ser vi upprepade gånger tecken på den konsensus som Mouffe varnar för. Vänster- och högeralternativ är närmast identiska i frågan om Riksbankens styrning.

5.4 Konsensus

Frågan om Riksbankens styrning verkar vara ett avslutat kapitel. Dagstidningsdebatten håller sig inom ett ideologiskt begränsat område och ingenstans hörs högljudda protester mot den rådande ordningen. I riksdagen har en återdemokratisering av Riksbanken kommit på tal vid ett fåtal tillfällen men förslaget verkar inte tas på tillräckligt allvar för att ens besvaras. Istället talar såväl dagstidningsdebattörer som politiker om Riksbankens styrning i termer av bättre eller sämre. Frågan diskuteras alltså i tekniska ordalag istället för ideologiska.

Statsvetaren Maria Hedlund skriver i sin artikel *Ethics expertise in political regulation of biomedicine: the need of democratic justification* (2014) om konsensus och tilltro till experters råd även utanför rent naturvetenskapliga områden. Hon beskriver hur rationell konsensus, till skillnad från en kompromiss, där olika parter fattar ett gemensamt beslut på strategisk grund, övertygar alla involverade parter om rättfärdigheten i en viss ståndpunkt. Konsensus kräver även att alla parter av samma anledning anser att ståndpunkten är korrekt (2014:291). Rationell konsensus bygger alltså på att alla beslutsfattare förstår världen på samma sätt. Mot bakgrund av vår ontologiska utgångspunkt framstår rationell konsensus som en omöjlighet. Istället bör konsensus ses som en viss idé dominans över andra (Mouffe, 2008:39).

Hedlund menar att när politiska beslutsfattare ber om expertråd frågar de efter trovärdiga auktoritetsomdömen genom vilka de kan fatta politiska beslut. I en beslutsprocess står det klart att det är en enklare väg att luta sig mot en enda ståndpunkt snarare än olika och potentiellt motstridiga åsikter. Är ambitionen att skapa en demokratisk debatt är dock tanken med konsensus fel väg att gå. Antagandet om en enda ståndpunkt går hand i hand med antagandet om att det bara finns en enda rätt lösning och i fråga om värderingar finns det inget rätt eller fel (Hedlund, 2014:291). I samma anda hävdar vi att ett demokratiskt underskott även präglar debatten om Riksbankens styrning. När alla partier i riksdagen är eniga om Riksbankens självständighet är det ett tecken på att det finns ett enda korrekt sätt att hantera detta politiska område. Det är en antydning om att avancerade ämneskunskaper kan föra oss närmare den korrekta lösningen på en politisk fråga.

En levande demokrati förutsätter medborgarnas deltagande, men för att medborgarna överhuvudtaget ska engagera sig måste det finnas något att delta i. Det behöver finnas en valfrihet mellan olika, demokratiskt legitimerade, positioner att inta (Hedlund, 2014:293). Mouffe menar att politisering är nödvändig för mobilisering. Politisering i sin tur kräver att världen tillåts framstå som indelad i olika läger, att det finns olika demokratiskt politiska alternativ som människor kan identifiera sig med (2008:31). Inom ett politiskt område som domineras av experter, vars tyckande ses som neutralt och objektivt, blir det således svårt för en demokrati med högt och aktivt deltagande att få fäste och det medborgerliga engagemanget riskerar dö ut.

5.5 Avpolitisering

I boken *Om det politiska* (2008) presenterar Chantal Mouffe sin syn på politikens natur och beståndsdelar. Hon pekar på hur frågor om samhällets organisation, frågor vars svar inte är av naturen givna, idag i allt större utsträckning inte anses politiska. Istället behandlas dessa som om det bara finns ett önskvärt samhälle. Lösningarna är således tekniska istället för visionära. Istället för att diskutera

radikala ideologiska alternativ handlar politik idag om att hitta den bästa lösningen (2008:18f). Mouffe menar att den rationalism och individualism som präglar den nyliberala ideologin resulterar i att våra kollektiva identiteter glöms bort. Den sociala pluralism, som hon menar är naturlig, blir härigenom osynliggjord och istället för att grupperns intressen representeras och står i konflikt med varandra anses alla kunna enas och leva i harmoni genom att kompromissa och samtala sig fram till samförstånd. Mouffe menar istället att det politiska präglas av antagonism. Vad jag gör påverkar andra människors handlingsrum och intressekonflikter grupper emellan ligger i samhällets natur. Politikens uppgift är således att hantera dessa konflikter istället för att förneka deras existens (Mouffe, 2008:19-22).

I artikeln *Depoliticisation – economic crises and political management* (2014) skriver Peter Burnham om avpolitisering som en medveten politisk strategi (2014:189). Avpolitisering blir i hans ögon ett sätt för makthavare att hålla känsliga frågor på avstånd. Ett sätt att indirekt kontrollera politikens innehåll genom att överlåta det operativa ansvaret på en extern aktör. Beslutsfattandets politiska karaktär, det vill säga den subjektivitet och de många möjliga utfall som är ständigt närvarande, ersätts med ett beslutsfattande som bygger på tydliga regler och riktlinjer och signalerar ansvarstagande (2014:195).

Mouffe menar istället att den konsensus som råder kring den nyliberala världsbilden idag beror på bristen på mothegemoniska projekt. Hon pekar exempelvis på hur de beståndsdelar som utgör den nyliberala förståelsen av demokrati i sig inte är nödvändiga för ett demokratiskt styrelseskick utan att de ses som nödvändiga på grund av att radikalt alternativa förståelser av demokrati inte artikuleras. Motsättningar är oundvikliga och allt är politik. I de fall vissa frågor inte ses som politiska beror detta inte på att ett bästa sätt att lösa dem finns utan på att tidigare hegemoniska praktiker resulterat i bristande alternativa artikuleringar (2008:39). Vi anser att frågan om Riksbankens styrning förhåller sig på detta sätt. Den konsensus som råder är inte ett resultat av ett förfinat och förbättrat sätt att styra institutionen utan istället resultatet av en subtil, närmast osynlig politisk kamp som förs på det diskursiva planet. Denna kamp framträder i artikuleringar som antingen vill beskriva Riksbankens självständighet som nödvändig, oundviklig eller överhuvudtaget inte låtsas om eller bemöta argument för en återdemokratisering.

5.6 Avslutning

Kristina Boréus skissade i sin bok *Högervåg: nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989* (1994) på hur ett hypotetiskt debattklimat kunnat se ut om nyliberalismen uppnått hegemonisk ställning. En av markörerna på nyliberal hegemoni är enligt hennes idealtyp att demokrati förblir en icke-fråga

så länge de formella kraven på demokrati råder (1994:302-305). I debatten om Riksbankens styrning ter sig diskussionen om demokrati med utgångspunkt i dess innehåll som utrotningshotad. Istället handlar debatten om vad systemet producerar och det är först när denna produkt bedöms undermålig som demokratiska reformer hörs. Artikuleringarna vilar på en nyliberal förståelse av demokrati där ansvarsutkrävande och transparens är de demokrativärden som cirkulerar mest frekvent.

De debattinlägg vi undersökt faller alla inom ett ideologiskt avgränsat område. Dessa artikuleringar utgör gränsen för diskursen om Riksbankens styrning men var den gränsen går bestäms av de andra, omkringliggande, dominerande diskurser som präglar vår samtid. Den människosyn som råder, den förståelse av demokrati som delas av majoriteten och de värden som framhålls som viktigare än andra. Det är dessa dominerande diskurser, dessa noder, som bildar den jord i vilken nya idéer planteras. Vilka idéer som blomstrar beror alltså på hur väl de passar in i det rådande klimatet. Det faktum att jorden är olika bördig beroende på vilken idé som planteras är vad vi särskilt vill understryka med vår diskursanalys. Det hade därför varit ytterst intressant för vidare forskning, med mer tid och resurser än vi haft till vårt förfogande, att anlägga ett bredare perspektiv och undersöka huruvida nyliberalism idag kan sägas prägla även andra delar av samhället. Vidare forskning som skulle ta upp facklan efter Kristina Boréus och blottlägga ramen för vad som klassas som politiskt idag, för som vi visat kan mycket tas för givet på 15 år.

6 Referenser

6.1 Primärmaterial

- Ingves, Stefan (2007) Förhållandet mellan Riksbanken och riksdagen.
[<http://www.riksbank.se/sv/Press-och-publicerat/Tal/2007/Ingves-Forhallandet-mellan-Riksbanken-och-riksdagen/>. Hämtad: 2015-12-09.]
- MSB - Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010) Globalisering.
[<http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Internationellsakerhet/Globalisering/>. Hämtad: 2015-11-24.]
- Sveriges Riksbank (2012) Frågor och svar om Riksbanken
[<http://www.riksbank.se/sv/Riksbanken/Studerande/Fragor-och-svar/Riksbanken/>. Hämtad: 2015-11-24.]
- Sveriges Riksdag (2013) Utvärdering av penningpolitiken 2011-2013
[<http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Debatter-och-beslut-om-forslag/Arendedebatter/?did=H101FiU24>. Hämtad:2015-12-01.]
- Sveriges Riksdag (2013) Riksbankens förvaltning 2014
[<http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Debatter-och-beslut-om-forslag/Arendedebatter/?did=H201FiU23>. Hämtad:2015-11-29.]
- Sveriges Riksdag (2013) Riksbankens förvaltning 2012.
[<http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Debatter-och-beslut-om-forslag/Arendedebatter/?did=H001FiU23>. Hämtad: 2015-11-29.]
- Sveriges Riksdag (2014) Riksbankens förvaltning 2013.
[<http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Debatter-och-beslut-om-forslag/Arendedebatter/?did=H101FiU23>. Hämtad: 2015-11-30.]
- Sveriges Riksbank (2015) Lagar och regler
[<http://www.riksbank.se/sv/Riksbanken/Lagar-och-regler/Riksbankslagen/>. Hämtad: 2015-11-24.]
- Sveriges Riksdag (2015) Utvärdering av penningpolitiken 2012-2014.
[<http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Debatter-och-beslut-om-forslag/Arendedebatter/?did=H201FiU24>. Hämtad: 2015-12-01.]

6.2 Sekundärmaterial

- Boreus, Kristina (1994) *Högervåg: nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989*. Stockholm: Tiden
- Burnham, Peter (2014) Depoliticisation – economic crises and political management. *Policy & Politics*, vol 42 nr. 2: s. 189-206.
- Crouch, Colin (2004) *Post-democracy*. Cambridge: Polity
- Flinders, Matthew & Wood, Matt (2014) Rethinking depoliticisation: beyond the governmental. *Policy & Politics*, vol 42, nr. 2: s. 151-170.
- Flodén, Martin, Larsson, Anna, Ravn, Morton O., Vredin, Anders (2012) ”Riksbankens ansvar bör utökas”. *Svenska Dagbladet*, den 19 januari 2012. [<http://www.svd.se/riksbankens-ansvar-bor-utokas>. Hämtad: 2015-12-02.]
- Fromlet, Hubert (2015) Ekonom: Så kan Riksbanken fungera bättre. *Svenska Dagbladet*, den 13:e november 2015. [<http://www.svd.se/ekonom-sa-kan-riksbanken-fungera-battre>. Hämtad: 2015-11-29.]
- Hedlund, Maria (2014) Ethics expertise in political regulation of biomedicine: the need of democratic justification. *Critical Policy Studies*, vol 8, nr. 3: s. 282-299.
- Issing, Ottmar (2006) Central Bank Independence – Economic and Political Dimensions. *National Institute Economic Review*, nr. 196: s. 66-76.
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal (2001) *Hegemony and Socialist Strategy - Towards a Radical Democratic Politics*, 2 ed., New York: Verso
- Mouffe, Chantal (2008) *Om det politiska*. Hägersten: Tankekraft Förlag
- Schumpeter, Joseph (2009) ”Den klassiska doktrinen om demokrati”. I: Hallberg, Peter – Jansson, Maria & Mörkenstam, Ulf, *Tretton texter i politisk teori*, 2 uppl., Malmö: Liber
- Schuck, Johan (2014) Finansutskottet måste ta sitt ansvar. *Dagens Nyheter*, den 22 november 2014. [<http://www.dn.se/ekonomi/finansutskottet-maste-ta-sitt-ansvar-for-penningpolitiken/>. Hämtad: 2015-12-05.]
- SNS, 2015. Om SNS - Studieförbundet Näringsliv och Samhälle [<http://www.sns.se/artikel/om-sns> Hämtat: 2015-12-15]
- Tson Söderström, Hans (2012) Ompröva reglerna som styr finans- och penningpolitik. *Dagens Nyheter*, den 29 september 2012. [<http://www.dn.se/debatt/omprova-reglerna-som-styr-finans-och-penningpolitik/>. Hämtad: 2015-11-29.]
- Winsth, Annika – Iskasson, Torbjörn – Wallström, Andreas (2013) Riksbankens oberoende måste värnas. *Svenska Dagbladet*, den 2 december 2013 [<http://www.svd.se/riksbankens-oberoende-maste-varnas/om/debatt>. Hämtad: 2105-12-05.]
- Wolodarski, Peter (2013) Riksbanken har blivit en stat i staten. *Dagens Nyheter*, den 24 november 2013. [<http://www.dn.se/ledare/signerat/peter-wolodarski-riksbanken-har-blivit-en-stat-i-staten/>. Hämtad: 2015-12-02]