

# Om reformers karaktär

Benny Carlson

## On the nature of reforms

The ambition in this article is to present a scheme designed to facilitate an elementary analysis of political reforms. The scheme is based on six questions: Public interest or special interests? Stability or flexibility? With or against the market? Confirmation or initiation? Long or short sight? Intended or unintended consequences? There are other questions to keep in mind when evaluating reforms, which however do not fit into a scheme with two endpoints: Who are the winners and losers? Are there dead-weight losses? May a reform-cycle emerge? These questions can be partly addressed under some of the scheme headings, particularly public interest vs special interests and intended vs unintended consequences. Finally, one of the major reforms during the latter part of the 20th century, the deregulation of the Swedish credit market, the so-called November revolution, is used to illustrate how the scheme may be used.

- *Folk gillar reformer. Vi skulle kanske skaffa några.*
- *Är reformer det bästa ni kan komma på? Gråtande Jesus på korset!*

Replikskifte mellan rådgivarna och guvernören i bröderna Cohens film *O Brother, Where Art Thou?*

## Reformer – svåra att fånga<sup>1</sup>

Reform definieras i *Nordisk Familjebok* 1915 som ”omdanning, ombildning, omgestaltning, förbättring, förändring till ett nytt och bättre tillstånd på

<sup>1</sup> Denna reformpolitiska odyssey företogs ursprungligen 2001 (inte att förväxla med 2001: A Space Odyssey) men lades på hyllan. På lång sikt kan emellertid oförutsedda saker hända. Manusets hamnade på hyllan även i professor Lars Jonungs arbetsrum. När han 20 år senare städade sina hyllor dök det upp och han undrade om det blivit publicerat. Därmed uppstod frågan om det låg i ett allmänintresse eller bara i mitt egenintresse att damma av det. Den frågan har tack vare redaktionen för *Statsvetenskaplig Tidskrift*, trots att odysseen är av mer ekonomihistorisk än statsvetenskaplig karaktär, fått ett svar. Manusets från 2001 har genomgått en lätt – flexibel – uppdatering. Ett tack för synpunkter på det ursprungliga manusets vill jag rikta till Lars Jonung, Agneta Kruse och framlidne Rolf Ohlsson. Den förstnämnde har även haft synpunkter på det uppdaterade manusets.

samhällsinstitutionernas, lagstiftningens och sedernas område” och som en – i motsats till revolution – ”planmässig och på laglig väg försiggående förändring av statsförfattningen”. Om vi tar ett sekellångt språng framåt i tiden och vänder oss till en nutida forskare på reformområdet, Johannes Lindvall (2019: 14, 27), så är definitionen i princip densamma men koncist formulerad: ”Reformer är policyförändringar som gagnar samhället som helhet.” Och: ”En reform är per definition fördelaktig för samhället i dess helhet.”<sup>2</sup>

En reform är alltså en politisk beslutad och genomförd förändring som förbättrar samhället. En förändring som inte förbättrar samhället är ingen reform. På så sätt är reformen lika svårfångad som entreprenören. En person med djärva idéer som lyckas i affärer är en entreprenör. En person med djärva idéer som misslyckas i affärer är ingen entreprenör, bara en dålig affärsman. Det finns per definition inga misslyckade entreprenörer! Det finns inte heller några misslyckade reformer eftersom reformen blir reform först om den innebär en förbättring av samhället.

Jag har lite svårt att förstå en sådan definition. Det normala är förvisso att reformer genomförs i syfte att förbättra samhället. Men det hindrar inte att politiker, särskilt i auktoritära kleptokratier, kan genomföra reformer som förbättrar villkoren för en liten klick men är ofördelaktiga för samhället som helhet. Även om vi håller oss inom demokratiernas krets förekommer reformer som gör mer skada än nytta. Inte minst kan en reform, som *ex ante* är tänkt att förbättra samhället, genom oförutsedda effekter *ex post* leda till försämring. Vad händer när vi studerar en sådan reform? Försvinner den från radarskärmen likt ett flygplan över Bermudatriangeln?

Uppslagsord och definitioner i all ära – jag kommer helt enkelt att utgå från att en reform är något som av politiker lanseras som en reform. Då kan det finnas reformer som är mer eller mindre lyckade eller misslyckade.

Reformer kan anta otaliga skepnader på tillvarons alla områden. Den som i början av 2001 sökte på ordet reform i databasen EconLit fick drygt 20 000 träffar. En sökning i Lunds universitetsbiblioteks katalog gav över 800 träffar. Motsvarande sökningar i början av 2021 gav 1,5 miljoner respektive 6 960 träffar. Det innebär inte att reformverksamheten har exploderat de senaste 20 åren. Vad som har exploderat är digitaliseringen.

En lista (i alfabetisk ordning) över typer av reformer som passerar revy i databaser och kataloger kan se ut som följer: bankreform, bidragsreform, bostadsreform, budgetreform, finansreform, författningsreform, försvarsreform, handikappreform, hälsovårdsreform, jordbruksreform, jordreform,

2 Om jag i fortsättningen inte drar särskilt mycket nytta av Lindvalls kunskaper inom reformområdet så beror det på att han ägnar sig åt den politiska processen bakom reformbeslut – reformkapaciteten, ”politiska beslutsfattares förmåga att godkänna och genomföra policyförändringar som gynnar samhället i dess helhet” (Lindvall 2019: 131) – medan jag intresserar mig för hur reformer skulle kunna karakteriseras.

kommunreform, kriminalvårdsreform, kyrkoreform, marknadsreform, monetär reform, myntreform, parlamentsreform, pensionsreform, regleringsreform, religionsreform, rösträttsreform, sjukvårdsreform, skattereform, skolreform, socialreform, stavningsreform, strukturreform, tullreform, utbildningsreform, valsysteemreform, valutareform, välfärdsreform, äganderättsreform.

Avsikten i denna betraktelse är inte att inventera världslitteraturen om reformer i hopp om att finna mönster i mångfalden. Avsikten är att skissera ett enkelt analyschema med vars hjälp man kan fånga karaktärsdrag hos och lättare jämföra reformer, genomförda och till dels även föreslagna.

Det är inte meningsfullt att slå in öppna dörrar. Att leta efter ett liknande schema i den vetenskapliga litteraturen är emellertid som att leta efter en nål i en höstack. Sökningar på google scholar i början av 2021 gav (med avrundning) följande antal träffar: typologi AND reform 3 600, typology AND reform 300 000, utvärdering AND reform 15 300, evaluation AND reform 3 miljoner, analysis AND reform 3,4 miljoner. Såvitt jag kunnat finna handlar dessa artiklar och böcker genomgående om specifika politikområden (t ex utbildning) i tid och rum (t ex länder). Vad jag eftersträvar är ett enkelt generellt analyschema.

## Stat och marknad, teori och verklighet

De flesta reformer har med ekonomi att göra och kan betraktas ur perspektivet stat och marknad; åtminstone står det perspektivet i centrum för mitt intresse i den här framställningen. Staten ingriper i avsikt att röja väg för eller sätta gränser för marknaden, att ändra spelreglerna på marknaden, att åstadkomma resultat som marknaden inte spontant kan tänkas frambringa. En lyckad reform skulle kunna vara om staten rättar till ett marknadsmisslyckande (*market failure*). En misslyckad reform skulle kunna vara om staten åstadkommer ett politikmisslyckande (*government failure*).

Nu är marknads- respektive politikmisslyckanden speciella slagträn med vilka politikens respektive marknadens profeter angriper varann. Låt mig hårdra scenariot en smula: Politikens profeter tar (inspirerade av så kallade välfärdsekonomer) sikte på en teoretisk konstruktion, den perfekta marknaden, och konstaterar att verklighetens marknader inte fungerar som teorins varför den perfekta staten måste gripa in. Marknadens profeter (public choice-ekonomer) tar fasta på att verklighetens stat inte fungerar som en teoretisk konstruktion, den perfekta staten, varför politikerna bör hålla fingrarna i styr.<sup>3</sup> En första enkel utgångspunkt är att stat och marknad är dömda att leva sida vid

3 Ingemar Ståhl var en tidig introduktör av public choice-tänkandet i Sverige; se Ståhl (1977/2020). Jonung (2018: 40) karakteriserar hans gärning: "Nu är det inte fråga om att ändra på subventioner och skatter utan om att analysera och reformera beslutsprocesser inom den offentliga sektorn och öka utrymmet för marknadsmässiga processer." För en genomgång av public choice på svenska, se Moberg (1994).

sida och att den som argumenterar för förändringar i ena eller andra riktningen bör akta sig för att blanda ihop teori och verklighet.

Jag tänker, som uppvärmning innan jag börjar resa frågeställningar, brodera en smula på detta tema om stat och marknad i perspektiv av teori och verklighet med hjälp av nationalekonomen Avinash Dixits *The Making of Economic Policy*. Dixit (1996: 4) konstaterar att den ekonomiskpolitiska analysen i såväl teori som praktik ofta ser formuleringen och genomförandet av en politik som ett tekniskt, närmast ingenjörsmässigt problem. Längre betraktade man staten som ett verktyg som kunde rätta till marknadens misslyckanden. Det kunde, som hos t ex Richard Musgrave, handla om *allokering*, att förse allmänheten med varor och tjänster och korrigera externaliteter, *fördelning*, att med skatter och transfereringar åstadkomma en jämnare fördelning av inkomster och förmögenheter, och *stabilisering*, att hålla en hög och jämn nivå på efterfrågan och sysselsättning i ekonomin.<sup>4</sup>

Längre utgick man från att staten kunde maximera den sociala välfärden, utan att uppehålla sig särskilt mycket kring de komplikationer som genomsyrar och omger den verkliga staten. Enligt detta normativa synsätt betraktas staten som "en välfärdsmaximerande svart låda" på samma sätt som företaget betraktas som "en vinstmaximerande svart låda" i den neoklassiska teorin (Dixit 1996: 9).

Så småningom började forskarna glänta på locket till lådan och intressera sig för komplikationerna: att beslutsfattarna har tillgång till begränsad information, att besluten inte fattas av någon välfärdsmaximerande "principal" utan är resultatet av en utdragen politisk process med många viljor inblandade, att "agenten" (byråkratin) som ska genomföra besluten har sina egna intressen. Med Ingemar Ståhls (1977/2018: 242) ord: "Det är antagligen lika orealistiskt att anta att dessa förvaltningar fungerar som några lydiga automater i politikernas hand med en altruistisk inriktning på 'samhällets bästa' som att anta att politikerna jämt och ständigt är oegennyttiga tjänare för samhällets bästa." Ekonomiska teoretiker som Joseph Stiglitz noterade problemen men menade att de kan lösas om bara rätt man – en ekonom (Dixit förmodar att Stiglitz hade sig själv i åtanke) – förlänas makt att fatta och genomdriva besluten. Men:

Den politiska processen för att utforma ekonomisk politik påverkas hela tiden av den lagstiftande makten, den exekutiva makten och dess organ, domstolarna, olika påtryckningsgrupper, media och så vidare. Den lagstiftande makten kan misslyckas med att anta den politik som ekonomen eftersträvar; den administrativa processen kan misslyckas med att applicera den lagstiftade politiken så som det var tänkt. Resultaten kan

4 Musgrave etablerade sig med *The Theory of Public Finance* (1959) som ledande auktoritet på området offentliga finanser.

misslyckas med att rätta till marknadsmisslyckanden och i stället skapa nya och egna kostnader (Dixit 1996: 10).

Dixit menar därför, som så många andra ekonomer före honom, att det är viktigt att ta hänsyn till den politiska processen i ekonomiskpolitiska analyser. De aktivistiska praktikerna fortsätter emellertid att arbeta som om ingenting hänt och talar om de fördelar som *skulle* uppstå om den politik de förespråkar implementerades utan förvrängningar i den politiska processen. Deras motståndare hävdar att staten ska låta marknaderna vara i fred, antingen för att de tror att marknaderna fungerar bra eller för att de tror att politikmisslyckanden är värre än marknadsmisslyckanden. Båda lägren är emellertid lika orealistiska. Med Dixits (1996: 12) ord: ”Det finns inget sådant alternativ som att man beslutar sig för att överlåta saker och ting till marknaderna och drar sig ur dem – regeringarna kommer att fortsätta att ha makten att intervensera i ekonomin och kommer att fortsätta använda den.”

## Lyckade och misslyckade reformer

Reformer kan, som sagt och om vi inte låter oss hämmas av förhärskande definitioner, lyckas eller misslyckas. De solklara fallen, när en reform blir en braksuccé eller ett dunderfiasko i alla politiska, ekonomiska och sociala läger, torde emellertid vara lätt räknade. Oftast handlar det om att en reform av vissa grupper upplevs som en framgång och av andra som ett misslyckande beroende på vilka ideologiska eller intressebaserade anknytningar grupperna har. Att analysera reformer med hjälp av ett så trubbigt instrument som en skala med ”lyckad” och ”misslyckad” som ytterligheter ter sig inte meningsfullt.

Tommy Möller har i *Att lyckas med välfärdsreformer* (2001: 18) ställt upp fyra kriterier för att en reform ska kunna anses lyckad eller framgångsrik: Att den genomförs, är beständig, når sitt syfte och uppskattas opinionsmässigt. Det första kriteriet tänker jag inte beröra,<sup>5</sup> det andra kommer jag att beröra längre fram under avdelningen ”lång eller kort sikt”, det tredje under avdelningen ”förutsedda eller oförutsedda konsekvenser” och när det gäller opinionen kan den som sagt skifta mellan olika intressegrupper.

## Vinnare och förlorare

Att försöka avgöra vilka som kan tänkas bli vinnare respektive förlorare till följd av en reform ter sig desto mera meningsfullt. När George Stigler i sin

5 Frågan om beslut och genomförande har som nämnts i en föregående not behandlats – med stor grundlighet – av Johannes Lindvall (2019). Hans fokus ligger på politiska system kännetecknade av maktkoncentration respektive maktdelning.

berömda artikel "The Theory of Economic Regulation" (1971) lade grunden den ekonomiska teorin om regleringar angav han som en av huvuduppgifterna just att förklara vem som vinner och vem som förlorar på regleringar.

Grupper som riskerar att förlora på en reform/reglering/avreglering kommer rimligen att sätta sig till motvärn. När en reform är genomförd skapar den normalt grupper av vinnare. Här kan finnas en asymmetri som politikerna bör ha i åtanke genom att de potentiella förlorarna redan finns och är organiserade medan vinnarna framträder först efter hand. Ett exempel är de avregleringar av olika marknader som genomfördes på 1980- och 1990-talen. Här fanns de potentiella förlorarna – de gamla monopolen och deras anställda – på plats medan de potentiella vinnarna – de entreprenörer som gav sig in i leken, deras anställda och kunder – materialiserades först i efterhand. I Sverige gällde detta t ex posten, televerket, taxi och järnvägar.

Vinnarna kommer i sin tur att slå vakt om reformen – det finns en "hysteresiseffekt" i reformbesluten (Dixit 1996: 25). Här kan man återropa Anders Isakssons (1994) version av Says lag: utbudet på reformer skapar sin egen efterfrågan. Ofta föreställer man sig att det finns en latent efterfrågan som ska tillfredsställas med en reform. När reformen väl är genomförd anpassar sig människor och bildar – åtminstone om reformen är förknippad med förmåner – ett "klientel".

I vissa fall kan politikernas avsikt rent av vara att skapa ett klientel snarare än att tillfredsställa en behjärtansvärd efterfrågan, nämligen om de vill mobilisera en grupp människor som framöver röstar på dem (politikerna) för att de (klienterna) ska få behålla sina privilegier. Redan den store statsocialisten Bismarck förklarade att han hos den stora massan "ville få till stånd den konservativa inställning, som känslan av att vara pensionsberättigad för med sig" (Wehler 1991: 175). Det har emellertid visat sig att "statspensionärerna" inte alltid är så lydiga och lojala. De, som alla andra, är knappast nöjda med sin lott utan vill att lotten emellanåt ska utfalla med nya vinster. Om det inte händer kan de mycket väl bita den hand som föder dem.

## Dödviktsförluster

En sak man bör se upp med är sk dödviktsförluster, om en reform innebär att vinnarnas vinster blir mindre än förlorarnas förluster genom en mindre effektiv allokering av de ekonomiska resurserna. I så fall handlar det i vart fall inte om en reform som förbättrar sakernas tillstånd totalt sett. Att man försöker bedöma huruvida de totala intäkterna av en reform blir större än de totala kostnaderna, alltså att reformen samhällsekonomiskt "går med vinst", betraktar jag som självklart, vilket kanske säger något om min politiska naivitet.

Ett exempel på dödviktsförluster måste vara när man subventionerar döende branscher och kastar goda pengar efter dåliga så som var fallet med varvsindustrin i Sverige på 1970-talet; här kan man rent av tala om dödviktstonförluster.

## Allmänintresse eller särintresse?

En variant på temat vinnare och förlorare är att ställa frågan om en reform gynnar allmänintresset eller olika särintressen. Att man bör ställa denna fråga verkar i dag självklart, men så har det tydligen inte alltid varit. En gång i tiden – eller åtminstone under en period från 1930-talet och framåt – tenderade nationalekonomer att föreställa sig att vissa typer av statliga ingripanden, regleringar, mer eller mindre ofelbart tjänade allmänintresset genom att rätta till marknadsmisslyckanden.

Efter den diskussion om regleringar som följde på Stiglers nyssnämnda artikel tenderade pendeln att slå åt andra hållet och många ekonomer kom att betrakta regleringar som i huvudsak syftande till att gynna organiserade särintressen, och då framför allt snäva producentintressen, på oorganiserade konsumenters och skattebetalares bekostnad. Det växte fram misstankar om att de i regleringsprocessen inblandade parterna arbetar i maskopi med varann och byter tjänster och gentjänster; det talas om "capture", d v s att den reglerade industrin fångar in regleringsorganet, och om järntrianglar, d v s att politiker, byråkrater och företagare spelar under täcket i skönt samförstånd. I Sverige, där de vassa kanterna ofta är avslipade, talar man hellre om järnringar.

Med tiden tycks ett mer balanserat synsätt ha smugit sig fram. Visserligen utgår man fortfarande från att små grupper tenderar att vinna mer på regleringar än stora eftersom de dels är lättare att hålla samman, dels har mer att vinna per capita på en statlig favör. Men hur kan en företeelse som korssubventionering förenas med antagandet att regleringar alltid gynnar producentintresset? "Det enkla svaret ... är att det kan den inte", skriver Sam Peltzman i "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation" (1989: 9). Mycket tyder också på att politiker och byråkrater försöker undvika alltför stora effektivitetsförluster eftersom de då får mindre resurser att omfördela och därmed minskar sin egen maktbas. Det skulle alltså finnas en slags självreglerande mekanism som gör att regleringar inte antar alltför destruktiva former.

De reformer som enklast kan förknippas med ett allmänintresse borde vara sådana som handlar om kollektiva nyttigheter, alltså sådant som bara staten kan tillhandahålla. Det kan handla om författning, lag och ordning, försvar, smittskydd, miljöskydd, penningväsen och omsorg om dem som inte har förutsättningar att ta vara på sig själva. Därmed inte sagt att författnings-, kriminal-, försvars-, hälsovårds-, miljö-, valuta- och handikappreformer inte kan gynna särintressen på dessa olika områden. En reform som gynnar en stor grupp, åtminstone när gruppen är så stor att den börjar sammanfalla med kategorin allmänheten, kan tyckas befördra allmänintresset. I värsta fall kan emellertid en reform som gynnar en stor grupp på bekostnad av en liten handla om minoritetsförtryck.

En reform som gynnar små grupper på allmänhetens bekostnad kan naturligtvis sägas gynna snäva särintressen. I vissa fall är det emellertid inte så enkelt. I fallet med de handikappade handlar det i huvudsak om att allmänheten vill att staten ska ”gynna” just denna grupp. När en viss grupp producenter som bönderna gynnas av reformer kan bilden förefalla enklare. Bönderna har skyddats med tullar sedan slutet av 1800-talet och med en lång rad regleringar från 1930-talet och framåt. Men också här blir bilden komplicerad. Det kan ligga i allmänintresset att bönderna inte blir nazister (åtminstone kan det ha gjorts det på 1930-talet), att landet är självförsörjande i händelse av krig, att ett kultur- eller odlingslandskap bevaras eller att allmänheten har förtroende för djurhållning och livsmedelskvalitet.

## Stabilitet eller flexibilitet?

Reformer kan befördra stabilitet eller flexibilitet. Å ena sidan betonas, inte minst i den nyinstitutionalistiska litteraturen (Douglass North m fl), vikten av att staten lägger stabila spelregler till grund för marknaden och det civila samhället. Här handlar det ofta om lagstiftning som kan sänka transaktionskostnader, alltså lagar om äganderätt och avtal eller regler för konkurrens eller annat som kan minska osäkerheten i det mänskliga utbytet. Denna syn på staten som garant för stabilitet och mot kaos går tillbaka åtminstone till Thomas Hobbes *Leviathan* från 1651. Å andra sidan betonas risken för att alltför mycket statlig makt leder till ofrihet och godtycke och att alltför mycket stabilitet leder till samhällelig förkalkning.

Om stabila institutioner sänker transaktionskostnader och leder till mer produktion och fler byten, d v s till ekonomisk tillväxt, så innebär det, för att tala med North, att de relativa priserna och tekniken förändras, vilket i sin tur leder till förändringar i institutionerna. Stabilitet leder alltså till krav på flexibilitet. En alltför hög grad av institutionell stabilitet, d v s frånvaro av politiska reformer trots tekniska, ekonomiska och sociala förändringar, riskerar att leda till revolution. Reformerna är ett sätt att förhindra revolutioner, även om reformister ibland säger sig vilja (på fredlig väg) nå samma mål som revolutionärer.

Samtidigt finns farhågor för att politikerna, i sin iver att visa sig duktiga inför väljarna, genom ständiga reformer skapar instabila spelregler och fortlöpande kaos. En alltför strid ström av lagförslag kan av sig själv spola bort respekten för lagarna. Som redan den profetiske statsvetaren Rudolf Kjellén (1915: 70) konstaterade: ”En öfversvämning af lagar får samma nödvändiga effekt som för stark sedelutgifning från en bank: kursen sjunker.”

Möjligen är det så att politiker, för att på lång sikt kunna framstå som handlingskraftiga utan att hamna i en återvändsgränd, under vissa perioder måste förstatliga, reglera och höja skatter för att under andra perioder privatisera,



avreglera och sänka skatter. Möjligen är det så att en sorts politiker rör sig i den ena riktningen tills de går in i väggen (ut ur verkligheten) och därefter ersätts av en annan sorts politiker som går i den motsatta riktningen tills de i sin tur går in i väggen. Möjligen är samhället i behov av en sorts politiskideologiska konjunkturcykler, liksom ekonomin är beroende av cykler, för att förnyelse ska kunna äga rum. Möjligen är de politiskideologiska cyklerna en följd av cyklerna i ekonomin.

Eller också ser förloppet ut så som Lars Jonung beskrivit det i sin studie om stabiliseringspolitiken sedan 1970-talet, *Med backspeglarna som kompass* (1999): Politikerna ställs gång efter annan inför kriser och försöker hantera varje ny kris med hjälp av lärdomarna från den närmast föregående.

I den nyinstitutionalistiska litteraturen finns en uppfattning – företrädd av Mancur Olson i *Nationers uppgång och fall* (1984) – att stabila samhällen bär på fröet till sin egen undergång. Stabila samhällen, som slipper krig, invasioner och revolutioner, ackumulerar intressegrupper, vilka förkalkar det ekonomiska livet. ”Enligt vår modell drabbas länder, där det längre än i andra har rätt organisationsfrihet och där man har undsluppit omvälvningar och invasioner, mest av tillväxthämmande organisationer” (Olson 1984: 82). Intressegrupper agerar långsammare än individer och företag, bromsar införandet av ny teknik, håller nykomlingar ute etc. ”*Det växande antalet intressegrupper gör regleringarna mer komplicerade, ökar statens roll, komplicerar överenskommelser och ändrar inriktningen i samhällsutvecklingen*” (Olson 1984: 78).

Enligt Olson skulle efterkrigstidens Tyskland och Japan vara exempel på hur katastrofer som river sönder väven av intresseorganisationer kan frigöra den ekonomiska dynamiken i ett samhälle. Denna idé är så pass pessimistisk – den verkar närmast besläktad med marxistiska idéer om senkapitalism – att man inte gärna vill tro att den har fog för sig. Den får mig att tänka på en affärsman jag råkade på vid en swimmingpool i Palm Springs för många år sedan och som med tysk brytning av bästa hollywoodslag utbrast: ”We need a real war to get the economy going!”

Olsons hållning verkar emellertid något ambivalent. I sin sista bok *Power and Prosperity* (2000: 43) förklarar han å ena sidan att det inte är en slump att England, som haft den längsta perioden av stabilitet bland demokratierna, också haft den sämsta ekonomiska utvecklingen, å andra sidan ”att nästan alla länder som har åtnjutit en god ekonomisk utveckling över generationerna är länder som har stabila demokratiska regeringar”.

En gammal god tumregel för att upprätthålla balans mellan kraven på stabilitet och flexibilitet är att staten ägnar sin omsorg åt grundläggande spelregler och inte detaljreglerar allt mellan himmel och jord. I praktiken är det naturligtvis inte så alldeles enkelt att dra gränsen mellan grunden och detaljerna.

Ett exempel på behovet av stabilitet är det sätt på vilket det dynamiska amerikanska samhället har slagit vakt om sin författning. Ett exempel på en

reform som har försökt skapa flexibilitet är handeln med utsläppsrätter och därmed tar vi klivet över till nästa frågeställning, som (till skillnad från stabilitet och flexibilitet) är ett relativt tydligt motsatspar.

## Med eller mot marknaden?

Att reformer som arbetar med och inte mot marknaden borde ha större möjligheter att "lyckas", i den bemärkelsen att de genererar välstånd, verkar inte så överraskande. Bland folk i allmänhet och politiker i synnerhet tycks ändå finnas en föreställning om att lagar och regler som *inte* tar hänsyn till marknaderna och deras aktörer är särskilt oantastliga eftersom de är höjda över det ekonomiska schackrandet.

Men som vi ska se i ett följande avsnitt blir konsekvenserna inte alltid som man föreställer sig. Olson (2000: 107) påpekar att vissa marknader knappast går att undertrycka, varför "lagstiftning eller reglering som *går emot marknaden* måste ge alla inblandade incitament att kringgå lagen och sannolikt kommer att gynna kriminalitet och korruption inom staten". De mest upphöjda lagarna kan alltså genom bristande verklighetsförankring i värsta fall dra ner människor och verksamheter i fördärvet.

I en del fall är det naturligtvis nödvändigt att försöka strypa marknaden i stället för att smeka den medhårs. Det gäller inte minst sådant som under betydande enighet stämplat som brottsligt såsom människohandel och narkotikalangning. En del libertarianer och anarkister tycker förvisso att även dessa marknader bör släppas fria. Andra (till vilka jag gärna sällar mig) ser hellre att staten för ett smutsigt krig än att smutsen får flöda fritt.

För att återvända till den nyssnämnda handeln med utsläppsrätter, så handlar den om att man försöker göra en reglering mer marknadskonform genom att skapa äganderätter och använda prismekanismen i stället för tekniska föreskrifter för att reducera miljöförorenande utsläpp. Här kan alltså marknadsmekanismer användas för att eliminera en del smuts.

## Konfirmering eller initiering?

Reformer kan konfirmera eller initiera en utveckling. Ofta är det svårt att avgöra vad som gäller. Ofta är det tal om en utveckling som är på gång och som kräver en reform för att inte kvävas eller spränga det legala skalet. I så fall kan man säga att reformen på en gång konfirmerar den dittillsvarande utvecklingen och öppnar fältet för fortsatt utveckling. De rika länderna i väst är de länder som upplevt flest reformer. Beror det på att de fått igång ett självgenererande framåtskridande som kräver att spelreglerna hela tiden anpassas för att "hänga med i utvecklingen" eller är det flödet av reformer som röjer undan hinder för framåtskridandet?

Om vi med reformer menar förändringar i de formella reglerna, så torde det normala förloppet, åtminstone om man får tro och kan tolka North (1993), vara att förändringar i relativa priser (i förhållandet mellan produktionsfaktorerna, i teknik) leder till förändringar i formella regler som leder till förändringar i informella regler. Detta är samma slags förlopp som de gamla institutionalisterna med Thorstein Veblen i spetsen föreställde sig: Teknisk förändring leder till förändring i formella institutioner och med viss fördröjning (kulturell eftersläpning) till förändring i informella institutioner. Eller också kan teknisk förändring leda till kulturella förändringar som leder till politiska krav och rörelser som leder till reformer, så som Norths parhäst i nobelprisstallet Robert Fogel föreställer sig i sin bok om religiösa och politiska cykler i den amerikanska historien, *The Fourth Great Awakening* (2000).

En reform som initierar och etablerar en standard på ett visst område kan komma att bli första steget i ett historiskt spår (*path dependency*). Ett beslut (dock ingen reform) av det slaget som ofta åberopas i litteraturen är när de tidiga skrivmaskinerna fick sina tangentbord (*the economics of QWERTY*). Ett slående exempel på spårbundenhet från de stora reformernas värld är Franklin Roosevelts beslut att i Social Security Act 1935 satsa på offentlig pensionsförsäkring men inte på offentlig sjukförsäkring. Det har därefter visat sig svårt att rucka på det offentliga respektive privata spår som lades ut (se Hacker 2002).

## Lång eller kort sikt?

Reformer kan vara tänkta att verka – och kan ha olika effekter – på olika lång sikt. En reform som är tänkt att verka på lång sikt kan kanske leva upp till förväntningarna på kort sikt men bli ett problembarn på lång sikt genom att den beslutats på alltför osäkra grunder. Ett exempel kan vara de stora pensionsreformer, i Sverige ATP-reformen på 1950-talet, som inte visat sig uthålliga på lång sikt. I viss mån kunde problemen förutses, åtminstone i det svenska fallet eftersom "baby boom"-generationen var född när reformen beslutades. I viss mån kunde problemen knappast förutses eftersom man inte kunde veta så noga hur födelsetal, genomsnittlig livslängd, pensionsålder och ekonomisk tillväxt skulle utvecklas framöver.

En reform kan också misslyckas med att nå upp till förväntningarna på lång sikt genom att den med tiden ändrar förväntningar och beteenden. Ett exempel är den nya ekonomiska politiken från 1930-talet och framåt, som visserligen hade något kortsiktigt över sig eftersom Keynes anförde argumentet "att i det långa loppet är vi alla döda", men som ändå var tänkt att bedrivas på lång sikt. Den expansiva politiken tycktes verkligen under några årtionden stabilisera ekonomin och öka tillväxten. Men samtidigt bar den, genom att gradvis öka inflationsförväntningarna, på fröet till sin egen undergång, vilket blev tydligt under 1970-talets stagflationsperiod.

De frågor som kretsar kring lång och kort sikt har uppenbarligen beröringspunkter med frågor kring såväl stabilitet och flexibilitet som förutsedda och oförutsedda konsekvenser och kan inte alltid diskuteras i termer av en skala mellan det ena och det andra.

## Förutsedda eller oförutsedda konsekvenser?

Reformer kan ha avsedda/förutsedda och oavsedda/oförutsedda konsekvenser.<sup>6</sup> "Oförutsedda konsekvenser är vanliga, inte minst i dagens komplexa samhälle", för att tala med Möller (2001: s 17). Genom spårbundenhet kan beslut som för stunden inte verkar så betydelsefulla få oväntat stor betydelse på sikt: "Även till synes triviala händelser kan få dramatiska långsiktiga ekonomiska konsekvenser när vissa självförstärkande mekanismer – stora igångsättnings- eller fasta kostnader, inlärningseffekter, koordinationseffekter, adaptiva förväntningar – är närvarande" (Hacker 2002: 53).

När det gäller negativa oförutsedda konsekvenser kommer man att tänka på ekonomihistorikern Eli Heckschers idé om att den statliga verksamheten kan bli något man tappar kontrollen över, ett Frankensteins monster (se Heckscher 2000: 153). Albert Hirschman använder i *A Propensity to Self-Subversion* (1995) liknelsen med trollkarlens lärling, som, till skillnad från sin mästare, tappar kontrollen över de krafter han släpper lös.<sup>7</sup>

Andra ekonomer har betraktat statliga ingripanden som lika hotfulla men mer förutsägbara. Gustav Cassel (1936: 386-87) varnade för att ett ingripande som sätter marknadsmekanismen ur spel kommer att leda till ett annat i en oändlig serie ("en skruv utan ände") och Friedrich von Hayek såg för sin inre syn vägen mot trälldom ringla mot framtiden. Stigler noterade emellertid i sina *Memoirs of an Unregulated Economist* (1988: 147) att Hayeks farhågor inte besannades i takt med att staterna i västvärlden utökade sina revir:

Hayek förnekade att gradvis reglering av hundratals olika industrier och yrken kunde överleva. Konflikterna och inkonsekvenserna skulle tvinga fram antagandet av en enda centraliserad allomfattande plan – och den planen kunde inte tillåta mycket av individuell valfrihet. Men en sådan mängd inkonsekventa och

6 Begreppet "unintended consequences" har satts på kartan inte minst tack vare Deepak Lal (1998).

7 Den första gång Heckscher använde Frankenstein-metaforen var sannolikt i en liten artikel präglad av första världskrigets erfarenheter med rubriken "Frankensteins monstrum" i *Svensk Tidskrift* 1918. Den anonyme författaren (jag förmodar Heckscher) skriver (s 292): "Frankensteins monstrum", den med häxkonst skapade varelse, som blir sin skapare öfvermäktig, är ett uttryck som ofta möter i engelskt bildspråk, och som onekligen är särskildt på sin plats vid betraktelser öfver det nuvarande läget. Människan söker att i sin nöd draga in allt mer och mer, allt större områden under den statliga organisationen och förlorar i och med detsamma allt mer herraväldet öfver denna väldiga organisation ... ." I samma artikel används för övrigt den metafor som Hirschman skulle plocka fram långt senare: "Der Zauberlehrling, som väckt trollet till lif, har glömt ordet som skulle betvinga det."

partiella interventioner av staten i det ekonomiska livet är exakt vad vi har fått.

För anhängare av statlig ordning och reda måste detta påpekande om att politisk detaljstyrning av det ekonomiska livet inte lett till ett tvångssamhälle te sig måttligt uppmuntrande.

Ett klassiskt exempel på negativa oförutsedda konsekvenser är – för att återvända till frågan om vilka marknader staten bör/kan undertrycka – förbudslagstiftningen i USA som gav upphov till den organiserade brottsligheten.

Ett annat exempel kan vara den insättarförsäkring som på 1930-talet infördes i USA för att förhindra bankrusningar men som gjorde bankerna mer benägna att ta risker med insättarnas pengar vilket bidrog till en bankkris på 1980-talet. Denna erfarenhet kan också, som så många andra, betraktas ur perspektivet lång och kort sikt. Kanske fyllde reformen sin uppgift på kort sikt men kom att ändra beteenden på lång sikt? Här står vi inför det inte ovanliga fenomenet att lösningen på ett problem vid en viss tidpunkt blir problemet vid en senare tidpunkt.

Ett tredje exempel kan, återigen, vara den nya ekonomiska politiken på 1930-talet som ledde till långsiktig expansion av den offentliga sektorn. Huruvida expansionen verkligen var oförutsedd eller inte är förstås en öppen fråga. Aktörerna bakom den expansiva finanspolitiken förnekade visserligen när det begav sig att avsikten var att expandera staten men undslapp sig ändå någon gång att det var det bakomliggande syftet. Per G Andreen (1999: 106-07) citerar följande ur en intervju med Myrdal från 1965:

Jag visste lika bra som [Gösta] Bagge att det inte går att ta ner de statliga investeringarna i högkonjunktur: nej visst! Men jag räknade på det och önskade det. Det betyder att den statliga sektorn hela tiden växer som en följd av en expansion i lågkonjunktur, som ej följs av en kontraktion i högkonjunktur. Jag ville det, Bagge ville det inte.

Ibland förekommer även positiva oförutsedda konsekvenser. Avregleringen av den svenska telemarknaden var en reform vars konsekvenser överträffade de vildaste förväntningar. Att fatta beslut på grundval av förhoppningar om positiva oförutsedda effekter verkar emellertid inte vara någon god idé.

Vad som är förutsett respektive oförutsett beror i hög grad på vad man vill se. Om vi återvänder till frågan om regleringar som avsedda att gynna allmänintresset eller särintressen så var det uppenbarligen så att ekonomer före Stigler såg omfördelning av resurser från konsumenter till producenter som en oavsedd effekt medan ekonomer efter Stigler såg samma omfördelning som en avsedd effekt. Frågan om vilket som är politikernas *egentliga* syfte med en reform eller reglering är ofta omöjlig att besvara, åtminstone inte utan lögnedektor.

Huruvida effekterna av en reform blir de förutsedda eller oförutsedda beror inte bara på beslutsfattarnas öppna eller dolda avsikter. Det beror också på hur reformerna genomförs och här inställer sig det så kallade principal-agent-problemet. I vilken utsträckning kan politikerna kontrollera de byråkrater som genomför reformerna? Det har ibland framförts misstankar om att beslut om ekonomiska åtstramningar på något område administrerats i syfte att träffa där det gör mest ont för att på så väcka opinion mot beslutet.

## Reformpolitiska konjunkturcykler

En variant på temat oförutsedda konsekvenser kan vara att reformer utlöser en slags politiska konjunkturcykler. Hirschman har framfört en sådan hypotes. Ett reformförslag utlöser oro och agitation som minskar investeringarna. När sedan reformen är genomförd och allt lugnar ner sig återupptas investeringsaktiviteten. ”Ju mera övertygande varningar om reformens katastrofala konsekvenser, desto mera kraftfullt blir det faktiska uppsvinget efter att reformen har genomförts och varningarna visat sig obefogade.” (Hirschman 1995: 228)

Det märkliga med Hirschmans resonemang är att han tycks anse alla varningar för reformer opåkallade. I så fall borde det väl gå som med pojken som ropade att vargen kommer: så småningom borde ingen bli oroad och den reformpolitiska konjunkturcykeln borde försvinna. Det bör ju också finnas reformförslag som väcker överdrivna förhoppningar och som därmed kan påskynda investeringarna och utlösa en omvänd cykel.

Det kan under alla förhållanden inte vara lätt att få fram bevis för att det existerar en reformpolitisk konjunkturcykel. Det har inte varit lätt att få fram bevis för existensen av den ”vanliga” politiska konjunkturcykeln, som sägs bero på att regeringar gasar före och tvingas bromsa en tid efter ett val. I samband med politiska val går det ändå att genomföra systematiska studier eftersom valen infaller regelbundet. Reformerna däremot kan inträffa när som helst och ingen reform är den andra lik. Det verkar därför inte så lätt att belägga existensen av reformutlösta konjunkturcykler.

Om man ändå skulle ge sig på ett försök verkar i det svenska fallet de omstridda socialdemokratiska skatteförslagen 1946-47 vara lämpliga kandidater, eftersom de utmålades som allvarliga hot mot rättstrygghet och enskild äganderätt. Problemet är emellertid att reformerna – som så ofta är fallet – utgjorde stridsäpplen i agitationen inför riksdagsvalet 1948. Hur kan man då skilja en reformutlöst konjunkturcykel från en valpolitisk? De båda cyklerna skulle rent av kunna ta ut varandra om nämligen regeringen är spensersam inför valet samtidigt som något av dess förslag skrämmer investerarna.

Förslaget om löntagarfonder är nog den reform som vållat mest oro i det svenska näringslivet under efterkrigstiden. Men debatten och effekterna är i

det fallet så utdragna att de möjligen skulle ge anledning att tala om en politisk strukturcykel snarare än om en konjunkturcykel.

## Stomme till analysschema

Några av de här diskuterade frågeställningarna är svåra att operationalisera längs en skala. Men några av dem kan utgöra en stomme i ett schema för karakterisering av reformer *ex post*:

Allmänintresse	-----	Särintresse
Stabilitet	-----	Flexibilitet
Med marknaden	-----	Mot marknaden
Konfirmering	-----	Initiering
Lång sikt	-----	Kort sikt
Förutsedda konsekvenser	-----	Oförutsedda konsekvenser

Utöver dessa sex frågeställningar bör man, som sagt, försöka identifiera vinnare och förlorare och se upp för dödviktsförluster och reformpolitiska konjunkturcykler.

Några av frågeställningarna kan också användas till *ex ante*-analys. Dock inte alla. Det kan vara svårt att på förhand avgöra om en reform är ägnad att konfirmera eller initiera en utveckling och om den är hållbar på lång sikt. Och det är naturligtvis uteslutet att man på förhand skulle kunna förutse oförutsedda konsekvenser, vilket inte hindrar att man försöker förutse så många tänkbara konsekvenser som möjligt.

## Novemberrevolutionen schematiserad

Jag ska nu genomföra ett litet experiment och karakterisera en reform med hjälp av schemat. Mitt val av reform har fallit på en avreglering som anses så omvälvande att den fått epitetet revolution, nämligen avregleringen av den svenska kreditmarknaden 1985, den s k novemberrevolutionen. Det handlade om en avreglering där reglerarna själva (riksbanken) under trycket av en förändrad verklighet (svällande budgetunderskott, internationaliserad kreditmarknad) höll på att tappa greppet om den industri (bankerna) de skulle reglera, varför de valde att rusta ner regleringsarsenalen. Hellre ett lätt grepp om hela marknaden än ett strypgrepp om en krympande del.

Avregleringen ägde rum i två etapper. I maj 1985 avskaffades ränteregleringen och i november samma år gick utlåningstaken för banker, bostadsinstitut och finansbolag samma väg. Enligt dåvarande riksbankschefen Bengt Dennis

tillhörde avregleringen ”de stora besluten på 1980-talet” (Svensson 1996: 78). Lars Jonung (1993: 312; 1999: 205) talar om ”den mest genomgripande omläggningen av riksbankens penningpolitiska strategi under hela efterkrigstiden” och om ”en viktig vändpunkt i svensk ekonomisk politik”. Reformen är alltså av en dignitet som gör det motiverat att syna dess karaktär i sömmarna. Det faktaunderlag jag använder består i huvudsak av Lars Jonungs (1993, 1999) genomgångar av riksbankens politik och Torsten Svenssons (1996) rapport om novemberrevolutionen.

### **ALLMÄNINTRESSE ELLER SÄRINTRESSE?**

Riksbanken ska vara ett expertorgan med hög grad av oberoende och med uppgift att slå vakt om det allmänintresse som ligger i ett stabilt penningväsen. När regleringssystemet i början av 1980-talet knakade i fogarna innebar det att riksbankens trovärdighet sviktade, vilket kan sägas ha inneburit ett hot mot allmänintresset (se intervju med Bengt Dennis i Svensson 1996: 86).

Under regleringen gynnades framför allt staten själv samt bostads- och jordbrukssektorerna. I de senare fallen kan man rimligtvis tala om att särintressen gynnades. ”Det bostadsindustriella komplexet – en beteckning för intresseorganisationer, producenter och konsumenter inom bostadssektorn – är troligen det särintresse som gynnas mest av kreditmarknadsregleringarna” (Jonung 1993: 330). Måhända skulle man kunna argumentera för att en prioritering av bostadsbyggandet ligger i allmänintresset, men då bör man också kunna göra gällande att boende är viktigare än behovet av t ex kläder och föda.

Regleringen kan vidare ha gynnat bankerna genom att skydda dem från konkurrens (Jonung 1993: 384). Det stigande likviditetsflödet under 1980-talet spillde emellertid över i en oreglerad kreditmarknad utanför banksystemet och minskade på så sätt bankernas intresse för ”beskydd”. Avregleringen gynnade bankerna genom att de kunde konkurrera med övriga aktörer på kreditmarknaden på lika villkor och återta marknadsandelar. Man skulle därmed kunna säga att avregleringen gynnade ett särintresse – bankerna. Att Jan Wallander lett utredningen om avreglering av kreditmarknaden såg Svensson (1996: 40) som anmärkningsvärt då Wallander som Handelsbankens styrelseordförande kunde ses ”som representant för ett tydligt särintresse”. Men samtidigt ligger det i allmänintresset att en grå lånemarknad inte breder ut sig.

Det är svårt att se några särintressen utöver bankerna som hade något att vinna på avregleringen. Det skulle i så fall vara breda intressen som företagen och hushållen. I så måtto verkar avregleringen ha legat mer i allmänintressets än i särintressenas intresse.



### **STABILITET ELLER FLEXIBILITET?**

Regleringen hade syftat till att skapa stabilitet. Men den var inte stabil i det långa loppet. Den underminerades av nya finansiella tekniker och en grå lånemarknad. Avregleringen syftade på så sätt till att öka stabiliteten. Detta mål – stabilitet – skulle uppnås med hjälp av ökad flexibilitet. Några veckor före novemberrevolutionen förklarade Bengt Dennis i *Dagens Nyheter* (1985) att ”visst finns det en strävan efter att hitta andra, smidigare sätt att uppnå vårt mål. I längden kan vi inte använda den här typen av ganska stela regleringar”. Avregleringen misslyckades emellertid, på kort sikt, med att skapa stabilitet eftersom den bidrog till en kreditexpansion som ledde till en spekulationsbubbla med åtföljande bankkris. Men kanske kan man se denna kris som ett övergångsproblem.

### **MED ELLER MOT MARKNADEN?**

Avregleringen gick ut på att riksbanken skulle sluta använda regleringar av ransoneringskaraktär och i stället göra bruk av marknadskonforma instrument som priset/räntan och marknadsoperationer. En av de promemorior som producerades inom riksbanken inför novemberbeslutet rubricerades följaktligen ”På väg mot en marknadskonform kreditpolitik” och Lars Jonung (1996) talar i sin genomgång av riksbankspolitiken genomgående om övergången till en marknadskonform kreditpolitik. På denna punkt är reformen inte svår att karakterisera.

### **KONFIRMERING ELLER INITIERING?**

En rad omständigheter – statliga budgetunderskott, internationalisering av kreditmarknaden, utveckling av nya kreditkanaler – hade gjort riksbankens regleringsarsenal föråldrad. Det stigande likviditetsflödet sprängde slutligen det gamla regelverkets fördämningar. Avregleringen var ett typexempel på en situation när reglerarna själva väljer att avreglera för att rädda vad som räddas kan när spelet håller på att gå dem ur händerna. *Svenska Dagbladet* (1985) reagerade på novemberrevolutionen med konstaterandet att ”riksbanken har gjort en dygd av nödvändigheten” och Bengt Dennis förklarade i *Dagens Industri* (1986) att stigande budgetunderskott och likviditet gjort regleringarna allt mer verkningslösa: ”1982, när i stort sett hela arsenalen av regleringsinstrument var i bruk, styrde Riksbanken i mångt och mycket en skenvärld.” Novemberrevolutionen konfirmerade att regleringarna hade tjänat ut.

### **LÅNG ELLER KORT SIKT?**

Regleringen var anlagd på lång sikt – den hade ju varit i bruk sedan 1950-talet. Men när likviditeten steg i ekonomin innebar utlåningstaken på bankerna att pengarna flöt i nya och grågrumliga banor. På så sätt kan man säga att regleringen bar på fröet till sin egen undergång.

Avregleringen syftade till att åstadkomma ett långsiktigt hållbart tillstånd men bidrog på kort sikt till att ekonomin blev överhettad. En fråga som inställer sig är huruvida avregleringen var resultatet av en långsiktig strategi eller av ett kortsiktigt agerande steg för steg. Torsten Svenssons (1996: 14-15) svar på frågan är att "riktningen var klar". "Men det fanns inte någon detaljerad plan eller idé om hur de små stegen dit skulle haka i varandra. De prövade sig fram, det ena steget gav det andra." Både Jonung (1993: 393) och Svensson (1996: 66) citerar Bengt Dennis, som hävdar att det inte fanns någon "master plan". Avregleringen fick sin egen dynamik. Den skakiga starten åsido – riktningen var klar och reformen har blivit bestående.

### **FÖRUTSEDDA ELLER OFÖRUTSEDDA KONSEKVENSER?**

Man kan hävda att avregleringen var en oförutsedd effekt av den ambitiösa sysselsättningspolitiken med åtföljande budgetunderskott. Torsten Svensson (1996: 139):

Det som i utgångsläget var ett försök att stödja socialdemokratisk sysselsättningspolitik (om än i borgerlig tappning mellan åren 1976 och 1982) slutade med nedmonteringen av ett annat inslag av klassisk socialdemokratisk politik, regleringen av kapitalet. I det perspektivet kan avregleringen ses som en icke avsedd konsekvens av politiskt agerande i en helt annan fråga.

Att avregleringen skulle visa sig vara ett för framtiden så betydelsefullt beslut var knappast något de centrala aktörerna förutsåg. Att beslutet skulle bli en vändpunkt i den ekonomiska politiken var, med Jonungs (1999: 205) ord, "en insikt som knappast fanns vid den tidpunkt då beslutet togs".

Avregleringen ledde till överhettning i den svenska ekonomin. Denna konsekvens var emellertid inte helt oförutsedd. Dels fanns exemplet med Norge som avreglerat före Sverige och upplevt en kraftig kreditexpansion. Dels fanns inom riksbanken redan på förhand farhågor för att ordningsföljden i reformeringen av den ekonomiska politiken skulle ställa till problem. Så länge skattesystemet genom höga marginalskatter och generösa avdragsmöjligheter stimulerade hushållen att låna och så länge valutaregleringen låste in pengarna i landet var risken för överhettning överhängande. Riksbanken kunde inte heller vara säker på att finansdepartementet skulle ta sin del av ansvaret och strama åt finanspolitiken. Man var alltså inte omedveten om riskerna med att avreglera, men enligt Svensson (1996: 101) är det ändå "uppenbart att Riksbanken missbedömde kreditexpansionens omfattning". Man förutsåg risken för negativa konsekvenser men kunde inte föreställa sig att de skulle bli så kraftiga.

## SCHEMAT SJÖSATT

Låt mig, som slutpunkt i denna framställning, pricka av reformeringen (avregleringen) av kreditmarknaden i det ovan föreslagna schemat. I vissa avseenden är det naturligtvis svårt att åskådliggöra resonemangen. Hur fångar man exempelvis i en punkt resonemanget att reformen var tänkt att genom flexibilitet skapa stabilitet? Här är ändå ett tappert försök:

Allmänintresse	-----?-----	Särintresse
Stabilitet	-----?-----	Flexibilitet
Med marknaden	--?-----	Mot marknaden
Konfirmering	--?-----	Initiering
Lång sikt	--?-----	Kort sikt
Förutsedda konsekvenser	-----?-----	Oförutsedda konsekvenser

Det finns, som nämnts, även frågor som inte låter sig besvaras på en skala från det ena till det andra. Vilka vann respektive förlorade på reformen? Den frågan fångas i huvudsak under avdelningen allmän- och särintresse. Hur förhåller det sig med dödviktsförluster? Avregleringen torde å ena sidan ha minskat de dödviktsförluster som låg i att väldiga kreditflöden styrdes till områden där de knappast fick bästa avkastning, å andra sidan ha bidragit till en bankkris som kom att stå bankkunder och skattebetalare dyrt. Vinsten kunde förutses men förlusten – åtminstone dess omfattning – var oförutsedd. Utlöstes en hirschmansk reformpolitisk konjunkturcykel? Med tanke på att Novemberrevolutionen genomfördes utan större förvarning är det inte troligt.

## Källor

- Andreen, Per G., 1999. *Gösta Bagge som samhällsbyggare: Kommunalpolitiker, socialpolitiker, ecklesiastikminister*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Cassel, Gustav, 1936. "Statsingripandets begränsning", *Sunt Förnuft*, 15(10), s. 385-387.
- Dagens Industri*, 1986. "Besked från Dennis om räntan", 12 december.
- Dagens Nyheter*, 1985. "Bankerna får kritik: 'Oskick kringgå utlåningstaket'", 30 oktober.
- Dixit, Avinash, 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, Mass. & London: MIT Press.
- Fogel, Robert, 2000. *The Fourth Great Awakening & The Future of Egalitarianism*. Chicago & London: University of Chicago Press.
- Hacker, Jacob S., 2002. *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heckscher, Eli, 2000. *Om staten, liberalismen och den ekonomiska politiken*. Texter i urval av Kurt Wickman. Stockholm: Timbro.

- Hirschman, Albert, 1995. *A Propensity to Self-Subversion*. Cambridge, Mass. & London: Harvard University Press.
- Isaksson, Anders, 1994. *Alltid mer, aldrig nog*. Stockholm: Bokförlaget T Fischer & Co.
- Jonung, Lars, 1993. "Riksbankens politik 1945-1990", s. 287-419 i Werin, Lars (red.), *Från räntereglering till inflationsnorm: Det finansiella systemet och riksbankens politik 1945-1990*. Stockholm: SNS.
- Jonung, Lars, 1999. *Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess*. Stockholm: Rapport till ESO (Ds 1999:9).
- Jonung, Lars, 2018. "Ingemar Ståhl 1928-2014 – ett porträtt", s. 11-61 i Jonung, Christina & Jonung, Lars (red.), *Ingemar Ståhl – en ekonom för blandekonomin*. Stockholm: Dialogos.
- Kjellén, Rudolf, 1915. *Politiska essayer: Studier till dagskrönikan (1907-1913). Andra samlingen: Samhälls- och författningsspolitik*. Stockholm: Hugo Gebers Förlag.
- Lal, Deepak, 1998. *Unintended Consequences: The Impact of Factor Endowments, Culture and Politics on Long-Run Economic Performance*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Lindvall, Johannes, 2019. *Reform Capacity*. Oxford: Oxford University Press.
- Moberg, Erik, 1994. *Offentliga beslut: En introduktion till den ekonomiska teoribildningen inom statsvetenskapen*. Lövestad: Mobergs Publikationer AB.
- Musgrave, Richard, 1959. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Möller, Tommy, 2001. *Att lyckas med välfärdsreformer. Erfarenheter, strategier och förutsättningar*. Stockholm: Reforminstitutet.
- Nordisk Familjebok*, 1915. Stockholm.
- North, Douglass, 1993. *Institutionerna, tillväxten och välståndet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Olson, Mancur, 1984. *Nationers uppgång och fall – ekonomisk tillväxt, stagflation och samhällens förkalkning*. Stockholm: Ratio.
- Olson, Mancur, 2000. *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Peltzman, Sam, 1989. "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation", *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Stigler, George, 1971. "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), s. 3-21.
- Stigler, George, 1988. *Memoirs of an Unregulated Economist*. New York: Basic Books.
- Ståhl, Ingemar, 1977. "En ekonomisk teori för blandekonomin", s. 37-67 i *Erfarenheter av blandekonomin: uppsatser och diskussioner vid Dahmén-symposiet om den svenska blandekonomin*. Saltsjöbaden 18-19 oktober 1976. Stockholm: Skandinaviska Enskilda Banken; omtryckt s. 239-291 i Jonung, Christina & Jonung, Lars (red.), 2018. *Ingemar Ståhl – en ekonom för blandekonomin*. Stockholm: Dialogos.
- Svenska Dagbladet*, 1985. "Riksbankens väg", 23 november.
- Svensk Tidskrift*, 1918. "Frankensteins monstret", 8, s. 292-294.
- Svensson, Torsten, 1996. *Novemberrevolutionen: Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985*. Stockholm: Rapport till ESO (Ds 1996:37).
- Wehler, Hans-Ulrich, 1991. *Det tyska kejsarriket 1871-1918*. Stockholm: Tidens Förlag.