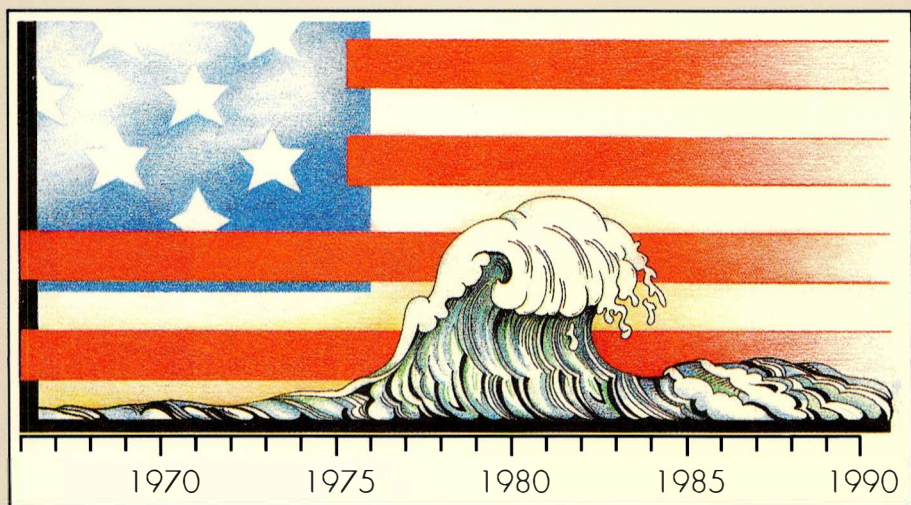


# Den amerikanska avregleringsvågen



**BENNY CARLSON**

**SEXEN**

**SNS Förlag**



**Den**  

---

**amerikanska**  

---

**avregleringsvågen**



**Den**  

---

**amerikanska**  

---

**avregleringsvågen**

---

**BENNY CARLSON**

---

**SNS Förlag**

SNS FÖRLAG  
Sköldungagatan 2  
114 27 Stockholm  
Telefon 08-23 25 20

- SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle  
SNS – Center for Business and Policy Studies
- SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, media, universitet och högskolor.
- SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, uppdragsarvoden och bokförsäljning.
- SNS är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper, men har nära kontakt med universitet och högskolor samt motsvarande forskningsorganisationer i andra länder.
- SNS grundades 1948 som en oberoende sammanslutning av personer i näringslivet med intresse för samhällsfrågor. Organisationen har för närvarande 4 000 individuella medlemmar i 41 lokalgrupper (varav 8 i utlandet) samt ca 135 företagsabonnenter, däribland svenska börsbolag och banker, utlandsägda och kooperativa företag samt statliga företag och myndigheter.

© 1990 Benny Carlson och SNS Förlag  
*Omslagsillustration:* Pierre Österholm  
*Omslag:* Nyeboëlle Grafisk Form  
*Figurer:* Roy Bäckbom  
Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1990  
ISBN 91-7150-373-0

# Innehåll

Förkortningar 7

Utgivarens förord 9

Förord 11

1. Introduktion 15
  - Vad menas med regleringar? 15
  - Regleringar i USA 16
  - Anhängare och motståndare 17
  - Olika reformvägar 18
  - Ekonomernas perspektiv 18
  - Begränsningar i tid och rum 20
  - Viktigaste källorna 21
  - Disposition 25
2. Regleringsnätet 26
  - Tre regleringsvägar 26
  - Ekonomisk reglering 28
  - Social reglering 30
  - Tillväxt, stagnation och reglering 33
3. Några teorier 34
  - Allmänintresseteorin 34
  - Capture- eller intressegruppsteorin 35
  - Modifieringar av intressegruppsteorin 38
  - Intressegruppsteorins eftermäle 41
  - Byråkratins roll 42
  - Regleringsreformister 45
  - Contestable markets 46
4. Avregleringsrörelsens uppkomst 49
  - Hinder att forcera 49
  - Den tidiga akademiska kritiken 50
  - Entreprenörerna: Kennedy och Nader 53
  - Problemen i ekonomin 54
  - Regleringarnas kostnader 55

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| Regleringarna och tillväxten         | 57  |
| Idéerna och verkligheten             | 57  |
| Regleringarna syndabock?             | 59  |
| Argument för och emot                | 60  |
| 5. Avreglering på dagordningen       | 63  |
| Nixon: Ett första steg               | 63  |
| Ford: Avreglering på modet           | 64  |
| Cartér: Avreglering blir verklighet  | 65  |
| Reglerarna avreglerar                | 67  |
| Kongressen konfirmerar               | 68  |
| Industrin retirerar                  | 69  |
| Reagan: En flygande start            | 70  |
| Debatten om Reagans program          | 77  |
| Debatten om kostnads-intäktsanalysen | 81  |
| Slutdomen över Reagan                | 83  |
| 6. Utvecklingen på några områden     | 86  |
| Flyg                                 | 86  |
| Järnvägar och långtradare            | 96  |
| Olja och naturgas                    | 101 |
| Banker                               | 104 |
| Telekommunikationer                  | 107 |
| Arbetarskydd                         | 112 |
| Miljöskydd                           | 115 |
| 7. Summering: Orsaker och effekter   | 121 |
| Vågens orsaker                       | 121 |
| Vågens effekter                      | 124 |
| 8. Nuet och framtiden                | 126 |
| Vad vill Bush?                       | 126 |
| Är avregleringsdagarna över?         | 128 |
| Nya tekniker                         | 130 |
| 9. Några goda råd                    | 131 |
| Noter                                | 134 |
| Källor                               | 136 |

# Förkortningar

|        |                                                               |
|--------|---------------------------------------------------------------|
| ADA    | Airline Deregulation Act                                      |
| AT&T   | American Telephone and Telegraph Company                      |
| CAB    | Civil Aeronautics Board                                       |
| CEA    | Council of Economic Advisers                                  |
| CPSC   | Consumer Product Safety Commission                            |
| CWPS   | Council on Wage and Price Stability                           |
| DIDC   | Depository Institutions Deregulation Committee                |
| DIDMCA | Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act |
| DOE    | Department of Energy                                          |
| DCRG   | Domestic Council Review Group on Regulatory Reform            |
| EEO    | Equal Employment Opportunity                                  |
| EIS    | Economic Impact Statement                                     |
| EPA    | Environmental Protection Agency                               |
| EPAA   | Emergency Petroleum Allocation Act                            |
| EPCA   | Energy Policy and Conservation Act                            |
| ERISA  | Employee Retirement Income Security Act                       |
| FAA    | Federal Aviation Administration                               |
| FCC    | Federal Communications Commission                             |
| FDA    | Food and Drug Administration                                  |
| FDIC   | Federal Deposit Insurance Corporation                         |
| FERC   | Federal Energy Regulation Commission                          |
| FMC    | Federal Maritime Commission                                   |
| FPC    | Federal Power Commission                                      |
| FTC    | Federal Trade Commission                                      |
| ICC    | Interstate Commerce Commission                                |
| MESA   | Mining Enforcement and Safety Administration                  |
| NBER   | National Bureau of Economic Research                          |
| NGPA   | Natural Gas Policy Act                                        |
| NHTSA  | National Highway Traffic Safety Administration                |
| NOW    | Negotiated Order of Withdrawal                                |
| NRC    | Nuclear Regulatory Commission                                 |
| OIRA   | Office of Information and Regulatory Affairs                  |
| OMB    | Office of Management and Budget                               |
| OSHA   | Occupational Safety and Health Administration                 |
| RARG   | Regulatory Analysis Review Group                              |
| RIA    | Regulatory Impact Analysis                                    |
| SEC    | Securities and Exchange Commission                            |



# Utgivarens förord

Att vissa regleringar förr eller senare i en föränderlig värld måste spela ut sin roll är självklart, men varför kom avregleringen i en ”våg” – varför tog den sig ett dramatiskt uttryck? Finns det några nya intressanta avregleringstekniker som håller på att utvecklas? Vad kan vi lära i Europa och Sverige av de amerikanska erfarenheterna?

SNS har tidigare publicerat analyser av enskilda regleringar i svensk ekonomi. I 1986 års Konjunkturrådsrapport uppmärksammades den brist på systematisk beskrivning av omfattningen och effekterna av det regleringskomplex som vuxit fram i Sverige. *Den amerikanska avregleringsvågen* är ett första försök att på svenska analysera de amerikanska erfarenheterna.

Benny Carlson, fil dr, är verksam vid ekonomisk historiska institutionen vid Lunds universitet. Han bidrog bland annat med att ta fram underlagsmaterial till avregleringsanalysen i 1986 års Konjunkturrådsrapport.

Arbetet har finansierats genom anslag från Svenska Arbetsgivarföreningen.

Författaren svarar ensam för i denna bok förekommande synpunkter och värderingar.

Stockholm i januari 1990

*Hans Tson Söderström*  
Verkställande direktör i SNS



# Förord

Avreglering är ett nyckelord i den ekonomisk-politiska debatten såväl i Sverige som i utlandet. Svag tillväxt och minskad produktivitet har i många industriländer tolkats som orsakade av bl a monopol, förstelning och trögheter, skapade av olika konkurrenshämmande regleringar. Dessa förhindrar nyetablering och nyskapande och medför därför på sikt stagnation. Fri etableringsrätt är nämligen den centrala förutsättningen för konkurrens och effektivitet på en marknad. Ursprungligen kan syftet med regleringarna ha varit det bästa, men deras faktiska effekter har ofta blivit helt andra än lagstiftare och politiker tänkte sig.

Avreglering har således lanserats som en metod för att få fart på den ekonomiska tillväxten. Flera länder har också slagit in på avregleringsvägen. Denna är ett element i det mer marknadsorienterade synsätt som genomsyrar dagens ekonomisk-politiska filosofi.

Avregleringsvägen började i Förenta staterna under 1970-talet. Benny Carlson lämnar i denna bok en livfull rapport om den amerikanska avregleringen. Han blandar på ett stimulerande sätt intervjuer med ledande deltagare i avregleringsprocessen med sammanfattningar hämtade från den idag nästan oöverskådliga litteraturen om "regulation". Det är ett brett panorama som målas upp för läsaren.

Den amerikanska avregleringsvägen består dels av avskaffande av lagstiftning som skapat regleringar, dels av reformer av existerande regleringar (regulatory reform) i syfte att göra dem effektiva. Reformeringen av regleringsystemen är ett minst lika viktigt område som avregleringen. Det är viktigt att påpeka att avreglering innebär att en typ av regelsystem ersätts med en annan; avreglering innebär således inte frånvaron av juridiska bestämmelser för det ekonomiska livet. Tanken är att det nya regelverket befrämjar ett bättre ekonomiskt resultat än det gamla. Detta är en poäng som klart framförs i Benny Carlsons redogörelse.

Carlson koncentrerar sig på ekonomernas debatt kring regle-

ringar givna i den federala lagstiftningen. Ekonomerna har nämligen spelat en central roll. De har gett argumenten såväl för "påregleringen" en gång i tiden som för avregleringen under 1970- och 1980-talen.

Först får vi en historisk exposé över regleringarnas framväxt samt över de teorier som utvecklats för att förklara detta förlopp. Ofta motiveras regleringar med "allmänintresset" men många regleringar har i själva verket drivits fram av särintressen, ibland har företag eller deras branschorganisationer tagit initiativ till regleringar som begränsat konkurrensen och tillträdet till marknaden. Forskningen kring dessa frågor är starkt influerad av den sk public choice-skolan.

De akademiska studierna kring effekterna av regleringar, med Chicago-skolan som ett viktigt forskningscentrum, gav politiker den intellektuella ammunition som behövdes för att skjuta sönder delar av regleringsystemet. Här deltog både "thinktanks", Brookings och konservativa, som American Enterprise Institute. Regleringar gjordes till syndabocken för inflation och låg ekonomisk tillväxt. Avreglering blev en politisk modevåg som svepte med sig politiker och lagstiftare i Washington.

Benny Carlson redogör för avregleringen på områden som flyg, transporter, energi, banker, telekommunikationer, arbetarskydd och miljö. En av de främsta experterna, Alfred Kahn, har sammanfattat avregleringens effekter på följande vis: konkurrensen har ökat, priser och kostnader har sänkts, effektiviteten har stigit, fackföreningar inom reglerade sektorer har fått mindre makt, lönekostnaden har sjunkit och sysselsättningen har ökat. Avregleringen har varit framgångsrik. Den har emellertid bromsats upp i USA. Erfarenheterna därifrån blir värdefulla att utnyttja om och när avregleringsvågen rullar vidare i andra länder.

Även i Sverige har avregleringen hamnat i fokus i debatten. SNS Konjunkturråds rapport från 1986 *Nya spelregler för tillväxt* lanserade avreglering som en del i ett program för ökad tillväxt i den svenska ekonomin. SNS-ekonomerna betonar att alla regleringar inte är av ondo. De skiljer mellan två typer av regleringar: *marknadskonforma* (konkurrensbefrämjande) och *konkurrenshämmande*. De marknadskonforma främjar marknadssystemets funktionssätt. De anger t ex "spelreglerna" för företag, organisationer och hushåll på marknaden. Aktiebolagslagen kan tas som ett exempel på denna typ av reglering.

De konkurrenshämmade regleringarna begränsar tillträdet till en marknad och bidrar därmed till att skapa monopol eller monopolliknande förhållande. Gränsen mellan de två typerna av regleringar är inte alltid klar och entydig. Patentlagstiftningen får illustrera detta. Å ena sidan skapar den ett temporärt monopol för den patenterade uppfinningen. Å andra sidan anses förekomsten av patent bidra till en fungerande marknad för uppfinningar.

SNS-ekonomerna föreslog en rad avregleringsåtgärder, bland annat med följande innebörd: avskaffande av valutaregleringen, prisregleringspolitiken, jordbruksregleringen och den offentliga sektorns produktionsmonopol inom sjukvård, utbildning och barnomsorg.

Dessa krav har delvis hör sammats. Den svenska kredit- och valutamarknaden har genomgått en omfattande liberalisering, prisregleringspolitiken av 1970-talstypen har förvisats, åtminstone för tillfället, till den ekonomiska politikens skräpkammare. Det förekommer idag en omvärdering av synen på regleringar som lovar en fortsättning av den svenska avregleringsvågen. Finansdepartementet har aviserat en utbudsorienterad och mer marknadsorienterad politik inför 1990-talet.

Det finns många områden inom Sverige där en konsekvent avregleringspolitik kan få positiva samhällsekonomiska effekter som tillfaller det stora flertalet. Problemet är att konkurrenshämmande regleringar som regel backas upp av starka intressegrupper vilka åtnjuter avkastningen på de privilegier som regleringarna har skapat. Dessa är avregleringens förlorare. Jordbruksregleringen stöds som regel av jordbrukare och hyresreglering av hyresgäster för att ta två klassiska exempel. Dessa grupper bedriver sk "rent-seeking". Deras mål är att etablera och slå vakt om olika regleringar som begränsar konkurrensen. Deras medel är att använda sig av lagstiftningsmakten. På så vis kan de erhålla monopolräntor, "rents" enligt den engelska terminologin. En lämplig översättning av termen "rent-seeking" är begreppet privilegiejakt. Många av de organiserade intressegrupperna i det svenska samhället ägnar sig åt en framgångsrik privilegiejakt. Åtgärder i syfte att avreglera kommer att stöta på patrull hos dessa liksom hos de statliga och kommunala byråkratier som administrerar konkurrenshämmande regleringar.

1990-talet ser ut att bli ett årtionde med åtminstone två gigantiska avregleringsexperiment i Europa. För det första innebär

gantiska avregleringsexperiment i Europa. För det första innebär skapandet av en inre marknad inom Västeuropa år 1992 att en lång rad konkurrenshämmande regler skrotas. För det andra är glasnost och perestrojka, d v s liberaliseringen av de socialistiska ekonomierna i Östeuropa, ett led i en jättelik avregleringspolitik. Den europeiska avregleringsvågen under 1990-talet lovar att bli minst lika spännande som den amerikanska var under 1980-talet.

*Lars Jonung*

Professor, Handelshögskolan i Stockholm.

# 1. *Introduktion*<sup>1</sup>

Den amerikanska rörelsen för avreglering och regleringsreform sköt fart i mitten av 1970-talet och kulminerade åren 1978-81. De mest spektakulära avregleringarna – av flyg och landtransporter – genomfördes under Jimmy Carters tid vid makten. Ronald Reagan fick en flygande start, men tappade ganska snart initiativet. Sedan dess har avregleringsrörelsen avstannat. De ekonomer som spelade en pådrivande roll räknar i dag med att framtiden snarare kommer att innebära förnyad utbyggnad än fortsatt borttagande av regleringsnätet.<sup>2</sup>

Att den stora avregleringsvågen i USA lagt sig innebär emellertid inte att den uttömt sin kraft. Som så ofta när dyningarna från Nordamerika andra kontinenter med flera års fördröjning och det är väl närmast från den synpunkten som ”urvågen” har sitt intresse. I en europeisk/svensk avregleringsdebatt som befinner sig i en tidigare fas finns det all anledning att begrunda de amerikanska erfarenheterna.

## Vad menas med regleringar?

Ett försök att ge en allmän definition på begreppet reglering som skiljer det från andra typer av ekonomisk politik (som t ex skatter och subventioner, tullar, ändring av penningmängd, ränta och växelkurser) kan lätt utmynna i härklyverier.

Vanligtvis menar man emellertid med regleringar statlig styrning eller begränsning av den privata ekonomiska aktiviteten. Låt oss ta ett axplock ur de amerikanska ekonomernas definitionsflora:

Regleringar . . .

”... är offentlig-administrativ kontroll över privat verksamhet med hänsyn till en regel som är föreskriven i allmänhetens intresse” (Mitnick, 1980, sid 7).

”... hänför sig till ett försök av staten att använda sin lagliga makt för att styra beteendet /.../ hos ickestatliga organ” (Stigler, 1981, sid 73).

”... bör uppfattas som att staten föreskriver villkoren för privata transaktioner” (DeMuth, 1983, sid 262).

”... hänför sig till ett sätt att ändra marknadens beteende: att utfärda och genomdriva regler som styr någon aspekt av produktion, kvalitet, etablering och pris hos en vara som köps och säljs av andra” (Noll, 1983, sid 383).

”... hänför sig till den särskilda inrättning genom vilken staten fortlöpande ingriper i vissa utvalda marknader” (Danielsen & Kamerschen, 1984, sid 45).

”... består av statliga åtgärder för att kontrollera företagens pris-, försäljnings- och produktionsbeslut i ett uttalat försök att förhindra privat beslutsfattande som skulle ta otillräcklig hänsyn till ’allmänintresset’ ”(Breyer & MacAvoy, 1987, sid 128).

”... är det explicita ersättandet av konkurrens med statliga order som den huvudsakliga institutionella anordningen för att garantera bra prestationer” (Kahn, 1988a, sid 20).

”... begränsar människors befogenhet att utöva vissa verksamheter” (Niskanen, intervju).

”... är detsamma som att statens makt används för att leda, begränsa och påverka den privatekonomiska verksamheten” (Weidenbaum, intervju).

Det finns nu ingen anledning att försjunka i definitionsgrubbel. Om man ska ägna sig åt ämnet amerikanska regleringar håller man helt enkelt utkik efter de åtgärder och arrangemang som i den amerikanska debatten betecknas som regleringar.

## Regleringar i USA

Regleringarnas syfte kan kortfattat sägas vara att ingripa mot olika typer av marknadsmisslyckanden. I USA talar man, beroen-

de på vilken typ av ingripande det gäller, om ekonomiska och sociala regleringar.

De ekonomiska regleringarna, som innebär offentlig kontroll över industrier som har karaktär av allmännyttiga företag (public utilities) eller naturliga monopol, har en lång historia som börjar på 1800-talet. Detta är den traditionella, typiskt amerikanska, formen av reglering. I stället för att driva järnvägar, eldistribution, telekommunikationer o dyl i offentlig regi drivs dessa verksamheter i privat regi under uppsikt av politiskt tillsatta kommissioner. Denna typ av reglering innebär kontroll av etablering, priser och tjänsternas kvalitet och inskränker alltså möjligheten till fri konkurrens.

De ekonomiskt reglerade industrierna kan egentligen delas in i två kategorier. Å ena sidan finns de industrier som traditionellt betraktats som allmännyttiga företag och naturliga monopol, t ex telefon-, el- och gasnät. Å andra sidan finns vad som brukar kallas strukturellt konkurrensdugliga industrier, t ex flyg, landtransporter, olje- och gasproduktion, där motivet för regleringen egentligen inte varit förekomst av monopol utan fruktan för att mördande konkurrens kan leda till monopol eller eliminering av viss service eller diskriminering av vissa konsumenter. Det är framför allt dessa konkurrensdugliga industrier vi kommer att sysselsätta oss med framöver. Det är nämligen de som stått i centrum för avreglerarnas intresse.

De sociala regleringarna, som innebär offentliga åtgärder för att komma till rätta med externa effekter,<sup>3</sup> är av senare datum och är naturligtvis inget typiskt amerikanskt fenomen. De innebär inte heller att konkurrensen undertrycks utan anger snarare vissa spelregler för den.<sup>4</sup>

## Anhängare och motståndare

En schablonmässig introduktion av regleringarnas anhängare och motståndare avslöjar i fråga om de ekonomiska regleringarna en frontlinje som skär rätt igenom de stora härlägren. På anhängarsidan finns normalt sett regleringsorganen, de reglerade industrier som skyddas från konkurrens, fackföreningarna i dessa industrier och de konsumenter som gynnas av regleringarna. På motståndarsidan finns de företag som utestängs från

marknaden, de konsumenter som missgynnas och ekonomer som vill se konkurrensen härska. I fråga om de sociala regleringarna är linjerna något klarare. På ena sidan finns miljö-, konsument- och fackföreningsaktivister, på andra sidan näringslivsfolk, som bekymrar sig för kostnadsbördan, och ekonomer, som inte så mycket ifrågasätter att reglering behövs som de tekniker som används.

## Olika reformvägar

Den akademiska och politiska rörelse i USA som ställt sig kritisk till de existerande regleringarna har, något förenklat, försökt gå fram på tre vägar:

1. Avreglering (deregulation) med sikte på de ekonomiska regleringarna och på marknader där det finns utsikter till fungerande konkurrens, t ex transporter och kommunikationer.
2. Regleringsreform (regulatory reform) med sikte på de sociala regleringarna. Vanligtvis erkänner man att det behövs regleringar för att nå de politiskt uppsatta målen, t ex renare luft och vatten, men menar att målen kan nås på ett effektivare sätt om de vanligen förekommande kommando- och kontrollmetoderna ersätts med metoder som utnyttjar ekonomiska incitament, t ex miljöavgifter och handel med utsläppsrättigheter. I bland talar man om regleringsreform i mera överordnad bemärkelse, omfattande såväl avreglering som sökande efter effektivare metoder.
3. Regleringslättnad (regulatory relief) med sikte på att lätta regleringsbördan för näringslivet i största allmänhet och för vissa problemtyngda industrier i synnerhet.

## Ekonomernas perspektiv

Den amerikanska avregleringsprocessen låter sig knappast sammanfattas i alla sina aspekter på ett överskådligt sätt. Den spänner över många olika fält och engagerar många olika intressen – politiker, byråkrater, industrier, fackföreningar, konsument-, miljö- och medborgarrättsorganisationer samt en lång rad exper-

ter med ekonomer, statsvetare och jurister i täten. För att ämnet ska bli hanterligt måste en första drastisk avgränsning göras. Enklast genomförs den operationen genom att vi väljer att betrakta ämnesområdet ur ett visst perspektiv.

Vi kommer därför i det följande att i huvudsak återge ekonomernas (eller snarare: de policyinriktade ekonomernas) syn på saken. Det innebär onekligen att framställningen får en slagsida, särskilt som ekonomer – åtminstone i USA – som regel har starka marknadsekonomiska böjelser. Ekonomer är tränade att sätta den ekonomiska effektiviteten i högsätet, att väga för- och nackdelar av olika handlingsalternativ mot varandra i termer av intäkter och kostnader. Särskilt på områden som handlar om människors liv och hälsa är sådana kalkyler inte oomstridda.

”Eftersom den ekonomiska analysen är illa utrustad för att hantera vissa viktiga dimensioner i politiken, som moraliska frågor och psykologiska effekter, utesluter ekonomerna dem vanligen från politiska resonemang. De försöker också utsträcka den ekonomiska analysens logik till att gälla andra institutioners än marknadernas sätt att fungera, vilket ofta får konsekvenser som icke-ekonomer finner orimliga.” (Derthick & Quirk, 1985, sid 249.)

Inte desto mindre kan en uppläggning baserad på ekonomisk analys försvaras. Ekonomerna är verksamma på hela det samhällsekonomiska fältet, inte bara på vissa specialområden. De kan inte – av hänsyn till sitt vetenskapliga rykte – dra sina slutsatser utan att genomföra logiska resonemang som tar hänsyn till en rad faktorer och argument. De har måhända en inbyggd ideologisk slagsida. Men de kan inte, som så många andra aktörer i det samhällsekonomiska spelet, föra till torgs argument som ogenerat speglar ett visst särintresse, såvida de inte är beredda att spela bort sin auktoritet. De skiljer sig därvidlag, finns det de som menar, från t ex juristerna, som har beskrivits som ”revolvermän” redo att ställa sina vapen till förfogande för den som är beredd att betala (Moore, 1982a, sid 29).

Ekonomerna har dessutom i den faktiska amerikanska verkligheten spelat en avgörande roll i debatten om regleringar, regleringsreform och avreglering:

”Även om det fanns många deltagare i rörelsen för regleringsreform så spelade ekonomerna särskilt viktiga roller. De gjorde merparten av de kritiska studier som ledde till den, de formulerade många av de olika förändringsförslagen, och åtskilliga blev reglerare och t o m ordföranden i de organ som kom att reformeras.” (Weiss, 1986, sid 3.)

Att ekonomerna varit och är engagerade betyder förvisso inte att deras trovärdighet som opartiska observatörer ökar. Men det betyder åtminstone att de vet vad de talar om.

## Begränsningar i tid och rum

Händelseförloppet av reglering och avreglering kommer att beskrivas i ett längre perspektiv, som lustigt nog spänner över perioden från Reagan till Reagan: en kongressman Reagan från Texas låg bakom den lag som inrättade det första federala regleringsorganet, Interstate Commerce Commission (ICC), år 1887 (Alexis, 1983, sid 116, Eads & Fix, 1984b, sid 75). Avsikten har emellertid varit att skildra avregleringsrörelsens – inte regleringsväsendets – historia, varför den överväldigande tyngdpunkten kommer att ligga på 1970- och 80-talen.

I inventeringen av argumenten i avregleringsdebatten kommer tonvikten att ligga på 1980-talet. Det är ganska naturligt eftersom argumenten blir mera hållfasta allteftersom de slipas mot erfarenheten. Utvärderingarna av olika avregleringar har i huvudsak strömmat till efter 1980 och först då har det alltså funnits ett empiriskt underlag för debatten om nyttan/vådan av avreglering. ”Även om nästan alla regleringsreformer på senare tid hade sitt upphov i tidigare administrationer så realiserades många och fick sina första synliga resultat under Reagan-epoken.” (Noll, 1988, sid 13.)

Avregleringsförloppet kommer (utom i kapitel 6) att rullas upp på bred front. Det förhållandet att olika regleringar har olika utformning och verkningar på olika områden kan tyckas tala för en framställning som beskriver ett frontavsnitt i sänder. En sådan uppläggning skulle vinna i precision men förlora i överblick. Ambitionen har främst varit att fånga de gemensamma dragen i en rörelse som gått fram över flera områden, inte att beskriva sär-

dragen på de olika områdena.

Detta innebär att framställningen kommer att drivas framåt av ett sökande efter debattens och händelseutvecklingens ”huvudspår”. Några ursäkter för och motiveringar till att det ena eller andra området *inte* behandlas kommer inte att lämnas. Regleringsfältet är så vidsträckt att sådana ursäkter skulle komma att dominera framställningen.

Intresset kommer vidare att riktas mot federal – och inte delstatlig – reglering.

## Viktigaste källorna

Regleringarna har varit hett stoff bland ekonomerna. ”Litteraturen om ämnet har vuxit nästan lika snabbt som regleringarna själva.” (Reynolds, 1981, sid 641.) *Index of Economic Articles* upptar under första hälften av 1980-talet i genomsnitt mer än 200 artiklar om året om regleringar även om man inte räknar med närbesläktade områden som statliga åtgärder gentemot monopol och konkurrens.

Att välja och vraka i denna ”våldiga och osystematiska litteratur” (Stigler, 1981, sid 77) är inte lätt. Även om man begränsar sig till att försöka återge ekonomernas perspektiv kommer man bara att kunna göra det glimtvis.

De källor som använts finns förtecknade i slutet av denna skrift. Men redan inledningsvis kan det vara på sin plats att presentera några av de viktigaste:

1. Intervjuer: Fem av de ledande ekonomerna i avregleringsrörelsen har intervjuats (i april 1989), nämligen:



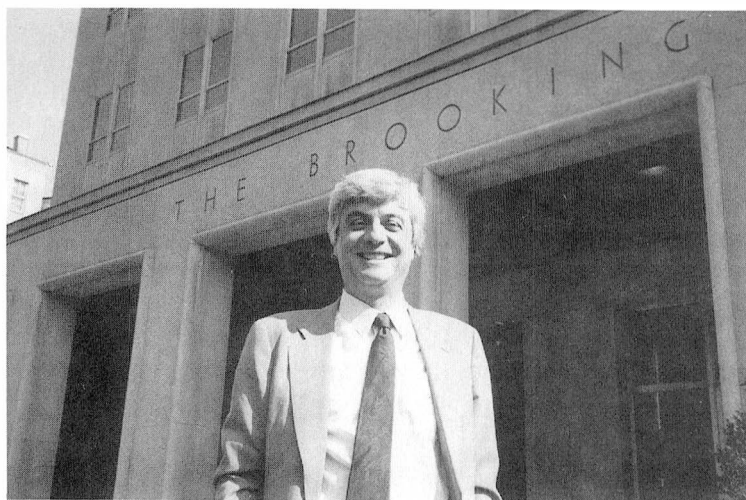
*Alfred Kahn*, verksam vid Cornell University, författare till klassikern *The Economics of Regulation* (1970, nytgiven 1988) och en garvad reglerare som åren 1977-78 som ordförande i Civil Aeronautics Board (CAB) på eget bevåg började avreglera flygtrafiken.



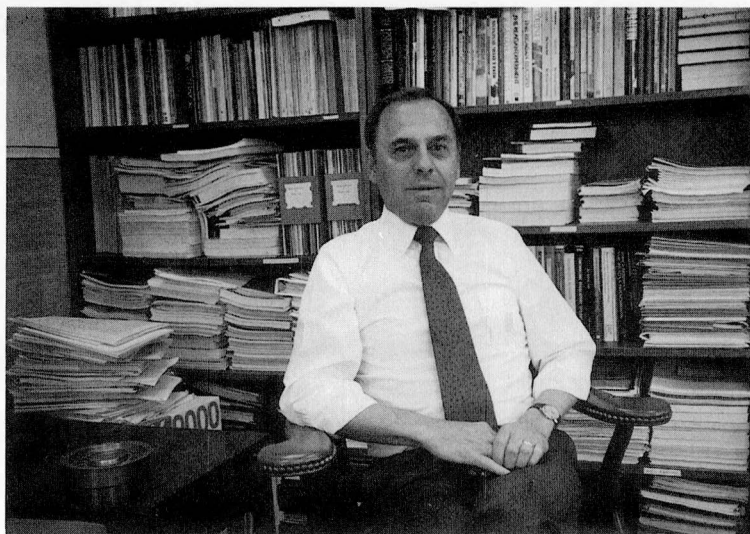
*Murray Weidenbaum*, verksam vid Center for the Study of American Business vid Washington University i St Louis, ordförande i Reagans Council of Economic Advisers (CEA) åren 1981-82 och huvudarkitekten bakom Reagans avregleringsprogram.



*William Niskanen*, ordförande i det "libertarianska" Cato Institute, medlem i Reagans CEA 1981–85, ekonom av public choice-skolan och senast författare till en bok om *Reaganomics* (1988).



*Robert Crandall*, en av regleringsexperterna på Brookings Institution, en demokraterna närstående liberal "tankesmedja" som särskilt på 1970-talet organiserade en massiv forskningsinsats kring regleringarnas effekter.



Marvin Koters, en av regleringsexperterna på American Enterprise Institute, en republikanerna närstående moderat konservativ "smedja" som så att säga tog över släggan från Brookings.

2. Böcker: Martha Derthicks och Paul Quirks *The Politics of Deregulation* (1985), som beskriver förloppet vad gäller de tre "hårda och klara" avregleringsfallen: flyget, landtransporterna och telekommunikationerna. George Eads' och Michael Fix' *Relief or Reform? Reagan's Regulatory Dilemma* (1984), som ingående analyserar de förutsättningar Reagan hade och den strategi han följde på regleringsområdet under sina första år vid makten. Leonard Weiss' och Michael Klass' *Regulatory Reform. What Actually Happened* (1986), som låter en rad experter sammanfatta reglerings- och avregleringsprocessen på de mest intressanta områdena i ett längre perspektiv.
3. Tidskrifter: *Regulation*, som utgetts av American Enterprise Institute åren 1977-88, är en ovärderlig källa som fortlöpande speglar de viktigaste dragen i avregleringsdebatten. Tidskriften utkom med sitt sista nummer (3) 1988, med Ronald Reagan på omslaget ridande in i solnedgången. (Den har sålts till Cato Institute och kommer att återuppträffa med Niskanen som redaktör.)

## Disposition

Fortsättningen är upplagd enligt följande: I *kapitel 2* redogörs mycket kortfattat för det amerikanska regleringsnätets framväxt och då framför allt för 1930-talets våg av ekonomisk reglering och 1970-talets våg av social reglering. I *kapitel 3* presenteras några teorier kring regleringskomplexet. I *kapitel 4* redovisas avregleringsrörelsens uppkomst med tonvikt på den akademiska kritiken av regleringarna och problemen i den amerikanska ekonomin på 1970-talet. I *kapitel 5* redovisas själva förloppet av avreglering, regleringsreform och regleringslättning från Nixons till och med Reagans dagar samt ekonomernas inlägg i debatten om reformerna under Reagans tid. I *kapitel 6* görs en genomgång av utvecklingen på de områden som upplevt de största omvälvningarna de senaste 10–15 åren – flyg, järnvägar och långträdare, olja och naturgas, banker, telekommunikationer, arbetarskydd och miljöskydd. I *kapitel 7* görs ett försök att sammanfatta orsakerna till och effekterna av avregleringsvågen. I *kapitel 8* diskuteras nuet och framtiden utifrån vad man kan tro om Bush-administrationens ambitioner och avregleringsrörelsens allmänna tillstånd. I *kapitel 9*, slutligen, ger de intervjuade ekonomerna ”några goda råd” till resten av världen utifrån de amerikanska erfarenheterna.

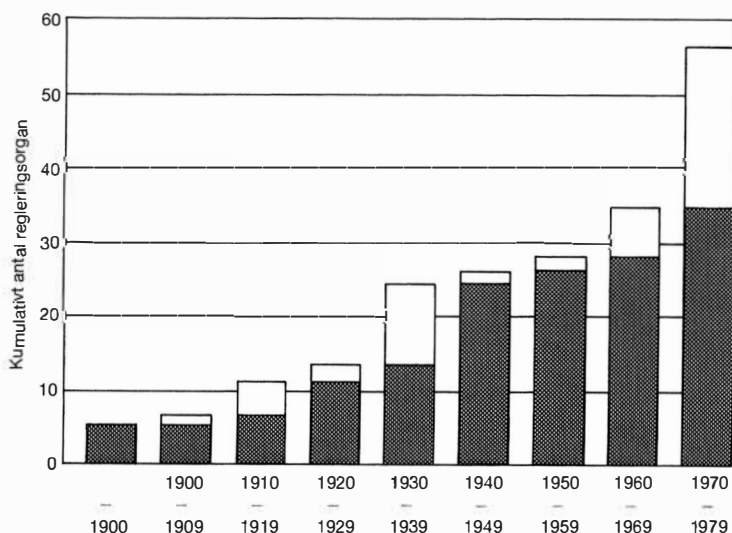
## 2. Regleringsnätet

Nätverket av regleringar i den amerikanska ekonomin har vuxit fram under lång tid. Regleringstillväxten har emellertid inte följt en jämnt stigande linje, utan visar ett cykliskt förlopp.

### Tre regleringsvågor

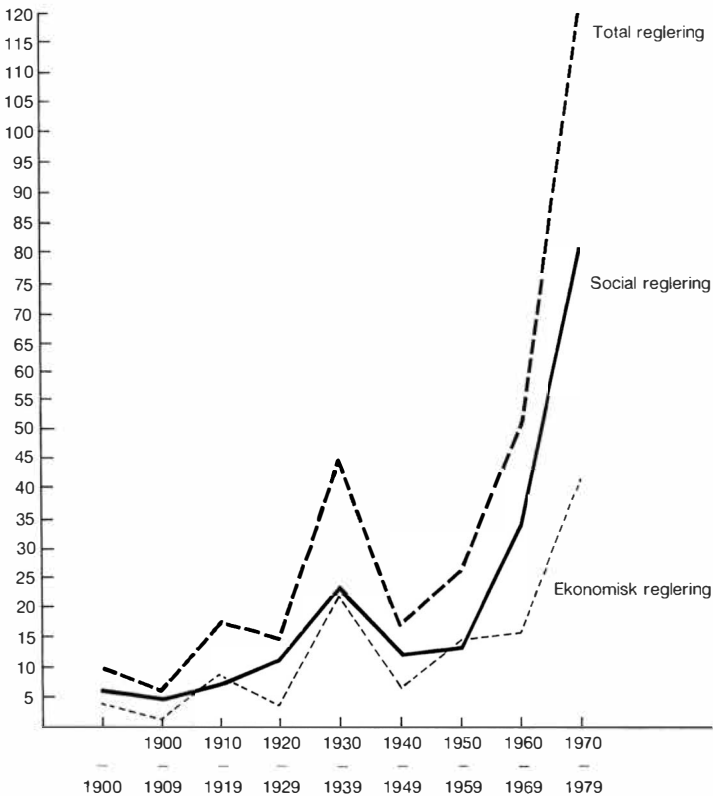
Regleringsvågen har på allvar stigit vid tre tidpunkter – se diagram 1 och 2. Det förtjänar att påpekas att en enkel summering av antalet nya organ och lagar, som inte tar hänsyn till om de är ”stora” eller ”små”, ger ett mycket bristfälligt mått på regleringstillväxten.

Diagram 1: *Antal verksamma regleringsorgan under olika årtionden.*



Källa: Gatti (1981), sid 4.

Diagram 2: Viktigare regleringslagar under olika årtionden.



Källa: Gatti (1981), sid 5.

Den första vågen innebar en reaktion på framväxten av en rad monopol i slutet av 1800-talet. Nu tillkom antitrustlagstiftningen (Sherman Act) och reglering av industrier som ansågs ha karaktär av naturliga monopol – järnvägar, el, gas etc.

Den andra vågen innebar en reaktion på 30-talskrisen. Marknadsekonomis förmodade instabilitet på makroplanet utgjorde grunden för ingripandena. Nu tillkom under New Deal jordbruksstöd, kontroll över banker och aktiemarknad, minimilöner etc.

Den tredje vågen innebar en reaktion mot hälso- och miljöhot samt sociala orättvisor under 1960- och 70-talen. Marknadsekonomis misslyckanden på mikroplanet utgjorde grunden för in-

gripandena. Nu tillkom regleringar av mera social än ekonomisk karaktär – miljöskydd, konsumentskydd, arbetarskydd, skydd för minoriteter.

De båda första vågorna innebar i huvudsak att vissa industrier reglerades. Den tredje vågen innebar att vissa aktiviteter reglerades i alla industrier. Enligt George Eads (1981b, sid 2), regleringsspecialist i Carters CEA, innebar den tredje vågen att distinktionen mellan reglerade och oreglerade industrier blev meningslös. ”Vi lever numera i ett ’reglerat samhälle’.”

Murray Weidenbaum (1980a, sid 345–46) gav vid samma tid uttryck för samma känsla: ”Vi lever numera i en ekonomi i vilken varje industri känner av den statliga regleringens ökande makt i varje viktig aspekt av sin dagliga verksamhet. /— —/ Det finns nästan en ’skuggorganisation’ av offentliga tjänstemän bakom organisationsstrukturen i varje privat företag.”

## Ekonomisk reglering

Före 1930-talet begränsade sig den ekonomiska regleringen på federal nivå i huvudsak till järnvägarna och trustlagstiftningen medan s k allmännyttiga verksamheter reglerades på delstatsnivå. På 30-talet tillkom en lång rad federala regleringsorgan och -lagar. Några av de viktigaste redovisas i tabell 1.

Tabell 1: *Viktigare nya regleringsorgan och -lagar på 1930-talet.*

---

|                                                     |
|-----------------------------------------------------|
| Federal Power Commission (FPC) (1930)               |
| Federal Home Loan Bank Board (1932)                 |
| Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) (1933) |
| Commodity Credit Corporation (1933)                 |
| Federal Communications Commission (FCC) (1934)      |
| Securities and Exchange Commission (SEC) (1934)     |
| National Labor Relations Board (1935)               |
| Motor Carrier Act (1935)                            |
| Federal Maritime Commission (FMC) (1936)            |
| Agricultural Marketing Service (1937)               |
| Civil Aeronautics Board (CAB) (1938)                |

---

Källa: Kusters (1982), sid 240–41.



Motiveringen till den ekonomiska regleringen har varit att garantera konsumenterna viss service som anses allmännyttig, att skydda konsumenterna i de fall en industri har – och bör ha, eftersom det blir effektivast så – karaktären av naturligt monopol, att förebygga mördande konkurrens som antas kunna leda till monopol, till att viss service försvinner eller till att vissa konsumenter diskrimineras, att hindra att företag "skummar grädden av mjölken" på de mest lukrativa (transport)marknaderna och därmed tvingar de (korssubventionerande) "ansvarsfulla" företagen att överge svagare marknader (små samhällen).

Den traditionella ekonomiska – eller som man i bland säger: industrispecifika – regleringen innebär att regleringsorganen är organiserade på ett kartelliknande sätt på industribasis (flyg, järnvägar, långtradare, banker, telekommunikationer etc). Denna typ av reglering administreras vanligen av oberoende organ. I stället för att utfärda detaljerade regler tillsätter den lagstiftande makten (kongressen) oberoende kommissioner som får agera å dess vägnar. Dessa kommissioner beskrivs emellanåt som en fjärde statsmakt.

Regleringsorganet utövar vanligtvis kontroll över priser och

nyetablering samt över kvaliteten på och omfattningen av de tjänster som utbjuds. Priskontrollen kan bestå i att regleringsorganet utifrån ett företags kostnader bestämmer vilka intäkter det behöver eller i att pristak införs.

## Social reglering

På 1970-talet tillkom en lång rad regleringsorgan och -lagar av "social" karaktär och de mötte i flertalet fall "en svag, diffus och t o m defensiv reaktion" från näringslivets sida (Derthick & Quirk, 1985, sid 12). Syftet var att komma till rätta med externaliteter (slöseri med "fria" resurser som luft och vatten), bristande information, farliga produkter och arbetsmiljöer samt diskriminering. Några av de viktigaste nya organen och lagarna framgår av tabellerna 2 och 3. Utvecklingen av regleringsorganens budgetar och personalstyrka visar också på den kraftiga expansionen av den sociala regleringen – se tabellerna 4 och 5.

Tabell 2: *De viktigaste nya regleringsorganen på 1970-talet.*

---

|                                                               |
|---------------------------------------------------------------|
| National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA) (1970) |
| Environmental Protection Agency (EPA) (1970)                  |
| Occupational Safety and Health Administration (OSHA) (1970)   |
| Consumer Product Safety Commission (CPSC) (1972)              |
| Mining Enforcement and Safety Administration (MESA) (1973)    |
| Pension Benefit Guarantee Corporation (1974)                  |
| Federal Election Commission (1974)                            |
| Nuclear Regulatory Commission (NRC) (1975)                    |
| International Trade Commission (1975)                         |
| Commodity Futures Trading Commission (1975)                   |
| Department of Energy (DOE) (1977)                             |

---

*Källa:* Kosters (1982), sid 242–43 och (1983), sid 340 (med vissa justeringar).

Tabell 3: *De viktigaste nya regleringslagarna på 1970-talet.*

---

|                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------|
| National Environmental Policy Act (1969)                                    |
| Clean Air Act (1970)                                                        |
| Occupational Safety and Health Act (1970)                                   |
| Consumer Product Safety Act (1972)                                          |
| Federal Water Pollution Control Act Amendments (1972)                       |
| Federal Environmental Pesticide Control Act (1972)                          |
| Noise Control Act (1972)                                                    |
| Rehabilitation Act (1973)                                                   |
| Endangered Species Act (1973)                                               |
| Equal Credit Opportunity Act (1974)                                         |
| Employee Retirement Income Security Act (1974)                              |
| Safe Drinking Water Act (1974)                                              |
| Energy Policy and Conservation Act (1975)                                   |
| Home Mortgage Disclosure Act (1975)                                         |
| Toxic Substances Control Act (1976)                                         |
| Resource Conservation and Recovery Act (1976)                               |
| Clean Air Act Amendments (1977)                                             |
| Surface Mining Control and Reclamation Act (1977)                           |
| Mine Safety and Health Act (1977)                                           |
| Quiet Communities Act (1978)                                                |
| Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (1980) |

---

*Källa:* Kosters (1982), sid 243 och (1983), sid 340–41 (med vissa justeringar).

Tabell 4: *De federala organens budgetar 1970 och 1980 (miljoner dollar).*

|                                | 1970 | 1980  | Förändring (%) |
|--------------------------------|------|-------|----------------|
| Finans & banker                | 106  | 290   | 174            |
| Industrispecifik               | 125  | 366   | 193            |
| Allmänt näringsliv             | 96   | 309   | 222            |
| <i>Summa ekonomisk</i>         | 327  | 965   | 195            |
| Konsument- & hälsoskydd        | 326  | 2 279 | 599            |
| Arbetskydd                     | 62   | 734   | 1 084          |
| Miljö & energi                 | 85   | 1 926 | 2 166          |
| <i>Summa social</i>            | 473  | 4 939 | 944            |
| <i>Totalt</i>                  | 800  | 5 904 | 638            |
| Förändring i fast penningvärde |      |       | 274            |

---

*Källa:* Weidenbaum (1984), sid 32.

Tabell 5: *De federala organens personal 1970 och 1980 (heltidstjänster).*

|                         | 1970   | 1980   | Förändring (%) |
|-------------------------|--------|--------|----------------|
| Finans & banker         | 6 203  | 9 305  | 50             |
| Industrispecifik        | 5 874  | 7 352  | 25             |
| Allmänt näringsliv      | 5 877  | 7 449  | 27             |
| <i>Summa ekonomisk</i>  | 17 594 | 24 106 | 34             |
| Konsument- & hälsoskydd | 5 786  | 33 599 | 481            |
| Arbeterskydd            | 3 921  | 14 952 | 281            |
| Miljö & energi          | *      | 17 838 |                |
| <i>Summa social</i>     | 9 707  | 66 389 | 584            |
| <i>Totalt</i>           | 27 661 | 90 495 | 227            |

\* Uppgift saknas; siffran var förmodligen obetydlig, men den procentuella förändringen social reglering och totalt blir ändå osäker.

Källa: Weidenbaum (1984), sid 33.

Den sociala – eller som man i bland säger: funktionsspecifika – regleringen innebär att regleringsorganen är organiserade på funktionell basis, vilket betyder att deras verksamhet skär över industrigränserna. Denna typ av reglering administreras vanligen av exekutiva federala organ.

Regleringsorganen arbetar i huvudsak på två sätt: antingen godkänner de nya produkter som bevisats vara tillräckligt ofarliga eller också fastställer de acceptabla risknivåer och bestämmer normer. Denna nya typ av reglering kräver mycket större administrativa insatser än den gamla, traditionella typen. Så t ex spenderade EPA, motsvarigheten till det svenska naturvårdsverket, 1985 lika mycket pengar på administration som alla federala organ som sysslar med ekonomisk reglering tillsammans (Weiss, 1986, sid 2, *Economic Report of the President 1989*, sid 215).

Uppdelningen i ekonomisk och social reglering är inte okontroversiell. Christopher DeMuth (1983, sid 265), chefsgranskare av regleringsväsendet under Reagan och ansvarig utgivare för *Regulation*, har beskrivit den som ”begreppsförvirring från första början”. Varför skulle exempelvis reglering av järnvägstaxor vara ekonomisk och reglering av avgifter i sjukvården vara social reglering?

## Tillväxt, stagnation och reglering

Förklaringen till att vågor av reglering och avreglering uppstår måste rimligtvis sökas i ett komplicerat mönster av sam- eller motverkande ekonomiska, sociala och politiska krafter. Att försöka formulera förklaringar med anspråk på någon grad av allmängiltighet är alltså äventyrligt. Men det behöver inte hindra att man redan så här inledningsvis, som en mjuk övergång till teori-genomgången, spekulerar kring tänkbara samband.

Man kan tänka sig att...

...regleringarnas "volym" ökar i takt med den totala ekonomiska verksamhetens volym,

...regleringsnätet så sakta spinns över ekonomin av ordnings-törstande politiker och byråkrater i tider av ekonomisk stabilitet,

...regleringar tillkommer som svar på krav från grupper som hamnar i svårigheter i perioder av snabb ekonomisk förändring,

...ändringar i regleringsmönstret orsakar ändringar – tillväxt eller stagnation – i den ekonomiska utvecklingen,

...snabb ekonomisk förändring gör det existerande regleringsnätet obsolet eller bryter sönder det,

...om förändringen består i tillväxt så gör den å ena sidan det existerande regleringsnätet obsolet men skapar å andra sidan inte motivation för kraftiga ingrepp i regleringsnätet eftersom "allt går bra",

...om förändringen består i stagnation eller kris så gör den å ena sidan kanske inte det existerande regleringsnätet obsolet men skapar å andra sidan motivation för ingrepp i regleringsnätet eftersom "något måste göras",

...vid ingrepp i regleringsnätet utlösta av stagnation eller kris beror ingreppens "riktning" på hur utgångsläget ser ut; problemet kan antingen uppfattas som att ekonomin håller på att kvävas därför att nätet är för finmaskigt eller som att ekonomin håller på att falla igenom därför att nätet är för grovmaskigt.

### 3. Några teorier

Låt oss, innan vi går in på de händelser som drev fram den amerikanska avregleringsvågen, stifta bekantskap med de mer eller mindre halvfärdiga teoribyggnader som vuxit fram kring regleringskomplexet och som försöker förklara varför regleringar uppkommer och vilka syften de tjänar. Här kan det inte bli tal om att ströva igenom alla dessa teoribyggen. Vi får nöja oss med att kasta flyktiga blickar på några av fasaderna.

Enligt Barry Mitnick (1980, sid 158–61) från University of Pittsburgh kan man dela in teorierna om regleringarna i (1) allmänintresseteorier och (2) intressegruppsteorier som handlar om (a) konsumentskydd, (b) industriskydd och (c) byråkratin. Teoretiseringen de senaste årtiondena har mest kretsat kring 2 b och c.

#### Allmänintresseteorin

Enligt den traditionella teori, som ligger till grund för hela den ekonomiska regleringen, växer regleringarna fram ur behovet för staten att slå vakt om allmänintresset (public interest).

Vad menas då med allmänintresset? ”Det finns, naturligtvis, ingen accepterad entydig innebörd av begreppet”, konstaterar Mitnick (1980, sid 280) efter att (sid 249–79) ha gått igenom en rad juridiska utlåtanden och akademiska tolkningar i ämnet. Begreppet har, förmodar Mitnick (sid 243–45), sina rötter i medeltida och äldre uppfattningar om ”det rättvisa priset”, i regleringen av skråväsendet, i kungliga monopolprivilegier under merkantilismen och i uppfattningen att vissa yrken är ett ”kall”. Det är mycket vagt och kan i stort sett omfatta ”allt vad staten gör” (sid 242). Inom välfärdsekonomin har allmänintresset kommit att förknippas med optimal resursallokering, s k paretooptimalitet.

En klassiker som anlägger detta synsätt är Alfred Kahns *The Economics of Regulation* från 1970 – ”den bästa av de traditio-

nella läroböckerna i regleringsekonomi och förmodligen den sist-  
ta” (DeMuth, 1983, sid 265). För Kahn är reglering lika med  
offentlig kontroll av allmännyttiga företag och allmänna trans-  
portmedel, alltså kontroll av priser och etablering i kraft-, kom-  
munikations- och transportindustrierna. Kahn (1988a, sid 2–3)  
skiljer på statliga åtgärder som ”upprätthåller institutioner inom  
vilkas ramar den fria marknaden kan fortsätta att fungera” (t ex  
reglering av penningutbudet, upprätthållande av äganderätt, tul-  
lar, produktnormer) och regleringar som innebär att staten ersät-  
ter marknaden genom att bestämma vem som ska producera vad  
till vilket pris.

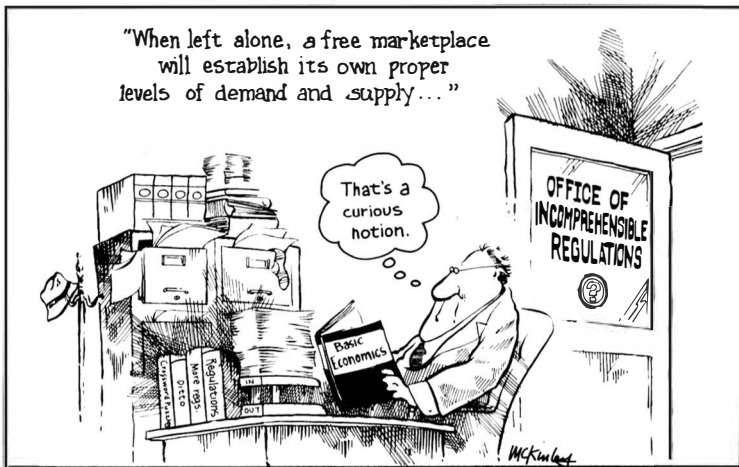
En modernare variant av teorin, som syftar till att motivera de  
sociala regleringarna, går ut på att regleringar behövs för att  
korrigera flera olika typer av marknadsmisslyckanden och fram-  
för allt för att ”internalisera externaliteter”.

## Capture- eller intressegruppsteorin

Så länge det funnits regleringar har det också funnits kritiker som  
hävdar att regleringarna i praktiken inte tjänat allmänintresset  
därför att reglerarna varit inkompetenta, korrumperade eller  
”fångade” av dem de varit satta att reglera. Vi kommer emeller-  
tid att hålla oss till ”moderna” teorier från omkring 1970 och  
framåt.<sup>5</sup>

Under 1970-talet kom några ekonomer av Chicago-skolan att  
utforma en teori ”som har tillhandahållit den intellektuella  
grunden för avregleringsrörelsen” (Baily, 1989, sid ix). De har  
uppfattat regleringarna som en del av statens apparat för omför-  
delning av inkomster och försöker förklara regleringarna i strikt  
ekonomiska termer, i form av kostnader och vinster för olika  
intressegrupper.

Genombrottet för denna ekonomiska teori kom 1971 med Ge-  
orge Stiglers ”The Theory of Economic Regulation” – en artikel  
som haft ”enormt inflytande på ekonomer och många politiker”  
(Baily, 1989, sid xi). Stigler – som 1982 fick Nobelpriset bland  
annat för sina teorier om och studier av regleringar – konstaterar  
i denna artikel (sid 5) att ”regleringsproblemet är i sanning pro-  
blemet att upptäcka när och varför en industri (eller annan grupp  
av likasinnade människor) kan använda staten för sina syften”.



Stigler försöker förklara det fenomenet i termer av utbud och efterfrågan. Uttolkarna av Stigler brukar ta fasta på följande:

- Politiker och byråkrater drivs, precis som företagare och konsumenter, av egenintresse. De försöker maximera sina röstetal eller sitt välstånd eller bådadera. Reglerade företag kan på kontinuerlig basis bistå dem med resurser i form av kampanjbidrag, höga löner eller rena mutor.
- De företag i en industri som kan tjäna på statsingripande är färre än de konsumenter och företag utanför industrin som kommer att förlora på ingripandet. De förra har små kostnader för att organisera sig och kan räkna med att göra stora vinster per capita. De senare har stora kostnader för att organisera sig och kan räkna med att göra små förluster per capita. De senare har alltså inte samma incitament för att informera sig och agera som de förra.

Stiglers hypoteser har uppenbarligen en av sina utgångspunkter i Mancur Olsons teori i *The Logic of Collective Action* (1965) om att små grupper (få producenter) har lättare att organisera sig än stora grupper (många konsumenter) på grund av problemet med snålskjutsåkare (free riders).

Denna uppfattning om producentintressenas inflytande över regleringar och reglerare brukar kallas capture-teorin (dvs erövringsteorin) och går helt enkelt ut på att den reglerade industrin på ett eller annat sätt fångar/erövrar det reglerande organet. En

variant på temat går ut på att den reglerade industrin, regleringsorganet och nyckelpersoner i kongressen ingår en ohelig allians, en s k järntriangel. (Se t ex Derthick & Quirk, 1985, sid 12, Maxey, 1985, sid 12, Mitnick, 1980, sid 209.)

Teorin ligger uppenbarligen nära public choice-skolans synsätt. Skillnaden skulle i stort sett bara bestå i att public choice-ekonomerna inte lägger någon vikt vid själva erövrandet, utan menar att regleringsorganen mycket väl kan vara tillsatta från början för att bevaka de reglerade industriernas intressen (Nager, 1982, sid 38).

Mancur Olson (1982, sid 109–10) har själv förklarat att capture-teorin är ett specialfall av hans teori om kollektiv handling, korrekt när den reglerade industrin är organiserad och dess "offer" inte är det, felaktig när motståndaren är organiserad. Oftast är capture-teorin tillämplig i den dagliga regleringspraktiken men inte när mera spektakulära frågor är på tapeten. I stora, nyhetsmässiga frågor, som president- eller kongresskandidater kan använda i sina reklambudskap, kan breda intressen mobiliseras och besegra smala intressen. I de frågor som dagligen klubbas i regleringsorganen kommer däremot de intressen som organiserar lobbyverksamhet att få det avgörande inflytandet.

Två andra chicagoekonomer, Richard Posner och Sam Peltzman, svarade för 70-talets mest uppmärksammade uppföljningar av Stiglers artikel och båda lät förstå att det finns gränser för den makt producentintressena kan utöva.

Posner (1974, sid 344–47) menade att utbud och efterfrågan på regleringar kan förklaras genom att teorin om karteller modifieras för att ta hänsyn till den politiska processen. Små grupper av aktörer har lätt att åstadkomma karteller. Stora grupper kan med sina röster påverka den politiska beslutsprocessen.

I artikeln "Toward a More General Theory of Regulation" (1976) studerade Peltzman politikernas motiv närmare för att förklara utbudet av statliga regleringar. Enligt Peltzman är politikerna röstmaximerare som agerar skiljedomare mellan konkurrerande intressen. Dessa intressen söker använda staten för att omfördela resurser. Under varierande ekonomiska förhållanden blir antingen producent- eller konsumentintressena mest högljudda. Politikerna kommer att gynna det ena eller andra intresset allteftersom deras behov tränger på. Regleringarna tenderar exempelvis att bli mer producentorienterade i depressionstider än i ex-

pansionstider. Eftersom intressena konkurrerar måste politikerna försöka uppnå kompromisser som gör att stora och politiskt heterogena koalitioner kan bildas till stöd för en viss politik.

Capture-teorin gällde den gamla typen av regleringar (flyg, järnvägar, långtradare) där de reglerade industrierna efter att ha gjort sina erövringar blev livliga motståndare till avreglering. Men teorin var, som åtskilliga ekonomer konstaterade runt 1980, svår att förena med händelsutvecklingen på 1970-talet. Samtidigt som teorin åstadkom sitt största ”plask” i den akademiska dammen (Peltzman, 1981, sid 374) började den sociala regleringen sin kraftiga tillväxt. Många sociala regleringar ”tycks ha verklig förankring i allmänintresset när de tillkommer” (Mitschick, 1980, sid 240) och i vart fall innebär de reglering av ett brett spektrum av industrier, varför en erövring av regleringsorganet knappast kan komma till stånd (Ferguson & Weidenbaum, 1981, sid 144–45). Teorin är dessutom ”fullständigt oförmögen att förklara avreglering” (Panzar, 1983, sid 494).

## Modifieringar av intressegruppsteorin

Capture-teorin var alltså svår att förena med dels framväxten av de sociala regleringarna, dels de avregleringssträvanden som började göra sig gällande på 70-talet. Teorin låg till grund för avregleringsrörelsen. ”Men ironiskt nog har avregleringsrörelsens framgång /.../ inneburit att den nya teorin ifrågasatts.” (Baily, 1989, sid x.) En rad varianter på intressegruppsteorin har framförts under försök att ta hänsyn till de nya erfarenheterna.

Statsvetaren James Wilson från Harvard försökte i *The Politics of Regulation* (1980) utmana chicagoekonomerna och i frågan om regleringarnas tillkomst urskilja olika situationer beroende på hur vinsterna av och kostnaderna för en föreslagen reglering väntas fördela sig (sid 367–70):

- När många kommer att vinna och många att betala finns varken starkt stöd eller motstånd från industrins sida och en lagstiftning kan inte drivas igenom förrän den har brett folkligt stöd. Exempel: Sherman Antitrust Act.
- När både vinster och kostnader är starkt koncentrerade kommer både anhängare av och motståndare till en reglering att organisera sig för att utöva politisk påtryckning.

- När vinsterna är koncentrerade och kostnaderna spridda kommer vinnarna att organisera sig men inte förlorarna. Exempel: inrättandet av Civil Aeronautics Board.
- När vinsterna är spridda och kostnaderna koncentrerade kommer motståndarna att organisera sig och för att en reglering ska kunna genomdrivas krävs en skicklig ”entreprenör” som kan mobilisera folkligt stöd. Exempel: Ralph Nader som mobiliserade stöd för Auto Safety Act och Clean Air Act.

Thomas Gale Moore (1982a, sid 31–32), verksam vid Hoover Institution och Stanford, ville förklara avregleringsrörelsen utifrån ändrade ekonomiska förutsättningar. Både producenter och konsumenter föredrar stabila priser. Reglerarna försöker därför låsa de nominella priserna. När industrierna har fallande kostnader på grund av skalfördelar eller ny teknik kommer regleringarna att förbättra möjligheterna att göra vinster. När inflationen skjuter fart (som på 1970-talet) stiger industriernas kostnader snabbare än reglerarna tillåter prishöjningar. Därmed sviktar industrins motstånd mot avreglering.

Gary Becker (1983) från Chicago utgick liksom Peltzman från intressegrupper som konkurrerar om politikernas gunst, men framhöll att ”dödviktsförluster” sätter en gräns för hur ineffektiva regleringarna kan bli. ”Dödviktsförlusten” utgörs av vinnarnas vinster minus förlorarnas förluster. Allteftersom regleringarna minskar den ekonomiska effektiviteten blir vinnarnas vinster mindre och förlorarnas förluster större, vilket betyder minskade påtryckningar från anhängarna och ökade påtryckningar från motståndarna till ytterligare reglering.

Roger Noll från California Institute of Technology (och sedermera Stanford) och Bruce Owen framhöll i *The Political Economy of Deregulation* (1983a, sid 34, 155) att reglering är en i viss mån självgenererande process. Regleringen gör att vissa intressen försvinner eller försvagas medan andra uppstår eller förstärks, vilket betyder att de krafter som stödjer regleringen vinner terräng. Detta betyder också att avreglering är svårast att åstadkomma på områden där regleringen mest kommit att avvika från syftet att tjäna allmänintresset. I förlängningen av resonemanget ligger förstås att även avreglering, när den väl kommit i gång, är en självgenererande process.

Noll och Owen (1983a, sid 158–59 och 1983b, sid 22) fram-

höll också att 70-talets erfarenheter inte stämmer med den rena intressegruppsteorin. I flera fall hade regleringsorganen själva tagit initiativ till regleringsreformer eller avreglering. Förklaringen till detta skulle kunna vara att ett helt fångat regleringsorgan är sårbart för attacker från politiska entreprenörer som kan samla de intressen som skadats av regleringen. Exempel på sådan entreprenörsverksamhet skulle vara Edward Kennedys granskning av CAB i mitten på 70-talet och Reagans användning av avregleringstemat i valkampanjen 1980.

Skulle detta rent av kunna tolkas som att allmänintresseteorin återvunnit sin trovärdighet? Frågan restes 1981 av Michael Levine, som själv efterlyste ett brobygge mellan allmänintresse- och intressegruppsteorierna.

Ja, svarade Sam Peltzman (1981, sid 372–75). Han tyckte sig se – och även se goda skäl för – ansträngningar att förena allmänintresse- och capture-teorierna till ”en ny syntes”, som han ville kalla ”krypande realism”. Denna realism använde sig av två standardgrepp. Antingen valde den ett område där regleringen uppenbart tjänade ett producentintresse och försökte visa att det från början funnits hot om marknadsmisslyckande som fått producenter och konsumenter att åstunda reglering. Eller också valde den ett område där regleringen uppenbart motiverades av ett marknadsmisslyckande och försökte visa att regleringen i sin praktiska tillämpning kunde användas för att tjäna ett producentintresse.

Ja, svarade också Theodore Keeler (1984) från University of California. Han menade att varken allmänintresse- eller intressegruppsteorin kunde förklara förloppet av reglering och avreglering. Tillsammans kunde teorierna däremot förklara en hel del. I fråga om transporter och kommunikationer hade regleringen motiverats av stordriftsfördelar (naturliga monopol) och av en politisk ambition att upprätthålla en service som marknaden inte kunde bära. Reglerarna hade försökt korssubventionera så att konsumenterna på högtrafiklinjer/långa linjer fick betala mer i förhållande till kostnaderna än konsumenterna på lågtrafiklinjer/korta linjer. Denna politik kom att misslyckas. De profitabla linjerna utsattes för konkurrens som utplånade övervinsterna – flygbolagen konkurrerade med bättre service, järnvägarna fick konkurrens från landsvägarna, telekommunikationerna från ny teknik. Samtidigt uttömdes stordriftsfördelarna och växte efter-

frågan på ett sätt som minskade behovet att korssubventionera. Därmed låg det i allmänintresset att avreglera.<sup>7</sup>

Nej, svarade Bruce Yandle och Elisabeth Young (1986), båda från Clemson University. Deras förklaring till den avtagande entusiasmen för "industrispecifik" (ekonomisk) och tilltagande entusiasmen för "funktionsspecifik" (social) reglering är i korthet denna: När de dominerande industrierna redan är reglerade och som en följd därav stagnerande söker reglerarna nya vägar att öka sitt utbud och sina inkomster. Social reglering tillåter "expansion och diversifiering av marknaden för regleringar", ger lagstiftarna makt att "utvinna resurser från alla berörda grupper" (sid 62).

Nej, svarar också ekonomer som Robert Crandall och Marvin Kusters (intervju). "Det är svårt att generalisera men jag tror inte att det vi gör inom hälso- och miljöskyddet överensstämmer med allmänintresseteorin", säger Crandall. "Exempelvis miljöregleringarna innehåller som idé ett element av allmänintresse, men när de appliceras avviker de ofta från idén", säger Kusters.

Sam Peltzman har 1989 försökt utröna i vad mån allmänintresse- respektive intressegruppsmodellen kan förklara olika avregleringar. Enligt allmänintresseteorin bör avreglering äga rum när förhållandena ändrats så att det marknadsmisslyckande som ligger till grund för regleringen avlägsnas. Enligt intressegruppsteorin bör avreglering äga rum när förhållandena ändrats så att intressegruppernas inkomster av regleringen faller (jfr Peltzman och Becker ovan). Enligt Peltzman kan intressegruppsteorin förklara avregleringen av flyg, där konkurrens om kvaliteten på servicen minskade intressegruppernas intäkter av regleringen, järnvägar, där banorna i nordöstra USA inte längre kunde generera tillräckliga inkomster för att subventionera banorna i Mellanvästern, börsmäklararvoden, banker och oljeindustri. Däremot kan den inte förklara avregleringen av långtradare och telekommunikationer. I sistnämnda fallet förklaras avregleringen av att ny teknik underminerat det naturliga monopolet, vilket stämmer bättre med allmänintresseteorin.

## Intressegruppsteorins eftermäle

Hur ser ekonomerna i dag (intervjuer) på intressegruppsteorin? Har vågorna av social reglering och avreglering urholkat dess

trovärdighet?

”Intressegruppsförklaringen ökade i hög grad vår förståelse för vad som hände och man kan inte säga att den är helt diskrediterad”, säger Alfred Kahn. ”Men den är överförenklad och tar inte hänsyn till komplexiteten i händelsemönstret. Varför infördes, exempelvis, så många regleringar på 30-talet? Uppenbarligen därför att det fanns en allmänt sviktande tro på marknaden. När långtradartrafiken reglerades var det delvis för att skydda åkarna, delvis för att skydda järnvägarna. Det stämmer med chicagoteorin. Men när det visade sig att regleringen hindrade järnvägarna från att konkurrera med åkarna blev järnvägarna gradvis anhängare av avreglering. På det viset ändras intressekombinationerna hela tiden.”

”Intressegruppsteorin är inte till särskilt stor hjälp”, tycker Murray Weidenbaum. ”Den passar inte in på exempelvis miljö- och arbetarskyddsregleringarna. Jag tror inte att historien visar att järnvägarna eller åkarna tryckte på för att få till stånd reglering. Men när regleringssystemet väl etablerats lär sig naturligtvis de reglerade industrierna hur de ska utnyttja det till sin fördel.”

”Public choice-litteraturen har gett mera formell struktur åt intressegruppsteorin”, säger William Niskanen. ”Den förnekar inte ideologins roll i politiken och ideologin är mycket viktig. Om man ser på röstningsbeteendet i kongressen är ideologin en mycket viktigare förklaring än väljargruppernas direkta ekonomiska intressen. Men jag måste erkänna att public choice-forskarna inte har någon särskilt utvecklad förståelse för ideologins roll.”

”Intressegruppsteorin är överförenklad”, anser Marvin Kosters. ”I vissa fall passar den mönstret, i andra fall passar den inte alls. Inte bara producentgrupper utan också konsumentgrupper kan få regleringarna att tjäna sina intressen. Ofta kolliderar producentgruppernas intressen. Vad som behövs är en bredare samhällsekonomisk regleringsteori.”

## Byråkrats roll

Barry Mitnick (1980, sid 115, 127) menar att Stigler och Posner i teorin om utbud och efterfrågan på regleringar efterlämnat en ”svart låda”, i vilken sedan Peltzman placerat Politikern. Denna låda har med tiden fyllts med Byråkrater i olika skepnader. Dessa

skepnader "kan betraktas som specialfall av mera allmänna modeller av byråkratiskt beteende" (sid 132).

William Niskanen lanserade 1971 i *Bureaucracy and Representative Government* en modell enligt vilken byråkratin dominerar över regeringen. Byråkratin är ute för att budgetmaximera och därigenom exploatera producenter och konsumenter. Regeringen kan inte hålla igen eftersom den saknar information om byråkratins minimikostnadsproduktion (least-cost production).

En alternativ modell lanserades 1979 av Morris Fiorina, California Institute of Technology, och Roger Noll enligt vilken parlamentets medlemmar dominerar över byråkratin och använder den som ett instrument för att gynna sina lokala väljare. Byråkratin spelar här ingen självständig roll men gynnas inte desto mindre av budgetexpansionen.

En ganska långsökt teori om "optimalt destruktiv reglering" lanserades 1980 av Richard McKenzie och Hugh Macaulay, båda från Clemson University. De hävdar (sid 298) "att många regleringar avsiktligt utformas av de offentliga byråkratierna för att göra den privata sektorn ineffektiv och öka den relativa attraktionskraften hos den offentliga sektorn". Byråkratin försöker med regleringar antingen höja privatföretagens kostnader eller skapa karteller som begränsar produktionen. I båda fallen stiger priserna på privatproducerade varor och tjänster i relation till priserna på offentligtproducerade och därigenom växer det politiska stödet för en utbyggnad av den offentliga sektorn.

James Wilson (1980, sid 372–90) försökte ge en mera sammanfattad bild av de reglerande organens beteende. Han menar att dessa organ kan ses som koalitioner bestående av "karriärister", vars främsta mål är att vidmakthålla organisationen, "politiker", som är mest intresserade av sin karriär utanför organisationen, och "proffs", som framför allt mår om sitt anseende. Förändringar i organisationens beteende kan alltså bero på spänningar och konkurrens mellan dessa grupper med olika motiv. Förändringarna förklaras naturligtvis ofta av förändringar i den underliggande regleringsmiljön, i teknologi och prisstruktur, politik och institutioner.<sup>6</sup>

Andra försök att förklara byråkratins expansion har utgått från att byråkrater jämfört med privatanställda har högt valdeltagande, kan påverka de politiska besluten på det förberedande stadiet, är rikligt representerade i parlamenten och fackligt välor-

ganiserade. En faktor som hindrar byråkraterna från att fullständigt "ta över" är utbredningen av en grå eller svart sektor.<sup>7</sup>

Barry Weingast och Mark Moran från Washington University i St Louis attackerade 1982 "myten om den skenande byråkratin". De menar att byråkratin inte alls gör vad som faller den in utan tvärtom gör precis vad politikerna kräver av den. Kongressen kan disciplinera byråkraterna med en morot, budgetbelöningar, och en piska, utskottsförhör och undersökningar. "Det grundläggande problemet är inte skenande byråkrati utan kongressens politik" (sid 38).

Richard Barke och William Riker (1983, sid 78) från University of Huston respektive University of Rochester var inne på samma linje. Lagstiftarna har den yttersta kontrollen över administratörernas resurser och karriärer. "Härav följer, att vilket yttersta mål administratörerna än må ha, så är deras omedelbara instrumentella mål antagligen att vara sina konstitutionella herar till lags eller åtminstone att inte misshaga dem."

William Niskanen har nyligen (1989) – utifrån en revidering av hans egen modell av Jean-Luc Migué och Gérard Belanger (1974) – omformulerat sin syn på byråkratin. Byråkraterna är överskottsmaximerande, vilket innebär att de försöker maximera skillnaden mellan den totala budgeten och minimikostnaden för sin produktion. Detta överskott kan sedan spenderas på olika sätt som tjänar byråkraternas och/eller politikernas intressen. Enligt Niskanen bör hans gamla teori om den budgetmaximerande byråkratin ses som ett specialfall av den nya teorin om den överskottsmaximerande byråkratin.

Niskanen ger emellertid (i intervju) ett något överraskande besked om sin teori: "Den kan inte appliceras på regleringskommisioner. Deras beteende måste förklaras på något annat sätt." Här slår alltså Niskanen i två meningar undan grunden för den sammanflätning av debatterna om byråkratin och regleringarna som utgått från honom själv.

Låt oss ändå, med hjälp av Washington-juristen Glen Nager (1982), sammanfatta byråkratins beteende enligt olika regleringsteorier i fyra modeller:

1. Allmänintressemodellen: Byråkratin försöker genomföra vad den är ålagd och använder de tekniker som behövs för att nå de uppsatta målen.

2. Capture-modellen: Byråkratin försöker administrera regleringarna till fördel för de intressen den är fångad av och till nackdel för allmänintresset.
3. Egenintressetmodellen: Byråkratin försöker maximera sitt eget välstånd, öka storleken på det egna regleringsorganet och öka sin egen makt.
4. Cybernetikmodellen: Byråkratin består av ett konglomerat av grupper och individer med flera mål som står i konflikt med varandra och måste därför välja ett tillfredsställande i stället för optimerande beteende.

Det tycks inte råda brist på uppslag i teoretiseringen kring regleringarnas uppkomst och funktion. Snarare tycks det råda en viss villervalla. I början på 1980-talet deklarerade ett par bedömare, Paul Joskow från Massachusetts Institute of Technology och Roger Noll (1981, sid 39–40), att teorierna ännu inte kunde tillräkännas ”full vetenskaplig status”:

”Samhällsvetarna har ännu inte på ett övertygande sätt visat att de förstår vilka politiska syften regleringarna tjänar, varför vissa industrier är reglerade och andra inte, och varför regleringskontroller och inte andra politiska instrument väljs. Till dess svar på frågor som dessa framkommer tjänar reglerings teorierna som ett bekvämt sätt att organisera ett historiskt material, men utan att ha något särskilt stort prediktivt värde.”

Emellanåt har också en bredare institutionell ansats efterlysts. ”En teori om reglering bör omfatta mer än bara det neoklassiska effektivitetsbegreppet. Den bör ta hänsyn till samhällets institutionella struktur, som bl a inbegriper etik och värderingar.” (Reynolds, 1981, sid 643.)

## Regleringsreformister

Man bör väl också nämna några teorier som inte berör regleringarnas uppkomst och syfte, men som spelat en roll för rörelsen för avreglering och regleringsreform.

Bland de ekonomer som sammanfattas under beteckningen regleringsreformister har intresset mera riktats mot regleringarna som offentlig styrmetod än mot frågan vilka intressen reglering-

arna tjänar. Vad de vill är att ersätta kommando- och kontrollmetoder med metoder som använder ekonomiska incitament för att nå de uppställda målen.<sup>8</sup> En framstående ekonom av denna skola är Charles Schultze (*The Public Use of Private Interest*, 1977), som brukar nämnas som arkitekten bakom Carters program för regleringsreform.

Ett av regleringsreformisternas favoritexempel på incitaments- teknikens överlägsenhet över kommandotekniken gäller avgifter kontra normer för att minska miljöskadliga utsläpp. Men återigen är gränsdragningen problematisk. Som Christopher DeMuth (1983, sid 267) har påpekat kommer en norm att påverka incitamenten och en avgift att innebära ett kommando i syfte att kontrollera och i båda fallen krävs någon form av offentlig administration och maktutövning.

Tanken att staten kan förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten genom att internalisera externaliteter, alltså "dra in" kostnader som inte beaktas i privatekonomiska kalkyler i den samhällsekonomiska kalkylen, har närmast sitt upphov i Pigous *The Economics of Welfare* från 1920. Utgångspunkten i miljösammanhang var att de "ursprungliga rättigheterna" bestod av en ren miljö och att den som förorenar miljön på ett eller annat sätt tvingas betala för sitt intrång.

Ronald Coase hävdade i artikeln "The Problem of Social Cost" (*Journal of Law and Economics*, 1960) att det ur effektivitetssynpunkt inte spelar någon roll hur de ursprungliga rättigheterna är fördelade så länge de kan bytas utan transaktionskostnader på en perfekt konkurrensmarknad. Ur denna artikel har det s k Coase-teoremet härletts. Tanken är att externaliteter internaliseras genom att berörda parter sluter avtal, dvs problemet med externa effekter löser sig självt om det bara finns specificerade rättigheter och fungerande marknader. De "ursprungliga rättigheterna" kan lika väl gå ut på att företagen har rätt att förorena miljön och att andra kan minska föroreningarna genom att köpa dessa rättigheter. Detta resonemang har inspirerat handeln med utsläppsrättigheter, som vi återkommer till i kapitel 6.

## Contestable markets

William Baumol, John Panzar och Robert Willig lanserade 1982 i *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure* (det

svåröversatta) begreppet "contestable markets" i syfte att göra teorin om fri konkurrens mera generell. Tanken är att man inte längre behöver anta att marknaden fungerar effektivt bara när det finns ett stort antal företag som vart och ett inte kan påverka priset. En "contestable market" är en marknad till vilken det är fritt tillträde för företagen och där utträdet inte betyder att de förlorar sina investeringar, dvs en marknad där kapitalutrustningen snabbt kan köpas och säljas, där "hit-and-run-aktioner" är möjliga. Det ständiga hotet från potentiella konkurrenter gör att marknaden uppvisar många av de egenskaper som kännetecknar fri konkurrens även om den faktiskt domineras av något eller några stora företag.

Enligt denna teori är det "sunk costs" och inte stordriftsfördelar som utgör etableringshinder och lägger grunden till monopolmakt. De fasta kostnaderna utgör inget problem för såvitt de inte är "sunk". Så t ex är flygplan visserligen dyra, men eftersom de kan flyttas och säljas mellan marknader utgör den kostnaden inget större etableringshinder. Däremot innebär byggandet av flygplatser stora "sunk costs". Slutsatsen blir alltså att staten bör föra en antitrustpolitik som går ut på att ta över dessa "sunk costs" och att därmed behovet av traditionell ekonomisk reglering försvinner. (För en sammanfattning av teorin, se Bailey, 1982.)

Den traditionella regleringen av flyg och landtransporter byggde ju just på förutsättningen att dessa industrier på grund av stordriftsfördelar hade en tendens att utvecklas i monopolistisk riktning. Teorin om "contestable markets" motiverar på motsvarande sätt avreglering av dessa industrier, som opererar med rörlig kapitalutrustning. Alfred Kahn lär i något sammanhang ha uttryckt förhållandet som så att flygplan är "marginalkostnader med vingar" (*Regulation*, sept/dec 1984, sid 70).

"Den kanske största utmaningen för reglerarna under de närmaste tio åren blir att tänka ut nya regler som kan hantera en del av problemen med 'sunk costs', spådde Elisabeth Bailey (1982, sid 9). Hon har gjort sig mest känd som Kahns parhäst inom CAB vid avregleringen av flyget och publicerade 1984 tillsammans med Baumol en artikel som hävdade att flygindustrin är ett exempel på en "contestable market".

Steven Morrison och Clifford Winston från Brookings redovisade 1987 ett test av "contestability"-hypotesen på flygindustrin.

De kom fram till att flygindustrin inte är någon *perfekt* "contestable market", men väl en *imperfekt*, på så sätt att potentiell konkurrens minskar gapet mellan optimal och faktisk välfärd. Att potentiell konkurrens i viss mån påverkar beteendet hos företag på en marknad är naturligtvis ingen nyhet.

En av de senaste studierna i ämnet (Butler & Huston, 1989) konstaterar att etablering i större skala inom flygindustrin drar med sig avsevärda "sunk costs".

Teorin om "contestable markets" fick ett genomslag som ledde till ett bakslag. Åtminstone är det Alfred Kahns (intervju) uppfattning:

"Teorin accepterades och användes på ett förenklat sätt, som om man inte behövde bekymra sig för monopolen, till den grad att den redan blivit diskrediterad. Många drog slutsatsen att marknaderna är fullkomligt 'contestable', men det stämmer inte med verkligheten. Vi ekonomer är förvisso medvetna om betydelsen av etableringsfrihet men i dag måste vi erkänna att villkoren för etablering inte är så gynnsamma som vi trodde att de var inom vare sig flyget eller långtradartrafiken."

## 4. *Avregleringsrörelsens uppkomst*

Den amerikanska avregleringsrörelsen kan sägas vara resultatet av dels en långvarig kritisk akademisk granskning av regleringarnas sätt att fungera, dels den amerikanska ekonomins svårigheter på 1970-talet. Akademikerna skapade utbredd medvetenhet om bristerna i regleringssystemet och när ekonomin råkade i svårigheter kom politikerna att se avreglering som en möjlig utväg.

### Hinder att forcera

Ett under lång tid förfärdigat regleringsnät klipps inte sönder över en natt. För att få till stånd förändringar i ett sådant system krävs att många människor blir övertygade om att dess kostnader är för stora i förhållande till dess intäkter, tillräckligt många för att kunna rubba de lagstiftare, administratörer och industrier som inrättat sina tankar, löner och vinster efter systemet. Låt oss (utifrån Joskow & Noll, 1981, sid 8–9) notera ett par av de hinder som möter en reformrörelse:

1. Varje förändring skapar vinnare och förlorare. Även om det går att visa att vinnarnas vinster blir större än förlorarnas förluster är det inte sagt att en förändring kommer till stånd. Vid avreglering kan nämligen samma public choice-argument anlitas som vid påreglering: om vinsterna är spridda och förlusterna koncentrerade till en välorganiserad grupp, kan denna blockera varje förändring.
2. Ju större ineffektivitet regleringarna lett till, desto större blir den långsiktiga vinsten av avreglering, men desto större blir också de kortsiktiga omställningsproblemen. Denna kortsiktiga turbulens kan ha en avskräckande effekt på politikerna.

## Den tidiga akademiska kritiken

Avregleringsrörelsen har beskrivits som ”idéernas triumf över förskansade politiska intressen” (Weidenbaum, 1988, sid 8). De fragment ur rörelsens tidiga historia som man stöter på här och var för tanken till heroiska stormningar under riddartiden – en liten tapper skara rycker fram med blixtrande analysvapen under sanningslidelsens banér mot mäktiga befästningar kontrollerade av koalitioner av politiker, byråkrater, industrier och fackförbund.

”I det sena 1950-talet och tidiga 1960-talet började akademiska ekonomer producera en litteratur som var mycket kritisk till reglering av priser, tillträde /till/ och utträde /från marknaden/. Vissa av dessa tidiga studier, som nu betraktas som klassiker, var abstrakta och till stor del teoretiska, medan andra var inriktade på vissa reglerade industriers och regleringsorgans uppträdande och utmynnade i högst explicita policyrekommendationer. /— / Vi är övertygade om att de reformer vi försöker förklara aldrig skulle ha ägt rum i frånvaro av denna akademiska kritik /.../.”

Så lyder upptakten (sid 35–36) till Martha Derthicks och Paul Quirks historieskrivning. Leonard Weiss’ (1986, sid 9) historia är drastiskt korthuggen: ”Regleringarna blev ett hett ämne bland ekonomerna efter andra världskriget och i slutet av 1970-talet började deras kritik ge resultat.” Enligt Murray Weidenbaum (1988, sid 8–9) bestod den regleringskritiska litteraturen av tre strömningar som flöt samman på 70-talet och som i tur och ordning tog sikte på (1) de stora och utspridda kostnader och de små och koncentrerade vinster som den ekonomiska regleringen gav upphov till, (2) intressegemenskapen mellan reglerarna och de reglerade industrierna och (3) regleringarnas kostnader för konsumenterna.

Vilka är då dessa ”klassiker”? Ett par av de tidigaste och mest betydelsefulla verken – som kritiserade regleringarna och krävde ökad konkurrens inom transportsektorn – var *The Economics of Competition in the Transportation Industries* (1959) av John Meyer, Merton Peck, John Stenason och Charles Zwick samt *Air Transport and Its Regulators* (1962) av Richard Caves. Ett mera renodlat teoretiskt arbete var ”Behavior of the Firm under Regu-

latory Constraint” (i *American Economic Review*, 1962) av Harvey Averch och Leland Johnson. Michael Levine visade i artikeln ”Is Regulation Necessary? California Air Transportation and National Regulatory Policy” (i *Yale Law Journal*, 1965) att man kunde flyga en oreglerad inomdelstatlig (Californien) sträcka mycket billigare än en reglerad mellandelstatlig sträcka av motsvarande längd. Paul MacAvoy och James Sloss visade i *Regulation of Transport Innovation* (1967) hur regleringarna hämmade innovationerna i transportsektorn. George Douglas och James Miller hävdade i *Economic Regulation of Domestic Air Transport* (1974) att regleringen av flyget ledde till att priserna och kvaliteten på servicen (antalet avgångar) hamnade på för höga nivåer.<sup>9</sup>

Floden av regleringskritisk litteratur fortsatte under 1960- och 70-talen att stiga, inte minst sedan de stora institutionerna Brookings (med pengar från Ford Foundation) och därefter American Enterprise Institute gått in och initierat forskning på bred front. Nu handlade det uppenbarligen inte längre om attacker mot regleringsväsendet från några ”tappra” och ensamma akademiker.

Alfred Kahn (1988a, sid xvi) har erinrat sig hur en negativ bild av tillståndet i de reglerade industrier som hade en konkurrensmässig struktur framkallades runt 1970:

”Om de flesta av dessa /industrier/ uppstod redan i början av 1970-talet något av en enighet bland opartiska forskare om att regleringen hade undertryckt innovationer, skyddat ineffektivitet, uppmuntrat en löne/prisspiral, främjat allvarlig felallokering av resurser genom att inte låta priserna rätta sig efter gränskostnaderna, uppmuntrat konkurrens i slösaktiga och kostnadsdrivande former och undanhållit allmänheten den mångfald av pris- och kvalitetsval som en konkurrensmarknad skulle ha erbjudit.”

Oron för sambandet mellan inflation och regleringar ventilerades på två ”toppmöten” för ekonomer hösten 1974. På det andra mötet lät Thomas Gale Moore en petition cirkulera som krävde eliminering av en rad regleringar och som skrevs under av 21 av 23 närvarande ekonomer (Miller, 1977, sid 15). Moore, som suttit med i såväl Johnsons som Nixons CEA och som skulle

komma att sitta med i Reagans, var en av de genom åren flitigaste granskarna av regleringarna på transportområdet.

Hur kom det sig då att ekonomerna fattade sådant intresse för de reglerade industrierna? En av de mest aktiva ekonomerna i avregleringsdebatten, Roger Noll (1988, sid 14–15), har gett följande förklaring: Med utvecklingen av datorerna på 1950-talet började ekonomerna engagera sig djupare i empiriska studier av ekonomin. På makroplanet utvecklade de en första generation av ekonometriska modeller. På mikroplanet försökte de mäta effektiviteten i olika industrier. Reglerade industrier blev ett naturligt undersökningsobjekt på grund av den stora mängd uppgifter som fanns lagrade hos regleringsorganen. Ekonomerna började sina studier med den blåögda övertygelsen att regleringarna var till för att rätta till marknadsmisslyckanden. ”Olyckligtvis och nästan undantagslöst fann de tidiga empiriska studierna / — — / att regleringarnas effekter överensstämde dåligt med de uppsatta målen.”

Att ekonomerna så att säga skulle ha snubblat över datorerna in på ämnet är förstås mera en lustig tanke än en trolig förklaring. Alfred Kahn (intervju) ser förloppet i ett bredare perspektiv:

”Att ekonomerna hamnade i centrum för avregleringsrörelsen har mycket mera fundamentala orsaker. Vi drevs fram av en bred social rörelse som fick sin näring ur otålighet över restriktionerna, ur oro för inflationen, ur medvetandet om att de kollektivistiska ekonomierna hamnade i allt större svårigheter och att tillväxten ägde rum i Västeuropa och Japan. Jag vet ingen som tror på de siffror som kom ur datorerna. Vi ville visserligen ha siffror att peka på. Men jag kunde ha gjort de där uppskattningarna på rak arm.”

Kahns breda perspektiv förklarar visserligen inte varför ekonomerna satte bollen i rullning redan på 1950-talet, men det förklarar varför den akademiska kritiken fick sådan resonans i den ekonomisk-politiska debatten.

Derthick och Quirk (1985, sid 36) har pekat på tre orsaker till att den akademiska kritiken fick sådan genomslagskraft: (1) Kritiken togs upp av stiftelser och ”tankesmedjor” som specialiserar sig på att länka samman samhällsvetenskaplig analys och politik. (2) Ekonomerna gick in i offentlig tjänst i tillräckligt antal. (3)

Vissa företrädare för den verkställande makten var benägna att befordra en konkurrensvänlig politik. Den avgörande frågan är naturligtvis varför politikerna tog kritiken på allvar. Och det enda rimliga svaret är att ekonomernas kritik och policyrekommendationer verkade förklara och ange en utväg ur de problem som den amerikanska ekonomin brottades med på 1970-talet.

## Entreprenörerna: Kennedy och Nader

Innan vi fördjupar oss i dessa problem bör vi skänka en tanke åt ett par politiska "entreprenörer", senator Edward Kennedy och konsumentförkämper Ralph Nader. De fångade upp den akademiska kritiken, populariserade den, förde ut den till "massorna" och skapade på så sätt förutsättningar för att avregleringen skulle hamna på den politiska dagordningen.

Uppfattningen att regleringsorganen egentligen tjänade de reglerades intressen hade i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet spridits av den konsumentrörelse som bildats kring Ralph Nader. "Nader's Raiders tog kritiken av regleringsorganen från de lärda tidskrifterna och gav den en halvpopulariserad och lätt-tillgänglig form. /— —/ Så småningom trängde uppfattningen att statens regleringar tjänade affärsintressena in i det allmänna medvetandet." (Derthick & Quirk, 1985, sid 42–43.)

Juristen Stephen Breyer lyckades 1974 övertyga Ted Kennedy om att flygregleringen var ett tacksamt ämne för utskottsförhör<sup>10</sup>. "Kennedys förhör om CAB, som hölls i början av 1975 efter ett halvårs förberedelser av Breyer och mycket dugliga medarbetare, blev en enastående dramatisk succé." Särskilt slagkraftigt var det när man visade — som akademikerna redan tidigare gjort — att oreglerade inomdelstatliga flygrutter i Texas och Californien var billigare än reglerade mellandelstatliga ruttor av motsvarande längd. "Förhörens funktion var att tillhandahålla en levande och konkret bekräftelse av den akademiska och den populistiska kritiken av de ekonomiska regleringarna i en form som var lätt tillgänglig för pressen — ja i själva verket beräknad att locka den." (Derthick & Quirk, 1985, sid 43–44.)

Kennedys utskottsförhör om långtradarindustrin ett par år senare spelade också en viss, om än inte lika avgörande, roll för avregleringen av den industrin.

## Problemen i ekonomin

Ihållande inflation och försämrad produktivitetsutveckling bidrog i början på 1970-talet till att skapa en utbredd oro för regleringarnas effekter. I takt med att inflationsbekämpningen flyttades upp på dagordningen riktades intresset mot regleringar som drev upp såväl statens utgifter som industrins kostnader.

Ett orosmoment var utbyggnaden av det sociala regleringsnätet. Det tidiga 70-talet såg tillkomsten av sju nya regleringsorgan – inte minst bjässar som Environmental Protection Agency (EPA), Consumer Product Safety Commission (CPSC) och Occupational Safety and Health Administration (OSHA), alltså motsvarigheterna till svenska naturvårdsverket, konsumentverket och arbetarskyddsstyrelsen – och 29 större regleringslagar (Miller, 1977, sid 15). Denna reglering medförde naturligtvis ökade offentliga utgifter – under Nixon- och Ford-administrationerna ökade regleringsorganens reala utgifter med 17 procent om året (Niskanen, 1988, sid 115) – och ökade kostnader och priser i de industrier som reglerades.

I de traditionellt reglerade industrierna var problemet snarast att reglerarna inte hann höja priserna i takt med inflationen, vilket innebar fallande vinster och försämrad service. Paul MacAvoy visade i *The Regulated Industries and the Economy* (1979) hur regleringarna fungerat ganska väl i början av 1960-talet för att under inflationens tryck fungera sämre i slutet. Åren 1965–69 steg priserna i de reglerade industrierna med mellan 0,1 och 2,3 procent per år. Den genomsnittliga prisökningen i de tio oreglerade industrier som hade mest likartade marknadsvillkor var 4,4 procent. När prisökningarna släpade efter kostnadsökningarna uppstod en ond cirkel av minskade vinstmarginaler, fallande investeringar och minskad produktionstillväxt.

Oljeprischockerna ställde stora krav på regleringen av i första hand olje- och naturgasindustrierna, i andra hand flyg- och långtradarindustrierna. Den stigande räntenivån innebar motsvarande problem för regleringen av bankväsendet. Dessutom bidrog den snabba tekniska utvecklingen – inte minst inom dataområdet – till att regleringen av transporter, telekommunikationer och banker blev föråldrad. (Baily & Winston, 1989, sid 58, Kahn 1988a, sid xvii, Kusters, 1982, sid 242, Peltzman, 1989, sid 34, Phillips, 1983, sid 26–28.)

## Regleringarnas kostnader

I slutet av 1970-talet och början av 1980-talet gjordes en rad försök att beräkna de kostnader som regleringarna åsamkar samhället. Visserligen erkände man allmänt att åtminstone de sociala regleringarna har en intäktssida i den mån de politiskt uppsatta målen kan uppnås. Men försöken att rikta uppmärksamheten på kostnaderna vilade ändå på antagandet att kostnaderna var orimliga i förhållande till "intäkterna".

Denna uppmärksamhet kring kostnaderna och tystnad om intäkterna kan måhända förklaras med att kostnaderna (för t ex rening av utsläpp) är koncentrerade till ett antal producenter och lätta att mäta, medan intäkterna (t ex bättre hälsotillstånd hos allmänheten) är utspridda och svåra att mäta. (Jfr Mitnick, 1980, sid 432.) Man behöver väl knappast påpeka att beräkningar som bara tar upp kostnadssidan inte ger något mått på "regleringsbördan".

Den totala kostnad som regleringarna åsamkar samhället kan förslagsvis (se Ferguson & Weidenbaum, 1981, sid 145–47) delas upp i kostnader

- för de olika regleringsorganen, så som de framgår av den federala budgeten,
- för den privata sektorn att uppfylla de krav som regleringarna ställer,
- för den byråkrati som krävs i den privata sektorn för att klara rapporteringsskyldigheten,
- för regleringarnas effekter på innovationstakt och produktivitetstillväxt; denna kostnad brukar emellertid sällan tas med i kalkylen.

För 1975 uppskattade Office of Management and Budget (OMB) de totala kostnaderna till mellan 113 och 135 miljarder dollar och Edward Denison vid Brookings uppskattade de extra kostnaderna (incremental costs) – alltså kostnader för åtgärder som vidtas för att efterleva en reglering och som annars inte skulle ha vidtagits – för miljö- och arbetarskydd till 10,5 miljarder, varav 9,5 föll på miljöskyddet (se The Business Roundtable, 1981, sid 108–10).

För 1976 gjorde Murray Weidenbaum och Robert De Fina vid

Center for Study of American Business vid Washington University följande uppskattning: regleringsorganens kostnader 3,2 miljarder, företagens kostnader för att uppfylla kraven 62,3 miljarder (varav 26 för ekonomisk reglering, 18 för pappersarbete, 8 för miljöreglering), summa 65,5 miljarder, motsvarande mer än 300 dollar per invånare, 4 procent av BNP eller 18 procent av den federala budgeten (Weidenbaum, 1978, sid 17).

”I genomsnitt tenderar alltså varje dollar som kongressen anslår till regleringar att resultera i att en kostnad på ytterligare 20 dollar läggs på den privata sektorn”, konkluderade Weidenbaum (1980a, sid 351) och ansåg sig därmed kunna tala om ”en multiplikator på 20”.

För 1977 redovisade The Business Roundtable en studie, utförd av Arthur Andersen & Co, över de extra kostnader som åsamkades 48 storföretag genom kraven från sex regleringsorgan (EPA, EEO, OSHA, DOE, ERISA och FTC) och som beräknades till 2,6 miljarder. Nästan hela kostnaden föll på företag inom tillverkningsindustrin och som jämförelse kan nämnas att dessa företag hade en vinst efter skatt på 10 miljarder. Av kostnaderna orsakades 2 miljarder, alltså nära 80 procent, av EPA:s miljöregleringar. (The Business, 1981, Kosters, 1979, och Simon, 1979.)

För 1979 beräknade Weidenbaum utifrån den federala budgeten med hjälp av sin multiplikator den totala kostnaden till dryga 100 miljarder (Weidenbaum, 1978, sid 17). Denna siffra blev i åtskilliga år framåt ett argument i Ronald Reagans antiregleringsarsenal.

Försöken att beräkna regleringarnas kostnader ex post har emellertid inte undgått kritik. George Eads (1981b, sid 6) klagade över den blandade kvaliteten på beräkningarna och fann det samtidigt lönlöst att försöka förfinas dem. ”Så gott som alla medger nu att regleringar lägger avsevärda kostnader på ekonomin. Det är i själva verket precis deras syfte.”

F M Scherer konstaterade 1983 (sid 299–302) att kostnaderna för regleringarna vilade ungefär lika tungt på ekonomin i Västtyskland som i USA. Att den tyska tillväxten trots det var mycket kraftigare än den amerikanska tydde på att det inte var själva kostnadsbördan som var det stora problemet i USA. Snarare lade de amerikanska företagsledarna, genom sin jämfört med europeerna dåliga förmåga att samarbeta med staten, sten på den egna bördan.

## Regleringarna och tillväxten

Ett argument i debatten om den amerikanska ekonomins svårigheter på 1970-talet var att regleringarna hämmade produktivitetens utvecklingen och därmed tillväxten. Problemet har givetvis varit att skilja ut regleringarnas effekter från alla andra faktorer som påverkar produktiviteten – förskjutningar i produktionens sammansättning mellan olika sektorer, förändringar i arbetskraftens sammansättning och utbildning, kapitalbildningstakt och teknisk utveckling etc.

Pionjärarbetet på området utfördes av Edward Denison i *Accounting for Slower Economic Growth* (1979). Han kom (sid 2–3, 68–73) fram till att förändringar i ”den juridiska och mänskliga miljön” – huvudsakligen åtgärder för att skydda miljö, hälsa och säkerhet – svarat för 12,5 procent av produktivitetsminskningen under perioden 1973–76 jämfört med perioden 1948–73.<sup>11</sup>

Gregory Christiansen och Robert Haveman (1984, sid 64) har, för att göra en lång historia kort, sammanfattat ett tiotal studier i ämnet och drar (sid 67) slutsatsen att 15 till 20 procent av minskningen i produktivitetstillväxten under 1970-talet – jämfört med något varierande perioder före 1970 – kan tillskrivas regleringarna i allmänhet och ungefär hälften därav miljöregleringarna.

”Det bevismaterial som föreligger visar inte att regleringen är den huvudsakliga källan till ekonomins dåliga resultat på senare år”, var Kosters (1983, sid 335) konklusion.

George Eads och Michael Fix (1984b, sid 89) har kommit till samma slutsats – att regleringarna var skyldiga till ”som mest mellan 10 och 20 procent av minskningen i den uppmätta produktiviteten, till enbart en obetydlig andel av den tvåsiffriga inflationen /.../ och till mycket litet av minskningen i den ekonomiska tillväxttakten”.

## Idéerna och verkligheten

Att avreglering blev ”på modet” bland makthavarna i Washington kan alltså förklaras med en måhända av tillfälligheternas spel gynnad korrespondens mellan vad vi för enkelhets skull kan kalla idéer (den akademiska kritiken) och verklighet (de uppenbara

problemen i ekonomin); man skulle också kunna se det som att akademikerna uppmärksammade problemen innan de blev uppenbara. Att försöka bedöma den relativa betydelsen av den ena eller andra faktorn är förstås hopplöst. Om inte den akademiska kritiken funnits hade politikernas intresse kanske riktats åt något annat håll när de ställdes inför de ekonomiska problemen. Om inte problemen dykt upp vid rätt tidpunkt hade kritiken kanske förklingat ohörd.

Låt oss höra vad några av ekonomerna (i intervjuer) tror om korrespondensen mellan idéerna och verkligheten.

Alfred Kahn är angelägen att tona ner ekonomernas betydelse. Han pekar på ett utbrett missnöje med välfärdsstaten, på en växande insikt om att regleringar skyddar ineffektivitet och bromsar innovationer, och framför allt på den nya teknikens förmåga att bryta sönder gamla mönster. ”Jag menar inte att idéerna är betydelselösa, men idéernas ström är något mycket bredare än vad några professionella ekonomer kan ge uttryck åt. Jag spelade själv som ordförande i CAB en viktig roll för avregleringen av flyget. Men poängen är att jag fanns på rätt plats vid rätt tid. Hade jag hamnat på den posten tio år tidigare eller senare hade jag kanske inte åstadkommit någon avreglering alls.”

Murray Weidenbaum tilldelar akademikerna huvudrollen i avregleringsscenariot när han skriver att ”den viktigaste rollen spelades av en mycket ovanlig grupp aktörer på den politiska arenan: ekonomer, statsvetare, jurister och liknande idéleverantörer” (Weidenbaum, 1988, sid 8). Ekonomerna spelade en nyckelroll genom att utveckla en teoretisk apparat, genom sina specifika studier på olika områden, genom att rikta allmänhetens uppmärksamhet på de höga kostnader som var förknippade med regleringarna och som ytterst drabbade konsumenterna.

William Niskanen betonar den ömsesidiga betydelsen av en intellektuell klimatförändring, pådriven av de yngre ekonomerna, och en ekonomi som drabbades av ökad inflationstakt och minskad produktivitetstillväxt. Ett viktigt skäl till att den akademiska kritiken ledde till politisk handling var, enligt Niskanen, att den inte riktades urskillningslöst mot statens regleringsmakt utan att den främst sköt in sig på de gamla formerna av ekonomisk reglering.

Robert Crandall tror inte att någon människa tillfredsställande kan förklara varför avregleringsbudskapet fick sådant gehör.

Men inflationen var uppenbarligen den avgörande faktorn. Politikerna började leta efter möjligheter att sänka priserna någonstans. De reglerade industrierna kom i blickfånget eftersom det var väl känt att priserna där hölls över konkurrensnivån. Ekonomerna hade visat på just detta, att regleringarna höll priserna uppe på en artificiell nivå. De tunga ekonominsatserna kom i tur och ordning från Chicago-universitetet, Brookings och American Enterprise Institute. Problemet är bara att en del studier ledde till förändring, andra inte. Crandall tror också att den amerikanska arbetarrörelsens långsiktiga försvagning bidrog till att avregleringsrörelsen inte kvävdes i sin linda. Fackföreningsrörelsen har varit en av avregleringens stora förlorare.

Marvin Kusters betonar det komplementära förhållandet mellan idéer och verklighet. Inflationen var den viktigaste enskilda anledningen till att politikerna lånade ekonomerna sitt öra. Politikerna letade efter en möjlighet att reducera kostnader och prisökningar. Ekonomerna hade genom åren lagt fram bevis för att regleringarna var ineffektiva och kostnadsdrivande. Utan ekonomernas arbeten hade politikerna inte kunnat skapa trovärdighet kring avregleringsprogrammen. Utan politikernas behov av att handla hade ekonomernas åsikter stannat i böcker och tidskrifter. Kusters betonar också betydelsen av institutioner som hans "egen", American Enterprise Institute, när det gäller att föra ut den akademiska forskningen i den politiska debatten.

## Regleringarna syndabock?

Inflationen var alltså en huvudfaktor bakom avregleringen. Men regleringarna tycks inte ha varit en huvudorsak till inflationen. Blev regleringarna en syndabock därför att de erbjöd *någon* slags lösning på ett problem som det var svårt att hitta andra lösningar på?

Det är i varje fall en hypotes som framförs av Derthick & Quirk (1985, sid 56):

"Ironiskt nog blev ekonomernas argument alltså relevanta i huvudsak därför att skrälet var så fullständigt oförmöget att erbjuda någon bättre, mera rimlig bot mot inflationen, och inte därför att någon på allvar trodde att de effektivitetsförluster

som regleringarna gav upphov till var en betydelsefull orsak till inflationsspiralen.”

Alfred Kahn (intervju) är av samma mening: ”Jag tvivlar inte på att konkurrenshämmande och kostsamma regleringar spelade en viss roll i löne- och prisspiralen. Men vi hade nästan lika mycket regleringar på 50- och 60-talen, så jag tror inte man kan tilldela regleringarna någon huvudroll i förklaringen av inflationen/stagflationen.”

”Det huvudsakliga inflationstrycket på 1970-talet kom från makroekonomisk politik, penning- och finanspolitik”, anser Murray Weidenbaum (intervju). ”Men avreglering har en ’speciell charm’ eftersom man på en gång kan minska inflationen och öka produktionen.”

## Argument för och emot

Argumenten mot regleringarna hopades alltså i väntan på att politikerna skulle sätta dem i omlopp. Låt oss avsluta detta kapitel om avregleringsrörelsens uppkomst med en summering av några av de vanligaste argumenten för och emot regleringarna.<sup>12</sup>

Några argument för:

- Om stordriftsfördelarna i en industri är sådana att ett enskilt företag får avsevärda kostnadsfördelar kan detta ”naturliga monopol” hålla utbudet nere och priserna uppe utan att riskera att någon konkurrent kommer in på marknaden. I ett sådant fall måste konsumenterna skyddas.
- Fri konkurrens kommer på vissa marknader att leda till att något enstaka företag överlever och uppnår monopolställning. ”Fortfarande är argumentet om mördande konkurrens vid liv och hälsa i samband med regleringsförhandlingar, där det i dag är ett mycket vanligt argument mot avreglering.” (Noll & Owen, 1983a, sid 54.)
- Reglering ger önskvärda korssubventioner. Genom att ett reglerat företag kan ta ut högre priser än under fri konkurrens från vissa kunder (t ex på livligt trafikerade flyglinjer) kan det subventionera andra kunder (t ex på flyglinjer till små samhällen).

- Fri konkurrens kommer att skada eller slå ut vissa samhällsgrupper eller klasser. Exempelvis kommer fri konkurrens på jordbruksmarknaden att slå ut familj jordbruken.
- Regleringar behövs när den företagsekonomiska kalkylen inte stämmer med den samhällsekonomiska utan vissa av företagets kostnader vältras över på andra (externa kostnader, spill-over-kostnader).
- Regleringar behövs för att undanröja hot mot arbetarnas och konsumenternas säkerhet och hälsa (t ex i fråga om flyg och nya mediciner).
- Regleringar behövs för att kompensera för bristande information, för att sänka konsumenternas informationskostnader.
- Miljö- och säkerhetskrav på industrins produktionsutrustning kan innebära teknisk förnyelse genom att gammal utrustning skrotas fortare än den annars skulle ha gjort; detta om det ställs lika hårda krav på gammal utrustning som på ny.

Några argument mot:

- Regleringar är i huvudsak ”användningen av statlig makt för privat vinning” (Kahn, 1982, sid 249), alltså ett sätt för olika intressegrupper att utnyttja staten för att omfördela inkomster.
- Ett statligt ingripande på en konkurrensduglig marknad kan inte förbättra marknadens effektivitet. ”Uppfattningen att utfallet under konkurrensmässiga förhållanden inte kan förbättras av reglering är vanlig i teorin.” (Kosters, 1983, sid 323.) Eftersom ingripandet i sig drar kostnader måste samhället förlora på affären.
- Olika ”privilegierande” grupper lägger ner resurser på att åstadkomma eller utnyttja regleringar till sin fördel och eftersom gruppernas strävan står i konflikt med varandra blir resultatet resursslöseri.
- Att undertrycka konkurrensen av rädsla för att den – om den väl släpps lös – inte ska visa sig duglig är ungefär lika förnuftigt ”som att förstöra en vietnamesisk by för att rädda den” (Kahn, 1985, sid 11).
- Även om marknadslösningarna på grund av externa effekter är skadliga och offentligt ingripande behövs, så tillgrips felaktiga metoder som inte ger marknaden några incitament att förbättra situationen.

- Regleringen av konkurrensdugliga marknader har lättare att kontrollera priserna än tjänsternas kvalitet. Resultatet blir att företagen konkurrerar med kvaliteten så att utbudet av tjänster blir onödigt stort och priserna onödigt höga.
- Regleringarna bromsar flödet av innovationer, av nya och bättre metoder och produkter, därför att regleringsorganen har makt att bestämma huruvida nya produkter ska få introduceras på marknaden eller inte. Regleringsorganen har en överdriven försiktighet inbyggd eftersom en skadlig produkt som släpps igenom orsakar stor uppståndelse medan ingen saknar en rad nyttiga produkter som bromsas (t ex FDA:s kontroll av nya mediciner). (Helms, 1980, sid 28.)
- Regleringar gör marknaden mindre dynamisk genom att de inför ett extra beslutsled (regleringsorganet) när ett företag reagerar på ändrade förutsättningar.
- Miljö- och säkerhetskrav på industrins produktionsutrustning kan innebära att gammal, mindre effektiv, mindre säker och mera förorenande utrustning bibehålls; detta om det ställs hårdare krav på ny utrustning än på gammal.

## 5. Avreglering på dagordningen

Regleringsreform och avreglering är inget som hör enbart Carter- och Reagan-epokerna till. Redan Richard Nixon började något trevande och Gerald Ford mera handfast att försöka skaffa sig ett grepp om utvecklingen på regleringsområdet.

### Nixon: Ett första steg

En stor del av de sociala regleringarna tillkom under Nixons tid vid makten i början på 1970-talet. Flera av de viktigaste initiativen kom visserligen från kongressen, men de saknade inte stöd från Nixon-administrationen. Dessutom införde Nixon 1971 löne- och priskontroll – ”den största enskilda utvidgningen av den ekonomiska regleringen som någonsin gjorts i det här landet i fredstid” (Eads & Fix, 1984b, sid 39).

Samtidigt började emellertid administrationen brottas med problemet att kontrollera den federala regleringsapparaten och då i synnerhet det nybildade miljövårdsorganet EPA. Ett Quality of Life Review Program påbörjades 1971 under vilket ”budgetdepartementet” Office of Management and Budget (OMB) skulle granska förslag till nya större regleringar; i praktiken kom granskningen bara att gälla EPA. (Eads & Fix, 1982, sid 134 och 1984b, sid 46–50.)

Nixons ordförande i CAB, Secor Browne och Robert Timm, bidrog dessutom oavsiktligt till att ”allmänheten började ta frågan om avregleringen av flyget på allvar” (Eads & Fix, 1984b, sid 71). Browne lovade 1970 flygbolagen immunitet mot anti-truståtal om de förhandlade om att skära ner kapaciteten, Timm stoppade en undersökning om huruvida vissa flygbolag gett olagliga bidrag till Nixons återskalkampanj. Den skumraskatmosfär som kom att vila över Washington underlättade å andra sidan

inte för de efterföljande administrationerna att åstadkomma en centraliserad kontroll över regleringsväsendet.

## Ford: Avreglering på modet

När Gerald Ford kom till makten 1974 var inflationen den mest brännande inrikespolitiska frågan. Han började uppbyggnaden av den komplicerade struktur av program och organ som de närmaste åren skulle försöka få bukt med regleringsapparaten.

Redan under 1974 utfärdade Ford ett Inflation Impact Statement Program, som krävde att större regleringsförslag måste åtföljas av utlåtanden om deras effekter på inflationen, och skapade ett organ med uppgift att försöka kontrollera inflationen, Council on Wage and Price Stability (CWPS). 1975 tillsatte Ford en arbetsgrupp med regleringsreform som specialitet, Domestic Council Review Group on Regulatory Reform (DCRG). (Eads & Fix, 1984b, sid 50–53). ”Våren 1975 talade Ford om regleringsreform som om det var ett mål i sig självt och inte bara ett element i ett program mot inflationen /.../.” (Derthick & Quirk, 1985, sid 46.)

I slutet av 1976 utvidgades inflationsprogrammet till ett Economic Impact Statement (EIS) Program. Ett första steg i detta program var att fastställa om föreslagna regleringar var ”större” eller inte. Gränsen kom att gå vid förslag som beräknades kosta 100 miljoner dollar eller mer under första året. I varje sådant fall skulle förslagets kostnader och ”intäkter” uppskattas. Förfarandet var decentraliserat, vilket innebar att varje regleringsorgan själv skulle avgöra om dess förslag var ”större” och i så fall svara för analysen. Fram till våren 1977 hade 65 EIS om föreslagna regleringar utarbetats. I flertalet fall ansträngde man sig för att uppskatta kostnaderna. Men försöken att uppskatta ”intäkterna” var trevande och man ansträngde sig inte för att finna billigare vägar till målen. (Miller, 1977, sid 15–16.)

James Miller III, andreman i CWPS 1975–77 och en av de huvudansvariga för Fords program, var ganska nöjd. Men än återstod mycket att göra och enligt Millers (1977, sid 19) önskelista gällde det att förbättra analyserna, låta CWPS granska dem innan förslagen publicerades, offentliggöra analyserna, analysera redan existerande regleringar, utvidga programmet till att gälla

de oberoende regleringsorganen, låta alla organ bedöma kostnader och ”intäkter” av sina förslag, ställa krav på att ”intäkterna” av ”större” regleringar överstiger kostnaderna och att målen nås till lägsta möjliga kostnad.

Ford-administrationen började också driva avregleringsfrågor med sikte på transportsektorn. Med 1976 års Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act (4 R-lagen) togs ett första steg mot avreglering av järnvägarna. Ett lagförslag från 1975 om ökad flexibilitet vid prissättning och nyetablering inom flyget blev däremot liggande. En konkret åtgärd som vidtogs under Fords tid var att Securities and Exchange Commission (SEC) avskaffade de fasta arvoden för mäklare på New Yorks fondbörs 1975.

Som konservativ republikan ifrågasatte Ford på bred front nytan av statliga ingripanden i näringslivet. Hans ”kritik mot regleringarna riktade sig omväxlande till konsumentintressen, affärsintressen, till den traditionella amerikanska böjelsen för fri företagsamhet och till den allmänna fientligheten mot ’big government’”. Kennedy och Nader drev avregleringstemat på en smalare, konsumentorienterad front. Men på vissa områden – framför allt inom transportsektorn – innebar det att två politiska strömningar flöt samman och utvecklade en avsevärd kraft. Att slagordet avreglering kunde användas från olika utgångspunkter ökade bara dess dragningskraft. ”Att det kunde betyda helt olika saker för olika människor var en tillgång, inte en belastning; det antydde något eftersträvänsvärt för så gott som alla.” (Derthick & Quirk, 1985, sid 47, 51–53.)

Som Dertick och Quirk (1985, sid 240) antyder kan Ford ha haft en alldeles speciell betydelse för att avregleringen kom att drivas från högsta politiska nivå: ”Det är kanske ingen slump att den förste president som ledde en kampanj för konkurrensvänlig avreglering hade kommit till makten inte genom val utan genom att hans föregångare avgick.” Fords upphöjelse berodde på Nixons fall. Han hade alltså inte tvingats binda sig till en rad sårintressen under en valkampanj.

## Carter: Avreglering blir verklighet

Jimmy Carter ordade inte mycket om avreglering i sin presidentvalskampanj, men tog upp frågan kort efter sitt makttillträde.



Carter stod, som demokrat, närmast för den konkurrens- och konsumentvänliga avregleringsströmningen. "Ett av min administrations främsta mål är att befria det amerikanska folket från överregleringens börda", yttrade han våren 1977 när han i ett budskap till kongressen rekommenderade avreglering av flyget. (Derthick & Quirk, 1985, sid 53–54, 130.)

Carter-administrationen satte upp tre övergripande mål för regleringsreformen: förbättrad övervakning av regleringsväsendet, avreglering och införande av mindre störande regleringstekniker.

1. Försöken att centralisera och koordinera övervakningen av regleringsverksamheten fortsatte. Enligt ett Improving Government Regulations Program 1978 skulle regleringsorganen förbereda analyser av alla regleringar som beräknades ha en årlig effekt på ekonomin av 100 miljoner dollar eller mer. Officiellt fick OMB ansvar för övervakningen, men ansvaret för den löpande kontrollen delegerades till andra organ som CWPS och CEA. Dessutom inrättades en informell grupp, Regulatory Analysis Review Group (RARG), med uppgift att

granska 10 – 20 regleringsförslag varje år (den hann med hälften så många), och en rådgivande grupp, Regulatory Council, sammansatt av representanter från alla regleringsorgan, med uppgift att halvårsvis publicera en kalender med alla nya regleringar som var på gång. (DeMuth, 1980, sid 16, Eads & Fix, 1984b, sid 60, 110.)

2. Flera stora avregleringslagar gick igenom: Airline Deregulation Act 1978, som på några års sikt innebar att flyget avreglerades och CAB avskaffades, samt Motor Carrier Reform Act och Staggers Rail Act 1980, som innebar avreglering av långtradar- respektive järnvägstrafiken.
3. Nya regleringstekniker uppmuntrades i syfte att ersätta tvång med marknadsincitament.

På områden där experterna inte kunde enas om effekterna av avreglering och framför allt där det fanns risk för att konsumentpriserna skulle stiga var Carter och de ”konsumentvänliga” demokraterna mindre intresserade av att avreglera. Här sammanföll helt enkelt inte de konservativa och liberala avregleringsströmningarna. Så t ex blev Natural Gas Policy Act, som antogs samma dag som Airline Deregulation Act, ”en bysantinsk kompromiss, en nästan obegriplig blandning av reglerings- och avregleringsåtgärder” (Derthick & Quirk, 1985, sid 209).

Ett element av konkurrens mellan politiker inom samma läger spelade också in. Så här skriver Eads och Fix (1984b, sid 77) om avregleringen av långtradartrafiken: ”Den största betydelsen av Kennedys utskottsförhör var att de fick Carter-administrationen, som alltid var bekymrad över Kennedys popularitet, att besluta sig för att inte lämna fältet för långtradarreformer fritt åt honom /.../.”

## Reglerarna avreglerar

Ett märkligt inslag i avregleringsrörelsen var att regleringsorganen, ledda av konkurrensvänligt sinnade ekonomer, började avreglera på egen hand. De stora omvälvningarna ägde rum inom Civil Aeronautics Board (CAB) och Interstate Commerce Commission (ICC).

Ford utnämnde till CAB-ordförande John Robson, som förde

en liberal regim. 1975 föreslog en arbetsgrupp inom CAB en gradvis minskning av regleringen av flyget. 1977 blev Alfred Kahn ordförande och Elisabeth Bailey medlem i CAB och de båda började omgående ge flygbolagen större frihet att sätta priser och etablera sig på nya linjer.

Inom ICC styrde ordföranden Daniel O'Neal i avreglerande riktning, uppenbarligen för att inte bli överkörd av presidenten eller kongressen. 1980 blev Darius Gaskins ordförande och Marcus Alexis medlem (och senare ordförande) i ICC och de ökade takten i avregleringen av långtradartrafiken. Samma år gjorde Federal Communications Commission (FCC) slut på det mesta av regleringen av kabel-TV:n.

Hur ska man förklara att regleringsorganen på detta sätt slog undan benen för sig själva? Derthick & Quirk (1985, sid 65–67) ger den enda rimliga förklaringen. Kommissionerna, denna ”fjärde statsmakt”, sattes under press av de tre andra statsmakterna:

- Presidenten kunde med nyutnämningar påverka kommissionernas sammansättning och med förnyade utnämningar belöna dem som följde hans politiska linje.
- Kongressen kunde med utskottsförhör skapa publicitet kring och bilda opinion mot kommissionernas sätt att verka.
- Domstolarna kunde ogiltigförklara kommissionernas beslut. Det gällde främst Circuit Court of Appeals for the District of Columbia, även kallad ”högsta domstolen för reglering”.

När kommissionerna väl drivits in på avregleringsvägen uppstod rent av, om man får tro Derthick och Quirk (ss 70, 95), en tävling dem emellan om vem som skulle våga gå längst.

## Kongressen konfirmerar

Kommissionernas framfart sporrade politikerna i kongressen till handling och fick de berörda industrierna intresserade av reformer lagstiftningsvägen, om inte annat så för att begränsa vidden av avregleringen.

I kongressen anfördes avregleringsrörelsen av Ted Kennedy och Howard Cannon, ordförande i underutskott till senatens lagrespektive handelsutskott. Kennedy kallade sig själv ”avregle-

ringens fader” och utövade ”ett kontinuerligt, nästan handgrip-  
ligt inflytande på avregleringsdebatten”. Cannon var till en bör-  
jan tveksam till avregleringen men blev omvänd inte minst av  
behovet att försvara sitt utskotts prestige mot Kennedys. Också  
här utvecklades alltså ett slags konkurrens om vem som vågade  
gå längst. (Derthick & Quirk, 1985, sid 106–109.)

Det är en vanlig uppfattning att politikerna i kongressen, i sin  
strävan att bli omvalda, i huvudsak tjänar organiserade intresse-  
grupper och lokala väljargrupper. Nu visade de sig beredda att  
stödja reformer i strid med intressegrupperna. Derthick och Qu-  
irk (1985, sid 141–43) ser detta som en välkommen upprättelse  
av den illa kända lagstiftande makten. Det vore, resonerar de,  
underligt om alla politiker bara tänkte på att bli omvalda. Hur  
skulle man förklara att de ville bli politiker från början om det  
inte var för att de ville ”debattera frågor, bilda opinioner och  
göra ändamålsenliga bedömningar i frågor av allmänt intresse”?  
Politikerna styrs med andra ord inte bara av krasst egenintresse  
utan också av idémässigt allmänintresse. Och det gäller särskilt  
politiker på högre nivå, t ex utskottsordförande, som söker skapa  
respekt kring sina namn.

## Industrin retirerar

De mest genomgripande avregleringslagarna under Carter-tiden,  
de som gällde flyget och långtradarna, hade alltså sitt upphov i  
CAB:s och ICC:s administrativa avreglering. Kommissionerna  
satte industrierna under press, gav dem ”tvingande skäl att före-  
dra något slags lagfäst resultat, att vilja uppnå detta resultat  
snabbt och, om nödvändigt, acceptera breda konkurrensvänliga  
lösningar för att uppnå det” (Derthick & Quirk, 1985, sid 150).  
Att gå med på avreglerande lagstiftning blev enda möjligheten för  
industrierna att få stopp på avregleringsrörelsen.

Industriernas förmåga att bromsa var emellertid varierande.  
Flygindustrin, organiserad i Air Transport Association, lyckades  
inte hålla enad front mot avregleringsattackerna. ”Under 1977  
och 1978, under de avgörande faserna i kongressen, talade varje  
flygbolag för sig självt om det talade alls. /— — / Utan disciplin  
och samordning var flygbolagen ett lätt offer för Carter-admini-  
strationens strategi att söndra och härska.” (Derthick & Quirk,

1985, sid 159–60.) Oenigheten berodde inte minst på att vissa bolag ansåg sig missgynnade av CAB och därför kom att acceptera avregleringen.

Långtradarindustrin, organiserad i American Trucking Association, lyckades däremot hålla ordning i leden, trots att den bestod av 16 000 företag av högst varierande storlek. Däremot lyckades inte industrin och facket, Teamsters, samordna sitt motstånd. Resultatet blev ”ett klart och t o m dramatiskt nederlag för industrin /— — men/ inget fullständigt nederlag.” (Derthick & Quirk, 1985, sid 174.)

## Reagan: En flygande start

Ronald Reagans ekonomiska kontrarevolution gick som bekant ut på att göra slut på ”big government” och inrikta den ekonomiska politiken på utbudssidan, i motsats till keynesianernas inriktning på efterfrågesidan. ”Reaganomics” fyra grundpelare var sänkta skatter, minskade statsutgifter, lägre inflation och färre regleringar.

Reagan hade, liksom Ford, en förmåga att få sitt budskap att gå hem i flera olika läger:

”Libertarianer som lyssnade till hans budskap trodde att en total attack på hela strukturen av social reglering var förestående. Näringslivet hoppades att en kraftig förstärkning av Vita husets granskning, inklusive införande av formella kostnadsintäktskrav och avskaffande av en del av den mera långtgående lagstiftningen, skulle stå på dagordningen. Ekonomerna drömde om att någon till sist var beredd att förverkliga deras förslag om utsläppsavgifter och handel med utsläpp.” (Eads & Fix, 1984b, sid 104.)

Reagans avregleringsstrategi utformades under presidentvalskampanjen 1980 av en särskild arbetsgrupp, Task Force on Regulatory Reform, som dominerades av ekonomerna Murray Weidenbaum (ordförande) och James Miller III. Gruppen lade fram sitt förslag kort efter valet (jfr *Regulation*, nov/dec 1980.) I fråga om ekonomiska regleringar förordades avreglering, i fråga om sociala regleringar de mest effektiva och minst kostsamma meto-

terna för att nå målen. Gruppen pekade på betydelsen av utnämningar till regleringsorganen, föreslog ett ettårigt moratorium på nya regleringar, införande av kostnads-intäktsanalys av regleringsförslag och inrättande av ett organ i Vita huset för att leda reformansträngningarna. (Weidenbaum, 1984, sid 16.)

Reagan-administrationen fick en flygande start. Det höga utgångspotentialen förklaras troligen av att "Reaganomics" byggde på teorin om rationella förväntningar. Det gällde att agera resolut för att påverka förväntningarna om den framtida politiken. (Eads & Fix, 1984b, sid 41–44, 251.) De åtgärder som vidtogs, och som i huvudsak följde arbetsgruppens riktlinjer, kan sammanfattas i följande punkter:

1. "Frysningen": I januari 1981, en vecka efter Reagans makt-tillträde, blev 172 "midnattsregleringar" som Carter-administrationen utfärdat i sin elfte timme frysta för en period av 60 dagar. Av dem gick så småningom 112 i verkställighet utan större ändringar, 12 genomgick större ändringar och 18 drogs tillbaks.<sup>13</sup> (Eads & Fix, 1982, sid 136–37 och 1984b, sid 2, 121, Kusters & Eisenach, 1982, sid 21, Moore, 1983b, sid 160, Niskanen, 1988, sid 117.)

2. Central granskning och kostnads-intäktsanalys: Dagen efter intåget i Vita huset tillkännagav Reagan bildandet av en arbetsgrupp, Task Force on Regulatory Relief, under ordförandeskap av vicepresident George Bush, med uppgift att granska nya regleringsförslag. Gruppen skulle, med Reagans ord, "skära bort snårskogen av oförnuftiga och meningslösa regleringar". Några veckor senare, i februari 1981, utfärdade Reagan en exekutivorder (12291) om "Federal Regulation" enligt vilken alla större föreslagna regleringar måste genomgå s k Regulatory Impact Analysis (RIA), en kostnads-intäktsanalys som visar om de förväntade "intäkterna" av regleringen är större än de förväntade kostnaderna; i varje fall skulle det alternativ som var minst betydande för samhället väljas. Ordern gav också OMB och dess nybildade Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) i uppgift att, under arbetsgruppens ledning, granska alla regleringsförslag från exekutiva regleringsorgan. OIRA hade sista ordet när det gällde att bedöma om en reglering var "större" och skulle få "full behandling". På Fords och Carters tid hade detta

avgjorts av regleringsorganen själva. (Eads & Fix, 1982, sid 138 och 1984b, sid 108–12, Niskanen, 1988, sid 117, Scalia, 1982, sid 19.) ”I själva verket har OIRA blivit den grind genom vilken alla viktiga regleringar måste passera /.../.” (Eads, 1981a, sid 20.)

Reagan centraliserade alltså granskningsprocessen till OIRA och rensade ut den flora av organ som vuxit upp på Carters tid – Regulatory Council, CWPS och RARG. James Miller III blev OIRA:s chef och kallades i pressen ”regleringstssaren”; han blev efter en kort tid i stället ordförande i Federal Trade Commission (FTC). Miller efterträddes av Christopher DeMuth. Som ny ”tsar” betraktades emellertid Jim Tozzi, som arbetade mycket informellt enligt mottot ”jag lämnar inga fingeravtryck”. Tozzi ersattes 1983 av Robert Bedell, en mera formell och mindre kontroversiell person. (Eads & Fix, 1984b, sid 3, 5.)

Samtidigt måste regleringsorganen påbörja en översyn av alla existerande större regleringar för att avgöra om de levde upp till de nya kraven (s k ”sunset reviews”). Med större regleringar menades sådana som antingen hade en årlig effekt på samhället på mer än 100 miljoner dollar eller som klassades som större av OIRA.

Under 1981 och 1982 granskade OMB/OIRA 5 436 regleringsförslag. Av dem gick 4 660 (86 procent) igenom utan ändringar, 410 (8 procent) gick igenom efter mindre ändringar, 101 (2 procent) underkändes och 81 (1,5 procent) drogs tillbaks.<sup>14</sup> Av alla dessa regleringar bedömdes 89 vara ”större”. (Weidenbaum, 1984, sid 24.) Effekten av granskningen var alltså ganska marginell, med reservation för att den kan ha avskräckt en del förslag från att bli väckta.

Arbetsgruppen under George Bush lades ned hösten 1983. I sin slutrapport hävdade gruppen att granskningsprocessen resulterat i besparingar på 15–17 miljarder dollar i engångskostnader och 13–14 miljarder i årligen återkommande kostnader. På tio års sikt skulle alltså besparingarna bli omkring 150 miljarder!

Dessa beräkningar har emellertid utsatts för förödande kritik. George Eads och Michael Fix (1984b, sid 237–44) har visat på två områden (högre inlåningsränta till följd av finansiell avreglering samt retroaktiva pensioner) där ”besparingar” på sammanlagt 57 miljarder i själva verket är transfereringar, på att många besparingar gäller lösa förslag från Carters tid som kanske aldrig

skulle förverkligats, på att besparingar till följd av domstolsbeslut tagits med, på att kostnader som tillkommit under Reagan-åren inte tagits med. Självfallet hade man också räknat brutto – som om de slopade regleringarna inte skulle haft några ”intäkter” – och detta är, som Niskanen (1988, sid 131) torrt konstaterar, ”ingen adekvat summering av resultatet av Reagan-administrationens åtgärder”.

I januari 1985 gjorde administrationen ett nytt försök att stärka granskningsprocessen. En ny exekutivorder (12498) fastställde en ”regleringskalender”, liknande budgetprocessen, enligt vilken regleringsorganen skulle lämna redogörelser för planerade större regleringsaktioner för det kommande året.

3. Oortodox personalpolitik: Reagan-administrationens strategi gick ut på att besätta ledande poster i regleringsorganen med personer som saknade erfarenhet av eller var motståndare till regleringsverksamhet.

Denna strategi resulterade i ett par kända bakslag. Våren 1983 tvingades EPA-chefen Anne Gorsuch (sedermera Buford) avgå efter skandaler kring några av hennes medarbetare och på hösten samma år tvingades inrikesministern James Watt avgå efter att ha fällt ett oförsiktigt yttrande om en kommission.

En utnämning som väckte uppståndelse av motsatt anledning gällde ICC-ordföranden Reese Taylor, som allmänt ansågs vara Teamsters man och alltså ingen anhängare av avreglering.

4. Budget- och personalminskningar: I många fall gjordes kraftiga nedskärningar av regleringsorganens budgetar och personal. Möjligen räknade man – utifrån Weidenbaums ”multiplikator” – med att den totala regleringsbördan skulle minska i proportion till minskningen av regleringsbudgetarna (jfr Eads & Fix, 1984b, sid 148).

Det är svårt att få något riktigt grepp om utvecklingen av den federala regleringsbudgeten eftersom olika författare far med helt olika siffror. Weidenbaum (1984, sid 32–34) anger budgetsumman till 5 904 miljoner dollar 1980 och uppskattar den till 6 495 miljoner 1984, en minskning med 14 procent i fast penningvärde. Större delen av minskningen faller enligt denna beräkning på de sociala regleringarna, vilket också visar sig i de större personalinskränkningarna på detta område. Se tabellerna 6 och 7.

Eads och Fix (1984b, sid 150–51) kommer fram till att budgetsumman för vissa utvalda större regleringsorgan var 2 517 miljoner 1980 och uppskattar den till 2 271 miljoner 1984, en minskning med 10 procent i nominella och 28 procent i reala termer.

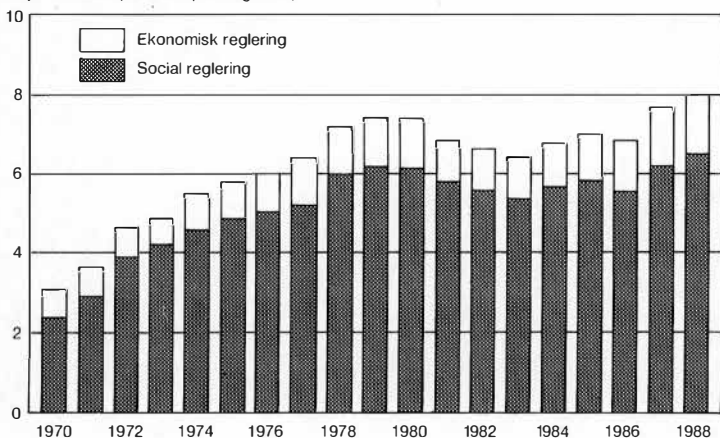
Weiss (1986, sid 3–6), som inte räknar med subventioner, forskning och utbildningsprogram, kommer fram till att budgetsumman uppgick till 2 890 miljoner 1980 och 3 280 miljoner 1985, en minskning med 11 procent i fast penningvärde. Hela minskningen faller enligt Weiss' beräkning på de ekonomiska regleringarna, medan kostnaden för de sociala regleringarna varit ungefär oförändrad.

Enligt Niskanens (1988, sid 131) beräkningar minskade tillväxten i de federala regleringsorganens utgifter (i fasta priser) från 4,5 procent per år budgetåren 1977–81 till 1,4 procent per år 1981–85. "Regleringsrörelsen bromsades uppenbarligen, men vändes inte i motsatt riktning."

Att utvecklingen av regleringsorganens resurser verkligen genomgick ett trendbrott i början av Reagan-epoken framgår av diagram 3 (där siffrorna ligger i närheten av de nivåer på vilka Weidenbaum 1984 befann sig). Av diagrammet framgår emellertid också att regleringsorganens tillväxt skjutit fart på nytt i slutet av 1980-talet.

Diagram 3: *Reala federala utgifter för regleringsaktiviteter 1970–1988.*

Miljarder dollar (1982 års penningvärde)



Källa: *Economic Report of the President 1989*, sid 195.

Tabell 6: *De federala organens budgetar 1980 och 1984 (milj. dollar).*

|                                | 1980  | 1984  | Förändring (%) |
|--------------------------------|-------|-------|----------------|
| Finans & banker                | 290   | 428   | 48             |
| Industrispecifik               | 366   | 344   | -6             |
| Allmänt näringsliv             | 309   | 394   | 28             |
| <i>Summa ekonomisk</i>         | 965   | 1 166 | 21             |
| Konsument- & hälsoskydd        | 2 279 | 2 465 | 8              |
| Arbeterskydd                   | 734   | 832   | 13             |
| Miljö & energi                 | 1 926 | 2 032 | 6              |
| <i>Summa social</i>            | 4 939 | 5 329 | 8              |
| <i>Totalt</i>                  | 5 904 | 6 495 | 10             |
| Förändring i fast penningvärde |       |       | -14            |

Källa: Weidenbaum (1984), sid 32.

Tabell 7: *De federala organens personal 1980 och 1984 (beltidstjänster).*

|                         | 1980   | 1984   | Förändring (%) |
|-------------------------|--------|--------|----------------|
| Finans & banker         | 9 305  | 8 797  | -5             |
| Industrispecifik        | 7 352  | 5 965  | -19            |
| Allmänt näringsliv      | 7 449  | 6 789  | -9             |
| <i>Summa ekonomisk</i>  | 24 106 | 21 551 | -11            |
| Konsument- & hälsoskydd | 33 599 | 27 864 | -17            |
| Arbeterskydd            | 14 952 | 13 196 | -12            |
| Miljö & energi          | 17 838 | 13 778 | -23            |
| <i>Summa social</i>     | 66 389 | 54 838 | -17            |
| <i>Totalt</i>           | 90 495 | 76 389 | -16            |

Källa: Weidenbaum (1984), sid 33.

5. Överföring av ansvar från federal till delstatlig och lokal nivå. Det politiska motivet kan sökas i Reagans allmänna strävan att beskära den federala makten. Det ekonomiska motivet var att regleringarna – åtminstone i teorin – bättre skulle kunna anpassas till lokala förhållanden och därmed ge större ”intäkter” och mindre kostnader. (Eads & Fix, 1984b, sid 207–208.)

6. Minskade ansträngningar för att se till så att regleringarna efterlevs, inte minst i fråga om att beivra brott mot regleringarna, dvs färre rättsliga processer.

Reagan-programmet kom i sin helhet mera att präglas av ”regleringslättnad” än av regleringsreform och avreglering, alltså av en ambition att skära ner regleringsorganens resurser och bromsa

flödet av nya regleringar. Så exempelvis lättades bördan på den problemtyngda bilindustrin genom ett "paket" 1981 enligt vilket en rad förslag om avgasrening, bränsleekonomi och säkerhetsanordningar drogs tillbaks. Detta beräknades bespara konsumenterna utgifter på 9,3 miljarder dollar på en femårsperiod och befria bilindustrin från kapitalutlägg på 1,4 miljarder. (Eads & Fix, 1982, sid 142–43 och 1984b, sid 3, 125–32. För mera detaljer, se Leone, 1984.)

På lagstiftningens område var avregleringsyrat över. Några lagar tillkom emellertid, bl a Bus Regulatory Reform Act 1982 och Shipping Act 1984, som lättade på regleringen av buss- respektive sjötrafiken, samt Garn-St Germain Depository Institutions Act, som ökade bankernas frihet att erbjuda olika sparformer.

Vidare avvecklade Reagan på sin första dag i ämbetet priskontrollen på olja, som införts i samband med oljekrisen 1973. Och 1982, åtta år efter det att justitiedepartementet lämnat in en antitruststämning mot American Telephone and Telegraph Company (AT&T), kom en uppgörelse till stånd som innebar att AT&T avskiljdes från de lokala telefonbolagen.

Att Reagan med sin "flygande start" omedelbart lyckades bromsa regleringsaktiviteten framgår av tabell 8.

Tabell 8: Några mått på regleringsaktiviteten 1977–81.

|                   | Antal föreslagna<br>regleringar<br>(genomsnitt/mån) | Antal verkställda<br>regleringar<br>(genomsnitt/mån) |
|-------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 1977–80           | 415                                                 | 613                                                  |
| 1980              | 446                                                 | 647                                                  |
| 1981              | 276                                                 | 471                                                  |
| Förändring        | –38                                                 | –27                                                  |
| 1980–81 (procent) |                                                     |                                                      |

Källa: Kusters & Eisenach (1982), sid 22.

Det dröjde emellertid inte länge förrän Reagan-administrationen började förlora initiativet:

”Programmet hade påbörjats tidigt 1981 i stor stil och med högt spända förväntningar men råkade i svårigheter på sitt andra år. Allmänhetens stöd hade sinat, kongressen blev alltmer fientlig, och domstolarna hade fällt ett antal av administrationens mest uppmärksammade åtgärder.” (Eads & Fix, 1984a, sid 1.)

Det mest kända domstolsbakslaget var när först appellationsdomstolen för District of Columbia 1982 och sedan Högsta domstolen 1983 upphävde trafiksäkerhetsverkets, National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA), beslut att dra tillbaka förslaget om automatiska säkerhetsbälten/luftkuddar, ett beslut som ingick i ”bilpaketet” från 1981.

## Debatten om Reagans program

Från första stund rådde det delade meningar om hur pass nytt och radikalt Reagans program var. Redaktören för *Regulation*, Antonin Scalia, tyckte att programmet hade ”en viss atmosfär av déjà vu över sig” och undrade om en grupp på 90 personer kunde klara den väldiga centrala granskningsuppgiften. Murray Weidenbaum ansåg däremot att blotta det faktum att programmet signerats av Reagan innebar ”en himmelsvid skillnad”. (*Regulation*, mars/april 1981, sid 15, 21.)

George Eads (1981a, sid 20), som varit ordförande i Carters RARG, tyckte att Reagans program i flera avseenden gick längre än Carter- och Ford-systemen. Carter uppmanade visserligen regleringsorganen att uppskatta kostnader och ”intäkter”, men krävde inte att regleringarna måste genomgå kostnads-intäkts-test. Det ålåg snarare Vita huset att bevisa att förslagen inte var kostnadseffektiva. Reagan däremot krävde att regleringarna skulle klara testet.

Robert Crandall (1981, sid 15, 18) undrade redan hösten 1981 om Reagan ”tappat bollen”. Han fruktade att presidenten höll på att försitta chansen att genomföra stora regleringsreformer på grund av sin näringslivsvänliga (pro-business) inställning, alltså sin strävan att åstadkomma regleringslättning för producenterna men knappast för konsumenterna, sin satsning på central granskning i stället för på lagändringar och sin uppbromsning av avregle-



ringen av långtradartrafik och radio/TV. I flera fall hade industrimän satts att leda regleringsorganen. Utnämningarna till ICC och FCC tydde på att Reagan-administrationen "inte vill driva den ekonomiska avregleringen lika aggressivt som Carter-administrationen gjorde". Crandall hade här satt fingret på några ömma punkter som det skulle tummas på mycket på de följande åren.

*Regulation* ägnade första numret 1982 åt en utvärdering av Reagans första år vid makten. OIRA-chefen Christopher DeMuth (1982, sid 16, 18) ansåg att exekutivordern 12291 var administrationens största landvinning. Den innebar en "kvalitativ brytning" med den tidigare utvecklingen, innebar att Reagan tagit ett första steg på en ny väg och inte ett sista steg på den väg som anträtts av Ford och Carter. DeMuth gjorde också klart att just presidenten är rätta kraften att driva igenom en reform. Presidenten är, oavsett politisk färg, mera benägen än kongressen och domstolarna att representera allmänintresset mot särintressena och har större möjlighet att påtvinga den federala byråkratin sin vilja.

Crandall upprepade sin uppfattning att reformrörelsen börjat tappa fart och riskerade att bli ett sällskap som "möts en gång om året för att drömma om vad som kunde ha hänt". Eads menade att "administrationen ligger i krig med sig själv". Enligt en del bedömare kommer bättre analys att ge bättre resultat, enligt andra är regleringar alltigenom onda och därför spelar det ingen roll vilka personer man tillsätter som reglerare eller vilka riktlinjer de får. Carter, däremot, hade tillsatt posterna på ett

genomtänkt sätt. Henry Geller från Duke University höll med Eads om att Reagan använde regleringsorganen som avstjäpningsplatser och att detta måste få olyckliga konsekvenser. (*Regulation*, jan/feb 1982, sid 37–38.)

Antonin Scalia ville se Reagan-lägre delat i två falanger på ett annat sätt än Eads: en falang av principiella avreglerare (som DeMuth), som vill se marknadsbaserade lösningar, kostnads-intäktsanalys osv, och en falang som företräder producentintressena och som är välvilligt inställd till ekonomiska men fientligt inställd till sociala regleringar. Också demokraterna var delade i två falanger: å ena sidan principiella avreglerare (som Eads och Kahn), å andra sidan "anti-business", anti-tillväxt och konsumentintressen, som inser svagheter i den ekonomiska regleringen men är välvilligt inställd till den sociala. De principiella avreglerarna på ömse sidor har lättast att göra framsteg på de områden där de kan slå följe med den andra falangen i sitt parti. Därför kommer demokraterna att inrikta sin energi på ekonomisk avreglering, republikanerna på social avreglering. (*Regulation*, jan/feb 1982, sid 38.)

George Eads och Michael Fix tyckte, i en bok om *The Reagan Experiment* 1982 (sid 153), att Reagan-administrationens stora engagemang för regleringslättning inte motsvarats av handling. Man hade satsat på administrativa åtgärder i stället för på lagändringar, vilket väckte frågan hur varaktiga resultaten skulle bli. "När programmet går utöver sitt första år har euforin sålunda dött ut och den komplexa uppgiften att institutionalisera de förändringar som Reagan utlovat har inställt sig."

Marvin Kusters och Jeffrey Eisenach (1982, sid 21–27) tyckte att Reagan-administrationen fått en flygande start. Regleringar som lovade stora kostnader och mindre "intäkter" hade rensats bort, regleringsorganen hade fått vidkännas krympande budgetar och personalstyrkor, vilket inneburit såväl färre regleringsförslag som minskade ansträngningar att genomdriva redan beslutade regleringar. Den nya policyn gällde främst de sociala regleringarna. Beträffande de ekonomiska regleringarna var bilden mindre tydlig. Framryckningstakten hade minskat, men det var inte så konstigt. "Ett långt och komplicerat krig följer på den inledande invasionen och enstaka bakslag kan förväntas." På det hela taget hade Reagan lyckats bättre med att minska regleringsbördorna än med att på ett effektivare sätt uppnå regleringsmålen.

Weidenbaum var uppenbarligen nöjd med Reagans första år. Det viktigaste var inte vad som hade blivit gjort eller ointetgjort utan vad som inte blivit gjort. Med hjälp av den gamla Sherlock Holmes-historien fick Weidenbaum på ett slagkraftigt sätt sagt att Reagan lyckats få tyst på reglerarna: "Det var det första året på flera decennier som den federala hunden inte skällde." (*Regulation*, mars/april 1982, sid 22.)

I en "halvtidsrapport" om *Reaganomics* pekade Thomas Gale Moore (1983, sid 162–65, 168) på "en oroande tendens hos Reagan-administrationen: en benägenhet att gynna företagsamheten, särskilt storföretagsamheten", i stället för konkurrensen. Den nye FCC-ordföranden Mark Fowlers yttranden tydde på att han inte alls begrep vitsen med fri konkurrens. Avreglering var för Reagan-folket detsamma som att minska kostnaderna för industrin. Därför hade man inget emot regleringar som minskar konkurrensen och höjer priserna och därmed gynnar företagen. Administrationens största misslyckanden låg på transport- och miljöområdena. Moore beklagade att avregleringen på miljöområdet tycktes ta sig formen av budgetnedskärningar i stället för lagändringar.

Robert Tollison (1983, sid 175), från Clemson University och verksam i Federal Trade Commission (FTC), försvarade tillvägagångssättet att skära ner regleringsorganens resurser. Färre advokater och ekonomer i arbete betyder färre lagar och regleringar. "Om man skär ner budgeten blir det färre regleringar."

Eads och Fix (1984b, sid 166, 263) talade i sin stora studie om Reagans "dilemma" om "en missad möjlighet" och "en dyrbar, tidskrävande och ytterst onödig omväg på vägen mot regleringsreform". Reagan hade de bästa förutsättningar. Han kom till makten i en tid när både allmänheten och kongressen oroade sig för överregleringens vådor och när ett antal viktiga regleringslagar skulle upp till omprövning. Men dels gjorde han inte "den avgörande distinktionen mellan ekonomisk avreglering och reformering av den sociala regleringen" (sid 256), dels satsade han på att nå kortsiktiga politiska effekter – men någon "förvåningschock" uppstod aldrig (sid 237, 252). Genom att vila tungt på administrativa åtgärder, på kontroversiella utnämningar, budgetnedskärningar och centraliserad granskning, på "lättnad" i stället för reform, gjorde han det omöjligt att uppnå några avgörande förändringar i lagstiftningen (sid 190, 236).

”De trasslade snabbt in sig i den administrativa processens snårigheter och blottade därigenom sina beslut för juridisk omprövning. De visade sig oförmögna att försvara sina åtgärder inför kongressen, där detaljerad kunskap om komplexa program inger respekt. Och de saknade känsla för allmänhetens rädsla och oro inför verkliga och inbillade faror som de hade i uppdrag att kontrollera.” (sid 257).

Administrationen insåg efter en tid sina misstag och försökte begränsa de politiska skadeverkningarna genom att tona ner vissa överdrifter, utnämna nya administratörer och deklarerat att ”segern är vunnen” (sid 254). Men reformvägen var stängd. Överflyttningen av ansvar till delstaterna var en av de få åtgärder som hade utsikt att bli bestående (sid 232).

Weidenbaum gjorde 1984 (sid 17–19, 22, 36) en utvärdering av Reagan-administrationens resultat utifrån de mål han själv varit med om att ställa upp. Han beklagade att användandet av termen regleringslättning i stället för regleringsreform gett programmet en felaktig klang. Förändringarna i lagstiftningen hade varit få, eftersom administrationen inte ville ta upp kontroversiella lagstiftningsfrågor som kunde bromsa dess framryckning på skatte- och budgetfronterna. ”Administrationen gav i praktiken regleringsreformen låg prioritet /.../.” Nedskärningen av regleringsorganens budgetar kunde ibland ha oönskad effekt – de kunde öka företagets kostnader genom att det tar längre tid att få de tillstånd som behövs vid nybyggnader. Utnämningarna av James Watt och Anne Gorsuch hade skapat sådana reaktioner att det blev omöjligt att reformera miljöpolitiken.

Walter Olson, biträdande redaktör på Regulation, konstaterade 1984 (sid 30–31) att Reagans avregleringsvåg kulminerat inom loppet av sex veckor. Och han beklagade utnämningarna av nya reglerare, särskilt dem vid ICC ”som gör Teamsters så lyckliga”.

## Debatten om kostnads-intäktsanalysen

Debatten om kostnads-intäktsanalysen hade pågått långt före Reagans tid. Men Reagan-programmet förde in analysen i debattens stormcentrum.

När Murray Weidenbaum (1980a, sid 356) pläderade för denna typ av analys för att komma bort från "de känslomässiga inlägg som ofta dominerar i den allmänna debatten på regleringsområde" fick han ilska mothugg.

Melville Ulmer (1980, sid 360–61) från University of Maryland förklarade att illusionen att denna analys besatt någon större grad av precision måste rämna så fort man frågade sig hur många dollar det var värt att med några procent minska sannolikheten för allmänheten att dö i matförgiftning eller av luftföroreningar. "I värsta fall, och det är ungefär där vi med nuvarande praktik befinner oss, kan kostnads-intäktsanalysen utgöra ett allvarligt hot mot den allmänna säkerheten."

Daniel Fusfeld (1980, sid 366) från University of Michigan menade att för det första är "intäkterna" svåra att mäta eftersom de sällan marknadsförs och prissätts och för det andra är marknadspriser inget korrekt mått på mänskliga och sociala värden. "Ska företag tillåtas att fördärva miljön för ett pris? döda gruvarbetare för ett pris? undergräva demokratiska processer för ett pris? Frågan handlar inte bara om ekonomisk effektivitet /.../ utan om grundläggande mänskliga värden."

I *Regulation* utbröt i början av 1981 en livlig diskussion om kostnads-intäktsanalysens berättigande i olika sammanhang. Steven Kelman (1981) från Harvard's Kennedy School of Government kastade handsken genom att kritisera analysen ur etisk synvinkel. Han menade att vid social reglering (1) är vissa åtgärder moraliskt berättigade även om kostnaderna är större än "intäkterna", (2) är det olämpligt att sätta dollarvärden på sådant som inte marknadsförs, (3) lägger reglerarna redan tillräckligt stor vikt vid kostnads-intäktsöversväganden.

Kelman fick genast svar på tal. James DeLong (1981, sid 39) menade att man genom att sätta dollarvärden på icke-ekonomiska "intäkter" bara försöker finna ett gemensamt mått på saker som inte är lätta att jämföra i en valsituation. Robert Solow (1981, sid 40) menade likaså att det inte är fråga om att "monetarisera" sådant som moderskärlek och patriotism utan om att få någon ledning i situationer där samhället måste avstå från något för att få mera av något annat.

Glen Nager (1982, sid 40) hävdade att satsningen på kostnads-intäktsanalys, utifrån de olika teorierna om byråkratins beteende, var ett slag i luften. Vare sig byråkraterna är fångade av

intressegrupper, försöker gagna sina egna intressen eller bara kan "satisfiera" kommer de att manipulera analysen. Denna analys är som en kameleont som ändrar färg allt efter de mål byråkraterna har.

Thomas Gale Moore noterade (1983b, sid 161) att två myndigheter i ett fall – OSHA och OMB i fråga om ett förslag om märkning av kemikalier – kommit fram till uppskattningar av "intäkten" som skilde sig åt med 8 000 procent (OSHA 5,2 miljarder och OMB 65 miljoner). Om beräkningarna kunde utfalla så olika kunde kostnads-intäktsanalysen antagligen användas för att motivera eller blockera vilken reglering som helst.

Robert Tollison (1983, sid 175–76) försvarade analysen med ett public choice-argument: När "intäkterna" är koncentrerade och kostnaderna utspridda är det svårt för konsumenter och skattebetalare att organisera motstånd. Efter exekutivorder 12291, som kräver en samlad bedömning av kostnaderna, "kommer anhängarna av avreglering att finna det mera lönande att göra sig hörda".

## Slutdomen över Reagan

Reagans andra mandatperiod blev ganska händelsefattig vad gäller reformsreformer och avregleringar anbelangar. Låt oss höra vilken "slutdom" några av de i avregleringsrörelsen engagerade ekonomerna (i intervjuer) fäller över Reagan-epoken.

"Reagan fortsatte Fords och Carters ansträngningar att avreglera", säger Alfred Kahn. "Men på det internationella planet tvingades han – under hårt politiskt tryck – kapitulera för protektionismen. Vi fick kvoter på japanska bilar, stål, textil och socker."

"Reagans mest dramatiska insats gjordes på de sociala regleringarnas område och där tycker nog de flesta att han fördärvade det", fortsätter Kahn. "Genom sina ideologiska utnämningar av människor som Anne Gorsuch, människor som inte alls trodde på reglering, förolämpade han regleringssamhället. Genom att bara försöka bromsa skapade han en motreaktion och missade en stor chans att ge regleringarna en förnuftigare utformning."

"Under de första åren gjordes klara framsteg", anser Murray Weidenbaum. "Kostnads-intäktsanalysen och den centrala gransk-

ningsprocessen lade en grund för långsiktiga förändringar. Men sedan kom bakslagen, inte minst på grund av EPA-chefen Anne Gorsuch, och kongressen började expandera EPA. Ironiskt nog reformerades EPA mer under Carters två sista år än under hela Reagans andra mandatperiod. Så naturligtvis är jag besviken.”

”Reagan-epoken kan beskrivas som en försutten chans”, tycker William Niskanen. ”Av de fyra nyckelelementen i Reagans ekonomiska program – minskning av statsutgifter, beskattning, inflation och regleringar – hade regleringarna klart lägsta prioritet. Skälet till det var att de politiska vinsterna inte verkade tillräckligt stora i förhållande till de politiska kostnaderna. Avreglering liknar skyttegravskrig och ger inga snabba segrar. Man bedrev därför avreglering i den mån det gick utan att tillgripa lagändringar.”

Niskanen klagar också på att Reagan-administrationen inte satt in de kompletterande åtgärder som krävs för att avregleringen ska fungera. Avreglering av flyget, exempelvis, kräver att staten ökar utbudet av flygplatser och flygledare. Han pekar, liksom Kahn, på den ökade regleringen av utrikeshandeln, på de ”frivilliga” exportbegränsningarna till USA. I sin bok om *Reaganomics* (1988, sid 135, 137) beskriver han Reagans handelspolitik som ”en strategisk reträtt”, som reste handelshinder på ett sätt som inte skett sedan Hoovers dagar, medan försöken till reformer på de sociala regleringarnas område beskrivs som ”ett nästan totalt fiasko”.

”Det faktum att Reagan inte drev en aggressiv avregleringspolitik ser jag inte som ett politiskt misstag”, säger Robert Crandall. ”Det är i själva verket lätt att förklara. För det första är vårt styresskick så konstruerat att det begränsar möjligheten för någon att göra något drastiskt. För det andra är Reagan en rad påträngande problem, bl a en ekonomi i recession och en hög inflationstakt. För det tredje hade han många prioriteringar och avreglering var helt enkelt inte bland dem. Inte ens en så populär person som Reagan har ett obegränsat politiskt kapital och han kan mycket väl ha gjort sina investeringar på de områden som gav högst avkastning. Jag kan inte tycka att det varit viktigare att avreglera än att rusta ner kärnvapnen i Europa eller att skära ner skatterna.”

”I vissa avseenden lyckades Reagan-administrationen väl, i andra dåligt”, summerar Marvin Kosters. ”Det sämsta resultatet

åstadkoms på den internationella handelns område och det kan förklaras med att regimen sattes under starkt politiskt tryck. Annars är resultatet blandat. Reagans kritiker har i sin iver att vända avregleringsprocessen tenderat att överdriva vad som åstadkoms i början. Den allmänna opinionen har svängt på olika områden. För fem, sex år sedan tyckte folk i allmänhet bra om avreglering av flyget och illa om avreglering av telefonväsendet. I dag tycker de flesta tvärtom. Det beror på att den period när avregleringen av flyget medförde lägre priser börjar falla i glömska och det man nu ser är ökad trängsel och sämre service – men inom telefonväsendet har man sett avgifterna för långdistanssamtal gradvis falla.”

## 6. Utvecklingen på några områden

Hittills har vi ägnat oss åt regleringarna på ett allmänt plan. Men regleringsnätet består av en rad lagar, regler och åtgärder med olika syften och effekter inom olika industrier och på olika marknader. För att konkretisera bilden av regleringsväsendet och avregleringsrörelsen – och för att få något begrepp om avregleringens effekter, i den mån de alls kan särskiljas från andra politiska, ekonomiska och teknologiska förändringar – måste vi gå närmare in på händelseutvecklingen på några av de mera intressanta delområdena. Vi börjar med flyget som brukar betecknas som avregleringsrörelsens ”flaggskepp”.

### Flyg

Regleringen av flyget började på 1920-talet med att staten delade ut kontrakt för postbefordran. Allteftersom flygindustrin och passagerartrafiken växte spred sig en oro för att ohämmad konkurrens skulle driva ner priserna under kostnaderna och hindra industrin från att få luft under vingarna. Med Civil Aeronautics Act 1938 inrättade kongressen Civil Aeronautics Board (CAB), som fick befogenhet att tilldela flygruttor, reglera biljettpriser och övervaka säkerheten på flyglinjer mellan olika delstater. Under CAB:s kontroll växte flygindustrin raskt. Mellan 1949 och 1969 ökade antalet flygna passagerarmiles med i genomsnitt 14 procent om året. Under samma tid föll det genomsnittliga biljettpriset per mile med två procent – samtidigt som konsumentprisindex ökade med 50 procent. Dessa goda resultat berodde emellertid mera på den teknologiska utvecklingen än på regleringen. Biljettpriserna på de oreglerade inomdelstatliga flyglinjerna sjönk nämligen mer än på de reglerade mellandelstatliga. (Kaplan, 1986, sid 41–42.)

CAB började sin verksamhet med kontroll över 16 flygbolag.

Under årens lopp släpptes inte en enda nykomling in på någon av huvudlinjerna. Tvärtom kom industrin trots sin tillväxt att koncentreras och antalet bolag minskade till elva. Däremot tilläts nykomlingar att flyga på mindre samhällen och på så sätt etablerade sig 14 bolag på lokala linjer. Prisregleringen gick i alla år ut på att hålla priserna på långa sträckor över kostnaderna och på korta sträckor under kostnaderna. (Kaplan, 1986, sid 42–43.)

Regleringen skapade, enligt Alfred Kahn (1983a, sid 136–38), fyra grupper som hade intresse av att den bibehölls, nämligen de större flygbolagen, de anställda, de mindre samhällena och flygplatserna. Dessa grupper bekämpade tanken på avreglering med följande argument: 1. Effektiviteten minskar; himlen kommer att fyllas med halvtomma plan och därmed stiger driftskostnader och biljettpriser. 2. Marknaden kommer att domineras av några få bolag. 3. Mindre samhällen blir utan flygservice. 4. Många anställda förlorar sina jobb. 5. Säkerheten minskar när bolagen måste skära ner sina kostnader. 6. Bolagens finansiella styrka och därmed förmåga att investera i nya flygplan minskar.

Dessa farhågor till trots växte kritiken mot flygregleringen i styrka och 1975 höll senatens lagutskott under Ted Kennedys ordförandeskap förhör och publicerade en rapport om effekterna av CAB:s regleringar. Samtidigt inrättades inom CAB en rådgivande arbetsgrupp för att undersöka de eventuella fördelarna med en regleringsreform. Båda rapporterna drog slutsatsen att ökad konkurrens var önskvärd. (Kaplan, 1986, sid 44.)

1976 lättade CAB på restriktionerna för charterflyget. Inför hotet om konkurrens från charterbolagen ansökte American Airlines om tillstånd att sälja ett visst antal platser på linjerna mellan New York och Los Angeles/San Francisco med 45 procents rabatt (s k "Super Saver"). CAB gav klartecken, passagerartrafiken ökade omedelbart på de båda linjerna och rabattsystemet spred sig snabbt över hela flygnätet. Under 1977 började CAB – nu med Alfred Kahn som ordförande och Elisabeth Bailey som medlem – tilldela mer än ett bolag tillstånd att flyga på en viss marknad och 1978 föreslog CAB att nya tillstånd skulle delas ut utan omfattande förhandlingar med de ansökande bolagen. (Kaplan, 1986, sid 44–45, *Policies...*, 1988, sid 4.)

CAB:s nyorientering har till stor del tillskrivits Kahn och Bailey. Men CAB hade börjat svänga redan innan de båda tog över rodret. Noll och Owen (1983a, sid 156) ger följande förklaring:

Inom CAB hade det sedan länge funnits ”dissidenter” som var kritiska mot regleringen. När CAB utsattes för kritik utifrån, från akademiker, domstolar och kongressmän, fick dessa ”dissidenter” i uppdrag att skriva en rapport om problemen och föreslå lösningar. Resultatet blev en plan för kursändring.

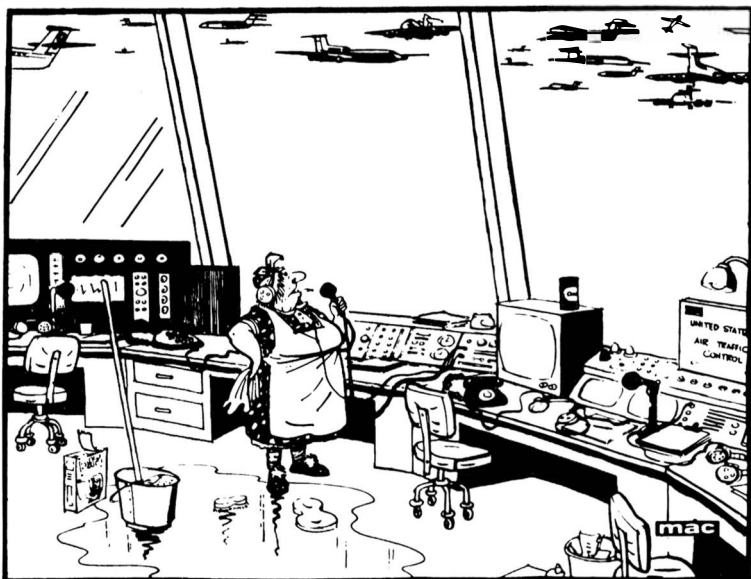
Kahn (intervju) själv är angelägen om att tona ner såväl sin egen som ”dissidenternas” betydelse:

”Man måste se till förändringarna utanför organisationen för att förstå vad som hände. ’Dissidenterna’ fick i uppdrag att skriva sin rapport därför att Ford-administrationen beslutat att CAB skulle röra sig i riktning mot avreglering. Själv tackade jag först nej till jobbet som ordförande. Jag ändrade mig när jag insåg att här fanns en chans att åstadkomma en historisk förändring. De som hade ansvaret inom CAB var alla övertygade reglerare. Jag gjorde mig gradvis av med de där människorna. Inte så att jag sparkade ut dem. Jag försökte övertyga dem om nyttan av avreglering och då sade de efter hand upp sig.”

Under 1978 expanderade flygtrafiken snabbare än den gjort något år under det föregående årtiondet. Biljettpriserna (löpande) sjönk för första gången på mer än tio år och vinsterna ökade. De flesta bolagen motsatte sig emellertid avreglering av fruktan för en förödande konkurrens som bara ett fåtal bolag skulle överleva. (Kaplan, 1986, sid 45.)

Hösten 1978 antog kongressen Airline Deregulation Act (ADA), som gjorde slut på CAB:s auktoritet över flyglinjerna i december 1981 och över flygpriserna i januari 1983. CAB skulle likvideras vid utgången av 1984.

De följande åren blev tumultartade, med fördubblade bränslepriser, recessioner 1980 och 1981–82 och flygledarstrejk. Oljeprischocken 1979 drev upp bränslekostnaderna. CAB höjde pristaket successivt så att bolagen kunde öka sina priser i takt med kostnadsökningarna. Kombinationen av högre priser och dåliga tider medförde en minskning av flygtrafiken. 1980 höjde CAB pristaket i ett slag så kraftigt att regleringen av flygpriserna de facto var avslutad. Regleringen av rutterna hade i praktiken avslutats omgående. (Crandall, 1983, sid 420–21, Kaplan, 1986, sid 47.) Utvecklingen efter 1982 har naturligtvis påverkats av att USA upplevt den längsta perioden av oavbruten tillväxt under efterkrigstiden.



Mac, Daily Mail

Rothco

*"Now hear this... The big red one with the yellow stripes is the last one I bring down—  
I got my own job to do."*

Vilka blev då konsekvenserna av den stora avregleringen?

Nya konkurrenter dök upp. Inomdelstatliga flygbolag började flyga på kringliggande delstater, charterbolagen World och Capitol började flyga reguljärt och nya bolag som People Express, New York Air, Midway Airlines och Muse Air bildades. (Crandall, 1983, sid 422, Kaplan, 1986, sid 48, *Policies...*, 1988, sid 8–9.)

Den hårdnande konkurrensen i kombination med kostnadsökningar och recession ledde till ett antal bankrutter. Ett av de etablerade bolagen, Braniff Airlines, gick i konkurs 1982. Ett annat, Continental Airlines, ansökte om konkurs 1983, avskedade sina anställda och återanställde dem till lägre löner; detta var den omstridde Frank Lorenzos verk.

De gamla bolagens andel av inrikestrafiken (mätt i passagerarmiles) föll mellan 1978 och 1984 från 90 till 75 procent medan de tidigare lokala bolagen ökade från 7 till 13 procent och övriga (tidigare charterbolag, inomdelstatliga bolag och nykomlingar) ökade från 3 till 13 procent. (Kaplan, 1986, sid 49.) De flesta av nykomlingarna har emellertid efter hand tvingats lägga ner eller blivit uppköpta. En specialstudie för kongressen 1988 visade att

de båda charterbolagen, tre av fyra tidigare inomdelstatliga bolag och 12 av 16 nybildade bolag slutat fungera som självständiga bolag i mellandelstatlig trafik. (*Policies...*, 1988, sid 12).

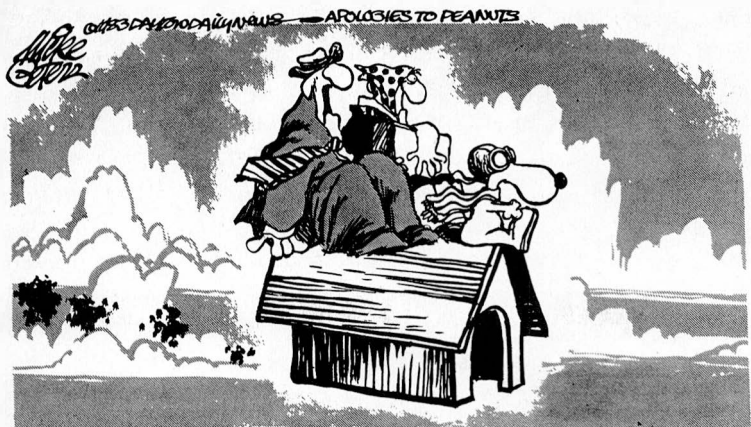
De nya bolagen hade som regel lägre kostnader än de tidigare reglerade bolagen, huvudsakligen lägre arbetskraftskostnader. People Express och New York Air betalade sina piloter knappt hälften så mycket som de etablerade bolagen (*Regulation*, jan/feb 1982, sid 29.) De anställda – åtminstone piloterna – fick alltså se sin lönenivå sänkt, men sysselsättningen ökade genom industrins expansion med 40 procent mellan 1976 och 1986 (Kahn, 1988c, sid 317; jfr Morrison & Winston, 1986, sid 43–46).

Trafikstrukturen ändrades på så sätt att flygbolagen i allt högre grad organiserade sin verksamhet kring någon eller några baser, från vilka flyglinjerna strålar ut som ekrarna från ett nav (hub and spoke). Tidigare hade flyglinjerna mera varit uppbyggda som komplicerade nätverk som band samman olika städer. (Crandall, 1983, sid 423, *Economic Report of the President* 1988, sid 203, Kaplan, 1986, sid 51–55, Morrison & Winston, 1986, sid 5–10, *Policies...*, 1988, sid 24–26.) Enligt Steven Morrison och Clifford Winston (1986, sid 31–33) betydde hub-and-spoke-systemets utbredning en effektivitetsvinst som gjorde att kvaliteten på servicen (antalet avgångar), tvärtemot vad man hade väntat sig, ökade samtidigt som priserna föll.

De dominerande effekterna åren närmast efter avregleringen var just att priserna föll och trafiken ökade. Mellan 1978 och 1988 föll priserna reellt med 21 procent. Enligt FTC:s beräkningar har konsumenterna härigenom sparat omkring 100 miljarder dollar. Priserna på korta linjer ökade relativt priserna på långa linjer, vilket var väntat med tanke på CAB:s tidigare politik. Under samma tid ökade antalet passagerare per år från 275 till 455 miljoner. (Kaplan, 1986, sid 61, Labich, 1989, sid 80.)

Bland de ekonomer som studerade effekterna av avregleringen var entusiasmen till en början stor. ”Det råder nu allmän enighet om att avregleringen av flyget har slagit mycket väl ut”, konstaterade Thomas Gale Moore (1982b, sid 27). ”Priserna har fallit markant på de flesta marknader. Nya lågkostnadsbolag har gjort entré och högkostnadsbolagen har justerat sina löneavtal och rutiner. Det har varit en enorm succé.”

Denna bild dröjde kvar fler år senare. Daniel Kaplan (1986, sid 70) från kongressens budgetkontor: ”Konkurrensen har frodats i



**PERSONALLY... I LIKED THE WAY AIRLINES WERE BEFORE DEREGULATION.**

Reprinted by permission of United Feature Syndicate, Inc.

den avreglerade industrin och industrin har som en följd därav förändrats dramatiskt. På det hela taget har konsumenterna fått bättre service till lägre priser än de skulle ha fått om industrin fortfarande varit reglerad." Morrison och Winston (1986, sid 72): "Avregleringen av flyget har, utifrån alla effektivitetshänsyn och de flesta fördelningshänsyn, tjänat allmänintresset mycket effektivare än regleringen skulle ha gjort."

Flygindustrins tillväxt och omstrukturering har emellertid inte varit smärtfri. De problem som regelbundet ventileras är: 1. Risken för att servicen till mindre samhällen försämras. 2. Den ökade trängseln kring flygplatserna, vilken innebär förseningar och hot mot flygsäkerheten. 3. En ökad koncentration inom industrin.

1. Farhågorna för att mindre samhällen skulle bli utan flygservice fick kongressen att som en del av avregleringslagen ADA anta ett Essential Air Service Program, som under tio år skulle subventionera flygningarna på mindre samhällen. 1978 subventionerades 392 samhällen till en kostnad av 75 miljoner dollar, 1981 kulminerade subventionerna med 109 miljoner, 1984 subventionerades 145 samhällen med 36 miljoner. Tendensen har varit att dessa samhällen fått fler flygturer med mindre flygplan. Subventionsprogrammet skulle ha avslutats 1988 men har förlängts för ytterligare en tioårsperiod. (*Economic Report of the President*

1988, sid 201, Kaplan, 1986, sid 67.) Enligt Morrison och Winston (1986, sid 68) är subventionerna onödiga – eller rent av skadliga – eftersom det alls inte saknas möjligheter att bedriva vinstgivande trafik på dessa marknader.

De ökade priserna på korta linjer relativt långa har emellertid skapat missnöje. ”Allt fler rop på en återreglering av flyget i USA börjar därför höras. Inte minst kommer dessa krav från de senatorer och kongressledamöter som bor på landsbygden. Priskonkurrensen har gjort att deras flygbiljetter hem varje veckoslut kostar betydligt mer än att flyga över hela den amerikanska kontinenten.” (Hökerberg, 1989b, sid 49.)

2. Den kraftigt ökade flygtrafiken ”har lett till flygplatser som i rusningstid kan konkurrera med gatorna på Manhattan vid lunchtid” (Moore, 1988, sid 61). Följden har blivit förseningar och oro för flygsäkerheten. Sviterna efter flygledarstrejken 1981 som slutade med att Reagan avskedade 11 000 flygledare har inte gjort problemen lättare att hantera.

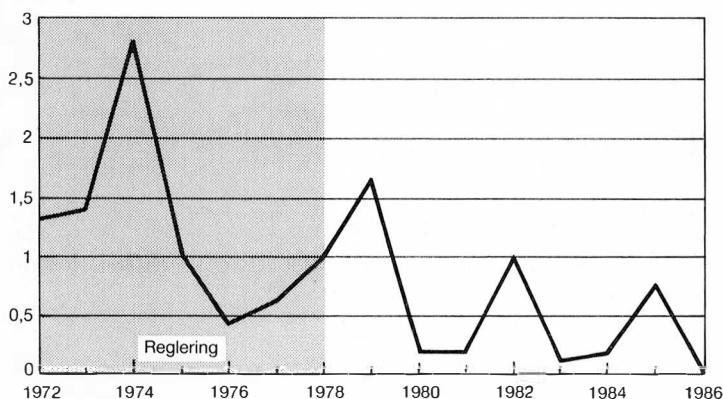
Problemen är emellertid knappast ett tecken på att avregleringen misslyckats utan snarare en följd av att den varit framgångsrik. Experterna på området – exempelvis Kahn (1988b, sid 27–28 och 1988c, sid 321) och Moore (1988, sid 61) – har riktat uppmärksamheten på att avreglering för att bli framgångsrik på längre sikt kräver ökade insatser från statens sida, i flygets fall att staten ökar utbildningen av flygledarna, tar bättre betalt för användningen av trafikledarsystemet, bygger ut flygplatserna och varierar landningsavgifterna med trafikintensiteten (högre avgifter i högtrafik och lägre i lågtrafik).

I rapporter till kongressen och från presidenten har på senare år olika metoder för att minska trängseln utförligt diskuterats. Antingen kan man sätta pris på landningar och starter som reflekterar de verkliga kostnaderna, alltså även kostnader förorsakade av trängsel och förseningar. Eller också kan man begränsa antalet landnings- och starttillstånd. Olika varianter på dessa metoder är för övrigt redan i bruk – så t ex tillät Federal Aviation Administration (FAA) 1986 handel med tillstånd på fyra flygplatser. Dessa metoder ger på kuppen information om var kapaciteten i första hand måste byggas ut. (*Economic Report of the President 1988*, sid 215–22. Se även *Policies...*, 1988, sid 63–70.)

Sambandet mellan avreglering och flygsäkerhet har varit föremål för en hel del debatt. Richard McKenzie och William Shughart II, från Clemson University respektive Center for Study of Public Choice vid George Mason University, presenterade 1987 en undersökning som visade att flygdödstalen (antal omkomna per miljard passagerarmiles) fallit efter avregleringen – se diagram 4. Men eftersom dessa tal fallit i många årtionden är den adekvata frågan om avregleringen påskyndat eller bromsat fallet. Avregleringen skulle ha kunnat påverka utvecklingen negativt på två sätt: 1. Ökad flygtrafik betyder ökad trängsel kring flygplatserna och därmed ökad risk för olyckstillbud. 2. När flygbolagen var reglerade och inte fick konkurrera med priserna kan de ha konkurrerat med säkerheten. Avregleringen kan ha gjort att de satsat på prissänkningar i stället för på flygsäkerhet (med reservation för att de måste uppfylla FAA:s säkerhetskrav).

McKenzie och Shughart kunde emellertid inte, vad gäller antalet omkomna, finna några statistiska bevis för att avregleringen medfört försämrad trafiksäkerhet. Antalet rapporterade incidenter hade däremot, efter en minskning i början på 80-talet, ökat något – huruvida det berodde på en ökning av rapporteringen eller incidenterna var svårt att avgöra. Sänkta kostnader för att flyga relativt att köra bil innebär dessutom att fler människor tar flyget i stället för bilen. Och för varje miljard miles som människor flyger i stället för att åka bil sparas 35 liv.

Diagram 4: *Antal omkomna per en miljard passagerarmiles 1972–1986.*



Källa: McKenzie & Shughart (1987), sid 44.

Enligt Morrison och Winston (1989, sid 99) finns det, de fallande flygdödstaten till trots, skäl till oro. Myndigheterna, bland dem FAA, har inte levt upp till sitt ansvar i den avreglerade miljön. ”Om vanskötseln fortsätter /.../ kommer det att bli en märkbar försämring av flygsäkerheten.”

3. Om tendensen de första åren efter avregleringen var att nykomlingar tog upp kampen med de etablerade bolagen så tycks tendensen de senaste åren ha varit att några av de etablerade bolagen ökat sin dominans. Kongressen fick 1988 en rapport om att ”industrin har blivit mera koncentrerad än den var under regleringen” och att frågan om avregleringens vinster skulle bli bestående måste resas (*Policies...*, 1988, sid 14, 19). Murray Weidenbaum (1988, sid 11) erkände samtidigt att koncentrationen inom flygindustrin tagit avregleringsförespråkarna med överraskning. ”Tre jättar tar över allt när krisbolagen slås ut”, spådde *Veckans Affärer* våren 1989. Med jättarna avses då American, United och Delta, med krisbolagen avses Eastern, Continental och Pan Am. (Hökerberg, 1989b.)

Trängseln på flygplatserna har gjort det svårt för nykomlingar att skaffa sig start- och landningstillstånd. De stora bolagen har dessutom olika möjligheter att skaffa sig försprång gentemot de mindre. De metoder och tekniker som hamnat i centrum för debatten är:

- Några bolag, med United och American i spetsen, har utvecklat datoriserade bokningssystem, vilket väckt farhågor för att de skulle kunna framhäva sin egen information om tider och priser på bekostnad av bolag som inte har egna system. En av CAB:s sista åtgärder var visserligen att reglera behandlingen av information i dessa system. (*Economic Report of the President 1988*, sid 225–27, Morrison & Winston, 1986, sid 62–71, *Policies...*, 1988, sid 29–31.) Inte desto mindre har de bolag som förfogar över datoriserade bokningssystem ett informationsförsprång som gör att de effektivare kan variera rabatterna och minimera antalet tomma platser (Kaletsky, 1989).
- Mellan 80 och 90 procent av alla biljetter säljs genom resebyråer. Nära 60 procent av resebyråerna använder Uniteds eller Americans bokningssystem och bolagen har olika belönings-

system för byråerna. (Labich, 1989, sid 81.)

- Bolagen har utvecklat ett rabattsystem som innebär att en passagerare som flugit ett visst antal gånger med samma bolag får en resa gratis (s k ”frequent flyer”). Den typen av rabatt gynnar de bolag som har de mest utbyggda trafiknäten (*Policies* . . ., 1988, sid 59–63).
- Det har också förekommit påpekanden om att hub-and-spoke-systemet ”huvudsakligen är ett påhitt för att öka marknadsinflytandet” genom att varje bolag förskansar sig i sin borg (Kuttner, 1989, sid 21–22).

En rad åtgärder för att avlägsna dessa hämskor på konkurrensen har diskuterats, bl a förbud för enskilda bolag att äga boknings-systemen, reglering av belöningar till resebyråer och beskattning av ”fria” resor. Ett sätt att öka konkurrensen vore förstås att släppa in utländska flygbolag på den amerikanska marknaden. (*Policies* . . ., 1988, sid 59–63.)

Alfred Kahn, flygavregleringens fader, har de växande problemen till trots inte visat någon ånger. ”I Would Do It Again” är den betecknande rubriken på en artikel han lät publicera 1988. Han konstaterade där (sid 23, 25) att det genomsnittliga priset per passagerarmile mellan 1976 och 1987 fallit med 30 procent i reala termer samtidigt som flygbolagen med 48 procent fler anställda fraktade 86 procent fler passagerare 109 procent fler passagerarmiles.

Åren 1988–89 hopades emellertid tecknen på att utvecklingen inom flygindustrin i flera avseenden vänt. Lönerna hade varit på snabb uppgång sedan 1986. Det talades om att ”fackföreningarna spänner sina muskler” och om en ”comeback för den organiserade arbetskraften” (Stelzer, 1989, sid 30–31). Under 1988 ökade flygindustrins samlade vinster med 50 procent jämfört med föregående år och de genomsnittliga priserna steg för första gången sedan avregleringen snabbare än inflationen, samtidigt som trafikvolymen stagnerade. ”Sammantaget blir det uppenbart att konkurrensen inom flygindustrin har minskat markant.” (Kaletsky, 1989.)

Våren 1989 var Kahn (intervju) därför mera bekymrad och pekade på att ”det råder en känsla av obehag och en känsla av att industrin kommer att få monopolproblem”. Snabbt ökande priser, trängsel och förseningar, bråk mellan anställda och företags-

ledningarna (Eastern-konflikten) har skapat krav på återreglering. Men Kahn ser de många resenärer som åker på rabattbiljetter som garantier mot kraven på återreglering. Även om de ordinarie biljettpriserna är på uppåtgående måste man hålla i minnet att omkring 90 procent av passagerarna åker på rabattbiljetter med i genomsnitt 60 procents rabatt.

Avregleringen har inte desto mindre fått en svagare förankring hos allmänheten. 1981 var 63 procent anhängare av avregleringen av priserna, 1988 hade siffran fallit till 51 procent. 1987 ansåg 39 procent att servicen försämrats och 54 procent att säkerheten minskat det senaste året (Miller, 1989, sid 11). "Allt fler amerikaner frågar sig om det när allt kommer omkring var en så klok idé att avreglera industrin" och Washingtons höjdare "talar allt mera om någon slags återreglering av flyget", rapporterade *Fortune* sommaren 1989 (Labich, 1989, sid 78). "Amerikanerna har glömt de höga biljettpriserna före avregleringen och är besvikna över de ständiga förseningarna och flygresandets besvärligheter", instämde *Economist* (9 sept 1989, sid 87).

## Järnvägar och långtradare

Under 1870- och 80-talen var konkurrensen mellan olika järnvägsbolag hård på många sträckor. Bolagens försök att bilda sammanslutningar var inte särskilt framgångsrika och de började sätta sitt hopp till statsingripande för att kunna öka vinsterna. Många befraktare krävde också ingripande mot rabatter och prisdiskriminering.

Med stöd av järnvägsbolag, jordbrukarintressen och en del befraktare och köpmän tillkom 1887 Interstate Commerce Act. Lagen innebar tillsättande av en kommission, Interstate Commerce Commission (ICC), krav på skäliga priser, förbud mot diskriminering av vissa befraktare, förbud mot relativt högre priser på korta transportsträckor än på långa m m. Även om regleringen tillkom med stöd av olika intressegrupper så kom den traditionella motiveringen att bli att järnvägarna är föremål för avsevärda skalfördelar och därigenom naturliga monopol. (Alexis, 1982, sid 7–8 och 1983, sid 116–18, Moore, 1986, sid 14–15.)

Problemen fortsatte emellertid och 1920 gav kongressen i

Transportation Act befogenhet åt ICC att reglera minimipriser, nyetableringar, kapitalbildning och sammanslagningar (Alexis, 1982, sid 9 och 1983, sid 118).

På 1920-talet fick järnvägarna konkurrens av lastbilar och bussar. Järnvägsintressena lyckades här och var driva igenom delstatlig reglering av landsvägstrafiken, men 1925 upphävde Högsta domstolen delstaternas rätt att reglera mellandelstatlig landsvägstrafik. ICC, järnvägsbolag och delstatliga regleringskommissioner tryckte då på för att få till stånd federal reglering. Åkarna själva var antingen motståndare till reglering eller neutrala. Åren 1925–35 hade kongressen uppe till behandling 25 lagförslag om reglering utan att något gick igenom. (Alexis, 1982, sid 9–10 och 1983, sid 119, Moore, 1982a, sid 31 och 1986, sid 16.)

Med Motor Carrier Act av 1935 reglerades långtradarindustrin. Alla åkare måste ha tillstånd och alla priser kontrollerades. Lagen mötte kritik redan från början. Olika studier visade att åkarna och Teamsters medlemmar var de stora vinnarna, befraktarna de stora förlorarna. (Alexis, 1982, sid 10, Moore, 1986, sid 16–17.)

En första – fruktlös – framstöt för att minska regleringen av landtransporterna gjordes av president Kennedy 1962. En ny framstöt från transportdepartementet 1971 föll på motståndet från Teamsters. När järnvägsbolaget Penn Central 1972 gick i konkurs vändes intresset mot järnvägarna och 1976 antog kongressen Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act, den s k 4 R-lagen. Lagen var ganska tandlös men innebar ändå att ett första steg tagits mot avreglering. (Moore, 1983a, sid 34 och 1986, sid 18.)

President Ford föreslog 1975 lagstiftning för att minska regleringen av långtradartrafiken, men fick inget gehör i kongressen. Genom utnämningarna till ICC blev emellertid kommissionens praxis mera konkurrensvänlig. Carter utnämnde kort efter sitt makttillträde Daniel O'Neal till ordförande. Han rörde sig i riktning mot avreglering och började med att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att utreda olika sätt att minska etableringshindren. (Moore, 1986, sid 18–19.)

Hösten 1977 inledde Ted Kennedy utskottsförhör om prissättningen i långtradarindustrin. Ett år senare föreslog O'Neal att alla åkare som svarade upp till en viss standard skulle få tillstånd

och att kontrollen över priserna skulle minskas. Lagen om avreglering av flyget 1978 gav anhängarna av avreglering av landtransporterna en knuff framåt. (Moore, 1986, sid 19.)

Jimmy Carter och Ted Kennedy lade 1979 fram ett lagförslag som till stor del skulle avreglera långtradarindustrin. Dessutom utnämndes nya konkurrensvänliga medlemmar i ICC, bl a ekonomerna Darius Gaskins och Marcus Alexis, som på eget bevåg började avreglera. I kongressen rådde oro och åkarnas och Teamsters protester blev alltmer högljudda. Argumenten var att hänsynslös konkurrens skulle driva de "ansvarsfulla" företagen i konkurs, att slutresultatet skulle bli ökad koncentration, högre fraktpriser, sämre service till mindre samhällen och minskad trafiksäkerhet. (Alexis, 1983, sid 129, Mabley & Strack, 1982, sid 40, Moore, 1983a, sid 40 och 1986, sid 20–21.) "Långtradarindustrin och dess allierade gjorde det mesta av dessa /små/ samhällens farhågor och spred historier om samhällen som skulle bli totalt isolerade om regleringen av långtradarna upphörde." (Eads & Fix, 1984b, sid 76–77.)

1980 godkände kongressen Motor Carrier Reform Act, en blygsammare reform än den Carter och Kennedy föreslagit. "I själva verket var Motor Carrier Act 1980 ett fall när kongressen skyndade sig att kodifiera – och begränsa – förändringen." (Moore, 1983a, sid 37.) Howard Cannon, ordförande i senatens handelsutskott, hade hösten 1979 låtit veta att kongressen var "urförbannad" för att ICC avreglerat på eget bevåg (Moore, 1986, sid 21).

Lagen innebar att bevisbördan förflyttades i samband med auktorisering. Tidigare hade den som sökte tillstånd måst bevisa att hans tjänster behövdes. Nu måste den eventuellt överklagande bevisa att den sökandes tjänster inte behövs. Åkarna fick vidare rätt att höja eller sänka priserna med 10 procent utan tillstånd från ICC.

Avregleringen av långtradartrafiken medförde snabbt utökad service och lägre priser. Antalet åkare med tillstånd ökade mellan 1979 och 1984 från 18 000 till 33 000. Intäkterna per ton fraktat gods, som indikerar fraktavgifternas utveckling, sjönk mellan 1979–80 och 1986 med mer än 20 procent. Under denna period bör avgifterna ha utsatts för tryck uppåt av ökade bensinpriser och tryck neråt av recessioner. Antalet bankrutter ökade kraftigt – från 186 år 1979 till 382 år 1980 och 610 år 1981. Arbets-

kraftskostnaderna pressades ner, huvudsakligen genom att oorganiserad arbetskraft ersatte organiserad – i slutet av 1970-talet var 60 procent av de anställda organiserade, 1985 bara 28 procent. Teamsters position försvagades alltså och de avtalsenliga lönerna föll mellan 1980 och 1985 med 12 procent i reala termer. (Moore, 1983a, sid 39–40, 1986, sid 31–33 och 1988, sid 59–60, Weidenbaum, 1988, sid 11.)

Åkarnas farhågor för att industrin skulle domineras av stora företag infriades inte. Långtradarindustrins struktur förändrades så att de små företagen blev dubbelt så många och de medelstora hälften så många. Antalet större företag (intäkter på över 5 miljoner dollar om året) låg mellan 1977 och 1983 ganska stabilt runt 1 000. Antalet medelstora företag (intäkter på 1–5 milj) föll från 3 100 till 1 600 medan antalet små företag ökade från 12 400 till 24 000. (Derthick & Quirk, 1985, sid 4.)

Farhågorna för att servicen till mindre samhällen skulle bli sämre infriades inte (Moore, 1983a, sid 40 och 1986, sid 35). ”Kort sagt, det vanliga påståendet att reglering behövs för att säkerställa servicen till mindre samhällen visade sig vid närmare granskning vara en fullständig bluff.” (Kahn, 1983b, sid 12–13.)

Inte heller olycksstatistiken utvecklades ogynnsamt. Antalet dödsolyckor per körd fordonsmile låg 1981–86 i genomsnitt 20 procent lägre än under perioden 1976–79 (Kahn, 1988a, sid xxi).

Våren 1979 hade Jimmy Carter också lagt fram ett lagförslag för kongressen som innebar att järnvägsindustrin skulle avregleras över en femårsperiod. Järnvägsbolagen var till skillnad från åkarna anhängare av avreglering. 1980 godkändes den s k Staggers Rail Act. Lagen begränsar ICC:s rätt att reglera priser till områden där några järnvägar utövar marknadsdominans, vilket innebär att två tredjedelar av alla järnvägstaxor befrias från pristak. Vidare har ICC rätt att undanta vissa transporter från reglering och kommissionen har utnyttjat denna rätt genom att undanta en rad produkter, till att börja med frukt och grönsaker. (Moore, 1986, sid 20, 22–23.)

Det hade gått utför med järnvägarna i årtionden. Deras andel av landtransporterna hade fallit från 75 procent på 1920-talet till 35 procent i slutet av 1970-talet (mätt i ton-miles). Efter tillkomsten av Staggers Act har andelen stabiliserats, trots utmaningen från en avreglerad och mera aggressiv långtradarindustri (Barne-

kov, 1987, sid 19).

Den ökade konkurrensen innebar att järnvägsbolagens intäkter föll med 25 procent mellan 1980 och 1985. Men kostnaderna föll ännu mer, med 26 procent, och vinsterna ökade följaktligen något. Kostnadsminskningen förklaras av att arbetsstyrkan reducerades med uppemot 40 procent under perioden. Till skillnad från långtradarindustrin ökade emellertid lönerna för de anställda som inte fick sparken (Barnekov, 1987, sid 23, 26, Moore, 1988, sid 59). Thomas Gale Moore (1983a, sid 36) drog snabbt slutsatsen:

”De nya friheterna för järnvägarna har varit mycket framgångsrika. Taxorna har fallit och ändå har vinsterna ökat. Befraktarna är över lag nöjda. Bara de fackföreningsanslutna arbetarna – som förlorat en del arbetstillfällen – har drabbats av den nya framstöten för att göra servicen mera effektiv.”

Såväl inom järnvägs- som långtradarindustrin innebar alltså den ökade konkurrensen att kostnader och priser pressades neråt. Konsumenterna vann på affären och de anställda förlorade. Inom långtradarindustrin underminerades Teamsters position av nya företag med oorganiserad arbetskraft och resultatet blev att arbetskraftskostnaderna reducerades genom lönesänkningar. Inom järnvägsindustrin förekom inga nykomlingar med oorganiserad arbetskraft och resultatet blev inte lönesänkningar men väl hort-rationalisering av en stor del av arbetsstyrkan.

Thomas Gale Moore sammanfattade några år in på 1980-talet (1983a, sid 41) utvecklingen inom landtransporterna som så att ”avregleringen har gynnat konsumenterna, befraktarna och järnvägsindustrin. Den har bestraffat de gamla ägarna av auktoriserade långtradarföretag, Teamsters och en del järnvägsanställda.” Vad som vid denna tid mest irriterade Moore och andra avregleringsentusiaster var Reagan-administrationens uppträdande, närmare bestämt att posten som ICC-ordförande tillsattes med Reese Taylor, en jurist med förflutet som reglerare i Nevada. Enligt *New York Times* hade Teamsters föreslagit Reese och Reagan försäkrat Teamsters att han var motståndare till avreglering av långtradartrafiken (Moore, 1982b, sid 27–28 och 1983b, sid 166). 1985 utnämndes emellertid Heather Gradison, ”en engagerad avreglerare”, att efterträda Taylor (Niskanen, 1988, sid 125).

I slutet av 1980-talet tycks det råda allmän osäkerhet om vart utvecklingen inom landtransporterna är på väg. "Olyckligtvis är de politiska framtidsutsikterna för vidare avreglering oklara", konstaterade ICC-ekonomen Christopher Barnekov 1987 (sid 27) och hänvisade till att "flera intressen" som förlorat på avregleringen "mobiliserat". Också Moore (1988, sid 62) och Niskanen (1988, sid 125) varnar för krav på återreglering av järnvägarna och hänvisar till de kol-, kraft- och spannmålsbolag som 1986 började trycka på för att begränsa prisökningarna för de befraktare (captive shippers) som inte har något annat alternativ än en viss järnväg för att frakta sitt gods. Dessa befraktare hävdar att ICC underlåtit att skydda dem från järnvägsmonopol.

## Olja och naturgas

Oljan har sedan 1940-talet och fram till 1980-talet svarat för omkring en tredjedel av den amerikanska energiproduktionen. Naturgasens andel har under samma tid ökat från 15 procent till en dryg fjärdedel. (Braeutigam & Hubbard, 1986, sid 138.)

De statliga ingripandena i oljeindustrin har oftast varit produktvänliga och bestått i begränsning av den inhemska produktionen, gynnsamma skatteregler och hinder mot utländsk konkurrens. Resultatet blev att oljepriset i USA kom att ligga över världsmarknadspriset, vilket väckte kritik i början av 1970-talet när inflationen accelererade. Kritiken ledde till att skatteförmåner minskades och importhindren avlägsnades. (Hubbard & Weiner, 1986, sid 111–12.)

På 1930-talet ökade utvinningen av naturgas som med ledning kunde distribueras från avlägsna fält i sydvästra USA till de stora befolkningsområdena. Delstatliga och lokala myndigheter hade ingen makt att kontrollera de priser distributörerna betalade för gas som importerades från andra delstater. Men 1938 antog kongressen Natural Gas Act, som ställde försäljningen av naturgas under kontroll av Federal Power Commission (FPC). Kommissionen hade att övervaka de priser som ägarna av gasledning tog ut men utgick från att den inte hade rätt att bestämma över det pris till vilket gas såldes vid källan. 1954 tillerkände emellertid Högsta domstolen, i ett mål mellan oljebolaget Phillips och delstaten Wisconsin, FPC rätten att bedöma rimligheten i

priset på naturgas vid källan. (Braeutigam & Hubbard, 1986, sid 139–41.)

I början av 1970-talet, när efterfrågan på energi och oljepriserna på världsmarknaden ökade, försökte FPC hålla nere priserna på naturgas på de mellandelstatliga marknaderna. Följden blev att en brist på gas började göra sig gällande. 1974 övergav FPC försöken att bestämma priser i olika områden och satte i stället ett nationellt pristak. (Braeutigam & Hubbard, 1986, sid 142–43.)

President Nixons antiinflationsprogram 1971 innebar en prisreglering som 1973 avskaffades för större delen av ekonomin – men inte för oljeindustrin där den tvärtom stadfästes i Emergency Petroleum Allocation Act (EPAA) strax efter det arabiska oljeembargot. Ford-administrationen var inställd på att avreglera när EPAA löpte ut 1975 men kongressen antog Energy Policy and Conservation Act (EPCA), som innebar fortsatt prisreglering. Med inrättandet av ett energidepartement, Department of Energy (DOE), 1977 erkändes behovet av mera långsiktig reglering av pris och utbud inom energisektorn. (Hubbard & Weiner, 1986, sid 112–14, Kalt, 1983, sid 98, Weidenbaum, 1980b, sid 23).

Eftersom prisregleringen gällde råolja och inte raffinerad olja höll den inte nere priset för konsumenterna. Däremot ledde den – tillsammans med kraftiga subventioner av raffinaderier som importerade utländsk råolja – till att produktionen av inhemsk olja hölls tillbaka och importen ökade. Det visade sig alltså att kontrollen mera gynnade OPEC än den inhemska ekonomin. (Kalt, 1983, sid 100–03, 106–07, 112–13.)

Carter-administrationen påbörjade 1979 en gradvis avveckling av priskontrollen på olja, vilken fullbordades snabbare än planerat av Reagan 1981. För att komma åt inkomstöverföringarna från inhemska konsumenter till inhemska producenter instiftades 1980 Crude Oil Windfall Profit Tax Act, som innebar beskattning av skillnaden mellan marknadspriset och ett förutbestämt baspris. (Hubbard & Weiner, 1986, sid 114–15.)

Glenn Hubbard och Robert Weiner (1986, sid 132), verksamma vid Northwestern University och NBER respektive Harvard, drar slutsatsen att försöken att reglera det inhemska oljepriset misslyckades därför att de inte kom åt det grundläggande problemet, instabiliteten i oljepriset på världsmarknaden. Priskontrollen kom tvärtom att förstärka störningarna från världsmarknaden.

Svårigheterna att reglera naturgasmarknaden ledde 1978 till antagandet av Natural Gas Policy Act (NGPA), som innebar tre större nyheter: 1. En kommission, Federal Energy Regulation Commission (FERC), fick befogenhet att reglera såväl mellandelstatliga som inomdelstatliga priser vid källan. 2. En tidsplan gjordes upp för avreglering av gas från "högkostnadskällor", men "gammal gas" skulle förbli reglerad. 3. De mellandelstatliga rörelningsbolagen ålades att vidarebefordra de högre kostnader som härrör från "högkostnadsgas" till vissa större industriella förbrukare. Dessutom fick presidenten befogenhet att förklara undantagstillstånd om brist på gas hotar vissa viktiga användare. (Braeutigam & Hubbard, 1986, sid 151.)

Under alla förhållanden var NGPA en komplicerad konstruktion som delade in naturgasen i 17 kategorier, var och en med sina speciella regler. Robert Crandall (1983, sid 432) beskriver den som "extremt komplicerad och nästan bisarr". Att Carter-administrationen valde denna lösning i stället för avreglering förklarar Derthick och Quirk (1985, sid 209) med att experterna inte kunde enas om vilka effekterna av avreglering skulle bli. De som trodde att industrin var konkurrensduglig menade att högre priser skulle medföra ökat utbud. De som inte trodde detta menade att bristen på naturgas var konstruerad och att avreglering bara skulle medföra ökade vinster.

Ronald Braeutigam, Northwestern University, och Glenn Hubbard (1986, sid 165) säger sig ha svårt att utvärdera effekterna av NGPA eftersom den har så många mål. De räknar med att lagen kommer att minska bristen på gas men att den inte helt lyckats avlägsna de faktorer som medför ineffektivitet i gasanvändningen.

William Niskanen (1988, sid 120–21) ser avvecklingen av priskontrollen på olja som en av Reagans framgångar och bibehållandet av kontrollen av priset på naturgas vid källan som ett av Reagans misslyckanden. Efter nedgången i oljepriserna 1986 höjde emellertid FERC pristaken på all "gammal gas" till en gemensam nivå högt över marknadspriset, vilket innebar avreglering (till dess marknadspriset åter slår i pristaket).

## Banker

De federala initiativen på bankområdet går tillbaka till 1860-talet. Med National Currency Act 1863 och National Bank Act 1864 etablerades ett system med federalt oktrojerade kommersiella banker under kontroll av det nybildade Office of the Comptroller of the Currency. Bankägarna kunde därmed i någon mening välja om de ville bli federalt eller delstatligt oktrojerade. Nästa större federala initiativ kom 1913 med Federal Reserve Act och inrättandet av Federal Reserve System, som gav USA en centralbank. Alla nationella banker måste gå med i "Fed" och hålla reserver i systemet. De flesta delstatliga banker höll sig emellertid utanför. (White, 1986, sid 172–74.)

Existerande banker fick inte starta filialer i andra delstater. Delstatliga lagar avgjorde om de fick starta filialer inom delstaten i fråga. En "utombys" bank hade alltså svårt att konkurrera på den lokala marknaden för check- och sparkonton och utlåning till småföretagsamhet, eftersom denna typ av tjänster kräver personlig kontakt mellan bank och kunder. (White, 1986, sid 174, 182.)

Som en följd av 30-talskrisen, med dess bankrusningar och fallissemang, kom banklagen av 1933. Inom kongressen fanns en utbredd uppfattning att överdriven konkurrens mellan bankerna bidragit till deras sårbarhet. Lagen (1) förbjöd, enligt vad som kom att kallas "Regulation Q", alla banker att betala ränta på checkkonton och gav Federal Reserve rätt att bestämma alla andra inlåningsräntor, (2) förbjöd, i några klausuler benämnda Glass-Steagall Act, de kommersiella bankerna från att ägna sig åt investeringsverksamhet, (3) skapade Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) i syfte att försäkra insättarna. Med banklagen 1935 fick "Fed", Comptrollern och FDIC i uppgift att höja etableringshindren på bankområdet. 1956 tillkom en lag, Bank Holding Company Act, som hindrade bankerna från att kringgå hindren mot att starta filialer genom att bilda holdingbolag. (Carron, 1983, sid 71, 79, White, 1986, sid 175–79.)

Lawrence White (1986, sid 184–90), New York University, summerar kritiken mot bankregleringen enligt följande: Bankfallissemangen på 1930-talet berodde inte på överdriven konkurrens utan på den våldsamma ekonomiska krisen, "Fed:s" strama penningpolitik och en serie bankrusningar. Genom att begränsa

bankernas möjlighet att diversifiera sin verksamhet vad gäller tjänster och filialer kan regleringen rent av ha ökat deras sårbarhet. Regleringen av räntorna har medfört att andra konkurrensformer utvecklats – i stället för högre ränta har insättarna fått brödrostar, radioapparater eller tennisrackets. Eftersom insättarna egentligen vill ha högre ränta och inte brödrostar har de sökt sig till alternativa investeringar som aktier, obligationer, fastigheter och mynt. Bankerna har kunnat ta högre ränta på utlåning och ge lägre ränta på inlåning på lokala marknader än de skulle kunnat om konkurrensen inte varit begränsad. Genom att bankerna hindrats från att expandera in på angränsande finansiella områden har konkurrensen och effektiviteten på dessa områden blivit eftersatt.

Regleringen av inlåningsräntorna kunde emellertid "inte stå emot den dramatiskt ökade räntenivån och -instabiliteten som började i slutet på 1960-talet och blev särskilt betydelsefull under inflationen på 1970-talet" (Peltzman, 1989, sid 34). År 1970 avreglerades räntan på stora insättningar (mer än 100 000 dollar). Förbudet mot att betala ränta på checkkonton underminerades genom uppkomsten av s k NOW-konton (negotiated order of withdrawal), räntebärande sparbankskonton på vilka det är möjligt att skriva ut checkar. "Ett NOW-konto är ett sätt att betala ränta på checkkonto utan att man erkänner att det är det man gör", som förhållandet har formulerats (Scott, 1982, sid 32). Dessa konton spreds bland sparbanker i New England med påföljd att kongressen tillät de kommersiella bankerna i området och så småningom i New York och New Jersey att erbjuda liknande konton. Datoriseringen gjorde det möjligt för vissa banker att erbjuda konton där pengarna automatiskt överförs mellan spar- och checkkonton. (White, 1986, sid 194.)

Dessa NOW- och överföringskonton legitimerades med en ny banklag 1980, Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act (DIDMCA). Samtidigt fick en kommitté, Depository Institutions Deregulation Committee (DIDC), till uppgift att övervaka en avveckling av räntetaken på alla insättningar fram till 1986. Avregleringsprocessen fortsatte med Garn-St Germain Depository Institutions Act 1982, som ökade bankernas frihet att erbjuda konkurrenskraftiga sparformer. (Niskanen, 1988, sid 122–23, Weidenbaum, 1984, sid 21, White, 1986, sid 195–97.)

Bank Holding Company Act definierar en bank som en institution som tar emot insättningar och ger kommersiella lån. En institution som gör det ena men inte det andra är alltså inte en bank utan – med ett ööversättligt uttryck – en "nonbank bank". Vissa nationella banker ansökte om och fick tillstånd att etablera "nonbank banks" i andra delstater än sin hemstat. Vissa delstater ingick också överenskommelser som tillät en bank i den ena staten att köpa eller etablera en bank i den andra staten och vice versa. (Haraf, 1988, sid 52, White, 1986, sid 198.)

1983 började Reagans Comptroller, Tod Conover, ge försäkringsbolag och detaljhandelsföretag tillstånd att starta "nonbank banks". Federal Reserve, som inte hade någon auktoritet över dessa företag (moderbolagen), "var skräckslaget över utvecklingen". "Kryphålet tycktes hota hela strukturen av finansiell reglering." Striden om "kryphålet" ledde till att Comptrollern 1984 införde ett moratorium på nya tillstånd för "nonbank banks". (Haraf, 1988, sid 52.)

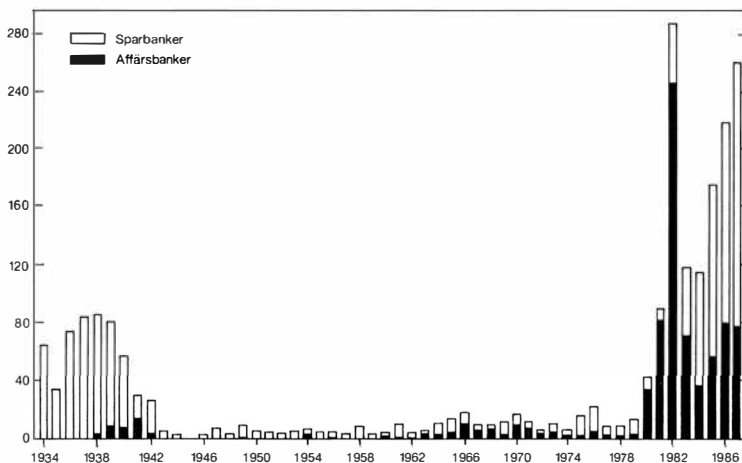
En effekt av den delvisa avregleringen av bankverksamheten har, som Lawrence White (1986, sid 198–99) sammanfattar saken, blivit att bankerna i stort sett slutat konkurrera med brödrostar och att de börjat ta betalt för tjänster som tidigare var "gratis", dvs tjänster som i brist på räntekonkurrens användes som konkurrensvapen. Räntan har i mitten på 1980-talet legat på en historiskt sett hög nivå, vilket en del kritiker skrivit på avregleringens konto. Räntenivån är emellertid också en avspeglning av USA:s stora budgetunderskott och oron för vissa u-länders stora skulder till amerikanska banker. Bankfallissemangen har ökat avsevärt till antal och storlek – se diagram 5. I flertalet fall har orsaken varit att företag i energisektorn inte kunnat betala tillbaka sina lån därför att oljepriserna legat lägre än väntat. "Överdriven' konkurrens tycks inte ha spelat någon stor roll (eller ens någon roll alls)."

Däremot har systemet med försäkring av insättarnas medel pekats ut som en orsak. "Givet försäkringssystemet har /bank/ institutionerna ett ökat incitament att engagera sig i mera riskfyllda investeringar, huvudsakligen på skattebetalarnas bekostnad om det inte går som beräknat." (*Economic Report of the President 1989*, sid 202.)

Särskilt sparbankerna lockades av nyvunna friheter i kombination med försäkringar att ta svindlande risker och minst 500 av

USA:s ca 3 000 sparbanker hamnade i kris. En av George Bushs första insatser som president var att i februari 1989 lägga fram en plan för att lösa sparbankskrisen. I augusti antog kongressen planen, som i pressen har beskrivits som den största ekonomiska räddningsaktionen i USA:s historia och som det största ingreppet i finansinstituten sedan 1930-talet. Aktionen för att sanera sparbankerna beräknas kosta 166 miljarder dollar under tio år och 300 miljarder över en 30-årsperiod, varav skattebetalarna får stå för 225 miljarder.

Diagram 5: *Bankfallissemang 1934–1986.*



Källa: *Economic Report of the President 1989*, sid 201.

En hel del regleringar finns kvar. Ränta får inte betalas direkt på checkkonton, nyetablering är federalt och delstatligt reglerad, möjligheten att öppna filialer i andra delstater än den egna är begränsad eller förbjuden, möjligheten att öppna filialer inom den egna delstaten är begränsad i många stater och bankerna har begränsade möjligheter att ge sig in på angränsande verksamhetsområden. (White, 1986, sid 200.)

## Telekommunikationer

Den amerikanska telefonindustrin var på 1950-talet ett genomreglerat monopol. Regleringen härstammade, som Crandall

(1983, sid 426) uttryckt saken, från en tid då ”telefonstolpar och koppartrådar utgjorde merparten av industrins anläggningar och utrustning”.

En del av industrin, särskilt den lokala telefonservicen, hade karaktär av naturligt monopol, medan andra delar, särskilt tillverkningen av telefonutrustning, inte hade någon sådan prägel. Systemet dominerades av American Telephone and Telegraph Company och dess dotterbolag i form av Bell-bolag som hade hand om den lokala servicen, Western Electric som tillverkade telefonutrustning och Bell Laboratories som svarade för forskning och utveckling. Därutöver fanns självständiga telefonbolag med monopol på den lokala servicen i sina egna områden. Regleringen hade i stort sett fryst strukturen sådan den var i början på 1900-talet. AT&T:s mellandelstatliga långdistansservice hade ställts under kontroll av Interstate Commerce Commission (ICC) 1910 och flyttats över till den nybildade Federal Communications Commission (FCC) 1934. Den lokala telefonservicen var reglerad på delstatlig nivå. (Brock, 1986, sid 210–12.)

Den första sprickan i monopolfasaden uppstod på 1950-talet och orsakades av en tvist om en s k Hush-A-Phone, en tillsats som kunde monteras på telefonluren för att ge samtalet mera avskildhet och stänga ute störande ljud. AT&T tillät inga främmande tillsatser på sina telefoner och gick till attack. När FCC backade upp AT&T gick Hush-A-Phone till domstol och fick fastslaget att ett telefonbolag inte har rätt att blanda sig i hur abonnenten använder sin telefon. (Brock, 1986, sid 213–14.)

AT&T inskränkte sig till att förbjuda tillsatser som innebar elektriska anslutningar. Nästa strid kom att stå kring en s k Carterfone, som förband mobila radiotelefonsystem med telfonnätet. Striden slutade med att FCC 1968 slog fast att AT&T:s försök att stoppa Carterfone stred mot domstolsutslaget i Hush-A-Phone-fallet. AT&T:s strategi blev att tillåta anslutning av främmande utrustning till nätet, förutsatt att en speciell anslutningstillsats användes. FCC å sin sida kom 1975 fram till att detta krav innebar en onödig begränsning i konsumentens rätt att använda sin utrustning. Genom användning av standardjack skulle olika typer av utrustning kunna kopplas in. (Brock, 1986, sid 214–16.)

När konkurrensen steg för steg bröt fram på utrustningssidan uppstod frågan hur AT&T fördelade sina kostnader på olika

verksamheter. Om bolaget höjde priserna på monopolskyddade tjänster och dumpade priserna på utrustning skulle konkurrensen ointetgöras. Denna fråga vävdes samman med frågan om gränsdragningen mellan telefon- och dataindustrierna, vars verksamheter genom den tekniska utvecklingen började överlappa varandra. 1980 utfärdade FCC en uppsättning regler, benämnda Computer II, som försökte lösa dessa problem. AT&T ålades att upprätta ett fristående oreglerat dotterbolag som skulle ha hand om all terminalutrustning, såväl telefoner som datorer. Därmed rådde fri konkurrens på marknaden för telefonutrustning. (Brock, 1986, sid 216–17.)

AT&T:s monopol på långdistansservice härrörde från slutet av 1800-talet, då Bell-patentet gällde. När FCC bildades 1934 var AT&T det enda företag som hade ett rikstäckande system och FCC godtog utan närmare överväganden detta monopol. Eftersom AT&T inte gav några volymrabatter blev det lockande för stora användare att bygga egna radiosystem. 1969 gav FCC Microwave Communications Inc tillstånd att erbjuda mikrovågssändningar mellan St Louis och Chicago. (Brock, 1986, sid 218, 221–23.) ”Det beslutet var början till slutet på regleringen av långdistanstelekommunikationerna.” (Peltzman, 1989, sid 31.) 1971 gick kommissionen vidare med ett Specialized Common Carrier-beslut som förordade konkurrens inom långdistanstrafiken.

Justitiedepartementet hade 1949 lämnat in en antitruststämning mot AT&T i avsikt att tvinga bolaget att avskilja sitt dotterbolag Western Electric. I en uppgörelse 1956 gick AT&T med på att begränsa sig till reglerade aktiviteter. 1974 lämnade justitiedepartementet in en ny antitruststämning som gjorde gällande att AT&T genom sitt monopol på lokal service kunde monopolisera också marknaderna för utrustning och långdistansservice. Departementet ville lösa problemet genom uppdelning av bolaget. Målet kom upp i domstol först 1980 och 1982 nådde justitiedepartementet och AT&T en överenskommelse enligt vilken bolaget skulle avskilja sig från de 22 lokala Bell-bolagen. Denna ”den största antitrustuppdelningen sedan upplösningen av Standard Oil 1911 ” ägde rum 1984. (Brock, 1986, ss 226–27, Crandall, 1988b, sid 29, citat, Derthick & Quirk, 1985, sid 189–90, 201, Geller, 1982, sid 24, Gellhorn, 1982, sid 22.)

Att AT&T gick med på uppgörelsen berodde inte minst på att det hade något att vinna på att slippa från reglering. Bolaget



Reprinted by permission of the Tribune Company Syndicate, Inc.

behövde inte längre, som det lovat på 50-talet, begränsa sig till reglerade verksamhetsområden. Det kunde behålla sina utvecklings- och tillverkningsbolag och ge sig in på nya marknader. (Derthick & Quirk, 1985, sid 201.)

Omdömena om uppdelningen har gått i sär. En kritiker, Ernest Gellhorn (1982, sid 23) från University of Virginia, tyckte att det var en "drakonisk åtgärd" som berövade Bell-systemet, "det effektivaste telefonsystemet i världen", fördelarna av vertikal integration. Henry Geller (1982, sid 24–25) från Duke University tyckte tvärtom att uppgörelsen var bra, inte minst därför att den erkände AT&T:s rätt att reagera på ny teknik och nya marknader genom att erbjuda nya tjänster och ny utrustning. De 22 lokalbolagen, som inte hade denna möjlighet, riskerade att bli "framtidens järnvägar".

Alfred Kahn (1984, sid 9, 11) tyckte inte att uppdelningen lyckats åstadkomma något rent kirurgiskt snitt mellan "naturligt monopolistisk" (lokalservice) och "naturligt konkurrensduglig" verksamhet (långdistansservice och tillverkning av utrustning). Konkurrenten ökade på monopolområdet och monopolproblemen dröjde kvar på konkurrensområdet. Och äktenskap mellan reglering och konkurrens brukar inte bli lyckliga.

Gerald Brock (1986, sid 231–33) från FCC pekade likaså på svårigheten att dra gränsen mellan reglerad och oreglerad verk-

samhet. Men han menade att detta ändå måste göras. Ett enda reglerat monopol skulle beröva konsumenterna konkurrensens vinster på de områden där den är möjlig. Total avreglering är inget alternativ eftersom de lokala telefonbolagen uppvisar det naturliga monopolets egenskaper. Brock framhåller särskilt några problem som dröjer kvar efter uppdelningen: AT&T dominerar fortfarande långdistansservicen – även om bolaget (enligt Kupfer, 1989, sid 50) förlorat 13 procent av marknaden har det fortfarande 77 procent kvar. Följden har blivit att konkurrenterna förespråkar reglering av AT&T för att minska dess konkurrensförmåga medan AT&T försöker slippa reglering. Det är vidare svårt att dra gränser kring de lokala bolagen allteftersom den tekniska utvecklingen ökar deras möjligheter att erbjuda nya tjänster. Om gränserna dras för snävt hindras bolagen att erbjuda nya tjänster till nytta för sina kunder. Om gränserna dras för vitt kan bolagen utnyttja sin monopolmakt inom telefonservicen till att subventionera annan verksamhet. På senare tid har de lokala bolagen utövat lobbyverksamhet för att få erbjuda informationstjänster och tillverka telefonutrustning (Kupfer, 1989, sid 55).

Det har alltså inte förekommit någon uttalad avregleringsreform inom telekommunikationerna. ”Otvivelaktigt har den största överraskningen med regleringen av telefonindustrin bestått i frånvaron av avreglering”, som Robert Crandall (1988a, sid 323) formulerat saken. Avregleringen har snarast varit en följd av att ny teknik öppnat kryphål i regleringssystemet och släppt in konkurrenter som med hjälp av FCC:s och domstolarnas beslut legitimerat sitt manöverutrymme. Samtidigt har den nya tekniken öppnat nya marknader för AT&T som därigenom fått en kluven inställning till regleringen, som på en gång skyddat och begränsat dess verksamhet.

Hur har då den partiella avregleringen påverkat telefontaxorna? När såväl långdistans- som lokalservice var reglerad förekom avsevärd korssubventionering. Avgifterna hölls artificiellt höga för långdistanssamtal och låga för lokalsamtal. Sedan de lokala bolagen avskiljts från AT&T har subventioneringen fortsatt genom att reglerarna fastställt ett system med avgifter för anslutningen av långdistanssamtal till de lokala näten. Men utvecklingen har ändå blivit den att avgifterna fallit för långdistanssamtal – med omkring 40 procent mellan 1984 och 1989 – och stigit för lokalsamtal. (Crandall, 1988a, sid 323–24, Kupfer, 1989, sid 51.)

Bland allmänheten är opinionen för avregleringen. 1988 ansåg 54 procent att avregleringen av långdistanssamtal varit i allmänhetens intresse medan 34 procent ansåg att den inte varit det (Miller, 1989, sid 10–11).

## Arbeterskydd

I syfte att så långt möjligt åstadkomma ”säkra och hälsosamma arbetsförhållanden” instiftades 1970 Occupational Safety and Health Act. För att genomdriva lagen bildades den amerikanska arbetarskyddsstyrelsen, Occupational Safety and Health Administration (OSHA), det efter EPA största regleringsorganet.

Den ekonomisk-teoretiska grundvalen för arbetarskyddsreglering kan – med hjälp av Kip Viscusi (1986, sid 236–45) från Northwestern University, en av de flitigaste debattörerna av arbetarskyddsfrågor – sammanfattas enligt följande: Enligt teorin ska arbetarna begära extra ersättning för riskfyllt arbete, vilket ger företagen motiv att förbättra säkerheten för att sänka lönekostnaden. På en perfekt fungerande marknad skulle det alltså inte behövas någon reglering. Emellertid hämmas marknadens effektivitet av två typer av brister: 1. Brist på information och problem med individuella beslut under osäkerhet. Frågan är också i vilken mån arbetarna har möjlighet att välja mellan arbeten med olika riskbild och huruvida de, när de väl gjort sitt val och tillägnat sig vissa färdigheter och pensionsförmåner, kan byta jobb om riskbilden ändras eller inte visar sig vara den de trodde från början. 2. Externaliteter, alltså frågan om samhällets bedömning av värdet av individens liv och hälsa avviker från individens egen bedömning.

OSHA:s policy går ut på att ange normer för utformningen av arbetsplatserna på ett sätt som garanterar arbetarens hälsa och säkerhet. Normerna fastställs utifrån tekniska överväganden och kostnadsfrågan togs i början bara med i beräkningen om det var risk för att ett företag skulle gå i konkurs. Kort efter sin tillkomst gav OSHA ut mer än 4 000 allmänna industrinormer. (Viscusi, 1986, sid, 246, 248.)

Under många år utsattes OSHA för hård kritik och blev ”ett ledande föremål för löje för sina bärbara toaletter för cowboys och andra till synes meningslösa normer” (Viscusi, 1986, sid

248). OSHA är, skrev exempelvis James Miller III (1980, sid 22), "unik, även bland federala regleringsorgan. Det har tveklöst den sämsta meritlistan. Inget är mera föraktat av näringslivet och förlöjligt av allmänheten." Miller menade att lagstiftningen var dimmig och OSHA trångsynt och han pläderade för billigare lösningar — mera personlig skyddsutrustning (hörselskydd, skyddsmasker) och mindre tekniska lösningar på arbetsplatserna. En viss utveckling i den riktningen ägde rum när bilindustrin råkade i svårigheter. OSHA och bilarbetarfacket backade då och gick med på att personlig skyddsutrustning kunde användas (Kahn, 1982, sid 253–54).

Antalet förlorade arbetsdagar per arbetare på grund av arbets-skador och olyckor föll inte efter det att OSHA börjat sin verksamhet, vilket föranledde Murray Weidenbaum (1981, sid 91, 94) att hävda att myndigheten inte skapat några vinster för samhället utan bara en stor "dödviktsförlust". Weidenbaum gjorde sig också lustig över en del "Musse Pigg-regleringar", som försökte ange när ett tak är ett golv eller hur stort ett hål är.

En detalj i sammanhanget är att Steven Kelman gjorde en komparativ studie av arbetarskyddet i USA och Sverige, *Regulating America, Regulating Sweden* (1981), och fann att den svenska Arbetarskyddsstyrelsen hade en betydligt smidigare hållning gentemot industrin än det amerikanska OSHA.

Kritiker som Viscusi (1986, sid 249–50) har krävt reformer som innebär (1) att tonvikten flyttas från säkerhetsåtgärder till hälsoskydd eftersom arbetaren har lättare att skaffa sig information om säkerhetsrisker än om hälsorisker, (2) att företagen får större frihet att själva utforma (billigare) tekniker, (3) att hälso-vinsterna vägs mot företagskostnaderna.

OSHA:s verksamhet har i någon mån utvecklats i dessa riktningar. Under Carters tid infördes märkning av kemiska produkter — här var syftet alltså att förse arbetarna med bättre information och därmed effektivisera marknadskrafterna. Under Reagans tid infördes regler för spannmålshantering som gav företagen möjlighet att välja mellan olika åtgärder för att minska mängden damm i spannmålssilos. Under Reagans tid har OSHA också rutinemässigt kommit att beräkna kostnader och "intäkter" av sina regleringsförslag. (Viscusi, 1986, sid 247, 251–252.)

Pläderingen för satsning på hälsoskydd har inte fått stå oemotsagd. John Morrall III (1986, sid 30–32), ekonom vid OMB, har

pekat på att säkerhetsreglering är mycket mera kostnadseffektiv än hälsoreglering. Så t ex kostar OSHA:s arsenikreglering omkring tusen gånger mer per sparad liv än NHTSA:s styrstångsreglering.<sup>15</sup>

OSHA företar för att kontrollera efterlevnaden av normerna fyra typer av inspektioner: vid omedelbar fara, efter olyckor, efter klagomål från arbetarna, enligt schema. Under Nixons och Fords tid förekom mycket allmänna inspektioner. Under Carters tid minskade antalet inspektioner och intresset koncentrerades till allvarliga överträdelser, samtidigt som bötesbeloppen ökade. Under Reagans tid fortsatte ansträngningarna att pricka in inspektionerna där de bäst behövdes, men bötesbeloppen föll – se tabell 9. 1981 introducerades en ny rutin som innebär att man före en schemalagd inspektion går till statistiken och kontrollerar antalet förlorade arbetsdagar på grund av olyckor hos det företag som står på tur. Om antalet ligger under genomsnittet i tillverkningsindustrin slipper företaget inspektion. (Viscusi, 1986, sid 253, 257.)

Tabell 9: *Utfallet av OSHA:s inspektioner 1973–83.*

| År                                                | 1973 | 1975 | 1977 | 1979 | 1981 | 1983 |
|---------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Inspektioner<br>(tusental)                        | 48   | 81   | 60   | 58   | 57   | 69   |
| Anställda som<br>omfattas av<br>inspektion (milj) | 5,4  | 6,2  | 5,3  | 4,3  | 2,7  | 2,9  |
| Andel hälso-<br>inspektioner (%)                  | 5    | 7    | 15   | 19   | 19   | 15   |
| Överträdelser<br>(tusental)                       | 153  | 319  | 182  | 129  | 111  | 112  |
| Andel allvarliga<br>överträdelser (%)             | —    | 2    | 11   | 29   | 29   | 38   |
| Bötesbelopp<br>(milj dollar)                      | 4,2  | 8,2  | 11,6 | 23,0 | 10,8 | 6,4  |

Källa: Viscusi (1986), sid 254–55.

Kritikerna av denna inspektionsfilosofi har hävdade att man genom att minska den kategori av företag som kan bli aktuell för inspektion frestar de företag som inte tillhör kategorin att strunta i bestämmelserna (Eads & Fix, 1984b, sid 196).

Statistiken visar att OSHA:s inspektioner inte ger företagen några större ekonomiska incitament att uppfylla normerna. Sannolikheten för att ett företag ska bli inspekterat ett visst år är mindre än en på 200. Om företaget inspekteras blir det i genomsnitt befunnet skyldigt till två överträdelser. Det genomsnittliga bötesbeloppet för en överträdelse är 60 dollar. Kostnaden per arbetare blir 57 cent. En beräkning av de kostnader marknadskrafterna ålägger företagen genom att arbetarna kräver kompensation för risk hamnar runt 800 dollar per arbetare. Allt enligt Viscusi (1986, sid 259), som drar den ofrånkomliga slutsatsen: "OSHA:s ansträngning för att övervaka efterlevnaden är helt enkelt för blygsam för att skapa verkligt effektiva finansiella incitament för /ökad/ säkerhet."

Vilken inverkan har då OSHA:s normer haft på säkerheten på arbetsplatserna? Olycksfallsfrekvensen inom tillverkningsindustrin sjönk markant under 1970-talet och början av 1980-talet – från 15,6 olyckor per 100 heltidsarbetare 1972 till 9,7 olyckor 1983. Siffrorna bör ses mot bakgrund av att rapporteringsbenägenheten kan ha ökat i början av OSHA:s verksamhet och att olycksfallsfrekvensen sjunkit med ett par procent om året det senaste halvsekle. Antalet förlorade arbetsdagar på grund av olyckor var 1983 – efter en uppgång i slutet av 1970-talet – samma som 1972. (Viscusi, 1986, sid 260–61.)

Sammanfattningsvis tycker Viscusi (1986, sid 264) att OSHA förbättrat sina insatser genom att avskaffa några av de värsta ursprungliga reglerna, genom att införa nya lovande regleringar (kemikalier, spannmålshantering) och genom att bättre pricka in sin kontroll av efterlevnaden.

## Miljöskydd

Försöken att komma till rätta med förorenande utsläpp har naturligtvis tagit sikte på såväl luft- som vattenföroreningar. Till grund för åtgärderna mot luftföroreningar ligger Clean Air Act från 1970. Lagen räknar upp ett antal vanligt förekommande

föroreningar som är farliga i stora doser (svaveldioxid, stoftpartiklar, kvävedioxid, ozon, kolväten, koloxid, bly) och ett antal föroreningar som är cancerframkallande eller genetiskt skadliga i små doser (asbest, beryllium, kvicksilver, vinylklorid, bensen, radioaktiva ämnen, arsenik). (Tietenberg, 1986, sid 273–74.)

För var och en av de förstnämnda föroreningarna har vissa gränsvärden för högsta tillåtna koncentration i luften satts upp. Dessa värden ska sättas så att även de mest känsliga människor skyddas och utan att man sneglar på kostnaderna. Ansvaret för att närmare ange normerna och se till så att de efterlevs faller på delstaterna. Det visade sig snart att många områden inte skulle klara målsättningen inom utsatt tid. Därför beslöt kongressen 1977 i tillägg till Clean Air Act om en frist till 1982 med möjlighet till utsträckning till 1987 i vissa fall. De regioner som inte lyckats uppfylla normerna underkastades extra kontroll och nya industrier måste för att få klartecken visa att de inte skulle komma att äventyra luftkvaliteten i regionen. (Tietenberg, 1986, sid 274–76.)

För de även i små doser farliga ämnena har naturvårdsverket EPA satt gränsvärden som gäller i hela nationen. Därigenom, är det tänkt, ska industrierna inte kunna spela ut olika delstater mot varandra.

Vad gäller åtgärderna mot vattenföroreningar faller utsläpp som går att identifiera (t ex från industrin) på EPA:s ansvarsområde och utsläpp som inte går att identifiera (t ex från jordbruket) på delstaternas ansvar. Den federala regleringen baseras på tillägg till Water Pollution Control Act från 1956, 1972 och 1977. Den kommunala vattenförsörjningens kvalitet regleras i Safe Drinking Water Act från 1974. (Tietenberg, 1986, sid 278–80.)

Regleringen av utsläpp i luft och vatten har traditionellt gått ut på att regleringsorganet sätter normer för varje utsläppspunkt hos större föroreningskällor. Denna typ av reglering söker alltså inte nå de uppställda målen till minsta möjliga kostnad. En kostnadseffektiv reglering kräver information som regleringsorganet har svårt att skaffa sig, men som personalen på fabrikerna i regel förfogar över. I syfte att göra regleringen mera kostnadseffektiv har en handel med utsläpp utvecklats i etapper.

1975 föreslog EPA att existerande anläggningar inte behövde leva upp till normerna så länge en ökning av utsläppen, orsakad av en utbyggnad, kunde kompenseras med en minskning av ut-

släppen från någon annan del av anläggningen; förslaget stötte på patrull i form av ett domstolsutslag. (Hahn & Hester, 1987, sid 49, Tietenberg, 1986, sid 285.)

1976 stod det klart att åtskilliga regioner inte skulle uppfylla de normer för luftstandarden vid de tidpunkter som stadgats i Clean Air Act. EPA stod inför utsikten att stoppa alla förorenande nyanläggningar i dessa regioner. Som ett alternativ utvecklades "kompensationspolitiken" (offset policy), som innebar att nya anläggningar tilläts om de kunde bidra till att egna eller andras gamla anläggningar minskade sina utsläpp så att totalsumman utsläpp i regionen minskade. I 1977 års tillägg till Clean Air Act gav kongressen laglig grund för denna politik. (Hahn & Hester, 1987, sid 49, Tietenberg, 1986, sid 290.)

1979 tillät EPA "bubblor" och sparande av utsläppsminskningar för framtida användning eller försäljning. En "bubbla" innebär att ett företag får summera de tillåtna utsläppen från olika källor inom en anläggning och sedan variera utsläppen från de olika källorna så länge inte summan överskrids. Fabrikerna kan alltså öka mängden utsläpp som är dyra att kontrollera om de samtidigt minskar mängden utsläpp som är billiga att kontrollera minst lika mycket. Varje fabrik som kan minska utsläppen på någon punkt mer än normen kräver kan ansöka om att få ett intyg på denna "kredit", som sedan kan säljas eller användas för att möta kraven på någon annan utsläppspunkt. (Hahn & Hester, 1987, sid 49, Tietenberg, 1986, sid 283, 290–91.)

Under 1980-talet har debatten om miljöregleringen varit livlig och handlat dels om handeln med utsläpp, dels om Reagans personalpolitik. Det kan här naturligtvis bara bli tal om att återge några fragment från denna debatt.

George Eads och Michael Fix (1984b, sid 174, 221) tyckte att handeln med utsläpp var en av de få regleringstekniker Reagan-administrationen ställt sig bakom och bedrivit med framgång. Deras sammanfattande omdöme var inte desto mindre nedslående: "Under Reagans första två och ett halvt år vid makten blev naturligtvis miljöreformeringsens område den största besvikelsen för administrationens anhängare."

T H Tietenberg (1986, sid 294, 297, 299) från Colby College ansåg att handeln med utsläpp innebar ett framsteg inom miljöregleringen, men att den inte lyckats uppfylla de förväntningar som väckts i den ekonomiska litteraturen. Fram till 1984 ägde

omkring 2 500 transaktioner rum. Men bara ett fåtal utsläppsminskningar sparades och bara ett fåtal transaktioner gjordes mellan olika anläggningar. En avsikt bakom handeln med utsläpp var att man genom att göra extra minskningar av utsläpp värdefulla skulle stimulera utvecklingen av nya reningstekniker. Fram till 1983 hade emellertid bara ca 10 procent av krediterna tillkommit genom innovationer.

Också för Robert Hahn, CEA-ekonom, och Gordon Hester (1987, sid 50–52) är handeln en blandning av framgång och besvikelse: den har medfört kostnadsbesparingar, men nästan bara genom handel inom och inte mellan företag, och den har haft obetydlig effekt på den totala utsläppsnivån. Hahn och Hester menar att handeln hindras från att blomma genom bristen på väldefinierade utsläppsrättigheter och genom att utsläpp som sparas för senare försäljning granskas hårdare än transaktioner inom företag. EPA har, klämt mellan miljövännerna och industrin, dragit sig för att klargöra frågorna kring äganderätten till utsläppen.

Richard Stroup (1988, sid 45–46, 48) från Montana State University har anklagat Reagan-administrationen för att inte förstå vitsen med privata äganderätter på miljöföreningarnas område: "Regeringen försöker fortfarande åstadkomma miljöförbättringar på samma sätt som ryssarna odlar vete – med central, politisk kontroll / . . . /." För Stroup är handel med föreningstillstånd lösningen på alla problem. Föreningarnas ständiga önskan att göra vinst på att sälja sina tillstånd skulle göra dem till ivriga användare av nya och bättre reningstekniker. Staten och miljögrupperna skulle kunna köpa och skrota tillstånden för att sänka utsläppsnivån. Nya tekniker borde utvecklas för att märka och spåra föreningar. Och äganderätterna borde utvidgas till att exempelvis omfatta valar och fiskerättigheter på världshaven.

I presidentens ekonomiska rapport 1989 (sid 216) konstateras att handeln med utsläpp resulterat i en "brokig samling av resultat och besvikelser". Å ena sidan har företagen fått ökat manöverutrymme och minskade kostnader, å andra sidan har mindre än en procent av den totala utsläppsvolymen varit föremål för handel.

Miljövännerna har motsatt sig handel med utsläpp eftersom de menar att den sätter ekonomisk effektivitet framför miljö kvalitet, att det aldrig kan vara legitimt att äga rättigheter att förorena, att

sådana rättigheter skulle underminera den moraliska grunden för samhällets kamp mot miljöförstöringen, att ren luft och rent vatten är rättigheter som inte kan säljas till något pris.

Ekonomernas kritik mot Reagans miljöpolitik kom att till stor del kretsa kring utnämningen av Anne Gorsuch till EPA-chef. Robert Crandall (1982, sid 29–30) talade ett år efter Reagans makttillträde om att EPA utvecklade ”förvirring och paranoia”, om att Anne Gorsuch gjorde underverk för medlemsrekryteringen till miljöorganisationerna och om att administrationen tycktes föredra tekniska normer framför marknadsincitament. Thomas Gale Moore (1983b, sid 165) beklagade att avregleringen på miljöområdet tagit sig formen av budget- och personalnedskärningar i stället för lagändringar och att Gorsuch motsatt sig införande av ekonomiska incitament.

William Niskanen (1988, sid 126–28) konstaterar retrospektivt att Gorsuch och hennes närmaste medarbetare knappast hade något begrepp om miljöfrågor. De lämnades i sticket av Vita huset som inte gav dem några andra direktiv än att hålla sig utanför konflikter och skära i EPA:s budget. William ”Mr Clean” Ruckelshaus, som efterträdde Gorsuch 1983, förbättrade EPA:s rykte. Han ersattes i sin tur 1985 av Lee Thomas, ”en teknokrat utan engagemang för reformer”. Facit av Reagan-åren: ”Utsikterna för en rejäl reformering av den federala miljölagstiftningen är nu sannolikt sämre än de var 1980.”

Crandall (intervju) är av samma uppfattning. Han betonar vikten av att miljöregleringar anförtros åt folk som kan sin sak och tar sitt jobb på allvar och därmed kan hantera de känslomässiga reaktioner som miljöhoten utlöser gång efter annan. Reagans olyckliga utnämning av Gorsuch och annat ”dåligt folk” till EPA resulterade i ”små löjliga skandaler” som kom att blockera alla reformansträngningar. Ruckelshaus hade visserligen gott rykte, men allt han kunde göra vara att försöka reparera skadan och få EPA på rätt köl. Han kunde omöjligt få upp tillräcklig styrfart för att åstadkomma några politiska kursändringar. Och han efterträddes i sin tur av en ”förvaltare” som hade order att ligga lågt.

George Bush och hans EPA-chef William Reilly har aviserat skärpta miljöregler. Sommaren 1989 lade Bush fram förslag till en ny Clean Air Act. Förslaget, som mötte ”högljudda protester från industrin, en angenämt förvånad tystnad från miljöorganisationerna” (*Economist*, 17 juni, sid 45), kräver åtgärder på tre

områden: (1) Giftiga kemikalier: utsläppen från de mest förorenande industrierna ska minskas genom att de tvingas använda "bästa tillgängliga teknik". (2) Surt regn: utsläppen av svaveldioxid från kolkraftverk ska halveras till år 2000 genom att utsläppsgränser sätts för de 100 mest förorenande kraftverken; kostnad 3,8 miljarder. (3) Smog i städerna: minskade utsläpp från nya bilar och om inget annat hjälper satsning på alkoholdrivna bilar ska minska utsläppen av kolväten med 45 procent till år 2005, till en kostnad av 8 – 13 miljarder, och förbättrad katalytisk avgasrening ska minska utsläppen av kväveoxider med 30 procent till år 2000.

Bush har också antytt att flera storstäder kan stå på tur för radikala luftvårdsplaner, liknande den som antogs i Californien sommaren 1989.

## 7. *Summering: Orsaker och effekter*

Ett försök att summera intrycken av den amerikanska avregleringsrörelsen koncentrerar sig lämpligen på två frågor: Varför uppstod den? Vilka blev dess följder?

### Vågens orsaker

I de föregående kapitlen har en rad tänkbara orsaker till avregleringsvågen passerat revy, somliga i form av svepande generaliseringar, andra i form av specifika händelser och förlopp.

Det märkliga är i och för sig inte att avreglering förekommer – vissa regleringar måste rimligen förr eller senare i en föränderlig värld spela ut sin roll – utan att den kommer i en ”våg” (med reservation för att det inte går att avgöra hur stora rörelser som behövs i ett mönster för att det ska vara motiverat att tala om en våg). Därför bör man förslagsvis försöka – även om det i vissa fall kan verka godtyckligt – att dela upp frågan om orsakerna i två delfrågor: Varför inträffade avregleringen? Varför tog den sig ett dramatiskt uttryck?

Avregleringen kan bland annat förklaras av:

- att konkurrensen på strukturellt konkurrensdugliga marknader (t ex flyg och banker) helt enkelt inte har kunnat hållas tillbaka; i frånvaro av priskonkurrens har företagen konkurrerat med produkternas och tjänsternas kvalitet,
- att regleringen underminerats av ny teknik, som öppnat krypthål (t ex telekommunikationer och banker), som utsatt de reglerade industrierna för konkurrens från oväntat håll, som öppnat nya marknader för de reglerade/skyddade industrierna och därmed försvagat deras motstånd mot avreglering,
- att regleringen underminerats av utbredningen av en grå eller svart sektor,

- att det politiska behovet av att korssubventionera vissa svaga marknader minskat allteftersom dessa marknader vuxit till sig,
- att ”naturliga experiment” visat att en typ av reglerad verksamhet är mindre effektiv än en likadan fast oreglerad verksamhet (t ex flyget i Californien),
- att långvarig akademisk granskning avslöjat allvarliga brister i regleringarnas sätt att fungera,
- att ”tankesmedjor” satt in resurser på att ge den akademiska analysen politisk slagkraft,
- att flera ekonomer än tidigare av någon anledning gått in i offentlig tjänst,
- att den amerikanska arbetarrörelsen på lång sikt försvagats.

Att avregleringen fick ett relativt dramatiskt förlopp kan förklaras av:

- att raden av långsamma förändringar (kvalitetskonkurrens, ny teknik, kryphål, svarta sektorer) skett parallellt på olika marknader och underminerat hela regleringssystemet,
- att den snabba utvecklingen inom datatekniken fått omvälvande konsekvenser,
- att avreglering på ett område genom sitt exempel, om det är framgångsrikt, manar till efterföljd på andra områden med påföljd att det uppstår en ”dominoeffekt”,
- att avreglering omedelbart resulterar i ökad konkurrens och snabba vinster för konsumenterna medan (monopol)problemen visar sig först på lång sikt,
- att de intressen som inrättat sig efter regleringen i regel är välorganiserade och att det därför behövs en avsevärd kraftsamling – åtskilliga belägg för regleringarnas ineffektivitet och politiska ”entreprenörer” (typ Kennedy, Nader och Reagan) som med hjälp av dessa belägg mobiliserar opinionen – för att det ska bli möjligt att slå en bräsch i regleringsmuren,
- att avreglering är en självgenererande process, eftersom vinnarna blir starkare och förlorarna svagare under processens gång,
- att avreglering är en självgenererande process, eftersom svårigheterna att förena reglering med konkurrens som släppts in på en del av en marknad kan göra det nödvändigt att löpa linan ut,

- att olika politiska strömningar (republikanskt näringslivsorienterad och demokratiskt konsumentorienterad) råkade flyta samman,
- att det uppstod konkurrens mellan och inom partierna, mellan och inom statsmakterna, mellan statsmakterna och regleringsorganen, mellan och inom regleringsorganen när det gällde att utnyttja avregleringsströmningarna,
- att det framkom nya teorier (exempelvis ”capture” och ”contestable markets”) som vände upp och ner på invanda uppfattningar om regleringarnas funktioner och konkurrensens möjligheter,
- att inflationen bröt ner industrins motstånd mot avreglering eftersom regleringsorganens prishöjningar släpade efter industrins kostnadsökningar,
- att inte minst oljeprischockerna innebar stora påfrestningar på regleringen av transport- och energisektorerna och den stigande räntenivån påfrestningar på regleringen av bankerna,
- att inflationen skapade utbredd oro för kostnadsdrivande regleringar,
- att den dåliga produktivitetsutvecklingen skapade oro för att regleringarna hämmade innovationer, effektivitet och tillväxt,
- att det inte fanns några andra ”enkla” lösningar på problemen i sikte.

Att försöka få dessa pusselbitar på plats i en helhetsbild vore ett intressant men äventyrligt företag. Förmodligen fattas åtskilliga bitar. Förmodligen kan åtskilliga bilder framkallas, beroende på pusselläggarens avsikt. Men det står var och en fritt att försöka . . .

Frågan är också om man ska nöja sig med att betrakta avregleringsvågen som isolerat fenomen. I ett längre perspektiv tycker man sig ju skönja flera vågor av reglering och avreglering eller åtminstone minskad regleringstakt.

Om vi nöjer oss med att spekulera kring de senaste vågorna, 1930-talets ekonomiska regleringsvåg och 1970-talets ekonomiska avregleringsvåg, så kan man, med risk för att bli trivial, se dem som utslag av en annan typ av vågrörelse, nämligen den skiftande balansen mellan individualistiska/marknadsinriktade och kollektivistiska/statsinterventionistiska ideologiska falanger. Här finns en våg som är i ständig rörelse allteftersom falangerna ändrar

strategier efter sina egna och motståndarens erfarenheter och misstag, efter förändringarna i verklighetsunderlaget och allteftersom "den allmänna opinionen" förflyttar sin tyngd mot den ena eller andra vågskålen. Avgörande förskjutningar sker förmodligen oftast i samband med en ekonomisk kris, då den "härskande" ideologiska regimen (med rätta eller inte) får skulden för stundens prövningar. Det ligger ju dessutom i sakens natur att den "härskande" regimen försöker tona ner problemen medan oppositionen försöker förklara (och förstora) och ange lösningar på problemen.

På 1920-talet "härskade" en förhållandevis liberal ekonomisk-politisk regim. 1930-talskrisen tog sig uttryck i "överproduktion" och deflation och tolkades på många håll som en kris för marknadsekonomin. En mera statsinterventionistisk regim försökte lösa problemen med hjälp av utbudsinskränkningar (kartellisering) – här kommer regleringarna in i bilden – och efterfrågestimulans.

På 1960-talet härskade en förhållandevis statsinterventionistisk regim. 1970-talskrisen tog sig uttryck i strukturproblem och inflation och tolkades på många håll som en kris för den statsdirigerade ekonomin. En mera marknadsorienterad regim försökte lösa problemen med hjälp av utbudsstimulerande åtgärder – här kommer avregleringen in i bilden.

Bilden på 1970-talet kompliceras av att den sociala regleringsvågen var i stigande. Man kan tänka sig att den skapade en allmän oro över regleringstrycket som resulterade i en rekyl. Men det är i så fall svårt att förklara varför avregleringen ägde rum på den ekonomiska regleringens område. Kanske bör man tala om ett halvt ideologiskt regimskifte, där den nya regimen fick ett ganska brett stöd för att rensa upp i 30-talets gamla ekonomiska regleringsarv, men ingalunda för att skära sönder 60- och 70-talens nya sociala regleringsnät.

## Vågens effekter

Att summera effekterna av avregleringsvågen är egentligen omöjligt eftersom det som finns att utgå ifrån är *olika tolkningar* av vad som hänt på olika områden. Vi kommer här att begränsa oss till de strukturellt konkurrensdugliga industrierna och tillgripa

följande nödlösning: Alfred Kahn och Roger Noll försökte 1988 var och en på sitt håll summera resultatet av avregleringen. Eftersom Kahn är en pragmatiker som knappast är rodd av ideologiskt färgade skönmålningar, eftersom Noll (1988, sid 17) uttryckligen sade sig återge några generaliseringar ”som avspeglar samstämmigheten i forskningslitteraturen”, eftersom de båda författarnas uppfattningar stämmer överens och tycks fånga de väsentliga dragen, så som de framgått av kapitel 6, kan vi med någorlunda gott samvete använda deras summeringar.

Kahn konstaterar (sid xviii) att avregleringen resulterat i ”en explosion av konkurrens” med priskrig, konkurser, oro på arbetsmarknaden och ”andra snabba förändringar i det invanda sättet att göra affärer”. Avregleringen har närmare bestämt (Kahn, 1988, sid xviii–xxii, Noll, 1988, sid 17–18):

- genomgående sänkt kostnader och priser,
- i vissa fall (flyg, långtradare) resulterat i avsevärda prissänkningar,
- i andra fall (telekommunikationer, banker, järnvägar) resulterat i större effekter på prisstrukturen (när korssubventioneringen upphört och priserna anpassats till gränskostnaderna) än på den genomsnittliga prisnivån; landsbygd och småstäder har fått uppleva stigande priser,
- ökat utbudet av pris/kvalitets-kombinationer,
- ökat effektiviteten genom att öka arbetskraftens produktivitet, släppa in nya tekniker och öka kapacitetsutnyttjandet,
- försvagat fackföreningarna och sänkt lönekostnaderna, men skapat fler arbetstillfällen,
- inte haft några negativa effekter på kvaliteten på servicen till små samhällen eller på olycksfrekvensen inom transportindustrierna, men i vissa avseenden (trängsel, förseningar) försämrat kvaliteten på (den billigare) servicen.

”Den allmänna meningen hos den stora majoriteten av ekonomer är, tror jag, att avregleringen har varit en framgång”, skriver Kahn (1988, sid xxii–xxiii), men lägger in en brasklapp: ”Det är, slutligen, nödvändigt att ta med i beräkningen möjligheten att vinsterna av den genom avregleringen lössläppta konkurrensen kommer att visa sig vara tillfälliga – att, som många motståndare till avregleringen hela tiden förutspått, konkurrensen till slut kommer att ta död på sig själv.”

## 8. *Nuet och framtiden*

Att bedöma den amerikanska avregleringsrörelsens utsikter inför 1990-talet är inte lätt. Vad man kan göra är att återge bedömningarna från några av de ekonomer som länge befunnit sig i rörelsens centrala strömfåra. Frågan gäller då dels var Bush-administrationen står, dels var avregleringsrörelsen i största allmänhet står. Dessutom kan man fråga sig om det finns några nya och intressanta (av)regleringstekniker runt hörnet.

### Vad vill Bush?

Frågan om Bush-administrationens ambitioner är fortfarande när detta skrivs, sommaren 1989, ganska öppen. Men låt oss höra vad några av de garvade avregleringskämparna hade att säga i april 1989:

”De få utnämningar av toppadministratörer som Bush hittills har gjort tyder på att han kommer att motsätta sig krav på återreglering”, säger Alfred Kahn. ”Men de tyder också på att han på ett annat sätt än Reagan förstår att avreglering inte betyder att staten inte har en viktig uppgift att fylla, att staten t ex måste bygga ut flygplatser, driva på sökandet efter ny teknik, motverka monopoltendenser. Jag tror att Bush-administrationen, med mina mått mätt, kommer att bli mycket förnuftigare än Reagan-administrationen var.”

”Min personliga uppfattning är att Bush när han arbetade med regleringsfrågorna under Reagan blev avskräckt av den politiska verkligheten”, säger Murray Weidenbaum. ”Han försökte övertyga senatorerna, men lyckades inte. Som den pragmatiska politiker han är vände han då sitt intresse åt andra håll. Om Bush i dag talar om regleringar så handlar det snarast om att bygga ut de sociala regleringarna. I både Reagans och Bushs fall är attityden till de sociala regleringarna en avspiegling av den politiska miljön.

Den utbredda kritiken mot de sociala regleringarna i slutet av 1970-talet gjorde att Reagan kunde agera. I dag är den allmänna opinionen snarast välvilligt inställd till ökad social reglering och ifrågasätter om inte den ekonomiska avregleringen gått för långt.”

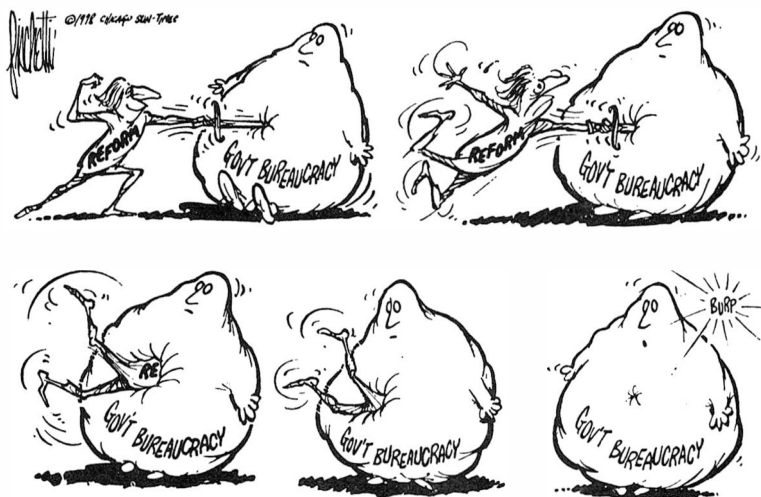
”Vi kan vänta oss en viss återreglering och en mera aggressiv handelspolitik”, tror William Niskanen. ”Det är inte nödvändigtvis Bush-administrationens val, men det finns starka krafter i rörelse i kongressen.”

”Jag tror inte att regleringsfrågorna kommer att vara särskilt viktiga för Bush”, säger Robert Crandall. ”Han kommer att släppa ledarskapet vad gäller dessa frågor till kongressen och det kan få olyckliga konsekvenser eftersom kongressen ofta styrs av kort-siktiga och känslomässiga hänsyn. Jag tror visserligen inte att det blir fråga om någon genomgripande återreglering, men jag tror inte att det kommer att göras några nya framsteg.”

Marvin Kusters menar liksom Weidenbaum att Bush lägger tonvikt på andra frågor enbart därför att tiderna har förändrats. ”Det är ett stort misstag att tro att Bush har ett socialt samvete som Reagan saknade.” Kusters tror emellertid att Bush kan åstadkomma reformer på de sociala regleringarnas område just genom att han visar upp en mera ”social” attityd.

Av de få toppadministratörer Bush tillsatte under de första månaderna efter sitt makttillträde är William Reilly, den nye EPA-chefen som hämtats från Conservation Foundation, det namn som tilldrar sig största intresset. ”Miljövännerna kommer att få mera att säga till om och jag tror att vi får se en effektivare reglering på det området”, säger en hoppfull Kahn. ”Med Reilly i EPA väntar jag mig en period av återupplivad miljöreglering”, säger en dyster Niskanen.

Förhoppningarna/farhågorna om ökad aktivitet på miljöområdet besannades i juni 1989 när Bush lade fram förslag till en ny och skärpt lag mot luftföroreningarna och med *Economists* (7 juni, sid 45) ord ”blev grön”. Upprensningen bland sparbankerna – lagen signerades av Bush i augusti 1989 – betyder enligt *Washington Posts* (*Herald International Tribune*, 15 aug, sid 4) bedömning ”slutet på avregleringen som politiskt mål och slagord”. ”Pendeln svängde långt åt höger i 15 år. Nu svänger den tillbaks.”



© Chicago Sun-Times cartoon by John Fischetti. Reprinted with permission.

## Är avregleringsdagarna över?

I sista numret av *Regulation* hösten 1988 försökte Roger Noll (1988, sid 14, 19–20) bedöma utsikterna för fortsatta reglerings-reformer på 1990-talet. Han tyckte i och för sig att de var goda: Avregleringsrörelsen var tillräckligt bred för att inte kastas till-baks av en eventuell ideologisk pendelrörelse. Motståndet mot reformer borde ha försvagats genom att företag och anställda som gynnats av reformerna vuxit sig starkare och företag och fackföreningar som tidigare skyddats av regleringarna blivit sva-gare. Erfarenheterna av avregleringen hade varit goda och därför borde politikerna vara beredda att gå vidare. Samtidigt måste Noll medge att reformrörelsen gått i snigelfart under Reagans andra mandatperiod. Det kunde förklaras på två sätt. Antingen var reformgenombrottet en engångsföreteelse, som möjliggjordes av den amerikanska ekonomins svaga utveckling på 1970-talet. Eller också berodde uppbromsningen på vissa särdrag hos Reag-an-administrationen – t ex ambitionerna att lasta över så många uppgifter som möjligt från federal till delstatlig nivå och att gyn-na företagsamheten snarare än den ekonomiska effektiviteten. I ett annat sammanhang har Noll (1989, sid 57) noterat att ”ängan tycks ha gått ur rörelsen för regleringsreform ungefär samtidigt som stagflationsperioden tog slut”.

Avregleringsrörelsen befinner sig i en ”stillsam fas”, som Wei-

denbaum uttrycker saken. Avregleringen av transportsektorn och den minskade regleringen av banksektorn har kommit för att stanna. Granskningen av regleringarnas kostnader och intäkter kommer att fortsätta. "Men jag ser inga möjligheter till nya stora framryckningar."

Weidenbaum var ju den som mer än någon annan fäste uppmärksamheten på regleringarnas kostnader. Vad tror han om kostnadsbördan i dag och i morgon?

"Efter en nedbantning i början på 1980-talet började de sociala regleringsorganens budgetar öka igen. Jag tror att den totala kostnaden för regleringarna i dag i reala termer är större än den var på 1970-talet, men tillväxttakten kan fortfarande vara lägre än den var då. Min prognos är att kostnadernas tillväxttakt kommer att accelerera och att den nuvarande kongressen kommer att driva igenom fler regleringar, särskilt på det sociala området."

Niskanen fruktar att regleringarna framöver kommer att få ökad betydelse relativt statens andra instrument för ekonomisk politik. Detta av två skäl: 1. En hel del människor har (visserligen utan orsak) blivit besvikna över avregleringens resultat. 2. Vissa av de instrument staten har till sitt förfogande har blivit oanvändbara. Kongressens möjligheter att gynna olika grupper med statssutgifter har minskat på grund av det stora budgetunderskottet. Skattereformen 1986 skar av några av möjligheterna att gynna grupperna. Kraven från särintressena har inte minskat och blockeringen av utgifts- och skattevägarna kan leda till att regleringsvägen anträds för att tillgodose dessa krav.

"Regleringarna är ingen huvudfråga för folk i dag och reformrörelsen står inte längre i centrum för nationens blickfång", konstaterar Crandall. "Men det pågår stora debatter om regleringen av telekommunikationer och finansiella marknader och de krafter som vill ha mera statsingripande är inte på frammarsch, utom vad gäller miljöskyddet. I det fallet handlar det om dårskap och ödets nycker. Om Exxon fortsätter att stranda fartyg på reven utanför Alaska kommer miljörörelsen att samla en hel del kraft."

Den centrala granskningsprocessen har enligt Crandall kraftigt försvagats genom påtryckningar från kongressen. "Man hör inte mycket talas om den längre. Men dess betydelse har å andra sidan hela tiden överdrivits."

"Avregleringsrörelsen befinner sig nära nog i ett dödläge", anser Kusters. "På vissa områden görs små framsteg, på andra områden

små reträtter. Men ansträngningarna att öka den ekonomiska effektiviteten har haft effekter som når långt bortom den amerikanska ekonomin. Uppfattningen att man bör lita mera på marknaden och prissystemet och mindre på statligt ägande och regleringar har under 1980-talet spridits över hela världen. Till största delen beror det förstås på östekonomiernas misslyckande.”

Att miljö- och konsumentrörelserna åter är på marsch framgick sommaren 1989. Kalifornien tog täten med en radikal luftvårdsplan och en gräsrotsrevolt mot försäkringsbolagen. *Veckans Affärer* rapporterar om att ”Ralph Nader vädrar morgonluft” och om ”en kraftigt växande konsumentopinion, som sammankopplad med miljövägen snabbt sprider sig över hela USA och kan växa sig så stor att den får 1960-talets radikala konsumentrörelse att blekna” (Hökerberg, 1989a, sid 48).

## Nya tekniker

Enligt presidentens ekonomiska rapport 1989 (sid 205–07) är det framför allt två nya tekniker som kan komma att minska behovet av reglering eller förenkla regleringen framöver:

1. ”Delade kapacitetsrättigheter”. Exempel: Det är billigare att bygga en stor ledning för naturgas eller olja än flera små. Men denna ledning behöver inte ägas av ett företag. Flera företag kan äga var sin del. Genom att äganderätten delas mellan flera företag kan det skapas konkurrens i distributionen av naturgas/olja. Tekniken kan även användas inom telekommunikationer och eldistribution.
2. Pristak: Den traditionella regleringen av avkastning och priser kan ersättas med pristak. Företagen får frihet att sätta priser så länge de håller sig under taket. Härigenom får de incitament att producera till lägsta möjliga kostnad. Metoden används bl a inom det brittiska televäsendet. Reglering med hjälp av pristak är enligt Alfred Kahn (intervju) den mest intressanta nya teknik som framkommit de senaste tio åren på de områden där det förekommer både reglering och konkurrens. Han påpekar att FCC i regleringen av AT&T just börjat använda pristak som justeras med hänsyn till utvecklingen av levnadskostnadsindex och produktivitetsförändringar.

## 9. Några goda råd

Några i tid och rum generellt gångbara lärdomar kan knappast formuleras utifrån det amerikanska exemplet. De lärdomar som kan dras på olika håll är självfallet avhängiga de i varje enskilt fall rådande politiska, ekonomiska, sociala, institutionella och teknologiska förutsättningarna. Låt oss ändå höra vilka goda råd de amerikanska ekonomerna utifrån sina erfarenheter har att ge till världen.

Alfred Kahn formulerar den huvudsakliga läxan på ett sätt som kan uppfattas som en paradox: avreglering betyder *inte* mindre statsingripande:

”Det principiella rådet är: tro inte att ni med avreglering eliminerar några av statens roller. Jag är stark anhängare av avreglering, men den ställer krav på staten att göra mera, inte minst för att med kompletterande åtgärder se till så att avregleringen fungerar. Man måste identifiera områden där det står klart att människor kommer att vara tillräckligt skyddade av konkurrensen och röra sig mot avreglering där. Där det finns överhängande risk för monopolmakt måste man skydda konsumenterna genom att reglera.”

”Utgångspunkten måste vara att regleringar genererar både kostnader och intäkter”, säger Murray Weidenbaum. ”Ofta är intäkterna förvånande små och kostnaderna förvånande stora. Det är visserligen en empirisk fråga som måste bedömas i varje enskilt fall. Men det är en allmän tendens att ekonomiska regleringar genererar mera kostnader än intäkter, eftersom de utgör ett ingrepp i konkurrensen.”

Weidenbaum understryker också att staten måste vara på sin vakt mot monotendenser. Den amerikanska avregleringen av flyget, exempelvis, ledde till förslappad vaksamhet mot monotendenser när antitrustbevakningen flyttades från justitie- till

transportdepartementet. Följden blev en våg av sammanslagningar och konkurrensen blev mindre än väntat. ”Om man eliminerar konkurrens samtidigt som man eliminerar regleringar ersätter man reglering med monopol och det ligger inte i konsumenternas intresse.”

När det gäller miljöregleringar bör man enligt Weidenbaum vända blicken åt andra håll där regleringarna fungerar effektivare än i USA. Särskilt vill han peka på England och Västtyskland, där juristernas roll i hanteringen minimerats.

William Niskanen poängterar att det avgörande ur europeiskt perspektiv är EG och 1992:

”Om Bryssel tar initiativ för att fastställa gemensamma regler kommer den politiska processen av harmonisering av regleringarna inom gemenskapen att leda till minskad reglering i vissa länder och ökad i andra – och troligen kommer den genomsnittliga regleringsnivån att höjas. Om Bryssel inte tar något initiativ – och alltså en tysk produkt som säljs i Frankrike kommer att vara underställd tyska regler – kommer konkurrensprocessen att kraftigt disciplinera och minska regleringarna i Europa.”

Robert Crandall framhåller två viktiga erfarenheter av reglering och avreglering:

För det första är det kostsamt med statsingripanden på marknader som är konkurrensdugliga i syfte att ge politiska fördelar åt vissa grupper. Telekommunikationerna är ett klassiskt exempel där det tekniska framåtskridandet bromsades på grund av att man vidmakthöll statlig kontroll för att förse folk på landsbygden med billig service. ”Det politiska priset för avregleringen här i USA är att priserna stigit mer på landsbygden än i städerna. Men det är förmodligen i sin ordning, med tanke hur kostnaderna i verkligheten fördelar sig.”

För det andra var de organiserade arbetarna den grupp som mest gynnades av de ekonomiska regleringarna och som därmed förlorade mest på avregleringen. ”Den amerikanska arbetarrörelsen är splittrad och vissa fackföreningar hade lyckats skaffa sig avsevärda fördelar på allmänhetens bekostnad. I länder – som t ex Sverige – där arbetarrörelsen är mera sammanhållen och det inte finns så väldiga löneskillnader mellan olika grupper kommer

avreglering inte att betyda sådana lönesänkningar som vi fick se i USA. Men avreglering betyder ökad effektivitet i användningen av arbetskraften och därmed minskar antalet arbetare som behövs för att framställa en viss produktion.”

Crandall ser kommunikationssektorn som ett nyckelområde för avreglering eftersom den i så hög grad svarar för input till andra industrier och därför bör tillåtas att utvecklas teknologiskt så snabbt som möjligt.

Marvin Kusters pekar på exempel från andra länder – telefon-systemet i England, transportsektorn på Nya Zeeland. De enda generella råd han vill ge är: ”Sök efter mera marknadsorienterade lösningar. Lyft fram och vrid och vänd på regleringsfrågorna för en bred publik, så som vi gjorde i fallet med flyget i USA.”

I koncentrat lyder alltså de amerikanska ekonomernas budskap ungefär så här: Reglering av konkurrensdugliga industrier drar stora kostnader. Avreglering innebär emellertid inte rätt och slätt att staten kan dra sig tillbaks – den måste åtminstone hålla vakt mot monopolen.

# Noter

<sup>1</sup> Författaren vill tacka Janerik Larsson och Jan Herin, SAF, för hjälp med bl a litteraturskaffning, samt Lars Jonung, Handelshögskolan i Stockholm, Lennart Jörberg, Olle Krantz, Carl-Axel Olsson, Lars Petersson och Thomas Thorburn, Ekonomisk-historiska institutionen i Lund, för synpunkter på manuskriptet.

<sup>2</sup> Att avregleringsvågen lagt sig innebär inte att lugnet lägrat sig över regleringsområdet. Eftersom vissa avsnitt i denna skrift är aktualitets- och rent av framtidsbetonade – och snabbt kan bli överspelade – bör det påpekas att manuskriptet tillkommit i juli och "putsats" i september 1989.

<sup>3</sup> En extern effekt innebär att en aktörs (företag eller hushåll) produktion eller konsumtion påverkar andra aktörers nytta eller produktion utan att denna påverkan blir föremål för ekonomisk ersättning. Effekten kan vara gynnsam eller ogynnsam. Ett standardexempel på en gynnsam effekt är när biodlarens bin pollinerar äppelblommorna i grannens fruktträdgård. Ett standardexempel på en ogynnsam extern effekt är när ett företag förorenar ett vattendrag och därigenom försämrar andra människors och företags möjlighet att använda vattnet för bad, fiske eller som råvara. Om vattnet är allmän egendom kan företaget på så sätt åsamka andra aktörer kostnader utan att själv drabbas av ökade kostnader.

<sup>4</sup> De sociala regleringarna är alltså, för att anknyta till en i svensk debatt vanlig distinktion (jfr Söderström, 1986, sid 33–34), mera "marknadskonforma", medan de ekonomiska regleringarna är mera konkurrens-  
hämmande.

<sup>5</sup> Den som är intresserad av en systematisk genomgång – utan begränsning bakåt i tiden – hänvisas till Mitnick (1980, sid 79–241). Den som är intresserad av stadie- och livscykelteorier om regleringar och regleringsorgan hänvisas till samma källa (sid 34–78).

<sup>6</sup> Wilsons byråkratttyper har en hel del gemensamt med den typologi som Anthony Downs utvecklade på 1960-talet och som Barry Mitnick (1960, sid 51, 66–68) använt sig av. Här finns "klättrare", "bevarare", "förespråkare", "lojalister", "seloter" och "statsmän". Vad alla dessa typer ägnar sig åt framgår väl i någon mån av etiketterna.

<sup>7</sup> Se Blankarts (1983, sid 159) sammanfattning av ett opublicerat papper från 1981 av Frey & Pommerehne.

<sup>8</sup> En genomgång av alla tänkbara fördelar med incitament respektive direktiv samt fördelar och nackdelar med olika incitamentstekniker (skatter, avgifter, subventioner, utsläppsrättigheter) och regler/normer finns i Mitnick (1980, sid 350–56, 368–88, 391–95, 401–07).

<sup>9</sup> En genomgång av den mera teoretiska litteraturen från slutet av 1950-talet till slutet av 1970-talet finns i Joskow & Noll (1981).

<sup>10</sup> Breyer (1982, sid 321–40) har själv analyserat den betydelse Kennedys utskottsförhör hade för den process som ledde fram till avregleringen av flyget.

<sup>11</sup> Tillväxttakten hade minskat från plus 2,6 till minus 0,6 procent per år, alltså minskat med 3,2 procent, och ”den juridiska och mänskliga miljön” hade svarat för minus 0,4 procent.

<sup>12</sup> Exempelvis Noll & Owen (1983a) och Kusters (1983) går igenom en del argument.

<sup>13</sup> Hur det gick med de resterande 30 regleringarna är obekant.

<sup>14</sup> Resterande 184 förslag var egentligen undantagna från exekutivordern och underställdes OMB i informationssyfte.

<sup>15</sup> Den förra beräknades rädda 12 liv per år till en kostnad av 93 miljoner dollar per liv, den senare 1 300 liv per år till en kostnad av 100 000 dollar per liv.

- Alexis, Marcus, (1982), "The Applied Theory of Regulation: Political Economy at the Interstate Commerce Commission", *Public Choice*, vol 39.
- Alexis, Marcus, (1983), "The Political Economy of Federal Regulation of Surface Transportation", i Noll & Owen.
- Bailey, Elisabeth, (1982), "Deregulation of Contestable Markets. Application of Theory to Public Policy", i Gies & Sichel.
- Bailey, Elisabeth & Baumol, William, (1984), "Deregulation and the Theory of Contestable Markets", *Yale Journal on Regulation*, nr 2.
- Baily, Martin Neil, (1989), "Summary of the Papers", i Baily & Winston.
- Baily, Martin Neil & Winston, Clifford (eds), (1989), *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics 1989*, Brookings, Washington, D C.
- Barke, Richard & Riker, William, (1982), "A Political Theory of Regulation with Some Observations on Railway Abandonments", *Public Choice*, vol 39.
- Barnekov, Christopher, (1983), "The Track Record", *Regulation*, nr 1.
- Baumol, William, Panzar, John & Willig, Robert, (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego.
- Becker, Gary, (1983), "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, aug.
- Blankart, Charles, (1983), "The Contribution of Public Choice to Public Utility Economics – a Survey", i Finsinger, Jörg (ed), *Public Sector Economics*, MacMillan, London & Basingstoke.
- Breutigam, Ronald & Hubbard, Glenn, (1986), "Natural Gas: The Regulatory Transition", i Weiss & Klass.
- Breyer, Stephen, (1982), *Regulation and Its Reform*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. & London.
- Breyer, Stephen & MacAvoy, Paul, (1987), "Regulation and Deregulation", *The New Palgrave Dictionary of Economics*, vol 4, Macmillan Press Limited.
- Brock, Gerald, (1986), "The Regulatory Change in Telecommunications: The Dissolution of AT&T", i Weiss & Klass.
- The Business Roundtable & Arthur Andersen & Co, (1981), "Cost of Government Regulation Study", i Gatti.
- Butler, Richard & Huston, John, (1989), "How Contestable Are Airline Markets?", *Atlantic Economic Journal*, nr 2.

- Carron, Andrew, (1983), "The Political Economy of Financial Regulation", i Noll & Owen.
- Christiansen, Gregory & Haveman, Robert, (1984), "The Reagan Administration's Regulatory Relief Effort: A Mid-Term Assessment, i Eads & Fix (1984a).
- Crandall, Robert, (1981), "Has Reagan Dropped the Ball?", *Regulation*, sept/okt.
- Crandall, Robert, (1982), "The Environment", *Regulation*, jan/feb.
- Crandall, Robert, (1983), "Deregulation: The U S Experience", *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*.
- Crandall, Robert, (1988a), "Surprises from Telephone Deregulation and the AT&T Divestiture", *American Economic Review*, nr 2.
- Crandall, Robert, (1988b), "Telecommunications Policy in the Reagan Era", *Regulation*, nr 3.
- Danielsen, Albert & Kammerschen, David, (1984), "Economic Regulation: Old Wine in New Bottles", i Rhoads Foster, J m fl (eds), *Regulatory Reform. The State of the Regulatory Art. Emerging Concepts and Procedures*, Institute for Study of Regulation, Washington, D C.
- DeLong, James, m fl, (1981), "Defending Cost-Benefit Analysis. Replies to Steven Kelman", *Regulation*, mars/april.
- DeMuth, Christopher, (1980), "The White House Review Programs", *Regulation*, jan/feb.
- DeMuth, Christopher, (1982), "A Strong Beginning on Reform", *Regulation*, jan/feb.
- DeMuth, Christopher, (1983), "What is Regulation?", i Zeckhauser, Richard J & Leebaert, Derek (eds), *What Role for Government? Lessons from Policy Research*, Duke Press Policy Studies, Durham, N C.
- Denison, Edward, (1979), *Accounting for Slower Economic Growth. The United States in the 1970s*, Brookings, Washington, D C.
- Derthick, Martha & Quirk, Paul (1985), *The Politics of Deregulation*, Brookings, Washington, D C.
- Eads, George, (1981a), "Harnessing Regulation. The Evolving Role of White House Oversight", *Regulation*, maj/juni.
- Eads, George, (1981b), "Research in Regulation: Past Contributions and Future Needs", i Ferguson, Allen (ed), *Attacking Regulatory Problems: An Agenda for Research in the 1980s*, Ballinger, Cambridge, Mass.
- Eads, George & Fix, Michael, (1982), "Regulatory Policy", i Palmer, John & Sawhill, Isabel (eds), (1982), *The Reagan Experiment*, Urban Institute Press, Washington, D C.
- Eads, George & Fix, Michael (eds), (1984a), *The Reagan Regulatory Strategy. An Assessment*, Urban Institute Press, Washington, D C.
- Eads, George & Fix, Michael, (1984b), *Relief or Reform? Reagan's Regulatory Dilemma*, Urban Institute Press, Washington, D C.
- Economic Report of the President 1988*, U S Government Printing Office, Washington, D C.
- Economic Report of the President 1989*, U S Government Printing Office, Washington, D C.

- Ferguson, Allen & Weidenbaum, Murray, (1981), "The Problem of Balancing the Costs and Benefits of Regulation: Two Views", i Gatti.
- Fiorina, Morris & Noll, Roger, (1979), "Majority Rule Models and Legislative Elections, *Journal of Politics*, nr 4.
- Fromm, Gary (ed), (1981), *Studies in Public Regulation*, MIT Press, Cambridge, Mass & London.
- Fusfeld, Daniel, (1980), "Some Notes on the Opposition to Regulation", *Journal of Post Keynesian Economics*, nr 3.
- Gatti, James, (1981), "An Overview of the Problem of Government Regulation", i Gatti.
- Gatti, James (ed), (1981), *The Limits of Government Regulation*, Academic Press, New York.
- Geller, Henry, (1982), "Telecommunications", *Regulation*, jan/feb.
- Gellhorn, Ernest, (1982), "Antitrust and Trade Regulation", *Regulation*, jan/feb.
- Gies, Thomas & Sichel, Werner (eds), (1982), *Deregulation: Appraisal Before the Fact*, University of Michigan.
- Graham, David & Kaplan, Daniel, (1982), "Airline Deregulation IS Working", *Regulation*, maj/juni.
- Hahn, Robert & Hester, Gordon, (1987), "The Market for Bads. EPA's Experience with Emissions Trading", *Regulation*, nr 3/4.
- Haraf, William, (1988), "Bank and Thrift Regulation", *Regulation*, nr 3.
- Hubbard, Glenn & Weiner, Robert, (1986), "Petroleum Regulation and Public Policy", i Weiss & Klass.
- Hökerberg, Jan, (1989a), "Konsumentrevolt på väg", *Veckans Affärer*, nr 35, 31 aug.
- Hökerberg, Jan, (1989b), "Tre jättar tar över allt när krisbolagen slås ut", *Veckans Affärer*, nr 17/18, 27 april.
- Joskow, Paul & Noll, Roger, (1981), "Regulation in Theory and Practice: An Overview", i Fromm.
- Kahn, Alfred, (1982), "The Political Feasibility of Regulatory Reform. How Did We Do It?", i Graymer, LeRoy & Thompson, Frederick (eds), *Reforming Social Regulation. Alternative Public Policy Strategies*, Sage Publications, Beverly Hills, London, New Dehli.
- Kahn, Alfred, (1983a), "Deregulation and Vested Interests: The Case of Airlines", i Noll & Owen.
- Kahn, Alfred, (1983b), *The Passing of the Public Utility Concept: A Reprise*, National Economic Research Associates, maj.
- Kahn, Alfred, (1984), "The Uneasy Marriage of Regulation and Competition", *Telematics*, nr 5.
- Kahn, Alfred, (1985), *The Macroeconomic Consequences of Sensible Microeconomic Policies*, National Economic Research Associates.
- Kahn, Alfred, (1988a), *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*, vol I, MIT Press, Cambridge, Mass & London.
- Kahn, Alfred, (1988b), "I Would Do It Again", *Regulation*, nr 2.
- Kahn, Alfred, (1988c), "Surprises of Airline Deregulation", *American Economic Review*, nr 2, maj 1988.

- Kaletsky, Anatole, (1989), "Big Birds Back in American Skies", *Financial Times*, 25 feb.
- Kalt, Joseph, (1983), "The Creation, Growth, and Entrenchment of Special Interests in Oil Price Policy", i Noll & Owen.
- Kaplan, Daniel, (1986), "The Changing Airline Industry", i Weiss & Klass.
- Keeler, Theodore, (1984), "Theories of Regulation and the Deregulation Movement", *Public Choice*, vol 44.
- Kelman, Steven, (1981), "Cost-Benefit Analysis – An Ethical Critique", *Regulation*, jan/feb.
- Kosters, Marvin, (1979), "Counting the Costs", *Regulation*, juli/aug.
- Kosters, Marvin, (1982), "Government Regulation: An Overview of Developments and Reform Policies", i Stoffaes.
- Kosters, Marvin, (1983), "Government Regulation: Present Status and Need for Reform", i Wachter & Wachter.
- Kosters, Marvin & Eisenach, Jeffrey (1982), "Is Regulatory Relief Enough?", *Regulation*, mars/april.
- Kupfer, Andrew, (1989), "Bob Allen Rattles the Cages of AT&T", *Fortune*, juni.
- Kuttner, Robert, (1989), "Plane Truth", *The New Republic*, 17 & 24 juli.
- Labich, Kenneth, (1989), "Should Airlines Be Reregulated?", *Fortune*, juni.
- Leone, Robert, (1984), "Regulatory Relief and the Automobile Industry", i Eads & Fix (1984a).
- Levine, Michael, (1981), "Revisionism Revisited? Airline Deregulation and the Public Interest", *Journal of Law and Contemporary Problems*.
- Mabley, Robert & Strack, Walter, (1982), "Deregulation – A Green Light for Trucking Efficiency", *Regulation*, juli/aug.
- MacAvoy, Paul, (1979), *The Regulated Industries and the Economy*, W W Norton Co, New York.
- McKenzie, Richard & Macaulay, Hugh, (1980), "A Bureaucratic Theory of Regulation", *Public Choice*, vol 35.
- McKenzie, Richard & Shughart II, William, (1987), "Deregulation and Air Travel Safety", *Regulation*, nr 3/4.
- Maxey, Margaret, (1985), "Introduction", i Maxey, Margaret & Kuhn, Robert (eds), *Regulatory Reform. New Vision or Old Curse?*, Praeger, New York.
- Miller III, James, (1977), "Lessons of the Economic Impact Statement Program", *Regulation*, juli/aug.
- Miller III, James, (1980), "Occupational Safety and Health Administration", *Regulation*, nov/dec.
- Miller, Thomas, (1989), "Is Deregulation Working?", *Public Opinion*, mars/april.
- Mitnick, Barry, (1980), *The Political Economy of Regulation. Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*, Columbia University Press, New York.

- Moore, Thomas Gale, (1982a), "The Applied Theory of Regulation: Political Economy at the Interstate Commerce Commission", *Public Choice*, vol 39.
- Moore, Thomas Gale, (1982b), "Transportation", *Regulation*, jan/feb.
- Moore, Thomas Gale, (1983a), "Rail and Truck Reform – the Record So Far", *Regulation*, nov/dec.
- Moore, Thomas Gale, (1983b), "The Reagan Deregulation Program: An Assessment", i Stubblebine & Willett.
- Moore, Thomas Gale, (1986), "Rail and Trucking Deregulation", i Weiss & Klass.
- Moore, Thomas Gale, (1988), "Transportation Policy", *Regulation*, nr 3.
- Morrall III, John, (1986), "A Review of the Record", *Regulation*, nov/dec.
- Morrison, Steven & Winston, Clifford, (1986), *The Economic Effects of Airline Deregulation*, Brookings, Washington, D C.
- Morrison, Steven & Winston, Clifford, (1987), "Empirical Implications and Tests of the Contestability Hypothesis", *Journal of Law and Economics*, nr 1.
- Morrison, Steven & Winston, Clifford, (1989), "Enhancing the Performance of the Deregulated Air Transport System", i Baily & Winston.
- Nager, Glen, (1982), "Bureaucrats and the Cost-Benefit Chameleon", *Regulation*, sept/okt.
- Niskanen, William, (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago & New York.
- Niskanen, William, (1988), *Reaganomics. An Insider's Account of the Policies and the People*, Oxford University Press, New York & Oxford.
- Niskanen, William, (1989), "A Reflection on Bureaucracy and Representative Government", Paper Prepared for a Conference on The Budget Maximizing Bureaucrat: The Empirical Evidence, University of Montreal.
- Noll, Roger, (1983), "The Political Foundations of Regulatory Policy", *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*.
- Noll, Roger, (1988), "Regulation After Reagan", *Regulation*, nr 3.
- Noll, Roger, (1989), "Comments and Discussion", i Baily & Winston.
- Noll, Roger & Owen, Bruce, (1983a), "Conclusion: Economics, Politics, and Deregulation", i Noll & Owen.
- Noll, Roger & Owen, Bruce, (1983a), "The Political Economy of Deregulation: An Overview", i Noll & Owen.
- Noll, Roger & Owen, Bruce (eds), (1983a), *The Political Economy of Deregulation. Interest Groups in the Regulatory Process*, American Enterprise Institute, Washington, D C, & London.
- Noll, Roger & Own, Bruce, (1983a), "The Predictability of Interest Group Arguments", i Noll & Owen.
- Noll, Roger & Owen, Bruce, (1983b), "What Makes Reform Happen?", *Regulation*, mars/april.

- Olson, Mancur, (1982), "A Political Theory of Regulation with Some Observations on Railway Abandonments. A Comment", *Public Choice*, vol 39.
- Olson, Walter, (1984), "Where's the Reform?", *Regulation*, mars/april.
- Panzar, John, (1983), "Regulatory Theory and the U S Airline Experience", *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*.
- Peltzman, Sam, (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, nr 2.
- Peltzman, Sam, (1981), "Current Developments in the Economics of Regulation", i Fromm.
- Peltzman, Sam, (1989), "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation", i Baily & Winston.
- Phillips Jr, Charles, (1983), "The Changing Environment of Public-Utility Regulation: An Overview", i Danielsen, Albert & Kamerschen, David (eds), *Current Issues in Public-Utility Economics. Essays in Honor of James C Bonbright*, Lexington Books, Lexington, Mass & Toronto.
- Policies for the Deregulated Industry. A Special Study*, (1988), Congress of the United States, Congressional Budget Office, Washington, D C.
- Posner, Richard, (1974), "Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, nr 1.
- Reynolds, Larry, (1981), "Foundations of an Institutional Theory of Regulation", *Journal of Economic Issues*, nr 3.
- Scalia, Antonin, (1982), "Regulatory Review and Management", *Regulation*, jan/feb.
- Scherer, F M, (1983), "Regulatory Dynamics and Economic Growth", i Wachter & Wachter.
- Scott, Kenneth, (1982), "Financial Institutions", *Regulation*, jan/feb.
- Simon, Michael, (1979), "What We Did", *Regulation*, juli/avg.
- Solow, Robert, m fl, (1981), "Defending Cost-Benefit Analysis. Replies to Steven Kelman", *Regulation*, mars/april.
- Stelzer, Irwin, (1989), "Unions Fly High", *The American Spectator*, juli.
- Stigler, George, (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, nr 1.
- Stigler, George, (1981), "Comment", i Fromm.
- Stoffaes, Christian (ed), (1982), *The Political Economy of the United States*, North Holland, New York, Amsterdam, Oxford.
- Stroup, Richard, (1988), "Environmental Policy", *Regulation*, nr 3.
- Stubblebine, Craig & Willett, Thomas (eds), (1983), *Reaganomics. A Midterm Report*, ICS Press, San Francisco.
- Söderström, Hans Tson (utg), (1986), *Konjunkturrådets rapport 1986, - Nya spelregler för tillväxt*, Stockholm.
- Tietenberg, T H, (1986), "Uncommon Sense: The Program to Reform Pollution Control Policy", i Weiss & Klass.
- Tollison, Robert, (1983), "Difficulties Facing Regulatory Reform", i Stubblebine & Willett.
- Ulmer, Melville, (1980), "The Swelling Spectre of Government", *Journal of Post Keynesian Economics*, nr 3.

- Viscusi, Kip, (1986), "Reforming OSHA Regulation of Workplace Risks", i Weiss & Klass.
- Wachter, Michael & Wachter, Susan (eds), (1983), *Toward a New U S Industrial Policy?*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Weidenbaum, Murray, (1978), "On Estimating Regulatory Costs", *Regulation*, maj/juni.
- Weidenbaum, Murray, (1980a), "The Changing Nature of Government Regulation of Business", *Journal of Post Keynesian Economics*, nr 3.
- Weidenbaum, Murray, (1980b), "Energy Regulation", *Regulation*, nov/dec.
- Weidenbaum, Murray, (1981), "An Overview of Government Regulation", i Gatti.
- Weidenbaum, Murray, (1984), "Regulatory Reform under the Reagan Administration", i Eads & Fix (1984a).
- Weidenbaum, Murray, (1988), "Freedom from Government", *Washington University Magazine*, nr 2.
- Weingast, Barry & Moran, Mark, (1982), "The Myth of Runaway Bureaucracy. The Case of the FTC", *Regulation*, maj/juni.
- Weiss, Leonard (1986), "Introduction: The Regulatory Reform Movement", i Weiss & Klass.
- Weiss, Leonard & Klass, Michael (eds), (1986), *Regulatory Reform. What Actually Happened*, Little, Brown & Co, Boston & Toronto.
- White, Lawrence, (1986), "The Partial Deregulation of Banks and Other Depository Institutions", i Weiss & Klass.
- Wilson, James, (1980), "The Politics of Regulation", i Wilson, James (ed), *The Politics of Regulation*, Basic Books, New York.
- Yandle, Bruce & Young, Elisabeth, (1986), "Regulating the Function, Not the Industry", *Public Choice*, vol 51.







Den amerikanska rörelsen för avreglering och regleringsreformer sköt fart i mitten av 1970-talet och kulminerade åren 1978-81. De mest spektakulära avregleringarna — av flyg och landtransporter — genomfördes under Jimmy Carters tid vid makten. Ronald Reagan fick en flygande start, men tappade ganska snart initiativet. Sedan dess har avregleringsrörelsen avstannat. De ekonomer som spelade en pådrivande roll räknar i dag med att framtiden snarare kommer att innebära förnyad utbyggnad än fortsatt borttagande av regleringsnätet.

Att den stora avregleringsvågen i USA lagt sig innebär emellertid inte att den uttömt sin kraft. Som så ofta når dyningarna från Nordamerika andra kontinenter med flera års fördröjning och det är väl närmast från den synpunkten som "urvågen" har sitt intresse. I en europeisk/svensk avregleringsdebatt som befinner sig i en tidigare fas finns det all anledning att begrunda de amerikanska erfarenheterna — och den här boken bidrar med viktig kunskap som kan vidga debatten.

Benny Carlson, fil. dr, är verksam vid ekonomisk-historiska institutionen vid Lunds universitet.

