

5 Sammanfattning och slutsatser – Avregleringens rationalitet och styrelseskick

Hegels idé om historiens list skulle kunna illustreras med berättelsen om hur försöken med att klara höga sysselsättnings- och välfärdsambitioner slutade i en avreglering av kreditmarknaden. Utgångspunkten var överbrygningspolitiken, en speciell svensk ekonomisk-politisk strategi för att "hoppa över" den kraftiga lågkonjunktur som drabbade hela Västeuropa från 1974/75 och framåt. Syftet var att med produktionsstöd och skattesubventioner hålla den inhemska efterfrågan uppe, och därmed produktion och sysselsättning, i väntan på att konjunkturerna vände utomlands. Istället för uppgång följde emellertid en ny oljeprischock med kostnadskris och bytesbalansproblem som följde. Sverige fick börja låna för att täcka ökande underskott. Den växande utlandsskulden och budgetunderskottet blev sedan grunden för statsmakternas strävan att skapa en marknad för statspapper utanför bankerna. Denna strävan och den nya marknadens tillväxt krockade med den existerande kreditregleringen. Ökade krav på statskuldspolitiken fick effekter på kreditmarknaden.

Det som i utgångsläget var ett försök att stödja socialdemokratisk sysselsättningspolitik (om än i borgerlig tappning mellan åren 1976 och 1982) slutade med nedmonteringen av ett annat inslag av klassisk socialdemokratisk politik, regleringen av kapitalet. I det perspektivet kan avregleringen ses som en icke avsedd konsekvens av politiskt agerande i en helt annan fråga. Om politiken betraktas från ett sådant perspektiv kanske rationaliteten kan ifrågasättas. Men aktörerna bakom reformen hade andra mål för ögonen.

5.1 Långsiktig plan eller begränsad rationalitet?

Inledningsvis ställdes frågan om kreditavregleringen skall ses som utfallet av en genomtänkt långsiktig strategi eller om händelserna skall tolkas som resultatet av ett begränsat rationellt handlande. Ser vi på ingressen här ovan och rekapitulerar hur hela beslutsprocessen såg ut från tidigt 1980-tal, leds inte tanken till någon beslutsfattare som reformerade kreditmarknaden utifrån en i förväg iordningsställd långsiktig plan. Riksbanken, som ansvarade för kredit- och penningpolitiken, hade att reagera på Finansdepartementets strävanden att finansiera budgetunderskottet. Framväxten av en andrahandsmarknad för stats- och riksobligationer låg delvis utanför Riksbankens kontroll, den pusselbiten hjälpte bl.a. Riksgäldskontoret och Finansdepartementet till att lägga. Framväxten av en sådan marknad blev emellertid sedan ett skäl som Riksbanken anförde för att avregleringen både var möjlig och nödvändig.

Även om perioden efter 1982 generellt sett präglades av lättnader i regleringssystemet så var det ingen kontinuerlig och systematisk process. De ledande på Riksbanken – riksbankschef och riksbanksdirektörer – ger uttryck för att de tidigt hyste föreställningar om att kreditregleringarna borde monteras ned, riktningen var klar. Men det fanns inte någon detaljerad plan eller idé om hur de små stegen dit skulle haka i varandra. De prövade sig fram, det ena steget gav det andra. Av- och påregleringar växlade under den inledande fasen. Beslutsprocessen stämmer i vissa avseenden överens med beslutsmodeller som betonar att målen är rikttningsanvisningar, att man undviker stora radikala lösningar för att i stället genomföra stegvisa små förändringar där lösningarna är acceptabla (snarare än optimala) i ljuset av de vaga målen.³⁴² Den mer oordnade bilden av beslutsprocessen framhävs när man ser på en längre kedja av beslut. I en politisk process med många aktörer drar de olika krafterna åt olika håll varvid det slutliga resultatet kan te sig ogenomtänkt och planlöst. Men i ett spel mellan olika aktörer kan slutresultatet förvisso bli

³⁴² Jfr Enderud 1976, 103ff, 181 där denne beskriver Lindbloms muddling-through-modell, som dock är långt mer anarkistisk än de beslut som beskrivits här.

överraskande trots att aktörerna agerar fullt rationellt. Bilden blir också något annorlunda om vi studerar ett enskilt beslut.

Här har den s.k. novemberrevolutionen 1985 – utlåningsregleringens avskaffande – granskats mer i detalj vilket givit möjlighet att närmare studera hur beslutsfattarna argumenterat och vilket beslutsunderlag som de använt sig av. Den verkliga huvudaktören var riksbanksledningen. Riksbanksfullmäktige fattade visserligen det formella beslutet om kreditavreglering, efter vederbörligt samråd med Finansdepartementets ledning. Det tycks emellertid ha varit Dennis och Riksbankens ledande tjänstemän som varit den drivande kraften, vid det här tillfället liksom tidigare under perioden från 1982.

På många punkter agerade riksbanksledningen med överblick, målmedvetenhet och goda argument. De irrationella drag och begränsningar som ingick i beslutsprocessen skall inte överdrivas utan bör ses just mot bakgrund av att aktörerna kan beskrivas som i grunden rationella. Det var således ingen slumpmässig process där de ansvariga enbart reagerade på yttre stimuli eller plockade argument som för stunden passade ihop med de handlingar man utförde.³⁴³ Genom att det formellt var en riksbanksfråga kunde Riksbanken agera på egen hand utan att behöva involvera andra aktörer. Planerna på att genomföra en slutlig avreglering sattes på pränt i slutet av 1984 när kreditpolitiken för nästkommande år lades fast. En arbetsgrupp, den s.k. ÖKV-gruppen, tillsattes vars arbete gick ut på att utreda utlåningsregleringens eventuella avskaffande. Under våren informerades Finansdepartementets ledning om planerna. En första rapport innehållande ett tiotal promemorior presenterades internt i slutet av maj 1985. För att få ett grepp om de effekter en avreglering skulle få, försökte de beräkna storleken av den grå marknaden och hur kreditmarknaden skulle reagera på ett avskaffande. Bankföreningen tillfrågades om storleken av de krediter som bankerna förmedlade vid sidan av regleringen. Med hänvisning till den norska kreditavregleringen och dess effekter ställde finansminister Feldt kritiska frågor till

³⁴³ Det är således inget anarkistiskt beslut. Jfr Enderud 1976, 112ff för en beskrivning av den mest extrema formen som ibland kallas Garbage Can, soptunnemodellen. Tanken här är att olika beslutssituationer, problem, lösningar och deltagare kopplas samman mer eller mindre slumpartat. För en kritik av den modellens teoretiska fundament, se Rasch 1989.

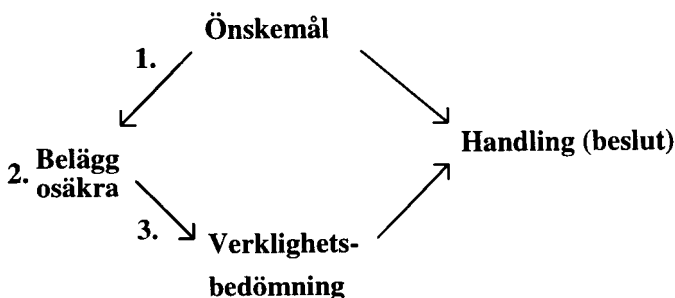
riksbanksledningen om de kunde klara en eventuell kreditexpansion. Effekterna av den norska avregleringen studerades också, även om detta inte nödvändigtvis drevs fram av Feldts frågor. De norska erfarenheterna diskuterades redan i maj.

De argument för en avreglering som officiellt anfördes var i huvudsak tre: Att behovet av utlåningsreglering minskat på grund av den nya kreditmarknaden; att de existerande regleringarna förlorat i effektivitet och att de skapade snedvridningar på kreditmarknaden med en framväxande grå marknad som följd. Den kreditexpansion som skulle visa sig beräknades delvis bestå i överflyttningar från den grå till den reguljära marknaden. Till skillnad från normmännen som inte kunde bemöta ökad kreditefterfrågan med räntehöjningar hade den svenska Riksbanken utarbetat en räntetrappa som beräknades motverka bankernas önskan att låna i Riksbanken när trycket ökade. Till detta fogades också ett höjt kassakrav.

Till planläggningen och argumentationen kan fogas ett strategiskt skickligt drag, att vänta med beslutet till efter valet 1985. De ledande förespråkarna för en avreglering – hit hörde också finansminister Feldt och statsekreterare Erik Åsbrink på Finansdepartementet – insåg att planerna kunde sättas i verket först efter det att Gunnar Sträng avgått från posten som riksbanksfullmäktiges ordförande. Efter valet gick just nämnde Åsbrink in på posten som ordförande varvid fältet var fritt för att sjösätta reformen. Idén att forcera fram ett beslut utan förankring verkar fullt rationellt om de uppfattade omgivningen som kritisk.

Så långt kommet kan beslutsfattarens agerande således uppfattas som ovanligt genomtänkt jämfört med många av de beslut som dagligen fattas under hård stress och med svagt beslutsunderlag. Som läsaren redan lagt märke till var emellertid beslutet i flera avseenden långt ifrån oproblematiskt. Vi kan utgå från den figur som lanserades redan i inledningen men lägga in några hinder på vägen. De belägg som har stått till buds i den här studien är långtifrån tillfredsställande, men ändå tillräckliga för att åtminstone på några punkter diskutera rationaliteten i Riksbankens agerande.

Figur 5.1 Modell över begränsat rationellt handlande



Begränsades informationsinhämtningen av en övertygelse om avregleringens nödvändighet på grund av ideologi, sociala normer eller andra sidosordnade motiv? Vid sidan av de officiella motive-ringarna såg vi att det existerade flera andra motiv: Att vissa banker direkt hotades av de hårda utlåningsreglerna, att Riks-banken internt ville renodla sina uppgifter samt upprätta en som de upplevde försämrade legitimitet. Även om det drogs igång en avsevärd utredningsapparat var det heller aldrig frågan om någon förutsättningslös sådan. Frågan var inte om, utan hur och när avregleringen skulle genomföras och vilka effekterna skulle bli. Av intervjuerna att döma fanns dessutom en betydligt större värdegemenskap med de finansiella marknadernas aktörer än med andra intressen. Det fanns en förståelse för bankernas synpunkter. Elitundersökningens material bekräftar också att det ideologiska hemvistet torde ha underlättat en avreglering. Till detta kommer också den sociala norm av hemlighållande som torde ha begränsat möjligheterna till informationsinhämtande. Selektivt sökande efter information leder till osäker kunskap.

2. Var beläggen osäkra? I viktiga avseenden tvingades Riksbanken förlita sig på kreditinstitutens uppgifter, samtidigt som dessa givetvis hade intresse av att få statsmakterna att lyfta bort regleringarna. De beräkningar som gjordes av den grå marknaden vilade på föråldrade uppgifter samtidigt som prognoserna för hur kreditmarknaden skulle reagera slog slint. Den kreditexpansion som kom var långt mer än en överflyttning av krediter från den

grå till den reguljära marknaden. De antaganden som gjordes för att beräkna effekterna (exempelvis var jämviktsräntan antogs ligga) riskerar att kraftigt ha underskattat den uppdämda kredit efterfrågan. Förmågan att kunna motverka en kreditexpansion missbedömdes troligen också, bland annat beroende på antaganden om vad Finansdepartementet ville eller kunde göra.

3. Tog beslutsfattaren till vara den relevanta information som faktiskt fanns att tillgå? Här finns en risk att de blundade för information som inte riktigt pekade i den riktning man önskade. Även om utredaren påpekade att de beräkningar som gjorts inte kunde användas för prognoser tycks de återkomma i slutpläderingen för att man skulle få se en överflyttning av krediter från den grå kreditmarknaden. De norska erfarenheterna som borde ha oroat tycks inte heller ha fått några konsekvenser för beslutet; som en av utredarna påpekade så blev reaktionen att de "[naturligtvis] stack huvudet i busken".⁴⁴

Ett viktigt problem i det här sammanhanget var att kreditavregleringsbeslutet formulerades och genomfördes isolerat från förhållanden på andra områden som också de borde ha förändrats. Till exempel tycks man ha tagit den fasta växelkursen och valutaregleringen för givna trots att räntevapnet inte skulle fungera fullt ut med dessa kvar. Samma förhållande rådde när det gäller hur beslutsfattarna förhöll sig till relationen mellan det då rådande skattesystemets avdragsregler och en kreditavreglering. Under lång tid härskade föreställningen att konsumenternas räntekänslighet måste öka innan kreditmarknaden kunde släppas fri. Kombinationen av att regelsystemet upplevdes allt mer problematiskt och att man tycks ha överskattat en redan genomförd delreformering av skattesystemet tycks emellertid ha fått synsättet att ge vika under 1985.

Här fanns således en avgränsning mellan olika delar av kreditmarknadens delar, en "spårbundenhet" som till och med kom till uttryck inom Riksbankens väggar. Säkerligen fanns olika sektorsintressen som hade fullt rationella skäl för att motverka förändringar.

⁴⁴ Intervju, Lars-Erik Klangby 29/5 1995.

Men oförmågan att reformera ett helt system vid ett och samma tillfälle (eller åtminstone samordnat) tycks också ha berott på irrationella inslag i beslutsprocessen. Det extrema exemplet på hur olika sektorsföreträdare blundar för andra var bristen på samordning mellan utredningen om valutaregleringen och Riksbankens agerande i fråga om kreditregleringen. Valutakommittén presenterade den ena dagen sitt betänkande om valutaregleringens framtid och värnade i det sammanhanget om den existerande kreditregleringen. Bara någon dag senare fattade Riksbanken beslut om den slutliga avregleringen av kreditmarknaden.

Att vi nu i efterhand kan uppfatta att en beslutsfattare begränsades av olika faktorer som sociala normer, ideologiska föreställningar, otillräckligt, osäkert eller felaktigt beslutsunderlag, sektoriseringen av frågor eller att många andra aktörer agerade behöver nödvändigtvis inte betyda att beslutsfattaren i grunden var irrationell. Det är snarare så att det alltid finns en mängd förhållanden som begränsar aktörens möjligheter att få utforma beslut hur och när den själv vill. En sådan insikt tycks också ha varit vägledande för några av de centrala aktörerna. Ledmotivet tycks ha varit att hellre slå till med en isolerad kreditavreglering nu även om det innebär kreditexpansion – än att vänta och riskera att tillfället att över huvud taget kunna agera glider en ur händerna.³⁴⁵

5.2 Förankring eller forcering?

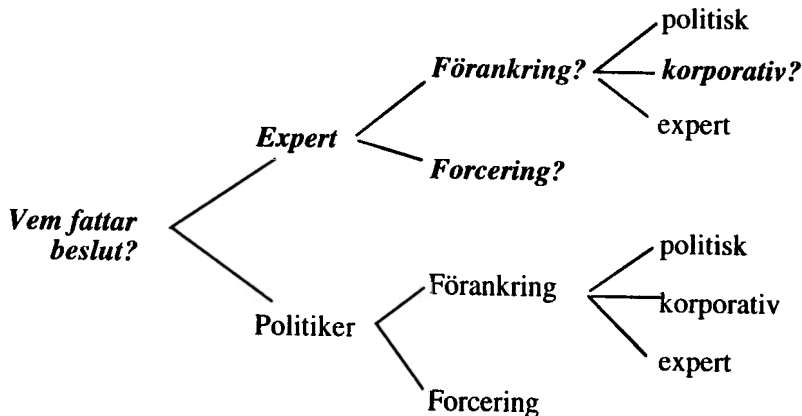
En återkommande synpunkt i den här framställningen har varit att de formellt politiskt ansvariga hade en relativt undanskymd roll i avregleringsbeslutet. De kom in sent i processen, uppfattade frågan som mindre betydelsefull och anger, åtminstone i efterhand, något andra skäl än de andra aktörerna. Föreställningen om de förtroendevalda som relativt maktlösa gäster i en statsapparat som behärskas av den byråkratiska eliten har illustrerats. Problemen, dagordningen och förslagen har formulerats av Riksbankens tjänstemän. Riksbanks-

³⁴⁵ Se Intervju, Erik Åsbrink 2/6 1995.

fullmäktige uppvisar (eller uppvisade) vissa särdrag som troligen gör de folkvaldas position än bräckligare. I och med Riksbankens särställning finns inget forum där representanterna i fullmäktige offentligt träder fram eller ställs till svars. Det finns således inget intresse från den övriga delen av riksdagsmannakåren för vad dessa riksdagsmän sysslar med. Riksdagsledamöterna i allmänhet har därmed heller inte haft något incitament att utveckla sin kompetens inom penningpolitikens område. Fullmäktigeledamöternas isolering har givetvis förstärkts av den "hemlighetsnorm" som rått på Riksbanken.

Om vi nu återvänder till den figur som lanserades inledningsvis kan vi där markera vem som fungerat som beslutsfattare och också hur förankringsarbetet, eller påverkansmönstret, sett ut i den här frågan. En alternativ rubrik till figuren skulle kunna vara riksbankstjänstemännens dagordningsmakt, de politiska gästerna och det korporativa arrangemanget.

Figur 5.2 Grad och typ av horisontell förankring i demokratiska beslutsprocesser



Hur förankringen/påverkansmönstret antas ha sett ut vid omläggningen av kreditpolitiken – kreditavregleringen – har här markerats. Därmed besvaras också de frågor som inledningsvis ställdes. Även om riksbanksfullmäktige fattade det formella beslutet och

Riksbanken samrådde med Finansdepartementet pekar det mesta mot att det var riksbankschefen och dennes experter som i realiteten var beslutsfattarna. För departementet var inte det här någon stor fråga, det var helt andra problem som upptog deras tankemödor. Kontakter togs med finansminister Feldt men informationen var sparsam. Genom att ställa frågorna till Riksbanken om de kunde klara kreditexpansionen fullgjorde Feldt sin grindvaktfunktion, Riksbanken kunde gå vidare.

Möjligtvis underskattas här finansministerns och framför allt statssekreterare Åsbrinks roll. Ett nej från deras sida hade troligen stoppat processen. Åsbrinks position var intressant då han också blev ordförande i fullmäktige under avregleringens slutfas. Men det var Dennis och Riksbanken som var den pådrivande parten och det var den som hade makten över dagordningen. Det hade krävts ett starkt intresse eller principiellt motstånd i frågan för att stå emot Riksbankens önskemål.

Den fråga som följer blir då – forcerades beslutet fram eller föregicks det av någon typ av förankring? Vare sig vi studerar Riksbanken eller Finansdepartementet skedde ingen egentlig förankring i de politiska kretsarna. De kontakter som togs inträffade alla efter att beslutet fattats, med undantag för ett (odokumenterat) enskilt samtal med en enligt uppgift ointresserad statsminister. Och Riksbanken som var den aktiva parten, tycks snarare ha satt en ära i att inget fick läcka ut till någon annan i förväg. Tanken att Riksbanken skulle ha löpande kontakter med LO ter sig för de involverade som i det närmaste skrattretande. Det material som jag haft tillgång till ger heller inga belägg för att någon förankring skedde med de national-ekonomiska experterna på kreditmarknad och penningpolitik. En sådan förankring skulle förvisso ha kunnat ligga i linje med Riksbankens sätt att se på sin verksamhet; att tekniskt komplicerade frågor bäst löses med hjälp av de upplysta och över politiken stående experterna.

Jag har här angett två olika tolkningar. Å ena sidan kan beslutet karakteriseras som forcering, där ingen alls involveras i beslutet. Å andra sidan kan det betraktas som ett korporativt beslut. Riksbanken befann sig i ett institutionaliserat samtal med affärsbanker och andra kreditinstitut och dessa tycks, även om Dennis hävdar motsatsen, ha involverats i beslutsprocessens senare skede. Det allt mer kritiska läge som flera av bankerna befann sig i gjorde att samtalen intensifierades.

Riksbankens regelverk byggde på bankernas och finansbolagens uppgifter och i det läge man nu befann sig behövde de information om såväl de reglerade som de grå och förmedlade krediterna. En eventuell reform måste dessutom avpassas rent tekniskt med marknadens funktionssätt.

Det var förvisso inte frågan om förankring i den meningen att Riksbanken någonsin behövde befara att reformen skulle stöta på patrull hos bankerna och att de därför behövde bankernas samtycke. Riksbanken behövde emellertid samtala med den part som faktiskt direkt berördes av reformen och var också beroende av den information den fick från det hållet. Det ligger nära till hands att misstänka att Riksbankens förtröstan på att kreditexpansionen inte skulle explodera som den sedan gjorde vilade på den typ av muntliga överenskommelser som ingicks i dessa samtal. Att bankerna inte lojalt höll tillbaka kreditgivningen i utbyte mot sin nyvunna frihet kan delvis hänföras till Riksbankens tydliga avståndstagande från ytterligare regleringar. Riksbanken hade gjort sig av med sina sanktionsmedel.

Jag har ingen anledning att ifrågasätta eller försöka bedöma om det var rätt eller fel att genomföra avregleringsreformen eller att värdera det sätt på vilket den gjordes. Ambitionen har varit att beskriva förloppet. Även om inte någon nationalekonomisk bedömning genomförts kan förvisso beskrivningen tyckas vara präglad av den föreställning som inledningsvis benämndes som ett "misstag". Ordningföljden mellan olika reformer anses av många ha varit felaktig, avregleringen borde i stället ha kommit efter skattereformen, avregleringen förutsatte en annan växelkursregim etc. Problemet analyseras således som om beslutsfattarna också hade haft alternativet att vänta med avregleringen. Det är nu inte alls säkert att detta var fallet. Den alternativa frågeställningen skulle då vara – varför dröjde avregleringen så länge i Sverige jämfört med de flesta andra länder. Varför var Sverige en eftersläntrare inom det här området? Den frågan är här inte besvarad och hade i sin tur krävt ett annat och mer uttalat komparativt angreppssätt.

Det hindrar emellertid inte att beslutet beskrivs i de kategorier som här valts. Det finns anledning att uppmärksamma kopplingen mellan frågan om reformens "rationalitet" och "beslutets karaktär". Även om avregleringen var det enda möjliga beslutet *kan* en bredare förankring ha inneburit ett "bättre" beslut. Styrkan i det diskursdemokratiska

ha inneburit ett "bättre" beslut. Styrkan i det diskursdemokratiska synsättet ligger i att de som deltar i det offentliga samtalet måste försöka övertyga motståndaren med rationella argument; preferenser och argument "tvättas". Det går inte att vinna anhängare och övertygande argumentera för sin ståndpunkt genom att hänvisa till egen vinning eller snäva gruppintressen.

Rent hypotetiskt är det möjligt att tänka sig att enskildheter i reformen hade kunnat sett annorlunda ut; de felbedömningar som Riksbanken gjorde av kreditexpansionen hade kanske undvikits. Att förslagets kärna skulle ha slitits sönder är mindre troligt, det fanns inget egentligt motstånd mot avregleringen ens i LO. Men rädslan för kreditexpansionen tycks ha varit större utanför kretsen av de experter på Riksbanken som kontrollerade frågan.

Till detta kommer att en bredare förankring skulle kunnat ha givit en ökad legitimitet åt beslutet. Tanken på en finanspolitisk åtstramning hade haft större chans att överleva (och kanske hade också bankerna blivit mer påpassade). Ett av de stora problemen med avregleringen var ju nämligen att den tolkades som en politik i precis motsatt riktning, att regeringen släppte loss konsumtionen som man då till och med tillät folk att låna till. Feldt påpekar själv att avregleringen kom att "spela en destruktiv roll ... som ett alibi för att man inte ville ha nedskärningar eller skattehöjningar."³⁴⁶ Det dilemma man möjligen stod inför var att en lyckad förankringsprocess skulle ha mildrat de negativa effekterna samtidigt som sannolikheten för att förankringen skulle misslyckas var stor; reformen hade då riskerat att ha stoppats eller bromsats upp. Ett snabbt beslut med få deltagare ökade sannolikheten att kunna genomföra förändringarna. Dock till priset av att åtgärderna misstolkades och kreditexpansionen förstärktes.

5.3 Folkstyre eller expertstyre?

"Igår samlades ledningen för landets mäktigaste politiska parti. En sober tillställning i en tyst borg. Utan störande väljare, utan skränig

³⁴⁶ Intervju, Kjell-Olof Feldt 8/6 1995.

partikongress, möttes landets mest kompetenta partielit. Oavsättbar, målmedveten, ansvarig blott inför sig själv och sitt höga syfte. Riksbankspartiet höll möte."³⁴⁷

Polemiken i citatet riktar sig gentemot Riksbankens, som författaren uppfattar, politiska agerande vilket saknar demokratisk bas. När Riksbanken fått en ökad självständighet krävs ett stort mått av måttfullhet. I artikeln hävdas att Riksbanken och framför allt dess ordförande inte klarat av att hålla sig från det politiska spelet.

Riksbankens starkare ställning gentemot riksdag och regering följer dels av förändringar i riksbankslagen, men också av den kombinerade effekten av avregleringarna och de stora budgetunderskotten.³⁴⁸ Frågan om hur självständig Riksbanken skall vara (eller på vilket sätt Riksbanken skall vara självständig!) har inte diskuterats i den här framställningen. Däremot framträder bilden av en finans- eller kreditpolitisk maktelit. Genom sin avskildhet, relativa oberoende och därtill stora samsyn i ekonomiska och politiska frågor kan de ses som en järntriangel eller politiskt-ekonomiskt segment som under avregleringen kunde utgöra en viktig politisk maktfaktor vid sidan av den folkvalda kanalen. Kombinerat Riksbankens ökade oberoende med att "väktarna" som styr en sådan oberoende instans, i jämförelse med de representativa eliterna och medborgarna, har en mycket annorlunda politisk åskådning och att det heller inte finns fungerande mekanismer för att säkerställa ansvarsutkrävande, finns risken att dessa "väktare" kan komma att driva en egen politik som ställer folkstyret i en ständig "offside"-position.

Vilka slutsatser som kan dras av detta med avseende på Riksbankens oberoende skall emellertid inte diskuteras i någon större omfattning här. Den analys som föregått ger emellertid upphov till åtminstone tre funderingar som berör denna självständighet; om fullmäktigeledamöternas svaga position, om öppenhet i känsliga frågor samt om värdet av förankring.

³⁴⁷ Hamilton 1996.

³⁴⁸ Rothstein 1995, 26.

- Riksbankens oberoende och krav på fullmaktigeledamöterna att inte diskutera penningpolitiken med andra riskerar att göra dessa politiska företrädare svaga gentemot experterna på Riksbanken. Det finns inget incitament i systemet för riksdagsledamöter i allmänhet att försöka förstå vad penningpolitiken handlar om och de som faktiskt är insatta har ingenstans att diskutera frågorna (annat än med varandra).

De ärenden som Riksbanken hanterar är (även om inte avregleringsfrågan med nödvändighet var en sådan) i många fall av känslig natur och många frågor kan därför inte hanteras så öppet som demokratin egentligen kräver. Men måste vi inte då kunna begära en öppenhet i efterhand? Det skulle exempelvis betyda att samråd mellan Riksbank och Finansdepartement protokollförs. Risker är annars att delat ansvar är ingens ansvar. Det materialläge som jag haft för att ta reda på vad som faktiskt hände kan exempelvis knappast beskrivas som "öppenhet i efterhand".

Idén om oberoende bygger på att medborgarna, om de vore välinformerade och fick tillfälle "att tänka efter", skulle föra just en sådan politik som en oberoende och självständig instans bedriver. Rent empiriskt visar det sig emellertid finnas en ganska stor klyfta mellan de politiska attityder medborgarna eller deras "upplysta" representanter har och de värderingsmönster som präglar de personer som skall ta en sådan oberoende instans i besittning. Det är således inte den eftertänksamme medborgaren som befinner sig i maktpositionen. Om det är svårt att reglera målen för den oberoende instansens verksamhet och det tillika är svårt att konstruera regler för ansvarsutkrävande bör det rimligen byggas in mekanismer för någon form av förankring. Åtminstone i det fall som undersökts här hade ett sådant förfarande kunnat höja legitimiteten i beslutet.