

Bertil Lindström

DEN REGLERADE MARKNADS EKONOMIN

Mot bättre ordning
eller ett hot mot välfärden?



Industriens Utredningsinstitut



är en fristående vetenskaplig forskningsinstitution grundad 1939 av Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund.

Syfte

Att bedriva forskning rörande ekonomiska och sociala förhållanden av betydelse för den industriella utvecklingen.

Verksamhet

Huvuddelen av arbetet inom institutet ägnas åt långsiktiga forskningsuppgifter. Man siktar härvid till ett studium av de grundläggande sammanhangen inom näringslivet och särskilt till att belysa de frågor som hör samman med strukturella och institutionella förändringar. Forskningsresultaten publiceras i institutets skriftserier.

Styrelse

Tekn. dr Curt Nicolin, ordf.
Direktör Rune Andersson
Direktör Gösta Bystedt
Direktör Torbjörn Ek
Direktör Per-Olof Eriksson
Tekn. dr Lennart Johansson
Direktör Ulf Laurin
Direktör Magnus Lemmel
Direktör Lars Nabseth
Direktör Karl-Erik Sahlberg
Direktör Göran Tunhammar
Ekon. dr Peter Wallenberg
Direktör Sven Wallgren
Professor Gunnar Eliasson, chef

Adress

Industriens Utredningsinstitut
Box 5501, 114 85 Stockholm
Tel. 08-783 80 00

DEN REGLERADE MARKNADSEKONOMIN
Mot bättre ordning eller ett hot mot välfärden?

Industriens Utredningsinstitut

Bertil Lindström

DEN REGLERADE MARKNADS- EKONOMIN

**Mot bättre ordning
eller ett hot mot välfärden?**

Distribution: Almqvist & Wiksell International, Stockholm

© 1991 Industriens Utredningsinstitut

Citering ur denna bok är tillåten om följande uppgifter anges: Bertil Lindström,
Den reglerade marknadsekonomin – mot bättre ordning eller ett hot mot
välfärden? Industriens Utredningsinstitut, Stockholm 1991.

ISBN 91-7204-371-7

Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1991

Förord

Denna bok är det första färdiga bidraget från IUIs nya forskningsprogram "Marknadsekonomins gränsvillkor". I detta projekt studeras konsekvenserna för marknadsekonomin av olika offentliga ingrepp. Ambitionen är att få en helhetssyn på frågan var gränserna går för politisk styrning av en fungerande och växande marknadsekonomi.

De senaste årens omfattande avregleringsvåg i stora delar av världen har motiverat denna skrift. Bertil Lindström går systematiskt igenom tänkbara *motiv* för regleringar, *verkningar och biverkningar* av regleringar samt diskuterar *möjliga strategier för förändring* av existerande regleringssystem. Genomgången är rikt illustrerad med svenska exempel. Början till detta arbete var ett uppdrag till författaren att ta fram underlag om den svenska regleringssituationen inför SAFs kongress 1990. Vi fann dock materialet så intressant att det motiverade en betydande komplettering och en fördjupad analys.

Institutet vill framföra sitt varma tack till Jan Herin och Janerik Larsson, båda SAF, för idéer och stöd under projektets gång. Kerstin Larsson, Carina Eriksson, båda vid Högskolebiblioteket, Högskolan Sundsvall/Härnösand, och Hans Fredriksson, Stadsbiblioteket i Sundsvall, har varit till stor hjälp vid litteratursökning. Eva Loman har genomfört en värdefull språkgranskning.

Stockholm i juni 1991

Gunnar Eliasson

Innehåll

	Inledning	11
1	Vad är "regleringar"?	11
1.1	Varje författare som använder begreppet måste ange den precisa innebörden i sin framställning	11
1.2	Regleringar i olika former	12
2	Utgångspunkter, frågor och uppläggning	12
I	Historisk tillbakablick	15
II	Olika sätt att se på regleringar	18
1	Litteratur om regleringar — några noteringar	18
2	Förhållandet mellan reglerare och reglerade	22 \
3	Stiglers teori om offentliga regleringar	23
4	Förhållandet mellan Stiglers teori för offentliga regleringar och Public-Choice-skolans synsätt	25
5	Hur skall avreglering förklaras?	25
6	"Järntriangelteorin" och dess konfrontation med amerikansk verklighet	26
III	Lagar och regler som förutsättning för ekonomisk effektivitet och som medel för att nå även andra mål	28
1	Kan det finnas skäl eller motiv för att reglera?	28
2	Det finns ett nödvändigt minimum	28
3	Motiv att gå längre än till nödvändigt minimum. Idén om ett optimum	30
3.1	Vilka typer av motiv finns?	30
3.2	Effektivitetsmotiv	31
3.2.1	Externa effekter	31
3.2.2	Marknadsdominans eller konspiration mot den fria konkurrensen	32
3.2.3	Regleringar för att motverka biverkningar av annan politik	34
3.2.4	Brist på kunskap i informationsspridningen	34
3.2.4.1	Genuin brist på kunskap	34
3.2.4.2	Ojämnt fördelad kunskap mellan köpare och säljare	36
3.2.5	Människor tilltros inte förmågan att förstå sitt eget bästa	38
3.2.6	Motivet att utjämna sysselsättningsvariationer och andra makroekonomiska motiv	38
3.2.7	Önskan att trygga viss försörjning	39
3.3	Fördelningsmotiv	39
3.3.1	Ojämna styrkeförhållanden	39
3.3.2	Önskan att åstadkomma en jämn fördelning även bortsett från ojämna styrkeförhållanden	40
3.4	Värnandet om gruppintressen	40
3.5	Kombinationsfall	41

IV Olika regleringsmetoder 42

- 1 Regleringar av olika slag och andra offentliga ingrepp samt deras syften 42
- 2 Om mål- medelhierarkier 42
- 3 Tekniska regleringar och marknadsregleringar 43
- 4 Lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd 43
- 5 Tekniska regleringar av olika slag – resultatnormer och metodnormer 44
- 6 Marknadsregleringar av olika slag 46
- 6.1 I vad mån är tekniska regleringar samtidigt marknadsregleringar? 46
- 6.2 Prisregleringar 47
- 6.3 Volymregleringar 48
- 6.4 Etableringskontroll 49
- 6.5 Regleringar som avser andra villkor än pris 50
- 6.5.1 Offentliga föreskrifter 50
- 6.5.2 Överenskommelser mellan myndigheter och branschorgan 52
- 6.5.3 Offentligrättslig status till vissa organisationer 52
- 7 Produktion i offentlig regi 53
- 8 "Öronmärkta" villkorade bidrag 57

V Nås målen med medlen? 58

- 1 Måluppfyllelse och biverkningar 58
- 2 Möjliga samband mellan medel och mål 58
- 3 Närmar man sig alltid uppsatta mål med hjälp av metodnormer? 59
- 4 När man eller närmar man sig uppsatta mål med resultatnormer? 59
- 5 Närmar man sig uppsatta mål med hjälp av marknadsregleringar? 60
- 5.1 Frågans komplexitet 60
- 5.2 Prisregleringars måluppfyllelse 60
- 5.2.1 Minskar inflationstakten? 60
- 5.2.2 Verkar prisregleringar utjämnande? 61
- 5.2.3 Motverkar prisregleringar spekulation? 63
- 5.3 Närmar man sig målen vid reglering av andra villkor än priserna och annat beteende än prissättningen? 65
- 5.3.1 Vilka motiv kan ha funnits bakom regleringarna? 65
- 5.3.2 I vad mån nås syftena med regleringarna av utbudets egenskaper och av säljarbeteende? 67
- 5.4 Närmar man sig målen vid volymregleringar? 69
- 5.5 När man ökad måluppfyllelse med hjälp av etableringskontroll? 72

VI Regleringarnas övriga verkningar 79

- 1 Statiska allokeringseffekter 79
- 2 Regleringarnas direkta administrativa kostnader hos regelgivare och regelmottagare 83
- 3 Ett annat sätt att se på administrativa kostnader – något om regleringarnas informationskostnader 86

4	Dynamiska allokeringseffekter	86
4.1	Inledning	86
4.2	Vilka företag skulle inte överleva till följd av regleringar?	87
4.3	Verkningar på investeringarna	88
4.4	Verkningar via osäkerhet om spelreglerna	89
4.5	Verkningar på ekonomins omvandling via "skapande förstörelse"	90
4.5.1	Regleringar, utveckling och tillväxt	90
4.5.2	Det darwinistiska paradigmet och optimeringsparadigmet	91
4.5.3	Hur skiljer sig en ekonomi under utveckling från en ekonomi där nytt kunnande och nya idéer för länge sedan har upphört att komma?	92
4.5.4	Experimenterandet med nya produkter	93
4.5.5	Empiriska studier rörande nyetableringar, utveckling och tillväxt	93
4.5.6	Slutsatser vad gäller vissa regleringars verkningar: Experimenterandet med nya produkter och därmed nya problemlösningar kan hämmas	94
4.6	Verkningar på initiativviljan	95
5	Verkningar på fördelningen	95
6	Vidare systemverkningar	96
6.1	Vilka värderingar och synsätt kommer att etableras?	96
6.2	Debatten i ett överreglerat samhälle	97
6.3	Vilka blir makthavare i det överreglerade samhället?	98

VII Alternativa medel att nå uppsatta mål 100

1	Regleringspolitikens måluppfyllelse och biverkningar	100
2	Alternativa metoder att nå effektivitetsmål	100
2.1	"Marknadskonforma metoder" i förhållande till "marknadsfientliga ingrepp"	100
2.2	Metoder att komma tillrätta med externa effekter	101
2.2.1	Miljöavgifter	101
2.2.2	Handel med utsläppsrättigheter	105
2.2.3	Utvidgning av områdena för äganderätt och servitut	105
2.3	Hur skall man komma tillrätta med problem skapade av marknadsdominans?	107
2.3.1	I vad mån beror marknadsdominans på att marknaden inte fullt ut tillåtits fungera fritt?	107
2.3.2	Politik i syfte att eliminera marknadsdominans eller att kontrollera marknadsdominerande företag	109
2.4	Hur skall man komma tillrätta med problem orsakade av bristande eller ojämnt fördelad information?	111
2.4.1	Problemlösningen överlämnas till marknaden?	111
2.4.2	Skall det allmänna subventionera framtagande och spridning av information?	112
3	Alternativa metoder att stärka de svaga i förhållande till de starka	114

- 3.1 I vad mån är svaghet symptom på "inlärslöshet"? 114
- 3.2 Hur får vi starka, självständiga individer? 114

VIII Förändringsstrategier 115

- 1 Intressekonstellationer 115
- 2 Politiska entreprenörer 117
- 3 Vad sker vid förändringar? 118
 - 3.1 Vad är konkretiserbart innan något konkret har inträffat? 118
 - 3.2 Vilka vinner/förlorar på kort och på lång sikt? 119
 - 3.3 Kan någon sägas ha rätt till de förmögenhetsvärden som en reglering ger upphov till? 120
- 4 När har det gått att bryta "järntrianglar"? Den amerikanska avregleringsvägen som exempel 122

Referenser 125

Index 133

Inledning

1 Vad är "regleringar"?

1.1 Varje författare som använder begreppet måste ange den precisa innebörden i sin framställning

Det finns ord som har ett otal betydelser men som ändå är omistliga, även i stringenta framställningar. "Struktur" och "system" är sådana ord. "Reglering" tillhör också kategorin.

Ordet "reglering" används tex för att beskriva hur ett vattendrag tas i anspråk för produktion av elektrisk energi. Det används också som synonym för "mensuration". I de här två nämnda betydelseerna kommer ordet inte att användas i min studie. Ordet kommer istället att användas för att beskriva sådant som ingriper i produktions- och affärlivet. Liksom orden "struktur" och "system" saknar ordet "reglering" även i detta sammanhang precision utan närmare bestämmingar. En begreppsdiskussion behövs därför beroende på behovet att skapa klarhet. Genom att gå på djupet kan en begreppsdiskussion emellertid dessutom bidra till att vi i grunden bättre än tidigare förstår hur ett ekonomiskt system, särskilt ett marknadssystem, fungerar. Jag är ingalunda först med att ha kommit till denna insikt. Under det senaste decenniet har ett antal författare diskuterat betydelsen av lagstadgade spelregler och av implicita kontrakt för ett ekonomiskt systems funktionssätt.¹

En mycket ingående begreppsdiskussion förs av Swann. Han skiljer mellan "självreglering" och av det offentliga pålagd reglering. Självreglering omfattar bla kartellöverenskommelser, tex linjekonferensernas bestämning av fraktsatser inom sjöfarten, men också tex enskilda företags insatser för att förekomma offentlig kontroll av produkters kvalitet genom att på eget initiativ tillämpa kvalitetsnormer. Det finns också exempel på att det offentliga stöder vissa självregleringar. Kartellen IATA, dvs linjekonferensernas motsvarighet inom luftfarten har ju till helt nyligen åtnjutit de olika ländernas stöd i form av offentliga regleringssystem. Dessa regleringssystem håller nu på att avvecklas, men är inte helt avskaffade.

Swann behandlar *produktion i offentlig regi* intimt sammankopplat med offentliga regleringar (eller – snarare – *privatisering och avreglering* i ett sammanhang). Produktion i offentlig regi, där produkterna tillhandahålls avgiftsfritt eller till priser understigande produktionskostnaderna, har *verkningar* som starkt påminner om offentliga regleringars verkningar.

I föreliggande skrift behandlar jag i huvudsak dels *offentliga regleringar*, dels *produktion i offentlig regi*. "Självreglering" berörs dels i den mån detta behövs för att vi skall förstå offentliga regleringar eller produktion i offentlig regi, dels i den mån det handlar om *system* av offentliga ingrepp och självreglering, typ IATA, som försvårar fri företagsamhet.

¹ Se tex Axelrod [1984/1987], Höglund & Wadensjö [1988] (för översikt), McLean [1987] (för översikt) och Swann [1988].

Ett begrepp som kan ha så många betydelser måste ges sin särskilda definition i varje enskild framställning. I denna skrift använder jag ordet "reglering" utan särskild bestämning för att beteckna någon form av offentlig reglering av verksamhet inom den privata sektorn.

1.2 Regleringar i olika former

Offentliga regleringar av verksamhet inom den privata sektorn finns i olika former. Det förekommer *tekniska regleringar* eller *normer* som i sin tur kan delas upp i *metodnormer* och *resultatnormer*. Det förekommer *marknadsregleringar*, som i sin tur kan delas upp i *prisregleringar*, *kvantitetsregleringar*, *regleringar av kvalitet* och *av andra villkor för transaktioner mellan aktörer samt etableringskontroll*. De olika typerna av marknadsregleringar kan sedan i sin tur delas upp i undergrupper. Etc, etc. De olika regleringsformerna presenteras i kapitel IV. I detta kapitel presenteras även med regleringar besläktade medel.

2 Utgångspunkter, frågor och uppläggning

Det finns två, sinsemellan starkt olika, profilerade utgångspunkter, när man skall diskutera regleringar. Enligt den ena utgångspunkten är regleringar uttryck för en människovänlig offentlig makts ambitioner att göra tillvaron för gemene man så bra som möjligt. Regleringarna blir då medel att skydda den svaga mot den starke eller att hjälpa människorna att undvika att av oförstånd ed göra varandra eller sig själva skada.

Enligt den andra utgångspunkten är regleringar resultat av framgångsrika "beställarsatser" från de reglerade näringarnas företrädare. Regleringar blir då något som höjer vinsterna (och/eller andra faktorsättningar) i företagen i de reglerade näringarna och/eller möjliggör en tillvaro i behaglig maklighet för dem som är verksamma i företagen. Diskussionen på den här punkten fördjupas i kapitel II.

Som en parallell till ovanstående kan motsatsparet regleringar som medel för *kanalisering* eller *koordination* och regleringar som *hinder* ställas upp. Vi kan också tala om att definiera *äganderätter/ägandeplikter* eller om *inskränkningar av rättigheter*. Ytterligare ett motsatspar är å ena sidan *generella regler* och å andra sidan *stort utrymme för godtyckliga ingripanden*.

För att kunna fungera förutsätter en marknadsekonomi koordinationsregler, definitioner av rättigheter och plikter förenade med ägande samt förutsebarhet, även vad gäller ingripanden från den offentliga maktens sida.² En kontrast till detta är regleringar som hinder, inskränkningar av äganderätten eller nyckfullhet i offentlig maktutövning. Regleringar kommer att diskuteras utifrån båda aspekterna. En tanke är att det finns en optimal uppsättning regleringar, dvs regleringar av "rätt slag" och i "rätt omfattning".

² Jfr Hayek [1973]. Den tyska skola av ekonomer, som till sig räknar bla Ludwig Erhardt och Walther Eucken brukar skilja mellan "Ordnungspolitik" och "Prozesspolitik" Se tex Hutchison [1983], särskilt s 163 för en närmare presentation. Jfr fö också det engelskspråkiga uttrycket "A rule of law rather than of men".

Även om alla människor hade gemensamma värderingar vad gäller frågan om hur samhället skall fungera och lika preferenser vad gäller den egna tillvaron, skulle det inte vara lätt att finna detta optimum.³ Att kalkylera sig fram till det skulle vara i praktiken omöjligt. När människor har skilda värderingar och olika preferenser är det naturligtvis ännu svårare.⁴

Trots att det är i praktiken omöjligt att kalkylera sig fram till optimum, kan man i en del fall uttala sig om huruvida *förändringar* innebär *försämringar* eller *förbättringar*. Denna fråga berörs i kapitel III där motiv för regleringar behandlas, kapitel VI som handlar om regleringars biverkningar, kapitel VII som handlar om alternativ till regleringar och slutkapitlet (VIII) som handlar om förändringsstrategier.

Istället för att försöka kalkylera var optimum finns kan man diskutera om det finns *processer*, som leder närmare optimum (i någon mening). Man kan säga att detta är ett sätt att formulera huvudfrågan för bokens slutkapitel. En näraliggande fråga är: Finns det processer och drivkrafter som gör att samhället fungerar allt sämre pga regleringar? Denna fråga tillhör vad som behandlas i kapitlen III och VI.

Rapporten är till stor del "teknokratiskt" betonad på så sätt att regleringar analyseras med utgångspunkten att reglerarna försöker lösa problem för allmänheten i stort eller för någon stor grupp av människor, vad gäller välfärdsfördelning, trygghet etc. Arbetshypotesen är alltså att även förbjudande, rättighetsinskränkande eller nyckfulla makthavare har goda avsikter.⁵ I anslutning till denna framställning frågas bla: 1) Lyckas de lösa problemen? Denna fråga diskuteras i kapitel V. 2) Vilka biverkningar får regleringar? Denna fråga diskuteras i kapitel VI. 3) Skulle man kunna lösa problemen med mindre biverkningar? Denna fråga diskuteras i kapitel VII. Även när jag diskuterar *motiven* bakom regleringar, arbetar jag huvudsakligen med den teknokratiska utgångspunkten. Detta motiveras med att jag samtidigt formulerar de kriterier som regleringarnas verkningar utvärderas i förhållande till. Just i *detta sammanhang* är det emellertid motiverat att också belysa frågan utifrån den andra utgångspunkten, nämligen att regleringar har "beställts" av särintressen. När förändringsstrategierna diskuteras i slutkapitlet, blir det viktigt att komma in på "the politics of deregulation". Den teknokratiska analysen har då pekat på att viss politik är bättre ägnad än annan att främja de mål, som de flesta kan vara överens om. Den har också pekat på att vissa förändringar skulle behöva genomföras i förhållande till det läge som råder idag. När man då skall diskutera *hur* det skall gå att lotsa sådana förändringar genom det politiska beslutsmaskineriet, måste man komma in på frågan om vilka motiv det är som styr olika aktörers handlande på den politiska arenan.

³ Se Brennan & Buchanan [1985], ch 2.

⁴ Mot idén om att en välvillig och allvetande statsmakt skulle kunna kalkylera fram en "optimal ordning" kan ställas idén om att marknaden själv experimenterar fram en ordning i en evolutionär process. Se här von Weizsäcker [1986] och Eliasson [1986]. I båda dessa uppsatser finns också ett antal intressanta referenser långt tillbaka i tiden.

⁵ Detta val av arbetshypotes motiveras närmare i kapitel II.

I anslutning till olika *frågor* har jag berört vad kapitlen II-III och V-VIII kommer att handla om. I avsnitt 1.2 talade jag om vad kapitel IV kommer att handla om. I kapitel I görs en historisk tillbakablick. Denna pekar på att perioder som klassas som i särskilt liten grad "regleringsbemängda" har inneburit särskilt hög tillväxt- och utvecklingstakt. Detta talar för att olika samhällens benägenhet att passera "regleringsoptimum" har varit (och är) mycket stor. Det är alltså mycket som talar för att de samhällen som vi ger oss in på att analysera är *överreglerade*.

Inte minst inom den nationalekonomiska vetenskapen finns en "antipaternalistisk tradition". Utgångspunkten är att den enskilda människan vet sitt eget bästa. Från detta härleds att hon i normalfallet mest effektivt bevakar sina egna intressen i förhållande till sina medmänniskor, om hon med mycket liten inblandning "uppifrån" får träffa överenskommelser (avtal) med sina medmänniskor. I normalfallet inskränks inblandningen till att hjälpa den enskilde att behålla sin egendom och att upprätthålla överenskommelser. I den mån det hävdas att mer omfattande inblandning än så är berättigad, motiveras detta med förekomst av externa effekter, brist på information, ojämna styrkeförhållanden e d.

Antipaternalistiska inlägg som formulerades tex på 1700-talet var ofta väl underbyggda med faktabeskrivningar och med analytiska resonemang. Det gäller tex resonemang av Anders Chydenius och Adam Smith.⁶ När dessa skrifter författades ansågs nog bevisbördan ligga hos dem som angrep snarare än hos dem som försvarade paternalism. Så har det inte varit i alla skeden. I Sverige efter andra världskriget har vi emellertid haft en situation, där bevisbördan har placerats på dem som gått emot regleringar snarare än hos dem som försvarat sådana.

I denna rapport är utgångspunkten att ingen skall undslippa bevisbördan. Vare sig man förespråkar reglering eller avreglering avkrävs man alltså argument för sin ståndpunkt.

Det är troligt att många läsare av denna skrift ibland blir upprörda eller åtminstone irriterade över vad som sägs. Sådana reaktioner kan i en del fall vara resultat av medvetna provokationer från min sida. I andra fall kan det handla om oavsiktliga provokationer. Oavsett om orsaken är den ena eller den andra betraktar jag inte — åtminstone inte odelat — reaktioner av ogillande som ett misslyckande. Min önskan är mindre att få medhåll än att stimulera till *egna tankar* — i intellektuell reda — *kring företeelsen regleringar*. Det finns en sanning med hundraprocentig giltighet för all vetenskap och all debatt och därmed giltig också för det ämne, som jag behandlar: Det sista ordet blir aldrig sagt.

⁶ Chydenius [1765/1929] och Smith [1776/1937].

KAPITEL I

Historisk tillbakablick

”När jag gick til råds med förfarenheten, blef jag snart warse, at ju mer friheten fått wara rådande i någon näring, ju större har altid dess tillväxt warit och twärt om, och ju jämnare denna frihet har funnits wara utdelt, ju naturligare hafwa näringarna stått i jämwig mot hwarandra.

Andra Staters sätt, at umgås med näringarna, lärde mig äfwenledes, at friheten altid blef måttstocken til deras högd. Men hwart ut jag wände mig, såg jag egennyttan så skansad inom författningarna, at hon på alla ställen war svår at utrota; men på de flästa alldeles oöfwerwinnelig.

Ju närmare jag begynte, at efter friheten afmäta våra näringar, ju mer tyktes jag se möjligheten, at uplifwa dem: jag slap mitt ängsliga bryderi, om näringarnas företräde och mångfaldiga författningar därwid. Et ämne, som efter min öfwertygelse är långt öfwer människo-wett, och Naturen sjelf så lätt uträttar.

En enda författning, nämligen den at kunna minska våra författningar, har alt sedan blifwit mig et fägnesamt arbets-ämne, hwilket jag såsom det aldraförsta och wigtigaste, innan några nya nu göres, wille på det högsta Recommendera.” Chydenius [1765/1929]: Ur § 33.

Åtminstone sedan början av medeltiden och fram till den industriella revolutionen, som började på 1700-talet i England och på 1800-talet i en del andra länder, var näringslivet i Europa hårt reglerat.¹ Detaljhandeln var hänvisad till städerna. Export och import skulle ske via vissa sk stapelstäder. För att få tillverka en viss vara hantverksmässigt måste man vara medlem av ett skrå samt dessutom följa en mängd förhållningsregler vad gällde material och egenskaper i övrigt. För att få tillverka varor (oftast insatsvaror) måste man ha ett särskilt privilegium, dvs en motsvarighet till våra dagars koncession, där produktionsvolym och anläggningsskapacitet noggrant specificerades. I den mån långivare, t ex banker, överhuvudtaget fick ta ut ränta av sina låntagare, var den maximerad till en högsta tillåten årsprocentsats. Etc.

Den tvångsmakt, som användes för att upprätthålla regleringarna, kunde i en del fall vara mycket hårdhänt. Införsel av färgtryckta kattuner (bomullstyger) till Frankrike i strid mot gällande regler ”anses ha kostat 16 000 människors livet, fränsett det mångdubbelt större antal, som skickades till galärerna”.² Det sociala tryck som utövades inom skråna och de övriga branschsammanlutningarna hade offentlighetsligt stöd.

I allmänhet var det alltså förenat med stora risker och åtminstone stort besvär att bryta mot eller försöka kringgå regleringarna. England under senare delen av 1600-talet och under 1700-talet var därvid något av ett undantag. I motsats till

¹ Jacob Lundell menade att det i Sverige inte fanns någon reglering under den hedniska tiden. Se Lundell [1846], sid 51.

² Heckscher [1951]. Se också Heckscher [1953, I], sid 154.

tex Frankrike rådde i England en viss balans mellan kungamakt och parlament. Rättstillämpningen utövades dessutom av domstolar som hade ett oavhängigt förhållande till såväl kungamakt som parlament. Rättsbildningen skedde till stor del genom utslag i de sk common-law-domstolarna. Ett antal utslag i dessa domstolar innebar att näringsfriheten sträckte sig längre än vad vissa skråintressenter ville och även i en del fall troligen även längre än vad lagstiftarna hade avsett.³ Det är också signifikativt, att den industriella revolutionen började i England under det att utvecklingen i övriga Europa kom igång senare, alltefter som dessa länder avreglerade.

En genomgång av Sven Rydenfelt ger starkt stöd för tanken, att det är just friheten från regleringar, som generellt innebär de största förutsättningarna för utveckling.⁴ Rydenfelts resonemang får extra relief mot bakgrund av en genomgång som Jacob Lundell gjorde i sin skrift från 1846.⁵ Hans skrift är bl a en redogörelse för avregleringar i olika länder under 1800-talets första hälft. På basis av Lundells genomgång kan man gruppera länder i kategorin som "tagit av locket" av regleringar (i form av skråtvång etc) och länder som inte gjort detta. Om man efter denna klassificering går framåt i historien ett par decennier, kan man konstatera att de länder i vilka industriella revolutionen är i sin fulla blom tillhör den förstnämnda kategorin.⁶ Benny Carlson har också refererat till ett stort antal studier, som mynnar ut i att tillväxten i USA under 1970-talet hämmades av en mängd regleringar.⁷

I figur 1 visas detta på ett slående sätt för Sveriges del. Där syns det, att vår industriella revolution kom strax före 1800-talets mitt, vilket är något tidigare än man i allmänhet har hävdad. Det var ungefär samtidigt som Sverige lämnade det regleringssystem, som hade funnits delvis sedan vår medeltid och delvis från den merkantilistiska epoken, dvs 1600- och 1700-talen.

Den historiska erfarenheten ger oss en kraftig fingervisning om att regleringar kan vara starkt hämmande och att en avreglering kan medföra, att starka välståndsskapande krafter blir frigjorda. I kapitel VI, avsnitt 4.5 relateras detta till Joseph Schumpeters teori för "skapande förstörelse". Enligt denna teori kommer framsteg till stor del in genom etablering av nya företag, som arbetar "okonventionellt" i förhållande till tidigare etablerade företag. De regleringar som fanns och som uppenbarligen hämmade utvecklingen hade ju egenskapen att göra det okonventionella förbjudet och därmed stoppades — nästan *ex definitione* — den process med skapande förstörelse, som enligt Schumpeters teori leder till framsteg.

³ Se Heckscher [1953, I], sid 203–301.

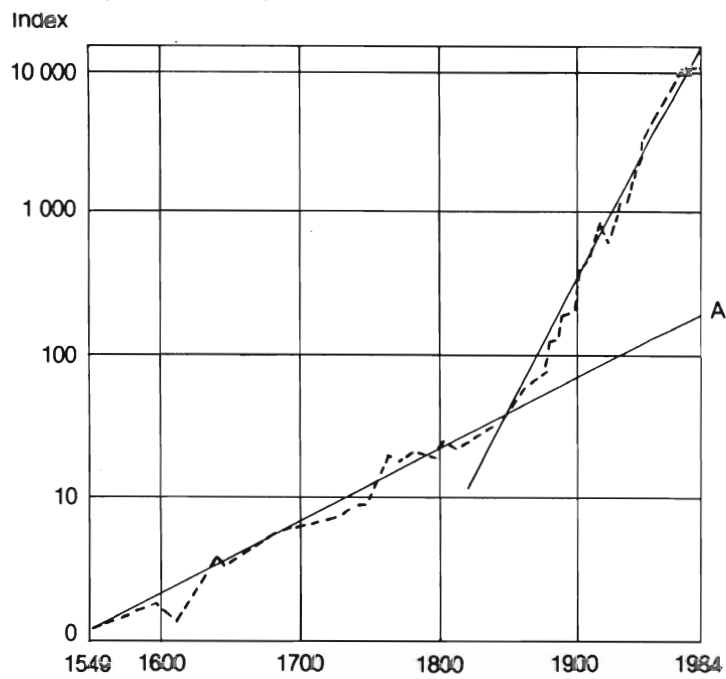
⁴ Rydenfelt [1978].

⁵ Lundell [1846].

⁶ Se också Eliasson [1990b].

⁷ Carlson [1990], sid 57.

Figur 1 Svensk industriproduktion sedan 1549
(Index 1870 = 100)



Källa: Eliasson, G, "Schumpeterian Innovation: Market Structure and the Stability of Industrial Growth" i Hanush (ed), *Evolutionary Economics: Application of Schumpeter's ideas*, Cambridge University Press 1988.

Olika sätt att se på regleringar

1 Litteratur om regleringar — några noteringar

Det är omöjligt att göra en rättvisande översikt ens över de tunga bidrag som olika forskare har lämnat inom området "regleringar". Det är naturligtvis ännu svårare att göra en heltäckande översikt. Mitt urval i detta avsnitt är subjektivt.

Även i en summarisk och subjektiv översikt får några av 1600- och 1700-talens banbrytare inte förbigås. Adam Smith och Anders Chydenius har redan nämnts. Några förespråkare för regleringar bör nämnas liksom ytterligare några förespråkare för ökad frihet eller — varför inte? — avreglering.

Eli Heckscher menade att det saknades en sammanhängande teoretisk lärobyggnad till stöd för merkantilsystemet (merkantilism).¹ Det fanns emellertid teoretiska framställningar som försvarade den merkantilistiska ordningen och/eller innehöll rekommendationer av särskilda åtgärder som innebar reglering. Det är inte många idag verksamma forskare som direkt har trängt igenom dessa framställningar. De flesta av oss känner dem blott indirekt via presentation av exempelvis Heckscher eller Schumpeter [1954].² Adam Smith [1776/1937] skulle kunna vara ytterligare en sekundärkälla.

Smith polemiserar i en stor del av sin bok mot merkantilistiska tankegångar. Han refererar emellertid explicit till merkantilistiska författare endast i den mån han är överens med dem eller får stöd för sina resonemang i deras skrifter. Detta gäller tex Smiths referenser till Josiah Child och Charles Davenant.³ Child förespråkade tex räntereglering, dvs maximering av utlåningsränta, för att främja näringslivet och att göra det mindre attraktivt med alltför tidig pensionering. Detta omnämner inte Smith.⁴ Davenant kom *de facto* att i stor utsträckning förespråka en liberal politik i *sina skrifter* under det att han i *sitt praktisk-politiska agerande* i hög grad var en reglerare.⁵ Det kan också vara värt att nämna att Smiths samtida, James Steuart, som anses vara den som mer än andra har systematiserat det merkantilistiska tänkandet och som under delar av sitt liv var verksam i Skottland, inte finns omnämnd i Smith [1776/1937].⁶ Det skulle här föra för långt att nämna alla föregångare i tex England och Frankrike. Anne Robert Jaques Turgot, bl a Ludvig XVI:s finansminister 1775–1776, kan dock inte förbigås. Att han fick vara finansminister under så kort tid förklaras med att han inte drev sina liberala reformprojekt med särskilt stor taktisk smidighet och därmed skaffade sig fiender som lyckades få Ludvig XVI att avskeda honom. I

¹ Se tex Heckscher [1953, I], sid 9.

² Heckscher har presenterat de merkantilistiska tankegångarna i ett antal skrifter, tex Heckscher [1953, I och II]. Schumpeters presentationer finns främst i Schumpeter [1954], ch 3.

³ Se tex Smith [1776/1937], pp 695f respektive 842.

⁴ Se istället tex Heckscher [1953, II], sid 146, 160 och 192 samt Schumpeter [1954], sid 273 och 328f.

⁵ Se tex Schumpeter [1954], pp 210f.

⁶ Se tex Schumpeter [1954], p 176 för en presentation av Steuart.

Turgots fall finns ett samband mellan egen teori och praktik, även om Schumpeter 1954 tillbakavisar tanken att han, när han fick tillfälle därtill, gick in för att förverkliga ett program, som han tidigare teoretiskt hade utarbetat. Bland de verksamma ekonomer i 1700-talets Sverige som förespråkade avreglering bör, förutom Anders Chydenius, nämnas Samuel von Pufendorf.⁷

I en fullständig genomgång skulle det inte vara tillåtet att hoppa över 1800-talet. När man går in för en noggrann granskning, ser man alltid nyanser. Mer ytligt – och mindre fel än rätt – kan man säga att den ekonomiska liberalismens idéer stod som segrare i 1800-talets ekonomiska tänkande och småningom också i den praktiska ekonomiska politiken.

Benny Carlson 1986 betecknar perioden mellan 1840 och 1865 som "avregleringens Sturm- und Drangperiod".⁸ Därefter infördes vid olika tillfällen nya regleringar, tex skyddstullar, ensamrätt för Sveriges Riksbank att utge sedlar och förbud för skogsbolag att köpa skog.⁹ Första världskriget innebar en period med regleringar som följdes av avregleringar – dock inte fullt ut – under 1920-talet.¹⁰ 1930-talets kris medförde nya regleringar bl a efter "kohandeln" mellan socialdemokraterna och bondeförbundet 1933. Den period med jordbruksreglering inklusive gränsskydd som vi fortfarande har i Sverige kan sägas ha inletts med denna uppgörelse. Under 1930-talet infördes också den lagstiftning som förbjuder privata arbetsförmedlingar att ta betalt för sina tjänster.¹¹ Andra världskriget medförde ett antal nya regleringar. Av dessa behölls hyresregleringen fram till slutet av 1960-talet för att då avlösas av den nuvarande bruksvärdesregleringen. I slutet av 1960-talet infördes lokaliseringspolitik och näringspolitik i övrigt. Benny Carlson talar om "nymerkantilism" från 1970, men uttrycket började användas i den svenska debatten i skrifter författade under 1960-talets sista år.¹²

Man brukar säga att 95 procent av alla de forskare som någonsin har funnits är verksamma just nu. Därmed vill man betona forskningens explosionsartade tillväxt på senare tid. Detta gäller även området "regleringar".¹³ Vi kan skilja på fyra typer av framställningar. En av de två äldsta bland dessa, "designlitteraturen", innebär analys i syfte att nå en utformning av ekonomisk politik – inklusive regleringar – som är ägnad att nå vissa bestämda mål. Den andra av de två äldsta innebär en diskussion av regleringarnas verkningar både i förhållande till de syften som regleringarna officiellt sägs ha samt deras biverkningar. En tredje genre introducerades så sent som 1971 med Stiglers berömda artikel.¹⁴ Mancur Olson skulle här kunna betecknas som en föregångare till Stigler.¹⁵ Stigler och hans efterföljare *förklarar uppkomsten av regleringar* utifrån olika

⁷ Se Sandelin [1987] och Schumpeter [1954], särskilt pp 117f för presentationer.

⁸ Se Carlson [1986], sid 13.

⁹ Se Carlson [1986], sid 14f.

¹⁰ Se Carlson [1986], sid 16–18. Den fria invandringen från förkrigstiden återinfördes aldrig fullt ut.

¹¹ Se Carlson [1986], sid 21f. Se också nedan kapitel IV, avsnitt 4.4 och kapitel V, avsnitt 4.5.

¹² Se Carlson [1986], sid 26–30 men också tex Lundberg & Wibble [1970].

¹³ Se också Carlson [1990], kap 3 samt Joskow & Rose [1989] för omfattande genomgångar.

¹⁴ Stigler [1971].

¹⁵ Se Olson [1965/1971]. Se också Olson [1982/1984].

aktörers intressen. Den fjärde genren utgörs av den litteratur – huvudsakligen från 1980-talet – som med omvända förtecken i litteraturförhållande till den tredje försöker förklara avregleringsvägen i USA och Storbritannien. En hållbar teori bör egentligen kunna förklara *både* uppkomst *och* avskaffande av regleringar.

”Designlitteraturen” innehåller Jan Tinbergens och Bent Hansens principiella diskussion om förhållandet mellan antalet medel och antalet mål.¹⁶ Även om regleringar inte specifikt föreslås i dessa verk, förmedlar de intrycket att det går att ”räkna sig fram” till den politik, som leder till eftersträvarde mål. De representerar på så sätt en mycket optimistisk syn vad gäller den ekonomiska vetenskapens möjligheter att understödja en målmedveten, interventionistisk inriktad ekonomisk politik. Till designlitteraturen kan vi också räkna de skrifter där regleringar antingen försvaras eller där man föreslår att rådande regleringar skall modifieras eller ersättas med andra regleringar. Här kan nämnas Alf Johanssons skrivning i bostadssociala utredningen och hans försvar av hyresregleringspolitiken.¹⁷

Analys av regleringars verkningar har en lång tradition, inte minst i Sverige. Inom den litteraturen utanför Sverige bör nämnas Harvey Averch och Leland Johnson, Elisabeth Bailey samt de författare till vilka kommer att refereras i kommande diskussioner av regleringars verkningar i kapitlen V och VI.¹⁸ Bland bidrag i Sverige skall här i första hand nämnas Erik Lundbergs analys av regleringarna under andra världskriget och den första efterkrigstiden.¹⁹ Selektiv ekonomisk politik och ”nymerkantilism” har på bredden analyserats av Erik Lundberg och Anne Wibble tillsammans samt av Anne Wibble.²⁰ Hyresregleringen har angripits/analyserats av Sven Rydenfelt och Eli F. Heckscher omkring 1950, av Ragnar Benzell, Assar Lindbeck och Ingemar Ståhl samt av William-Olsson på 1960-talet, av Assar Lindbeck i början av 1970-talet, av Nils-Eric Sandberg och Ingemar Ståhl i mitten av 1970-talet, Peter Englund och Mats Persson i mitten av 1980-talet, Nils-Eric Sandberg i slutet av 1980-talet i en bilaga till 1990 års långtidsutredning, i bilaga till konkurrensutredningen etc.²¹ Regleringarna inom byggområdet, som delvis är näraliggande bostadsregleringarna, har analyserats av bl a Ulf Brunfelter och Bo Ekegren.²² Jordbrukspolitiken har analyserats av Odd Gulbrandsen och Assar Lindbeck på 1960-talet, av Olof Bohlin, Per Martin Meyerson och Ingemar Ståhl i mitten av 1980-talet, av Birgitta Swedenborg år 1990.²³ Specifikt importkvoterings har diskuterats av

¹⁶ Tinbergen [1952] och Hansen [1955].

¹⁷ Se SOU 1945: 63, Del I, Johansson [1949] och Johansson [1963].

¹⁸ Averch & Johnson [1962] och Bailey [1973].

¹⁹ Lundberg [1953], särskilt sid 511–526.

²⁰ Lundberg & Wibble [1970], Wibble [1971] och Wibble [1973].

²¹ Rydenfelt [1949a], Rydenfelt [1949b], Rydenfelt [1950a], Rydenfelt [1950b], Rydenfelt [1952a], Rydenfelt [1952b], Heckscher [19521122], Heckscher [19521126], Benzell, Lindbeck & Ståhl [1963], William-Olsson [1965], Lindbeck [1972b], Sandberg & Ståhl [1976], Englund & Persson [1986], Sandberg [1988], SIB [1989] och SOU 1990: 62.

²² Brunfelter & Ekegren [1979].

²³ Gulbrandsen & Lindbeck [1966], Gulbrandsen & Lindbeck [1969], Bohlin, Meyerson & Ståhl [1984] samt Swedenborg [19900510], [19900520] och [19900720].

Bo Carlsson och Åke Sundström under det att icke-tariffära handelshinder mer generellt har analyserats av Lars Lundberg.²⁴ Regleringarna på kreditmarknaderna, bla den sk grå kreditmarknaden analyserades ingående av Gunnar Eliasson 1967 och 1968. 1980-talet innebar avveckling av såväl kreditmarknadsregleringarna som valutaregleringen. Det är väl ännu för tidigt att säkert uttala sig om dessa avregleringar var ett resultat av omständigheternas tvång eller om ekonomers intellektuella insatser givit resultat. Under alla förhållanden förekom det sistnämnda innan avregleringarna hade genomdrivits.²⁵ Prisregleringar har analyserats av prisregleringskommittén, Bertil Lindström, Lars Jonung och Bo Axell.²⁶ Näraliggande är analysen av lönebildningen, när löner sätts efter avtalsförhandlingar. Här handlar det inte formellt — åtminstone inte i huvudsak — om *offentliga* regleringar. Verkningsar av en offentlig löneavreglering och en lönebildning styrd av centraliserade fackföreningar har emellertid i hög grad likartade verkningsar.²⁷ Regleringar av skogsbolagens möjligheter att förvärva skog och andra regleringar inom skogsbruket och skogsindustrin har analyserats i en rad studier av Lars Hultcrantz samt Gunnel Bångman och Lars Hultcrantz.²⁸ Till den här kategorin bör också räknas alla de studier som analyserar *effekterna av avreglering*, tex Baileys genomgång av hur ett antal avregleringar har verkat i USA, Bruzelius studie av avregleringen av flyget som inkluderade en omfattande genomgång av andra forskares insatser, samt John Kay och John Vickers analys av regleringsreformerna i Storbritannien.²⁹

I den tredje gruppen av studier handlar det om att *förklara de drivkrafter som leder till att det blir regleringar* snarare än att försöka ge design åt regleringar eller förklara regleringars verkningsar. Om vi genomgående hade osjälviska aktörer på den politiska arenan, som endast strävade efter att lösa problem för medborgarna på bästa möjliga sätt, skulle den tredje gruppen av studier i stort sett sammanfalla med den design-inriktade litteraturen. Stiglers artikel från 1971 markerar emellertid början av en annan tradition: Utgångspunkten är att aktörerna på den politiska arenan går in för att främja sina egna intressen.³⁰ I denna anda har ett antal artiklar skrivits, tex av Sam Pelzman, Ingemar Ståhl, Gary Becker, Theodore Keeler, Barry Weingast och Roger Noll.³¹ Göran Albinsson kom år 1972 med funderingar angående drivkrafterna bakom tillkomsten av regleringar som till stor del kan hänföras till den här kategorin.³²

Ett antal forskare har tagit som sin uppgift att försöka förklara avregleringarna under 1980-talet. Benny Carlson har författat en omfattande översikt över

²⁴ Carlsson & Sundström [1973] och Lundberg [1976].

²⁵ Se tex Eliasson [1967a], Eliasson [1967b], Henrekson [1988a] och där anförda arbeten beträffande avregleringarna på kreditmarknaden, Henrekson [1988b] samt Swedenborg [1980], SOU 1985:52, Calmfors [1985], Calmfors [1986], Henrekson [1987] och Oxelheim [1988] vad gäller valutaregleringen.

²⁶ SOU 1981: 40–42, Lindström [1977], Jonung [1984] och Axell [1985].

²⁷ Se tex Schager [1987].

²⁸ Hultcrantz [1982], Hultcrantz [1983], Hultcrantz [1984] och Bångman & Hultcrantz [1984].

²⁹ Bailey [1986], Bruzelius [1988], och Kay & Vickers [1988].

³⁰ Stigler [1971].

³¹ Se tex Pelzman [1976], Ståhl [1977], Becker [1983], Becker [1985], Keeler [1984], Weingast [1984] och Noll [1989].

³² Albinsson [1972].

avregleringsvägen i USA.³³ Martha Derthick och Paul J Quirks studie bör också nämnas.³⁴

2 Förhållandet mellan reglerare och reglerade

Det finns två motsatta sätt att se på relationen mellan regleraren och den näring, som utsätts för regleringen. Enligt det ena synsättet är regleringen något som höjer företagets kostnader utan att — åtminstone i motsvarande omfattning — höja intäkterna. En reglering blir då någonting, som minskar företagets lönsamhet.

Enligt det andra synsättet är regleringen resultatet av en framgångsrik "beställarinnsats" från den reglerade näringens företrädare. I en del — men inte i alla — fall höjer regleringen visserligen företagets kostnader något. Den skyddar emellertid samtidigt företagen från konkurrens från utomstående i så hög grad att prisnivån och företagets intäkter höjs ännu mer än kostnaderna. Därmed leder regleringen till att de existerande företagen i branschen åtminstone inledningsvis får större vinster än utan reglering. På längre sikt kan de välja mellan hög lönsamhet eller en tillvaro i behaglig maklighet.

Med det förstnämnda synsättet blir det naturligt att förvänta en viss antagonism mellan reglerade företag och reglerare. Företagarna är motspänstiga och lägger ned ansträngningar på att övertyga reglerarna om regleringarnas skadlighet. Reglerarna, å andra sidan, kan i en del fall tänkas vara förstående och försöka utforma regleringarna på ett sådant sätt att företagen drabbas så litet som möjligt vid given eftersträvd måluppfyllelse och kanske rentav vara beredda att göra avkall på sina strävanden att nå sina mål. På så sätt skall de reglerade företagen inte drabbas alltför hårt. I andra fall kan reglerarna tänkas ha en mindre förstående inställning till de reglerade företagen. Det här synsättet framskyntar tex i en skrift av Sören Wibe: "...För det andra anser man att regleringarna i USA i mycket högre grad än i Europa utformas i konflikt med näringslivet. I Europa finns en lång tradition av samarbete och samförstånd mellan regering och näringsliv vilket bla lett till att regelsystemet fått en "mjukare" utformning".³⁵ George Stigler driver det andra synsättet tämligen envetet i sin artikel.³⁶ Hans budskap stämmer väl överens med gängse föreställningar om Public-Choice-skolans synsätt. En noggrannare penetrering av denna skolas idéer, såsom de framkommer tex i en bok av Geoffrey Brennan och James Buchanan ger dock inte stöd för tanken att Stiglers teori är den enda teori för regleringar, som skulle kunna falla ut, om man startade analysen med Public-Choice-skolans utgångspunkter.³⁷

De här två synsätten betyder helt klart *skilda utgångspunkter*, när man börjar analysen *tidigt i orsakskedjan* vid en analys av regleringar. Det handlar om två varandra uteslutande hypoteser, när *regleringarnas uppkomst* skall förklaras.

³³ Carlson [1990].

³⁴ Derthick & Quirk [1985].

³⁵ Ds Fi 1986: 15, sid 111.

³⁶ Stigler [1971].

³⁷ Se Brennan & Buchanan [1985], särskilt ch 2.

När regleringarna som sådana skall *beskrivas* (vilket jag gör i kapitel IV) blir valet av utgångspunkt *helt betydelselöst*. När man går vidare i kedjan och skall förklara *regleringarnas verkningar*, innebär de två utgångspunkterna — kan hända — olika *förväntningar om analysens resultat*: Om utgångspunkten är att regleringar genomförs för att lösa problem, förväntar man sig rimligen att det uppkommer vinster bestående i att sk *marknadsmislyckanden* undviks, och att dessa vinster är större, dvs värderas till ett större belopp, än de olägenheter som regleringarna åstadkommer. Vinster och förluster kan visserligen tänkas bli *fördelade* ojämnt på ett sådant sätt att somliga netto förlorar under det att andra netto vinner, men summan av vinster förväntas vara större än summan av förluster. Om man däremot uppfattar regleringar som resultat av framgångsrikt mygel från vissa intressegruppers sida, förväntar man sig att summan av förluster skall vara större än summan av vinster. Oavsett utgångspunkt bör emellertid kvalificerad och hederligt genomförd analys leda till samma resultat. Därmed blir valet av utgångspunkt *inte strategiskt för resultatet, när regleringarnas verkningar skall behandlas*.

De slutsatser som dras i kapitel V och VI i denna skrift bör alltså inte påverkas om den ena eller andra utgångspunkten väljs. Däremot påverkar valet av utgångspunkt starkt resonemanget i bokens slutkapitel, som handlar om förändringsstrategier. Skrivningen av slutkapitlet blir en uppföljning av det resonemang som förs i resten av föreliggande kapitel.

Denna skrift är i huvudsak författad i den "teknokratiska" traditionen där den första av de ovannämnda utgångspunkterna väljs. Jag har inte gjort detta därför att jag tror att den första utgångspunkten är sannare än den andra utan av *analytiska bekvämlighetsskäl*. När jag i kapitel III diskuterar motiven, arbetar jag i huvudsak med idén om makthavare som vill medborgarna väl. Med denna utgångspunkt kan jag systematiskt beskriva mål för ekonomisk politik i allmänhet och regleringspolitik i synnerhet till vilka jag sedan (i kapitlen V och VI) kan utvärdera regleringspolitiken.

Stigler nämner också ett tredje synsätt, enligt vilket alla politiska beslut är resultat av olika aktörers insatser i samspel. I en del fall kan det handla om moraliskt högtstående ambitioner och handlingar, tex slavarnas befrielse, och i andra fall om simpel låghet, tex politikern, som gör sin egen situation så behaglig som möjligt.

Det tredje synsättet går kanske att tillämpa vetenskapligt för en historiker, som går in för att beskriva och analysera ett förlopp. Jag avstår i denna skrift helt från att se på regleringar på detta sätt.

3 Stiglers teori om offentliga regleringar

George J Stigler publicerade 1971 en av de artiklar, som därefter tillhört standardlitteraturen inom området "ekonomiska regleringar". Det synsätt som Stigler själv väljer och som han underbygger empiriskt går ut på att regleringar "anskaffas" av närmast berörda branscher samt utformas och tillämpas till deras fördel.

Stigler börjar med att ställa följande fråga: "Vilka fördelar kan staten ge till en bransch?" ("Staten" bör här tolkas som "det offentliga", dvs även — på svensk

botten — innefatta kommuner och landsting.) Han konstaterar att det allmänna till skillnad från medborgare i allmänhet har en tvångsmakt. Denna i sin tur består av makten att ta ut skatt och makten att utfärda föreskrifter rörande fysisk förflyttning av resurser, rörande ekonomiska beslut i hushåll och företag etc. En bransch kan tänkas begagna sig av det allmännas tvångsmakt för att öka sin lönsamhet. Stigler pekar här på fyra möjligheter.

Mest uppenbar är möjligheten att söka få direkta penningbidrag. Stigler nämner här verksamheter, som i USA till stor del ligger inom den privata tjänstesektorn men i Sverige i den offentliga sektorn (t ex universitet). Stigler påpekar att den här vägen att öka lönsamheten och att sedan behålla hög lönsamhet på sikt förutsätter att företagen och motsvarande lyckas hindra eller kraftigt försvåra nyetablering. När lönsamheten på kort sikt ökar till följd av att subventioner har införts, lockas ju annars nya företag in i branschen och därmed pressas lönsamheten ned.³⁸ Här bör tilläggas att de subventionerade företagen når ganska gynnsamma resultat för egen del redan genom att nykomlingar inte får några subventioner eller behandlas mer styvmoderligt än de redan etablerade företagen.

Som en andra möjlighet nämns försöken att — även om subventioner inte betalas med skattemedel — få den offentliga tvångsmakten att upprätthålla kontroll över nyetablering av konkurrerande företag. Stigler föreslår den generella hypotesen att alla branscher eller yrkesgrupper som har tillräckligt stor politisk makt för att kunna begagna sig av den politiska tvångsmakten kommer att försöka kontrollera nyetableringar inom sitt verksamhetsområde. Därutöver kommer de att försöka införa regler som hämmar tillväxten av de nya företag som trots allt blir etablerade. En variant av hinder mot "nyetablering" är skyddstullar och andra importhinder.

Den tredje möjligheten är att försöka få den offentliga makten att införa kontroller som berör branschens substitut- eller komplementprodukter. Som exempel nämns att smörproducenter försöker få den offentliga makten att försvåra margarinproduktion men befrämja brödproduktion.

Den fjärde möjligheten är att få den offentliga makten att låsa vissa priser. I USA skulle det ha handlat om tex att förbjuda banker att betala ränta på tillgodohavanden på checkräkning. I Sverige kan det röra sig om att få regeringen att införa prisstopp på långtradartransporter.³⁹

Stigler pekar på en del svårigheter som är förenade med att på de här sätten begagna sig av den offentliga tvångsmakten. För det första är företagens relativa politiska styrka fördelad på ett annat sätt än deras ekonomiska styrka i ett oreglerat läge. Enligt Stigler har småföretagarna *i förhållande till sin storlek större politiskt inflytande än storföretagarna.*⁴⁰

³⁸ Se Stigler [1971], p 5.

³⁹ Se Lindström [1977].

⁴⁰ Gentemot denna tanke förtjänar följande från Lindbeck [1972a], sid 36 att anföras: "... Man får lätt vad som kanske kan kallas en "myglingsekonomi", där politiker, ämbetsmän och ledare för storföretag sitter och förhandlar om förmåner för individuella företag. Småföretagen får troligen svårt att hävda sig i denna miljö. Tusen småfabrikörer kan inte sitta och förhandla med regeringen om individuella subventioner, utan det blir i första hand de stora företagen som kommer ifråga..." Lindbeck uppehåller sig här visserligen endast vid Stiglers möjlighet nr 1. Synpunkten är ändå intressant i förhållande till Stiglers prediktion.

För det andra uppstår kostnader i företagen beroende på de procedurregler, som behövs för att regleringarna skall kunna fungera och vara åtminstone något oantastliga i förhållande till principen om allas likhet inför lagen.

Slutligen kommer den politiska processen att automatiskt ge starka utomstående personer tillträde till branschens beslutande organ. Stigler nämner att sådant inflytande bla lett till att järnvägsbolag inte fått lägga ned olönsamma järnvägslinjer.⁴¹

4 Förhållandet mellan Stiglers teori för offentliga regleringar och Public-Choice-skolans synsätt

Brennan och Buchanan presenterar i sin bok en övertygande argumentation för att individer agerar i egenintresse både som parter i privatekonomiska transaktioner och som politiska aktörer. Detta gäller även om de har vissa – ej alltför starka – altruistiska böjelser.⁴²

Man kan tycka att Stiglers teori med denna utgångspunkt borde falla ut som enda logiskt tänkbara konsekvens vad gäller regleringsområdet. Brennan och Buchanan behandlar emellertid politiskt agerande i olika steg. I det politiska agerandet ingår också själva utformningen av de spelregler som aktörer måste följa när de kommer in på sina respektive näraliggande intresseområden. När alltså aktörerna utformar den *konstitution* inom vilken egna och andras framtida möjligheter att agera bestäms, gäller det att avväga möjliga fördelar mot möjliga nackdelar för egen del.⁴³ Det är rimligt att anta att en aktör skall inse att en konstitution, som ger honom själv möjlighet att genomdriva en reglering till egen fördel men till de flestas skada, samtidigt också ger alla andra aktörer motsvarande möjligheter. Även om vinsten med en reglering till egen fördel kan bli påtaglig, blir för de flesta aktörerna de samlade förlusterna av alla andra regleringar större än vinsten.

I Sverige liksom i de flesta andra länder har konstitutionen inte blivit sådan, att olika intressegrupper varit berövade möjligheterna att verka för regleringar till egen fördel men till flertalets nackdel. Brennans och Buchanans modifiering är ändå inte ointressant. Icke branschspecifika organisationer för näringslivet (tex Arbetsgivareföreningen, Industriförbundet, Företagarnas Riksorganisation och handelskamrarna) har i huvudsak verkat för en liberal marknadsekonomi utan regleringar och även ganska väl lyckats tygla olika företrädare för särintressen i den mån sådana velat verka för regleringar.

5 Hur skall avreglering förklaras?

Vår historiska erfarenhet består inte bara av att regleringar har införts utan också av att regleringar har avskaffats. En teori skall kunna förklara såväl

⁴¹ Svenska banker har inte fått etablera nya kontor i kommuner, där de tidigare inte varit etablerade, om de inte först beviljats oktroj. Däremot har de kunnat lägga ned olönsamma kontor utan att först beviljas nedläggningsoktroj. I vad mån det allmännas representanter i central- eller lokalstyrelser har agerat för att hindra sådana nedläggningar, är mig obekant.

⁴² Se Brennan & Buchanan [1985], ch 4.

⁴³ Se Brennan & Buchanan [1985], ch 2.

introduktion som avveckling av regleringar för att anses vara hållbar. I vad mån kan de teorier som har utvecklats i Stiglers anda klara dessa båda uppgifter?

Låt oss utgå från att en reglering medför sammanlagda förluster som drabbar vissa medborgare antingen direkt eller indirekt via företag och vinster som tillfaller andra företag. I ett läge är vinsterna koncentrerade till ett fåtal aktörer, som alltså har ett stort intresse av att regleringarna får bestå. Förlusterna, däremot, är spridda bland många aktörer och därmed finns inte något starkt, organiserat motstånd mot regleringarna.⁴⁴ I *detta sammanhang* behöver vi inte ta ställning till om vinsterna sammanlagt är större eller mindre än förlusterna sammanlagt. Antag nu att någon utveckling medför att vinsterna sjunker och förlusterna ökar. Detta bör då rimligen leda till att vinnarnas intresse av att försvara regleringarna försvagas samtidigt som förlorarnas intresse av att bekämpa regleringarna förstärks.⁴⁵

6 "Järntriangelteorin" och dess konfrontation med amerikansk verklighet

George Stigler koncentrerade sin attack till främst de företag och branscher, som kunde ha nytta av regleringar. Det finns emellertid även andra intressenter. Utöver företagen, som skyddas mot konkurrens eller gynnas på annat sätt, finns dels en offentlig regleringsbyråkrati, vars anställda har sin, i vissa fall ganska guldkantade, försörjning genom att avlönas som regleringsadministratörer, dels de anställda, fackföreningar och fackföreningsfunktionärer inom de reglerade branscherna. Under 1970- och 1980-talen har ett antal forskare och samhällsdebattörer använt beteckningen "järntrianglar" för att beteckna sådana företeelser.⁴⁶ På svensk botten är livsmedelsområdet ett slående exempel. Företrädare för lantbrukskooperationen, ledamöter i riksdagens jordbruksutskott, som till övervägande del består av jordbrukare, och medlemmar av den statliga regleringsbyråkratin har tillsammans lyckats blockera försök att pröva alternativa system på livsmedelsområdet. Det har dock på den allra senaste tiden kommit tecken på att systemet kan komma att radikalt reformeras.⁴⁷

I den svenska maktutredningens huvudbetänkande ifrågasätts emellertid nyttan av begrepp som "järntrianglar", "korporatism" och "nätverk".⁴⁸ När man använder begreppen riskerar man att stirra sig blind på ett nuläge, där vissa maktförhållanden tycks råda och att bortse från de *processer till förändring*, där nya aktionsgrupper bildas och verkar. "Begrepp och metaforer som i skrivande stund förefaller vara generella politiska fenomen framstår i historiens ljus som uttryck för tillfälliga maktpolitiska konjunkturen".⁴⁹

⁴⁴ Jfr därvidlag Olson [1965/1971] och Olson [1982/1984].

⁴⁵ Jfr därvidlag Becker [1983], särskilt pp 381ff samt — ännu tydligare — Becker [1985]. Se också Keeler [1984] samt — för en omfattande översikt — Carlson [1990], sid 38ff.

⁴⁶ Se Maktutredningens huvudbetänkande, SOU 1990: 44 sid 182–186, och 269–273 samt Petersson [1989] för översikter, inklusive omfattande litteraturreferenser.

⁴⁷ Se Bohlin, Meyerson och Ståhl [1984] för en presentation av systemet.

⁴⁸ Se SOU 1990: 44, sid 184 och sid 186ff.

⁴⁹ SOU 1990: 44, sid 184.

Martha Derthick och Paul J Quirk har genomfört en ingående studie av särskilt tre fall av avreglering i USA.⁵⁰ Blä deras resultat gör att vi måste modifiera tesen om regleringar som "efterfrågade" av intressenter inom näringslivet, regleringsbyråkrati och arbetstagarorganisationer inom de reglerade branscherna. Redan före Derthick och Quirks studie hade idén om "politiskt företagande" (t ex företaget Ralph Nader) lanserats av James Q Wilson, Michael Pertschuk m fl.⁵¹ Observationen i Derthick & Quirks studie är att dessa "företagare", i de avregleringsfall som de studerade, fanns inom regleringsbyråkratierna. Att man lyckades nedkämpa de intressen för bibehållna regleringar, som förvisso fanns och som gav sig tillkänna, kan förklaras med målmedvetna insatser från några regleringsadministratörer i hög ställning. När dessa administratörer hade agerat med sin stora viljestyrka, blev kongressens roll att i efterhand bekräfta de steg som hade tagits. Kongressledamöterna ville inte hamna i rollen som bakåtsträvande regleringsförsvarare. Derthick & Quirk spekulerar över hur kongressen skulle ha ställt sig, om regleringsorganen inte redan hade tagit initiativ till avreglering och *de facto* genomfört liberaliseringen. Deras svar är att kongressen sannolikt inte skulle ha vågat föra en så radikal politik på eget initiativ. Efter att ha bevittnat utvecklingen i Mrs Thatchers Storbritannien kan jag dock inte undgå reflexionen att det kan finnas "politiska företagare" även inom gruppen politiker.

Derthick & Quirk vill inte utveckla någon teori för hur politik fungerar vid avreglering. De har väl inte heller någon sammanhållen teori för regleringar, som skulle kunna utgöra något alternativ till Stiglers teori. Om vi vill visa respekt för fakta, får vi emellertid inte — bli i ljuset av Derthick & Quirks och maktutredningens genomgångar — okritiskt anamma enkla förklaringar av den typ som Stigler framför. Vi bör — å andra sidan — inte heller kategoriskt förkasta sådana enkla och därmed slagkraftiga förklaringar. Vår förståelse av verkligheten bör istället uppkomma som en "interpolering" mellan de olika logiskt hållbara förklaringsmodeller, som har framförts. Derthick & Quirks studie ger ytterligare en slutsats: Idéer kan ha en stor genomslagskraft, även i ett samhälle med starka intressegrupper. I sammanhanget kan också *idealitet* spela en icke föraktlig roll. Samhällsutvecklingen behöver inte nödvändigtvis styras av enbart krassa individuella intressen eller gruppintressen.⁵²

⁵⁰ Derthick & Quirk [1985]. Se också Carlson [1990], kapitel 3, särskilt sid 41 ff.

⁵¹ Wilson [1973], [1976] och [1980] samt Pertschuk [1982].

⁵² Jfr Lewin [1988].

KAPITEL III

Lagar och regler som förutsättning för ekonomisk effektivitet och som medel för att nå även andra mål

... När Lex Maria kom till på 1930-talet var orsaken att anmärkningsvärt många patienter avlidit under mystiska omständigheter vid Maria sjukhus i Stockholm. Lagen krävde anmälan till polis för utredning vid dödsfall på vårdinstitution som inte har naturlig förklaring. Det är exempel på ett slag av reglering som fyller en funktion. Ett exempel på motsatsen var när Socialstyrelsens läkemedelsavdelning gjorde razzia 1971 hos antroposoferna i Järna för att beslagta torkade blåbär. Varför? De sades ha en effekt vid diarré, vilket de också hade, men det fick man inte säga enligt gällande regler...

Borgenhammar [1988], sid 77f.

1 Kan det finnas skäl eller motiv för att reglera?

I detta kapitel skall jag systematiskt gå igenom de skäl och motiv som kan finnas för att ha regleringar. Skulle vi kunna klara oss helt utan regleringar? Finns det ett "regleringsoptimum" som är större än ett eventuellt "regleringsminimum"? Finns det effektivitets- eller fördelningsskäl till regleringar eller andra politiska insatser? Hur skulle regleringar kunna tänkas komma som ett resultat av "beställarinnsatser" från vissa intressegrupper?

2 Det finns ett nödvändigt minimum¹

En värld utan lagar och regler skulle vara inte bara farlig utan också ineffektiv. En marknadsekonomi, där man fritt avtalar om villkor för köp och försäljning, och där man disponerar sin egendom, förutsätter ett antal spelregler och "standards" för att fungera.

En standard är språket. Enskilda ord och ords placering i förhållande till varandra måste ha en allmänt vedertagen innebörd. Detta språk är ju ett instrument, som används när människor träffar avtal med varandra. Om det av någon anledning skulle uppstå tvist om avtalets innebörd, behöver språket användas i enlighet med spelregler, som också är uttryckta med språkets hjälp, av särskilda befattningshavare — domare — som bestämts vara särskilt skickliga och behöriga att — med språkets hjälp — uttala, hur tvisten skall lösas.

Äganderätten talar bl a om vem det är som är behörig att vara den ena parten i ett visst avtal. Det måste finnas garantier för att motparten uppfyller sina förpliktelser.

¹ Se tex Axelrod [1984/1987], Eliasson 1986, Höglund och Wadensjö [1988], McLean [1987] och von Weizsäcker [1986] för mer omfattande diskussioner.

Utöver det minimum av spelregler, som här har antytts, har det inom det ekonomiska livet utvecklats en hel del regler och sedvänjor av mer eller mindre bindande karaktär, som inte är nödvändiga men som ändå anses befrämja effektiviteten. Ordet "IBM-kompatibel" pekar på ett exempel, som kanske anger vad det kan vara fråga om. Företaget IBM har fått en dominerande ställning på datorområdet. Det har blivit angeläget för alla innehavare och användare av datorer att kunna kommunicera med andras datorer. För att uppnå denna möjlighet har ett antal datortillverkare utformat sina produkter på ett sådant sätt, att de kan kommunicera utan mellanliggande, fördyrande "interface" med IBM-datorer. Detta har i sin tur gjort det angeläget för ytterligare datortillverkare att utforma sina datorer på ett sådant sätt, att även dessa kan kommunicera utan mellanliggande fördyrande "interface" med IBM-datorer. Det finns emellertid inte något förbud mot att tillverka datorer, som inte är IBM-kompatibla. Det förekommer också företag, tex APPLE, som nått framgång med datorer, som inte är IBM-kompatibla.

I en värld med långt gående arbetsfördelning mellan enheter, som inte styrs av en central beslutsfattare utan där samordningen sker via marknader, behövs mycket ofta standards av det slag som IBM-kompatibilitet är exempel på. Sådana standards emanerar ofta från dominerande företag. De kan emellertid också ha kommit genom någon form av beslut i något organ av offentligrättslig karaktär. Standards på gängning av skruvar och muttrar har åstadkommit på det sistnämnda sättet. Inte heller här är det förbjudet att avvika från standarden. I de flesta fallen ligger det emellertid i det enskilda företagens intresse att hålla sig till standarden.

I och med att ett minimum av lagar, gemensamt stadfäst språk och rådigheter² har blivit etablerade, tycks det gå att få ett marknadssystem att organisera sig självt.³ Egenintresset hos de olika aktörerna driver fram standards, underförstådda regler om hur man uppträder etc och får dem att vinna allmän anslutning. De underförstådda reglerna kan bli olika för olika marknader. Arthur Okun talade i en artikel om "kundmarknader" i motsats till "auktionsmarknader".⁴ Säljaren på en kundmarknad avstår från att i varje läge ta ut ett så högt pris, som "marknaden tål", därför att det är underförstått, att man värnar om långsiktiga kundrelationer genom att inte höja priser annat än när man kan motivera detta med höjda kostnader. Trots att man i ett läge med mycket stor efterfrågan skulle kunna ransonera ett begränsat utbud genom att i första hand sälja till högstbjudande, väljer säljaren på kundmarknaden att avstå från att höja priset och istället ransonera genom att i första hand sälja till sina stamkunder och säga nej till beställningar från nya kunder. Den fördel, som säljaren på kundmarknaden vinner genom att agera på detta sätt är att hans stamkunder kan lita på honom och att de bland annat därför avstår från att skaffa sig kunskap om andra leverantörer. Köparna kan använda sina "spejarresurser" till annat än att söka andra leverantörer och har på så sätt — utöver fördelen att få

² Termen "rådighet" används, främst av jurister, för att mer precist ange innebörden av äganderätt, nyttjanderätt etc. Se tex Werin [1982].

³ Jfr Farell & Saloner [1985], [1986] och [1988] samt Pelikan [1989], pp 286f.

⁴ Okun [1975].

leverans till gängse pris — också nytta av prisstelheten. På en auktionsmarknad, däremot, är det underförstått, att säljaren alltid säljer till högstbjudande. I vissa fall är det fördelaktigast för de flesta aktörerna på en marknad, att den fungerar på just detta sätt.

3 Motiv att gå längre än till nödvändigt minimum. Idén om ett optimum

3.1 Vilka typer av motiv finns?

Trots ovanstående kan det finnas motiv för lagstiftaren att gå längre än att bara tillhandahålla de mest grundläggande förutsättningarna för marknadsekonomins funktionssätt. Sådana motiv kan finnas, även för en lagstiftare som verkligen månar om människorna. I den mån vi introducerar gruppintressen, intressen av att göra karriär inom det politiska etablissemangent etc tillkommer ytterligare motiv, samtidigt som vissa mer idealistiskt förklarade motiv kan försvagas eller bortfalla. Låt oss i första hand gå igenom de resonemang, som brukar anföras som stöd för idealistiskt förklarade motiv och därefter beröra även motiv dikterade av mer snöda strävanden. När vi diskuterar regleringar med den första, idealistiska utgångspunkten kan vi tänka oss att vi startar vid "nödvändigt minimum". Därefter inför vi regleringar, som medför att samhällets funktionssätt förbättras. När vi har genomfört ett antal regleringar till viss grad, kan vi emellertid tänka oss att vi börjar försämra samhällets funktionssätt, om vi går vidare och reglerar mer. Om vi dessutom började med de regleringar som var bäst på att förbättra samhällets funktionssätt, hade vi nått "regleringsoptimum", när samhällets funktionssätt precis började försämrast istället för förbättras. I verkligheten är det naturligtvis omöjligt att identifiera ett entydigt "regleringsoptimum". Bla finns ett antal målkonflikter som värderas på olika sätt av olika människor. Vår kunskap är också alltför begränsad för att vi skall kunna uttala oss exakt om verkningarna av olika regleringar i olika hänseenden. Vi får emellertid inte tappa ur sikte själva idén om "regleringsoptimum". Det är alltså inte "regleringsminimum" eller "regleringsmaximum" som bör eftersträvas.

Grovt kan de idealistiskt förklarade motiven delas upp i två klasser, nämligen *effektivitetsmotiv* och *fördelningsmotiv*. Inom de båda grupperna av motiv kan man sedan "finfördela" på ett antal undergrupper.⁵ Under rubriken "effektivitetsmotiv" kan man peka på ett antal *marknadsmislyckanden*, som leder till att resurserna används onödigt ineffektivt även vid den fördelning, som uppkommer i en marknadsekonomi utan det minimum av ingrepp som vi redan har berört. Till "marknadsmislyckandena" hänförs då främst sk externa effekter, omständigheter som orsakar och/eller resulterar från marknadsdominans eller konspiration mot den fria konkurrensen samt — dock med stark gensaga från exempelvis Harold Demsetz⁶ — omständigheter som sammanhänger med brist på information och kunskap. Till effektivitetsmotiven — eventuellt också till ambitionen att undvika marknadsmislyckanden — kan man hänföra *makroeko-*

⁵ Jfr Swann [1988], ch 2.

⁶ Se Demsetz [1969].

nomiska motiv, tex önskan att utjämna sysselsättningsvariationer. Önskan att trygga viss försörjning kan också hänföras till effektivitetsmotiven. Vad gäller fördelningsmotiven kan vi peka på ambitionen att kompensera för ojämna styrkeförhållanden och ambitionen att utjämna inkomster, konsumtionsmöjligheter och förmögenheter. När vi kommer till ambitionen att värna om vissa gruppintressen etc finns det stark anledning att fråga om vi inte har lämnat området för idealistiskt förklarade motiv och kommit in på mer snöda motiv.

När vi kommer in på vissa områden, tex makroekonomiska motiv, skulle vi göra fel, om vi entydigt hänförde dem till en av huvudgrupperna. Att värna om en stabil prisnivå kan mycket väl vara både att värna om effektivitet och om vissa fördelningsmål. När den allmänna prisnivån är stabil, är en höjning av ett nominellt pris på en vara med säkerhet också en höjning av varans relativpris. I en inflationsekonomi kan man inte vara lika säker på att en höjning av ett nominellt pris skall tolkas som en relativprishöjning. I denna mening blir prissignaler lättare att tolka i en ekonomi med stabila priser än i en inflationsekonomi. När det är lättare att tolka prissignaler måste det vara lättare för den enskilde aktören att fatta rationella ekonomiska beslut. Därmed borde effektiviteten främjas av att prisnivån är stabil jämfört med ett läge med inflation.⁷ Privatekonomisk och samhällsekonomisk lönsamhet sammanfaller också med större sannolikhet om prisnivån är stabil än om det är inflation.⁸ Det fördelningsmässiga resultatet av en stabil prisnivå jämfört med inflation är att människor som av någon anledning inte kan gardera sig mot inflation inte tvingas avstå från köpkraft till de människor som inte bara kan gardera sig mot utan rentav ha fördel av inflation.

3.2 Effektivitetsmotiv

3.2.1 Externa effekter

”Negativa externa effekter” borde vid det här laget vara var mans egendom som begrepp och som tanke. Problemen med den yttre miljön kan till mycket stor del förklaras som ett resultat av negativa externa effekter. I normalfallet räknar ett industriföretag inte kostnader längre än ”till skorstensmyningen eller avloppsrörets mynning”. De olägenheter, som företagets utsläpp vållar efter att ha

⁷ Jfr Myhrman [1972].

⁸ Mer preciserat skulle följande sägas: När inflationstakten ökar, släpar de nominella räntesatserna efter, vilket leder till att de reala, dvs inflationsrensade, räntesatserna blir negativa. Enligt våra erfarenheter har det tagit lång tid innan de nominella räntesatserna har hunnit ikapp. Under denna tid blir ett antal investeringsprojekt med låg — kanske rentav negativ — realavkastning privatekonomiskt lönsamma. Argumenten för en långsiktigt stabil prisnivå — isället för en situation med ibland hög och ibland låg inflationstakt — snarast förstärks av att de nominella räntesatserna tenderar att sjunka med viss eftersläpning, när inflationstakten minskat. Innan sådan anpassning har inträffat är realräntan mycket hög — troligen högre än som motsvaras av konsumenternas tidspreferens på marginalen.

passerat denna mynning drabbar andra än företaget. Detta skulle inte heller få någon fördel av att försöka minska dessa olägenheter. Snarare tvärtom. Företaget skulle få högre kostnader och/eller lägre intäkter, under det att fördelarna av företagets ansträngningar kom andra till nytta. Vi behöver inte reflektera särskilt länge, innan vi har kommit på massor av exempel på negativa externa effekter inte bara från företags verksamhet utan också från vanliga människors (t ex privatbilisters) aktiviteter.

Aktörer, som söker största möjliga fördel för egen del, t ex företag, som strävar efter största möjliga vinst, tar inte hänsyn till de externa effekterna av sitt agerande. Detta gäller inte bara negativa utan också positiva externa effekter. Det här gör, att vi riskerar att få för stora negativa externa effekter och för små positiva externa effekter. Här finns – åtminstone teoretiskt – hållbara argument för att det allmänna har möjlighet att införa korrektiv, som gör negativa externa effekter mindre och positiva externa effekter större än vid renodlade marknadslösningar.

3.2.2 Marknadsdominans eller konspiration mot den fria konkurrensen

Det andra marknadsmisslyckandet har att göra med att en del aktörer kan få ett dominerande inflytande på marknaden antingen ensamma eller i medveten samverkan med varandra. Här finns ett komplex, som är väl belyst i litteraturen. Det är emellertid omöjligt att i ett sammanhang som detta göra en någorlunda riktig beskrivning av komplexet utan att breda ut sig en del. I ett stort antal fall kan marknadsdominans förklaras med att aktören eller aktörerna är effektivare än andra att hantera knappa resurser inom det område som marknaden definierar. Låt mig illustrera med ett hypotetiskt exempel: Antag att ett stort företag producerar och säljer mer än hälften av en viss varas volym på en viss marknad och – när det når denna volym – har lägre kostnad per styck än de andra företagen i branschen. Företagets dominans leder emellertid till att det har kontroll över försäljnings- och köpvillkoren på ett sätt, som gör att en effektiv användning av resurserna äventyras. Företaget kan t ex finna att det främjar sin egen lönsamhet, om det håller tillbaka sitt utbud och därigenom får upp priset på varan. Effektivitetsförlusten består då i att det finns köpare, som skulle vara villiga att betala mer än det kostar att producera ytterligare enheter, men inte får tillfälle att göra detta. Detta är den *allokeringsförlust* vid monopol, som allra först brukar nämnas i de nationalekonomiska läroböckerna, när man diskuterar verkningar av marknadsdominans.

En annan effektivitetsförlust, som marknadsdominans kan skapa, är att den dominerande aktören inte behöver anstränga sig för att göra sitt bästa. I det fall, som vi beskrev ovan, skulle företaget kunna tillåta sig en hel del ineffektivitet och ändå ha lägre kostnader än branschens övriga företag. Från idrottens värld vet vi, att världsrekordhållarna i allmänhet är bara obetydligt bättre än sina närmaste konkurrenter. Vi vet också att det oftast är så, att den som år 1990 kommer upp till 1950 års världsrekord räknas till 1990-talets medelmåttor. Hela elitens mycket snäva prestationsfördelning har flyttats uppåt från åren omkring 1950 till åren omkring 1990. En rimlig förklaring till detta är, att de framstående idrottsmännen sporrar varandra till allt större prestationer. Motsvarande inträffar också i en konkurrens mellan ungefär jämbördiga företag. Det blir ett

överlevnadskrav för det enskilda företaget att vara minst lika effektivt som de andra företagen.⁹

En invändning har säkert irriterat några läsare: Om nu ett företag har möjlighet att vara mycket effektivare än sina konkurrenter, är det väl inte detta, som är problemet. Detta är väl snarare de övriga företagens brist på kapacitet att vara värdiga medtävlare! Denna invändning är givetvis berättigad. Fråga är, hur man hanterar själva situationen. Det gäller att på något sätt lösa två problem. Det ena problemet är att hindra företaget från att utnyttja sin ställning för att skapa allokering förluster via tillbakahållet utbud. Det andra problemet är att försöka få företaget att utnyttja sina möjligheter att hålla låga kostnader. Det finns exempel, bl a i USA, på att man har lagt så stor vikt vid det första problemet, att man verksamt har förhindrat lösningen av det andra. Sådant har inträffat, när man tvingat stora företag att dela upp sig i mindre enheter eller när man hindrat sammanslagningar, som eventuellt hade kunnat möjliggöra lägre kostnader.

Det kan finnas andra bakomliggande orsaker till marknadsdominans än överlägsenhet, vad gäller förmågan att utnyttja resurser effektivt. Redan på kort sikt, kan karteller mellan företagen i en bransch åstadkomma skada, utan att kostnadsfördelar är för handen eller åstadkoms. Detta har varit ett motiv för det offentliga i olika länder att agera mot karteller.

De stora skadorna av medveten samverkan mellan företag för att hindra den fria konkurrensen är resultat av att *systemet fungerar sämre dynamiskt*. Här kan återigen liknelsen med idrottstävlingar vara fruktbar: Vid en löpningstävling handlar det om att springa fortast. Det är meningen att var och en av löparna skall springa så fort han kan och därigenom springa snabbare än sina medtävlare. Det är alltså inte meningen att någon skall vinna loppet genom att ordna det så att *övriga löpare springer långsammare än de egentligen förmår*. För att förhindra att någon försöker vinna på det senare sättet har man infört *spelregler* enligt vilka det tex är förbjudet att tränga sina medtävlare. Tävlingsarrangörerna avsätter också resurser för att kontrollera att de tävlande följer spelreglerna.

Det bör inte vara särskilt svårt att överföra detta sätt att resonera till det ekonomiska livet: Ett företag blir lönsamt, om det lyckas producera givna varukvantiteter och varukvaliteter till lägre kostnader än konkurrenterna. Ett annat sätt att bli lönsamt är att med given resursinsats producera något som köparna på marknaden uppskattar mer än vad andra åstadkommer med samma resursinsats. I detta fall kan företaget med samma kostnader som konkurrenterna få högre intäkter än dessa, eftersom köparna är villiga att betala mer för företagets produkter än för konkurrenternas.

⁹ Jfr Pelikan [1989]. När utkast till denna skrift diskuterats, har jag mött invändningen att liknelsen haltar. Man har pekat på att de gamla kolstybbsbanorna har ersatts med banor med annan beläggning, som det är lättare att springa fort på, att löparskorna har blivit bättre och att kunskapen om hur man äter för att bygga upp sin kropp på sikt liksom omedelbart före en tävling numera är mycket bättre utvecklad än 1950. Mitt svar på dessa invändningar är följande: Parallellen mellan idrott och företagsamhet blir ännu tydligare. Infrastrukturen har byggts ut sedan 1950. Vägarna är mycket bättre, för att ta ett exempel. De företag, som varit skickligast — oftast mest alerta — på att skaffa ny effektiv utrustning och på att anamma och tillämpa ny kunskap har fått försprång i förhållande till sina konkurrenter. Därvidlag är parallellen tydlig till de idrottsmän som var först med att börja använda de nya, förbättrade löparskorna och med att tillämpa nya rön vad gäller kost.

Det finns också en tredje metod att öka den egna lönsamheten. Denna handlar om att göra det svårare för konkurrenterna att vara effektiva. Det kan tex handla om en grupp företag, som förmår en leverantör att vägra leverera till en konkurrent, som de tycker "förstör" deras avsättningsmarknad. Arbetstagare ser ibland med ovilja på den arbetskamrat, som "förstör ackordet". Det finns emellertid också företagare som ser på samma sätt på en konkurrent som är alltför kreativ, benägen att ge service till kunderna e d. Om sådana företagare ensamma — beroende på egen dominans på marknaden — eller i medveten samverkan tillåts hindra sin konkurrent från att utveckla sin effektivitet, har de lyckats skada konkurrenssystemets dynamiska förmåga. Här finns ett motiv för att ha spelregler som hindrar sådana "sabotageinsatser" och att avsätta resurser för att kontrollera spelreglernas efterlevnad, precis som det finns motsvarande motiv, när det gäller tävlingsidrott.

3.2.3 Regleringar för att motverka biverkningar av annan politik

Under 1980-talet genomfördes omfattande avregleringar av bankverksamhet i USA. Bl a tillåts sparbankerna ge lån till riskfyllda projekt, som de tidigare inte fått engagera sig i. Mot slutet av 1980-talet har sammanlagt mycket stora kreditförluster drabbat amerikanska sparbanker. Detta har i sin tur medfört en hård belastning på den federala budgeten.¹⁰

Den amerikanska sparbankskrisen skulle kunna användas som ett avskräckande exempel gentemot dem som förespråkar avreglering. I en mening är det berättigat att varna: Om man på politisk väg genomför stora ingrepp på marknader, kan det finnas skäl att korrigera biverkningar av sådana ingrepp med ytterligare ingrepp.¹¹ I det här fallet hade det allmänna övertagit en mycket stor del av bankernas affärsrisker via ett försäkringssystem och genom att finnas i bakgrunden som räddare, om någon bank hotades av finansiell kollaps. I ett sådant läge inträder *moral hazard*, dvs en benägenhet att sangviniskt ta stora risker i förtröstan på att det inte är den risktagande som tvingas bära följderna, om det skulle gå illa. Den reglering som tidigare fanns kan ses som ett medel att förhindra sådant sangviniskt risktagande.¹²

3.2.4 Brist på kunskap i informationsspridningen

3.2.4.1 Genuin brist på kunskap

I en del fall saknas kunskap hos *alla* aktörer i ekonomin. Detta gäller ibland sådan kunskap vars tillämpning är direkt positiv. Innan det fanns kunskap om hur man skulle förebygga smittkoppor (genom vaccinering) levde människorna i sämre förhållande, vad gäller riskerna att drabbas av smittkoppor än de gör idag. Innan en viss uppfinning har gjorts kan vi inte dra nytta av de möjligheter, som uppfinningen tillför. Detta är i sig inte något "systemfel". Vi kan ju också beklaga att det regnar, när det — totalt sett — skulle vara bättre med solsken.¹³

¹⁰ Se Carlson [1990], sid 104ff för redogörelse.

¹¹ Detta visades generellt i Lipsey & Lancaster [1956].

¹² Se också Wijkander 1984 för en tillämpning inom området "regleringar".

¹³ Jag återkommer till denna fråga i kapitel VIII.

¹³ Jfr Demsetz [1969].

Det finns emellertid ett problem, som teoretiskt är detsamma som problemet med positiva externa effekter. Det kostar, dvs är resurskrävande, att utveckla kunskap. När kunskapen väl är framtagen, är den emellertid en *kollektiv vara*. Innebörden av detta är att de som redan använder kunskapen inte får tekniskt försämrade möjligheter att nyttja den, om flera människor utnyttjar den. Omständigheten att även tex människor i Afrika blir vaccinerade mot smittkoppor minskar inte vaccinerade européers chanser att slippa bli smittade av sjukdomen. Det torde snarare vara tvärtom. Om man därför tar betalt för nyttjandet av kunskapen, inskränks dess nyttjande i onödan. I en del fall kan det dessutom vara svårt att *appropriera* den avkastning, som den nya kunskapen ger. Den som har haft kostnader för att ta fram kunskapen, kan alltså möta stora svårigheter att få privatekonomisk avkastning på sin investering. Här har vi ett samhälls-ekonomiskt eller — rättare sagt — två samhällsekonomiska problem. Beroende på svårigheterna att appropriera värdet av att ha tagit fram kunskap, blir, för det första, den företagsekonomiska lönsamheten av att ta fram ny kunskap mindre än den samhällsekonomiska lönsamheten. Detta leder till att vi — i frånvaro av någon form av offentligt ingripande — satsar för litet på att ta fram ny kunskap. Det senare har lett till dels att det allmänna satsar resurser på främst grundforskning, dels att patentinstitut respektive upphovsrätt till konstnärliga verk har införts. Just patentinstitutet (motsvarande) med dess rätt till kontroll över kunskapens användning leder emellertid, för det andra, till att kunskapen underutnyttjas.¹⁴

Det finns emellertid också kunskap som inte är direkt positiv utan snarare av karaktären att den får oss att låta bli att skada oss själva och varandra. Innan sådan kunskap finns, riskerar vi pga genuin okunskap att åstadkomma skada. När bekämpningsmedlet DDT hade tagits fram och började användas, sågs det allmänt som ett stort framsteg. Människan hade fått möjlighet att bekämpa insekter, som spred allvarliga sjukdomar, tex malaria. Efter en tids omfattande användning av DDT slog Rachel Carson larm i boken *Tyst vår (Silent Spring, 1962)*. Vi fick reda på att DDT hade en mängd farliga verkningar för hela det ekologiska systemet inklusive människan själv. Den fråga, som vi kan ställa mot bakgrund av denna erfarenhet är: Hade vi kunnat få reda på att DDT är farligt på något annat sätt än genom att använda det under en tid och konstatera dess negativa verkningar? Hade vår fantasi räckt till för att förutse vari eventuella faror kunnat bestå, så att vi hade kunnat göra de försök, som — redan före användning i större skala — hade kunnat peka på riskerna? Har vi större förutsättningar att idag undvika andra skadeverkningar av samma karaktär? Hur skall vi veta, att tex ett ersättningsmedel för freon, som inte skadar ozonlagret, inte har några andra skadeverkningar?

På läkemedelsområdet har också ett antal katastrofer liknande de ekologiska verkningarna av DDT inträffat. Ett exempel är neurosedynkatastrofen. För att förebygga nya sådana katastrofer har man, bla i Sverige, (vidare)utvecklat ett system med djurförsök, klinisk prövning etc, innan nya läkemedel registreras och därmed får säljas kommersiellt. Detta är en viktig orsak till varför det tar så

¹⁴ Jfr Arrow [1962].

lång tid, innan läkemedelsföretagen kan börja få avkastning på sina forskningsinvesteringar.

Mindre dramatiska är de krav på varudeklarerationer och/eller "hallstämpling", som ibland ställs. Här handlar det oftast inte heller bara om att den ena parten skall informera sin motpart om allt som han känner till. I en del fall måste den ena parten, tex säljaren, också själv skaffa sig information om vissa förhållanden, som han/hon sedan vidarebefordrar till motparten. För att kunna ge en varudeklaration måste en tillverkare eller säljare i senare led alltså i en del fall använda resurser för att ta fram underlag för deklarationen. Den politiska bedömningen kan då vara, att det är så värdefullt för parterna att känna till denna information, att det är värt kostnaden att få fram den.

"Hallstämpling" består i att någon – ofta, men inte alltid, en tredje "part" – undersöker en produkt och ger den en kvalitetsbeteckning. Här rör det sig om ett stort fält. Ett exempel är klassificeringen av potatis i ordinär, prima och extra prima. Ett annat exempel är intyget att en viss person är legitimerad läkare. I det sistnämnda exemplet får läkaren med ett sådant förfarande känna tryggheten att inte bara han/hon själv utan också andra har prövat kompetensen och befunnit den vara tillräcklig. Patienten vet också med större säkerhet än eljest, att behandlingen ges av en person med relevanta kunskaper.

3.2.4.2 Ojämnt fördelad kunskap mellan köpare och säljare

När kunskap är ojämnt fördelad finns ett *fördelningsproblem*, som kommer att behandlas i avsnitt 3.3.1. Det finns emellertid *också* ett *effektivitetsproblem*. Detta påpekades i en berömd artikel av George A Akerlof.¹⁵ I artikeln gav han exempel från bla handeln med begagnade bilar och försäkringsavtal. Han frågade hur man skall förklara, varför en bil sjunker så drastiskt i pris så fort som den hämtats som ny hos bilhandlaren och rullat bara några meter på gatan. Den förklaring, som lämnas i artikeln är att informationen om begagnade bilar kvalitet är ojämnt fördelad mellan de ägare som vill sälja å ena sidan, och spekulanterna å andra sidan samt att *spekulanterna är medvetna om denna ojämnhets i fördelningen av information*. En person som får erbjudandet att köpa en begagnad bil frågar därför: "Vad är det för fel på den här bilen, eftersom ägaren vill sälja den?" Denna misstänksamhet leder till att efterfrågan på även praktiskt taget obegagnade bilar är mindre än efterfrågan på helt nya bilar. Spekulanterna gör helt enkelt bedömningen att det råder större sannolikhet att den obetydligt begagnade bilen är ett "måndagsexemplar" än att en ny bil i butiken skall vara det. Därför måste en ägare till en praktiskt taget obegagnad bil gå ned ganska ordentligt i pris i förhållande till den helt nya bilen för att få någon spekulant att köpa bilen. Detta gäller även om bilen skulle vara i bättre skick än vad som i genomsnitt gäller för helt fabriksnya bilar. Benägenheten att sälja nästan nya bilar i andra hand minskar givetvis, när det inte går att få ut ett belopp i närheten av vad bilen kostade som fabriksny. Även detta vet spekulanterna. De drar dessutom slutsatsen att det i första hand är ägare till exemplar utan fel, som avstår från att bjuda ut sina bilar. Därmed blir de ännu mer misstänksamma mot utbudna, nästan nya exemplar. Detta i sin tur pressar ned

¹⁵ Akerlof [1970].

priserna på nästan helt obegagnade bilar ännu mer, och detta reducerar i sin tur ytterligare ägarnas benägenhet att bjuda ut sina bilar till försäljning. Etc, etc. Det blir därför knappast någon omsättning alls på praktiskt taget obegagnade bilar. Marknaden kan inte existera.

På motsvarande sätt kan även andra marknader försvinna, när informationen är ojämnt fördelad mellan köpare och säljare. Om någon vill teckna en försäkring, frågar försäkringsbolaget: "Är den här personen mer riskbenägen än genomsnittligt?" När försäkringsbolagets representanter bedömer att så är fallet, sätter de en premie, som är kalkylerad utifrån en mer än genomsnittligt stor risk. Med en så hög premie, kommer människor med mindre än genomsnittlig risk att bli förhållandevis obenägna att teckna försäkring. Det blir alltså en tendens till "anrikning" av riskbenägna människor som försäkringstagare. Eftersom försäkringsbolagets representanter inser detta, sätter de en ännu högre premie. Etc, etc. För vissa typer av risker tecknas praktiskt taget inga försäkringar.

När marknader tenderar att elimineras, därför att informationen är ojämnt fördelad mellan köpare och säljare, finns motiv för offentliga ingrepp. Ett sådant ingrepp kan vara att skapa den vara eller tjänst, för vilken marknaden på detta sätt har eliminerats, i offentlig regi.¹⁶ Andra sätt att ingripa kan vara att ställa krav på deklARATIONER, kräva auktorisation eller legitimering, utöva offentlig tillsyn e d.

I det här sammanhanget kan det också vara skäl att nämna all den lagstiftning, som går ut på att den ena parten, oftast säljaren, skall upplysa den andre om allt av relevans, som han känner till. Säljaren av ett hus har alltså plikt att upplysa köparen om alla de dolda fel i huset, som han känner till. Syftet med denna regel är att de två parterna skall träffa sin uppgörelse på basis av likvärdig information. I lagstiftningen mot viss sk insiderspekulation har man gått en annan väg. Där har man förbjudit personer, som har viss exklusiv information, att vara parter i vissa uppgörelser.¹⁷ Att detta i sin tur kan leda till effektivitetsförluster har påpekats av Gunnar Eliasson [1990a]. Han menar att en del av ett företags värde betingas av ledningsgruppens kompetens bla att genomföra innovationer. Innan sådana innovationer har genomförts är det endast ledningsgruppen, som är medveten om just denna värdekomponent. Företaget riskerar att bli felvärderat — troligen undervärderat — på marknaden. Därmed finns en risk att kontrollen över företaget övergår till ägare som inte förstår att fullt ut nyttiggöra innovationskapaciteten och det finns också risk att innovativa insatser blir underbelönade och därmed inte tillräckligt stimulerade, Om ledningsgruppen själv tillåts handla i företagets aktier, innan kunskapen om innovationen har blivit allmänt spridd, nås dels resultatet att företaget får ett marknadsvärde som ligger närmare "det sanna", dels att innovationer får mer riktig stimulans.¹⁸

¹⁶ Det allmänna behöver inte själv svara för produktionen utan kan nöja sig med att vara beställare och finansär.

¹⁷ Detta förbud avser just det skede då informationen är exklusiv.

¹⁸ Se Eliasson [1990a], särskilt sid 291—295.

3.2.5 Människor tilltros inte förmågan att förstå sitt eget bästa

Om vi trodde, att människor, som har korrekt information, vet att ta tillvara sitt eget bästa, skulle det räcka med "hallstämplingen" av läkare i form av läkarlegitimation. Vi skulle inte därutöver behöva en kvacksalverilagstiftning. Via legitimationsförfarandet skulle människor veta vilka det var, som kunde operera en blindtarm. Om några, trots denna information, vände sig till någon utan legitimation, skulle detta vara ett handlande "med öppna ögon". Lagstiftningen ger emellertid uttryck för en annan syn: Den människa, som inte begriper, att en person utan läkarlegitimation vid en sådan hantering är farlig för henne, måste skyddas mot sin dårskap.¹⁹ Detta gör man genom att straffa personer, som gör sådana ingrepp utan att vara legitimerade läkare. Om vi inte hade sådan kvacksalverilagstiftning skulle det i en del fall bli svårt att avgöra om det handlade om ett misslyckat försök från en klåpare eller om det istället var fråga om dödshjälp given på en lidandes enträgna begäran. Vi förbjuder ju även detta — även om det skulle ges av legitimerad läkare.

Det finns många uttryck i t ex Sverige för att vi — genom våra valda ombud — underkänner enskilda människors preferenser. Förbud mot att inneha och använda narkotika är ett exempel.²⁰ Tobak och alkoholhaltiga drycker beskattas, därför att man vill göra det dyrare än eljest för människor att konsumera dessa varor. Vi kan också se statliga subventioner till teater- och operaföreställningar som ett uttryck för att vi anser, att folk inte förstår att föreställningarna är värda mer än kostnaden att producera dem. Teater- och operaföreställningar blir då exempel på *meritvaror*, under det att narkotika, alkoholdrycker och tobaksvaror skulle vara exempel på "negativa meritvaror".

Ett annat exempel är påbudet att använda säkerhetsbälte i bil. Här anser vi — genom våra valda ombud — att vi själva skulle ta alltför stora och onödiga risker, om vi inte gemensamt ålade oss själva att nedbringa riskerna genom denna tekniska anordning.

3.2.6 Motivet att utjämna sysselsättningsvariationer och andra makroekonomiska motiv

De makroekonomiska målen är att upprätthålla hög sysselsättning, stabil allmän prisnivå och balanserade affärer med utlandet. I en del fall används tämligen direkt ingripande regleringar i syfte att nå något av dessa mål. Prisregleringar av enskilda marknader som bostadsmarknaden eller av ett större antal marknader samtidigt, som vid ett allmänt prisstopp, är exempel på hur man försöker påverka den allmänna prisnivån. (Vad gäller hyresregleringen, återkommer vi i avsnitt 3.5.)

Fysiska regleringar av byggnadsverksamhet etc är exempel på hur man dels försöker hindra en överhettning och därmed en kraftig inflation och/eller ett

¹⁹ Jfr Borgenhammar [1988], sid 75.

²⁰ I nästan alla de fall som nämns här skulle man alternativt kunna hävda att lagstiftaren genom förbud, punktskatter etc motverkar förhållandet att det allmänna inte låter dem som pga sitt oförstånd råkar illa ut fullt ut bära konsekvenserna. Narkomaner får vård och tvingas inte betala fullt skadestånd till sina offer. Biltrafikanter som åkt utan säkerhetsbälte får vård och rehabilitering på skattebetalarnas bekostnad. Etc. Att andra än "de syndande" får bära en del av konsekvenserna kan ses som en form av extern effekt. Jfr också diskussionen i avsnitt 3.2.3 ovan.

stort underskott i bytesbalansen, dels försöker åstadkomma en konjunkturmässig utjämning och därmed "spara sysselsättning" till ett senare skede med mindre hög allmän efterfrågan.

Ett antal regleringar av import eller av konkurrens från utländska företag, tex vad gäller flyget, har, åtminstone i något skede, som ett motiv haft strävan att spara utländsk valuta.

3.2.7 Önskan att trygga viss försörjning

Ett av motiven till jordbruksregleringen är att det skall finnas kvar fungerande jordbruksföretag i Sverige i händelse av en avspärning. Man försöker nå detta mål genom att göra förutsättningarna för lönsam drift i Sverige mer gynnsamma än de skulle vara i en fritt fungerande marknad. Genom att försvåra konkurrens från utländska jordbruksprodukter gör man det möjligt för svenska jordbrukare att sälja sina produkter till högre priser än vid helt fri import. I själva verket har svenska jordbrukare under lång tid fått fungera som "ackordsarbetare", som varit garanterade ett fast pris per enhet för den kvantitet som de lyckas producera. De har inte blivit kvalitetsmedvetna utifrån vad konsumenterna skulle vara villiga att betala för olika kvaliteter.

I åtminstone ett fall har man använt etableringskontroll i syfte att trygga försörjningen för andra användare av en råvara. För skogsindustrin görs sk koncessionsprövningar av nyetableringar och utbyggnader bl a med hänsyn till att man vill trygga skogsindustrins försörjning med skogsråvara. I princip kan man säga nej till en ansökan om att få etablera ett sågverk med hänvisning till att etableringen skulle äventyra cellulosaindustrins försörjning med skogsråvara.

3.3 Fördelningsmotiv

3.3.1 Ojämn styrkeförhållanden

När en uppgörelse skall träffas, kan det vara så att den ena parten har en starkare ställning än den andra. Ett skäl till detta har vi redan behandlat: Den ena parten kan ha en dominerande ställning som säljare eller köpare.

Det finns emellertid också andra möjliga förklaringar. Den ena parten kan ha bättre och mer relevant information än den andre, kan ha en "hållhake" på den andre, vara mer snabbtänkt än den andre, eller ha större rutin, vad gäller att träffa uppgörelser än den andre. Ytterligare förklaringar kan vara skillnader i finansiell styrka,²¹ i möjligheten att utnyttja "de stora talens lag" i samband med rättstvister²² samt i kontakter.

²¹ Om A kan förlora 10 millioner kronor och ändå finnas kvar på marknaden under det att B går i konkurs redan vid en förlust på 1 million kronor, kan A ha möjlighet att finansiellt krossa B.

²² Ett stort företag med milliontals kunder kan "poola" riskerna för att behöva betala rättegångskostnaderna vid förlorade mot fördelarna att vinna andra osäkra rättstvister, om det uppstår sådana osäkra rättstvister i – säg – 1 000 fall. För en enskild kund däremot går det inte att göra motsvarande riskutjämning. (Jag bortser i resonemanget från förekomsten av rättsskydd i hemförsäkring.)

Det är nog en allmänt omfattad värdering, att en välvillig makthavare skall ställa sig på de svagares sida i lägen med ojämn styrkefördelning och på något sätt kompensera eller minska styrkeskillnaden. Enligt traditionen införde Solon som arkont i Aten år 594 f Kr en lag, enligt vilken en atenare, som stod i skuld till en annan atenare men inte kunde betala, inte fick säljas som slav eller bli borgenärens slav. Han förordnade också att atenare som redan blivit slavar till följd av skuldsättning skulle frigges. I Moseböckerna kan vi också läsa om regler, som i någon mån stärkte svagare israeliters ställning gentemot starkare eller mer framgångsrika israeliter. Ockerlagstiftningen i olika skeden och olika länder har tillkommit i samma syfte.

I Sverige har vi under en följd av decennier utvecklat en lagstiftning, som gått mycket långt vad gäller ambitionen att kompensera eller minska skillnader i styrka. Lagar avseende arbetstid, även semesterlagstiftning, har kommit och successivt byggts ut. Konsumentköplagen och annan lagstiftning på det konsumenträttsliga området är andra exempel.

3.3.2 Önskan att åstadkomma en jämn fördelning även bortsett från ojämna styrkeförhållanden

Antag att alla skillnader i styrka vad gäller inbördes relationer mellan olika aktörer vore eliminerade eller kompenserade. Ingen skulle alltså ha nackdel eller fördel av att somliga är bra på att bluffa i förhållande till andra, att somliga har större finansiell uthållighet i samband med någon form av kamp än andra e d. Även under sådana förhållanden skulle emellertid en del människor ha större inkomst och förmögenhet än andra. Det finns nämligen skillnader mellan människor, vad gäller produktivitet, sparsamhet, "val" av föräldrar och andra arvlätare etc.

Även i en situation som denna skulle det kunna finnas ett visst politiskt missnöje med de förekommande skillnaderna. Detta politiska missnöje skulle inte bara ta sig uttryck i stävanden efter "skatt efter bärkraft", vissa program för inkomstöverföringar etc. Det skulle också kunna ta sig uttrycket i att man försökte se till att vissa varor och tjänster blev tillgängliga till lägre pris än vad som skulle etableras vid fri marknadsprisbildning etc.

3.4 Värnandet om gruppintressen

I föregående avsnitt har vi utgått från att det handlar om välvilliga makthavares ambition att göra så gott de kan för medborgarna. Detta motiv kan inte helt uteslutas. Man kan tänka sig att makthavare värnar om vissa gruppers intressen, därför att de finner detta vara en logisk följd av att de har någon av de ambitioner, som vi redan har berört. Andra, mindre ädla, bevekelsegrunder kan emellertid också finnas.

Antag, som ett exempel, att statsmakterna av någon anledning mår om någon närings möjligheter att få avsättning för sina produkter till priser som ger företagen god lönsamhet och möjligheter för arbetstagarna i branschen att få behålla sin sysselsättning till goda löner. Av detta skäl vill man hindra ohämskad konkurrens från utlandet och/eller inhemska producenter. Kontrollen kan utövas t ex genom att importen kvoteras, genom att man inför etableringskont-

roll. Andra möjligheter är att införa produktspecifikationer, typ byggnormer eller särskilda villkor för statliga lån mot låg ränta.²³ Etc, etc.

3.5 *Kombinationsfall*

Redan i de exempel, som har givits, finns det några antydningar om att man kan nämna samma företeelse under mer än en rubrik. Här skall ytterligare några exempel, där detta är mycket klart, nämnas.

Hur skall vi se på ett lagstadgat krav om att en viss skyddsanordning skall finnas på en arbetsplats? Vi kan se detta som ett uttryck för att det anses råda ett ojämnt styrkeförhållande mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det kan vara så, att lagstiftaren har trott, att anställda på en del arbetsplatser inte skulle lyckas genomdriva skyddsanordningen avtalsvägen. Man kan också se det lagstadgade kravet som ett uttryck för att lagstiftaren inte tror arbetstagarna om att förstå sitt eget bästa. Om de fritt fick träffa avtal med arbetsgivarna, skulle de kanske "sälja bort" skyddsanordningen i utbyte mot en högre lön.

Det är kanske inte ens rimligt att säga att det finns något makroekonomiskt mål som motiv till hyresregleringen även om det en gång i begynnelsen fanns bl a detta. Däremot är det rimligt att räkna med att ett av motiven är en ojämn styrkerelation mellan hyresvärdar och hyresgäster, som någon eventuellt anser finnas. Det skulle inte heller kunna uteslutas, att någon tror, att hyresgästerna inte skulle veta sitt eget bästa och i oförstånd låta sig skörta upp av hyresvärdarna, om det inte fanns en lagstiftning etc som förhindrade sådant.

De regler om olika bostadsdetaljers inverkan på underlaget för statliga bostadslån har det direkta syftet att styra bostadsbyggandet mot vissa specifika standardmål. Bakgrundsmotivet till detta kan vara både att man vill motverka bostadskonsumenternas eventuellt svaga ställning i förhållande till byggarna. Man tror dessutom, att bostadskonsumenterna inte själva skulle ha förstånd att fråga efter de förträffliga kvaliteterna, även om de hade en stark ställning i förhållande till byggarna. Som påpekats i avsnitt 3.4 ovan kan det därutöver finnas företag och organisationer som har ett eget intresse av att det finns krångliga regler. Det handlar då om regler som dessa företag och organisationer är särskilt förtrogna med.

²³ Sådana regler gynnar dels företag, som på en stor volym kan slå ut kostnaderna för att hålla sig med regelkunnig expertis, dels företag som har funnits lång tid och som därmed har hunnit "växa in i" regleringsmiljön och inte bara skaffat sig kunskap om gällande regleringar utan också hunnit lära sig mönstret för hur det går till när regleringar förändras.

Olika regleringsmetoder

1 Regleringar av olika slag och andra offentliga ingrepp samt deras syften

I detta kapitel kommer jag att på ett systematiskt sätt beskriva regleringar och produktion i offentlig regi¹ och relatera dessa företeelser till de syften — dvs skäl eller motiv för regleringar och andra offentliga ingrepp — som diskuterades i kapitel III. Jag diskuterar *inte* i detta kapitel frågan om medlen verkligen leder till målen och inte heller frågan om medlens biverkningar. Dessa diskussioner får vänta till kapitlen V respektive VI.

2 Om mål-medelhierarkier²

Mål kan formuleras på ett mycket allmänt plan, dvs *övergripande*. När de formuleras på detta sätt kan de antingen te sig allmänt respektabla och därför knappast möta några invändningar eller också mindre respektabla. Diskussionen i föregående kapitel gällde sådana övergripande mål, t ex att resurserna skall användas effektivt, att svaga människor skall få hjälp och stöd så att de får goda levnadsförhållanden eller att vissa gruppers intressen skall värnas. Till detta skulle det ha gått att lägga t ex nuvarande makthavares strävan att förbli makthavare eller att stärka sin maktställning.

Från ovannämnda övergripande mål kan man härleda mer *specifika mål*, som skall nås i syfte att nå de övergripande målen. Man kan t ex tänka sig att det är angeläget att nå en stabil prisnivå, om man strävar efter effektiv användning av resurserna, eller efter att svaga människor skall få goda levnadsförhållanden. Dessa specifika mål blir då *medel* för att nå de övergripande målen. Sedan de specifika målen har formulerats finner man att dessa främjas genom att man når *ännu mer specifika mål*. Dessa blir då i sin tur medel för att nå de specifika målen.

På detta sätt kan vi fortsätta egentligen hur länge som helst. Vi skall emellertid akta oss för att förlora oss i ett plockande med kinesiska askar. En mycket systematisk genomgång av mål-medelhierarkier skulle kunna leda till detta. Det är emellertid fruktbart att ha själva *tanken* aktuell vid en genomgång av olika regleringsmetoder. Tanken är också synnerligen fruktbar, när vi diskuterar alternativa metoder att nå övergripande mål och även specifika mål på nivåerna närmast under de övergripande målen. Det finns nämligen normalt mer än en väg tillgänglig, när man vill nå ett mål.

¹ Jfr programförklaringen på sid 11–12.

² Jfr March & Simon [1958].

3 Tekniska regleringar och marknadsregleringar

Regleringar kan delas upp i *tekniska regleringar* och *marknadsregleringar*. Exempel på *tekniska regleringar* är föreskrifter om hur enskild egendom, t ex mark, får eller inte får disponeras av ägare, vilka skyddsanordningar, som skall finnas vid viss pågående verksamhet etc.

En *marknadsreglering* är en offentlig reglering av något som berör transaktioner mellan parter i en viss typ av affärsuppgörelse. Riksdagen, regeringen eller myndigheter kan ingripa med föreskrifter när det gäller prestationer, som någon mot betalning utför för annans räkning. Ordet "prestationer" skall då uppfattas som innefattande både t ex arbetsinsatser av anställda för arbetsgivares räkning och produkter, som i sin tur kan vara varor eller tjänster. Föreskrifterna kan avse pris, kvantitet eller kvalitativa egenskaper hos prestationerna eller de betingelser under vilka de kommer till stånd.

I en del fall kan vi peka på föreskrifter, som samtidigt är marknadsregleringar och tekniska regleringar. Föreskrifter om hur arbetsmiljön skall utformas för anställd personal kan ju ses både som en marknadsreglering och som en teknisk reglering. Samma sak kan sägas om de föreskrifter för hygien, som gäller för de anläggningar, där livsmedel förädlas inför vidare försäljning. Detta problem diskuteras mer ingående i avsnitt 6.1. Innan jag går in på de två typerna av regleringar, kommer jag att – i avsnitt 4 – uppehålla mig något vid den legala ramen i Sverige för regelgivning, särskilt när reglerna utfärdas av myndigheter. Denna genomgång är särskilt relevant för tekniska regleringar men ändå inte helt utan relevans för marknadsregleringar.

4 Lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd

I Sverige finns det en offentligrättslig ordning för regelgivning. Enligt denna ordning stiftar riksdagen lagar. Regeringen utfärdar – inom ramen för gällande lagar – förordningar. Inom ramen för gällande lagar och förordningar har olika myndigheter i en del fall uppdraget att utfärda föreskrifter och allmänna råd. Lagar, förordningar och föreskrifter är bindande. Enskilda människor och juridiska personer är alltså skyldiga att följa dessa. Som själva uttrycket talar om, är allmänna råd, däremot, endast myndigheternas tips till enskilda, företag etc om hur man kan tänkas bära sig åt för att följa lag, förordning eller föreskrift.

Regelhierarkin har inte varit så klart uttalad som ovan under längre tid än sedan 1983. Då utmönstrades termen "anvisning" ur myndigheternas språkbruk.³ Myndigheterna får alltså inte längre använda denna term för att beteckna utsända förhållningsregler. Därmed har myndigheterna tvingats till att mycket klarare än tidigare ange, om det handlar om en bindande föreskrift eller om ett råd.

Klarheten har emellertid inte drivits längre än att det finns ett ord, "regel" som (ganska frekvent i t ex SFS 1987: 1347) används som gemensam beteckning för "föreskrift" och "allmänt råd" I den mån en myndighet är bemyndigad att utfärda *regler*, har den en skyldighet att överväga varje regels olägenheter, dvs

³ Prop 1983/84: 119, KU25, rskr 245.

kostnader, i förhållande till dess fördelar. Enligt *begränsningsförordningen* (SFS 1987:1347, som ersatte SFS 1970:641) är myndigheterna skyldiga att göra och dokumentera en konsekvensutredning (2 §), ge berörda företag, organisationer etc tillfälle att yttra sig över den tilltänkta regeln och konsekvensutredningen (3 §), underställa förslaget till regeringen för godkännande, om kostnaderna bedöms vara "inte oväsentliga" (4 §) och följa upp verkningarna av utfärdade regler samt dokumentera denna uppföljning (5 §). Riksrevisionsverket har i uppgift att utöva tillsyn och vägledning, vad gäller myndigheternas efterlevnad av begränsningsförordningen (7 §).

Ett allmänt råd kan vara tex ett tips om en teknisk lösning för att nå ett föreskrivet funktionellt resultat. Många av de "anvisningar" som myndigheterna tidigare utfärdade, men som de alltså nu inte får utfärda, var sådana tips. De uppfattades emellertid i många fall av mottagarna som bindande föreskrifter.

5 Tekniska regleringar av olika slag — resultatnormer och metodnormer

En teknisk reglering kan formuleras i "resultattermer". Man kan tex föreskriva att en bil inte får släppa ut mer än vissa stipulerade mängder per körd km eller — varför inte hellre — per år av koloxid, svaveldioxid, specificerade kväveföreningar etc. I så fall handlar det om en sk *resultatnorm*.⁴ När vi talar om resultat, skall vi då förstå detta inte bara som i efterhand konstaterade resultat utan också som tex normer, vad gäller risker. En föreskrift om att ett tryckkärl inte får explodera med större sannolikhet än en gång på en million driftår, när trycket är 1000 At och temperaturen 500°C, är alltså en resultatnorm.

Alternativt kan en teknisk reglering formuleras som en föreskrift att använda en specificerad teknisk lösning. Motsvarigheten till vårt tidigare exempel skulle då vara en föreskrift om att en viss typ av förbränningsmetod skall användas i eventuell kombination med att en viss typ av filter är installerat och att en viss typ av bränsle används. I så fall handlar det om en sk *metodnorm*.⁵

När en resultatnorm gäller, är det ägaren eller brukaren av anläggningen, tex bilen, som har ansvar för att resultatet nås. Han/hon kan i princip inte skylla på att han/hon har använt en viss metod ed och alltså ansträngt sig för att nå resultatet. Detta kan eventuellt anföras som en förmildrande omständighet eller som grund för regresstalan mot den leverantör eller konsult, som utlovat resultatet. Å andra sidan finns det inte heller något krav att använda någon viss metod eller utrustning. I och med att han/hon har kunnat lösa problemet och nått det föreskrivna resultatet, har han/hon följt föreskriften.

När en metodnorm gäller, uppfyller den, som har att följa regleringen, de krav, som ställs på honom/henne, oavsett om ett eftersträvat resultat har nåtts eller ej. Här kan man ibland få en "fribrevseffekt". Ett exempel kan belysa: En person, som älskar att höra ljudet från sin egen motorcykel, passerar då och då förbi en person, som upplever samma ljud som obehagligt. När den senare personen till sist vänder sig till polisen och ber den att hjälpa till att stävja

⁴ Jfr Bohm [1982].

⁵ Jfr Bohm [1982].

bullrandet, blir polisens första fråga: "Har han/hon ljuddämpare?" Om svaret på denna fråga är jakande, anser sig polisen antagligen ha små möjligheter att göra något åt saken. Däremot har den betydligt större möjlighet att inskrida mot en motorcyklist, som har bristfällig ljuddämpare, men som försöker att kompensera detta genom att välja ett körsätt, som leder till så litet buller som möjligt. Det finns nämligen klart uttalade föreskrifter om att en motorcykel skall vara utrustad med en hel ljuddämpare.

Det kan finnas två typer av skäl till varför man använder metodnormer istället för resultatnormer. För det första är det i allmänhet lättare att kontrollera efterlevnaden av en metodnorm än av en resultatnorm. Det är lättare att fastställa om metodnormen har följts eller ej än att fastställa om ett resultat har nåtts. Den här skillnaden är särskilt tydlig inom området trafikövervakning. Det är utomordentligt svårt för polisen att med precision och på ett sätt, som är oberoende av vem det är, som gör bedömningen, avgöra, om en bilist kör på ett sådant sätt, att han/hon inte riskerar att orsaka eller inte i tillräcklig omfattning undvika en olycka. Däremot går det att med stor precision fastställa, om han/hon har överträtt en hastighetsgräns e d. En felparkering är i allmänhet odiskutabel. Däremot kan det vara mycket svårt att avgöra, om en bilist körde för fort eller inte genom en gatukorsning, så länge som vederbörande inte överskred den tillåtna max-hastigheten och särskilt om inte någon olycka inträffade. Man skulle kunna beteckna benägenheten att av det här skälet hålla sig till metodnormer istället för till resultatnormer för en "legalistisk positivism", dvs en benägenhet att i rättstillämpningen och kanske redan i regelbildningen hålla sig till det lätt observerbara, entydigt mätbara. Detta görs även om det som är svårt att fastställa egentligen har större relevans i förhållande till det problem, som man vill lösa. Reliabilitet väljs framför validitet.

För det andra tilltror man inte i alla lägen den enskilda människan förmågan att uppfylla funktionella krav utan tvingande föreskrifter om medlen. En stor del av föreskrifterna i trafiken kan motiveras på detta sätt. Här handlar det om en stor mängd amatörer, som inte har ingående kunskap om tekniska förutsättningar vid olika väderleks- och trafikintensitetsförhållanden eller om den egna förmågan att varsebli och reagera på varseblivning i olika situationer. Man skulle då kunna ställa resursåtgången för nödvändiga utbildningsinsatser mot de resurskrav, som bindande förhållningsregler om ett visst beteende ställer.

Motsvarande bedömningar gjordes också när man utformade reglementen för järnvägspersonalen i järnvägarnas barndom. Om systemets operatörer hade haft samma kunskaper och insikter som systemets konstruktörer, hade man kunnat arbeta med resultatnormer i betydligt högre grad än som blev fallet. En stor del av systemets operatörer, dvs stationskarlar, lokbiträden etc hade emellertid inte mer skolning än att de nått förmågan att läsa, skriva och räkna med de fyra räknesätten.

I de avancerade industriländerna får människorna idag en mer avancerad skolning än vad 1800-talets stationskarlar och lokbiträden fick. Systemens komplexitet har emellertid också ökat jämfört med 1800-talet samtidigt som toleransen mot olyckor har minskat. Därför arbetar man fortfarande i ganska hög grad med metodnormer istället för med resultatnormer. Det finns även nu stora skillnader i kunskap och insikt mellan systemutformare, t ex trafikingenjö-

rer och systemoperatörer och tex vanliga trafikanter. Nu liksom tidigare finns också en mycket stor skillnad i arbetssituation. Systemkonstruktören kan arbeta i en situation, där han/hon tidsmässigt kan tänja ut vissa skeenden betydligt, när systemet i verksamhet modelleras. Åtminstone i princip går det att undvika stress och låta varje beslut föregås av överväganden, som vart och ett får den tid, som det behöver. "Deadlines" förekommer dock.

Operatörens situation är en annan. Han/hon tvingas i vissa lägen fatta beslut under mycket svår tidspress. Besluten får inte vara felaktiga, om stora olyckor skall undvikas. I sådana situationer behövs inövade adekvata reflexer snarare än välöverbäddade beslut i de enskilda situationer. De specifika förhållningsreglerna kan vara dels ett medel att förebygga uppkomsten av situationer, där rätt beslut skall fattas blixtnabbt, dels vara ett sätt att säkra inövandet av de adekvata reflexerna.

6 Marknadsregleringar av olika slag

6.1 I vad mån är tekniska regleringar samtidigt marknadsregleringar?

Förutsättningen för att man överhuvudtaget skall kunna tala om en *marknadsreglering* är att den tillämpas i samband med en *transaktion* mellan två parter. Det finns gott om exempel på tekniska regleringar, som *inte* samtidigt är marknadsregleringar. Föreskriften att förare och passagerare i en personbil skall ha fastspänt säkerhetsbälte är inte en marknadsreglering, åtminstone inte så länge som det handlar om en privatbil. När det handlar om passagerarna i en taxi, där föraren har dispenserats från bältesplikten, är det inte lika klart att det inte handlar om en marknadsreglering.

De flesta av de stadganden, som finns i plan- och bygglagen (PBL) och naturresurslagen (NRL), som reglerar enskild markägares rätt att bygga på eller på annat sätt förfoga över sin egen mark, är tekniska regleringar utan att samtidigt vara marknadsregleringar. Eftersom förfoganderätten *med sina inskränkningar och krav på visst positivt handlande* övergår från tidigare markägare till ny markägare i samband med att mark säljs, har de tekniska regleringar som gäller markverkligheter på marknaden. Detta gäller emellertid även andra renodlat tekniska regleringar. Regeln att en bil skall genomgå en årlig kontrollbesiktning och att den inte godkänns vid en sådan besiktning annat än om den uppfyller vissa krav, är en renodlat teknisk reglering, som med största säkerhet har påtagliga verkligheter på marknaden för begagnade bilar.

Det finns emellertid föreskrifter av teknisk karaktär, som gäller i samband med att någon mot betalning utför prestation för någon annans räkning. En av konsekvenserna av *konsumentköplagen*, 8 § är att den som yrkesmässigt säljer begagnade bilar till vanliga konsumenter inte får sälja bilar behäftade med sådana fel, som skulle leda till att bilarna inte skulle godkännas av Svensk Bilprovning. Särskilt eftersom denna regel inte gäller för vanlig privatpersons försäljning av begagnad bil, är det här rimligt att tala om en marknadsreglering. Det handlar om en inskränkning i rätten att träffa avtal. En skriftlig försäkran från kunden, att han/hon är införstådd med att trafiksäkerhetsfel kan finnas och att bilen köps i befintligt skick har inte ovillkorligen rättsverkan.

De tekniska regler, som gäller förhållandena på en arbetsplats, kan också ses som kombinationsfall. Det går i normalfallet inte att träffa avtal mellan arbetstare, varken enskilt eller via facklig organisation och arbetstare om mindre långt gående krav på arbetsmiljön inklusive säkerhetsarrangemang än som föreskrivs. Särskilt när krav på arbetsmiljön inte gäller för arbetsplatser, där egenföretagare arbetar ensamma, utan endast för de fall, där anställda arbetar, handlar det mycket tydligt om marknadsregleringar.

6.2 Prisregleringar

I normalfallet får köpare och säljare fritt avtala om pris på en prestation. (En "prestation" är en vara, tjänst, arbetsinsats, upplåtelse av mark under viss tid e.d.) I den mån den ena parten "dikterar" priset, står det den andre fritt att köpa/sälja eller att avstå från detta. "Avtalsfrihet" förutsätter alltså inte någon jämkning mellan köparens och säljarens bud. Det kan mycket väl handla om helt låsta priser från den ena partens sida. Det är emellertid i så fall parten själv, som har beslutat om denna låsning, och det står honom/henne fritt att när som helst frångå denna låsning.

När någon annan än parterna i en uppgörelse, tex staten, har rätt att sätta begränsningar för parternas rätt att avtala om pris, har vi en *prisreglering*. En prisreglering kan vara tillfällig eller mer varaktig.

Sverige och en del andra industriländer har sedan ca 1970 haft tillfälliga prisregleringar — oftast prisstopp eller prisövervakning.⁶ Dessa regleringar har använts — ofta i kombination med andra ekonomisk-politiska medel i det uttalade syftet att bekämpa inflationen.

Utöver tillfälliga prisregleringar förekommer mer varaktiga prisregleringar. I Sverige har vi en mängd prisregleringar på bostadsmarknaden. Bostadshyror har varit reglerade sedan 1942 inom ramen för två system, nämligen en allmänt kostnadsbaserad hyresreglering fram till 1968 och det sk bruksvärdessystemet sedan 1968. Tillsammans med hyresregleringen har det funnits ett förbud att mot betalning överlåta hyreskontrakt. Priserna på bostadsrätter var reglerade fram till 1969. Sedan 1985 finns det möjlighet för vissa bostadsrättsföreningar att föreskriva ett högsta överlåtelsepris för bostadsrätt. Genom att sådana föreskrifter kan kombineras med regler om hembud, kan de även i praktiken bli tvingande för säljarna. Förbud mot sådana priskontroll- och hembudsklausuler skall visserligen också betecknas som en form av reglering. Därmed skulle man kunna beteckna upphävandet av dessa förbud som en avreglering. Vi bör dock hålla i minnet, att stat och kommuner inte behandlar alla typer av bostadsrättsföreningar lika. Det finns en tendens att via lånevillkor, markupplåtelser etc gynna bostadsrättsföreningar, som är benägna att använda sig av föreskrivna högsta tillåtna överlåtelsepris och sedan säkra efterlevnaden av detta med hjälp av hembudsklausul. Utöver hyresreglering och priskontroll på bostadsrätter har kommun (i kraft av SFS 1975: 131, 1 §) befogenhet att i samband med försälj-

⁶ Därmed bröts en ca 20-årig period utan andra prisregleringar än hyresreglering, räntereglering och jordbruksprisreglering.

ning av tomtmark lämna föreskrift om överlåtelsepris för småhus, som byggs på den mark, som kommunen säljer, tex till köpare från tomtkö.

Det uttalade syftet med de priskontroller, som gäller på bostadsområdet har varit att påverka inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Hyresregleringens syfte har varit att främja hyresgästernas realinkomster genom att hålla tillbaka hyresvärdarnas möjligheter att ta ut hyra. Förbudet mot att ta betalt för hyreskontrakt skall i detta sammanhang uppfattas som syftande till att låta fördelen av hög realinkomst stanna hos den, som vid varje tillfälle hyr lägenheten (i första hand) istället för att följa den, som hade hyreskontraktet, när hyresregleringen infördes, oavsett om han/hon fortsätter att inneha kontraktet eller ej. Prisreglering på bostadsrätt eller på småhus med äganderätt har rimligen motsvarande syften. Det gäller att få fördelarna av räntesubvention, lågt tomtpris etc, att överföras från den som säljer bostadsrätten eller småhuset till den som köper. Ett annat syfte, som man brukar anföra, är att man vill "förhindra spekulering". Innebörden av detta är, att man vill stävja förstagångsanskaffningar, som görs i det huvudsakliga syftet att omvandla förmånerna till kapitalvinster. Detta i sin tur kan förklaras med det övergripande målet att "skydda de svaga". Om någon i en tomtkö lyckas köpa en tomt till det låga pris, som kommunen tar ut, och sedan i samband med vidareförsäljning göra en kapitalvinst, innebär ju detta att någon annan som står längre bak i tomtkön, vilket kan ses som ett uttryck för att vederbörande är "svagare" än den som står längre fram i kön,⁷ inte får möjlighet att köpa tomten till det låga priset. Om tillfället till att göra kapitalvinst elimineras genom priskontrollklausul etc, kanske den förstnämnde genom att avstå från att köpa tomten bereder sin "svagare" medmänniska tillfälle att köpa tomten billigt.

Syftet med prisregleringarna på jordbruksprodukter är att garantera jordbrukare tillräckligt höga inkomster. Detta skall göras med hänsynstagande till konsumentintresset. De priser, som regleras fram, bestäms efter förhandlingar mellan jordbrukets företrädare och "företrädare för konsumentintressena". Regleringssystemet är mycket komplicerat. Här finns inslag av importavgifter, särskilda acciser, upphandlingsgarantier etc. Resultatet blir ganska preciserade priser, till vilka jordbrukarna avsätter sina produkter och ganska snäva intervall, inom vilka konsumentpriserna kan röra sig.⁸

6.3 Volymregleringar

När fullständig frihet att träffa avtal råder, kan köpare och säljare komma överens om vilka kvantiteter som helst. En säljare har också frihet att, inom ramen för sin ekonomiska förmåga, sälja sammanlagt hur stora kvantiteter som

⁷ Denna definition på styrkerelation kan verka något överraskande. Normalt kanske man definierar dem som står långt fram i en ransoneringskö som "svaga". Man vill ju genom priskontroll och ransonering via köprincipen hjälpa just dem som har lättare att få nyttigheter via "köstående" än via "konkurrens med plånboken". Då måste just de som lyckas få nyttigheterna via "köstående" uppfattas som "de svaga".

⁸ Se Bolin, Meyerson & Ståhl [1984] för en närmare presentation och analys av jordbruksregleringen.

helst till sina olika kunder. På motsvarande sätt har en köpare rätt att köpa sammanlagt hur stora kvantiteter som helst.

Ransonering är ett sätt att inskränka ovannämnda rättigheter. Vid en ransonering får en köpare inte köpa mer än en viss angiven kvantitet. Motsvarande begränsningar kan också göras på säljarsidan. Inom ramen för det sk Dagmar-systemet har man för enskilda kliniker, privatpraktiserande läkare och privatpraktiserande sjukgymnaster begränsat antalet behandlingar per år, som ersätts från försäkringskassan. I samband med koncessioner, bestäms ibland den högsta produktionsvolymen per år. Denna begränsning görs inte främst av marknads- eller finansieringsskäl utan av miljöskäl.

Ransoneringar görs rimligen för att säkra försörjningen även till personer med begränsad köpkraft. Motsvarande begränsningar på säljarsidan görs rimligen för att åstadkomma en annan fördelning av marknadsutrymme och/eller tillgängliga finansieringsmedel än som skulle framkomma med ett oreglerat utbud. I en del fall kan sådana begränsningar ses som statsmaktens insats för att upprätthålla kartelliknande förhållanden på en marknad och därmed säkra högre inkomster för de enskilda säljarna än de skulle få med oreglerat utbud.

En särskild form av volymreglering är sk frivilliga överenskommelser mellan myndigheter och vissa företagare. Sådana förekommer tex mellan utländska exportörer, tex av japanska bilar, och svenska myndigheter.

Svenska myndigheter har i allmänhet inga större svårigheter att finna samverkansparter i Sverige eller utomlands, när de försöker införa eller upprätthålla begränsningar av det här slaget. När det gäller inhemska näringar, tex taxi, blir branschens nuvarande företrädare intressenter i att staten begränsar utbudet och genom ransoneringen upprätthåller "kartellen". Vid en importlicensiering får licensinnehavarna (företag i Sverige) uppbära intäkter som hade blivit tullintäkter för statskassan vid motsvarande begränsning av importen med hjälp av tullar. Dessa licensinnehavare har alltså ett intresse av att regleringen består. Vid kvotering av exporten tex genom sk frivilliga överenskommelser med parter i exportländerna uppbärs motsvarigheten till tullintäkterna av företag i dessa länder. Det handlar alltså om en inkomstöverföring från svenska köpare till utländska företagare. Det borde därmed alltså inte ha varit särskilt svårt att finna japanska företagare som hade ekonomiskt intresse av att understödja ingåendet av den sk frivilliga överenskommelsen att begränsa exporten av bilar från Japan till Sverige.

6.4 Etableringskontroll

Etableringskontroll är nära besläktat med volymkontroll. I princip kan man tänka sig etableringskontroll utövad både på säljar- och på köparsidan. Praktiska exempel på etableringskontroll på köparsidan är dock synnerligen sällsynta. På säljarsidan är de desto vanligare. I Sverige har till helt nyligen funnits etableringskontroll vad gäller linjetrafik och beställningstrafik med buss samt inom taxinäringen. Linjetrafik med buss upphandlas fortfarande av länstrafikbolag, som vid upphandlingen föreskriver biljettpriser och tidtabeller samt betalar skattemedel till de trafikföretag som får uppdrag att bedriva linjetrafik. Etableringskontroll finns fortfarande inom bankväsendet, försäkringsväsendet,

trafikflyget etc. Dessutom finns extremvarianten i form av offentliga monopol med direkta förbud mot andra alternativ inom bla områdena detaljhandelsförsäljning av läkemedel, dvs apotek, import och annan partihandelsverksamhet, vad gäller alkoholhaltiga drycker samt detaljhandelsförsäljning av alkoholdrycker. Inom området arbetsförmedling finns (med stöd dels i svensk lag, SFS 1935: 13, dels genom att Sverige har ratificerat ILO-konventionen nr 96) förbud mot att mot betalning bedriva verksamhet som utgör alternativ till eller komplettering av den offentliga verksamheten.⁹

Utöver ovanstående finns indirekta etableringskontroller via "ransonering" av allmänna medel. Dessa etableringskontroller behandlas mer ingående i avsnitt 7.

I huvudsak är motiven till etableringskontroll desamma som till volymreglering på säljarsidan. Det handlar om att säkra avsättning eller rimliga inkomster till de företag som får rätt att etablera sig.¹⁰ Man åstadkommer detta genom att begränsa antalet utövare, som "delar på kakan". I andra fall handlar det om att säkra viss kvalitetskontroll, säkra nåendet av vissa mål, tex alkoholpolitiska, genom att staten har styrningskontroll över verksamheten, tex genom att tillsätta styrelse och verkställande ledning etc.¹¹ Det kan också handla om ett avståndstagande från tanken att vissa "behov" skall exploateras till vinster för enskilda. Detta kan gälla läkemedel, alkoholhaltiga drycker och människors behov av att få ett arbete. I sammanhanget kan också finnas en rädsla för att privata företag skulle kunna utnyttja enskilda köpares underläge genom informationsövertag eller genom att den enskilde ofta befinner sig i trångmål när varan eller tjänsten behövs. Vad gäller arbetsförmedling har också anförts, att man når samordningsfördelar inom informationsförmedlingen genom att ha monopol. Man har en enda "marknadsplats", där allt utbud och all efterfrågan på arbetskraft möts.¹²

6.5 Regleringar som avser andra villkor än pris

6.5.1 Offentliga föreskrifter

I en uppgörelse eller transaktion mellan två parter finns inte bara pris och kvantitet. Ytterligare ett antal villkor etableras i avtal eller direkt som faktum. Dessa villkor kan avse hur betalning skall ske, när och var leverans skall ske, vilka fysiska egenskaper produkten skall ha eller har etc. I huvudsak gäller frihet för parterna att komma överens om villkoren. 1990 års köplag har denna

⁹ Det är däremot inte förbjudet att bedriva privat arbetsförmedling utan att ta betalt för tjänsten ifråga.

¹⁰ Det kan här också röra sig om företag som delar på anslag från det allmänna, tex ersättning från försäkringskassan. I sådana fall får "rätt att etablera sig" förstås som "att få komma med i systemet", tex Dagmar-systemet. I sådana fall behöver det emellertid inte vara förbjudet att etablera sig "utanför systemet". Det är ju tex tillåtet för privatpraktiserande läkare att etablera sig, även om de inte får komma med i Dagmar-systemet. I sådana fall får läkare och patient dela på den olägenhet som följer av att försäkringskassan inte betalar en del av behandlingen.

¹¹ Jfr Ysander [1979], sid 248f.

¹² Jfr Siven [1974].

utgångspunkt.¹³ Denna lag fyller därmed egentligen bara två funktioner. Den ena är att tillhandahålla en begreppsapparat, som antingen duger som den är eller också kan fungera som utgångspunkt för ytterligare preciseringar i enskilda uppgörelser. Den andra är att ange, vilka villkor som gäller i den mån parterna inte har kommit överens om något annat. Därmed är köplagen en sk dispositiv lag.

I en del fall blir emellertid de övriga villkoren reglerade. Sådana regleringar är ofrånkomliga som komplement till en prisreglering. Det skulle vara helt poänglöst att reglera en varas pris utan att också reglera dess egenskaper. Man skulle mycket snabbt kunna kompensera ett "för lågt" pris med kvalitetsförsämringar och ett "för högt" pris med kvalitetsökningar. Organisationen IATA bär syn för sägen vad gäller det senare. När flygbolagen inte fick konkurrera med biljettpriser, började de konkurrera med en del andra medel. Så småningom fanns ganska detaljerade bestämmelser om kvaliteten på de smörgåsar som fick serveras i kabinen, att hörlurar med ljudet till de filmer som förevisades inte fick lånas ut gratis till passagerarna utan skulle hyras för \$1 per resa och par etc. I samband med prisstopp eller annan prisreglering gäller enligt kunglig kungörelse den generella regeln att de övriga villkoren och egenskaperna inte får förändras, i alla fall inte till det sämre från köparens synpunkt (SFS 1956:612, 1 §).

Utöver de kvalitets- och villkorsregleringar som utgör nödvändiga komplement till prisregleringar, finns villkors- och egenskapsregleringar helt fristående från prisregleringar. På livsmedelsområdet finns en rad bestämmelser om tillsatser och andra egenskaper hos livsmedel generellt. Därutöver finns föreskrifter om hur livsmedel skall vara beskaffade för att få bära vissa namn samt föreskrifter om information och deklarationer av olika slag. De generella föreskrifterna, tex förbud mot vissa tillsatser, är huvudsakligen tillkomna för att skydda konsumenterna mot fara. I de övriga fallen handlar det om att göra det lättare för konsumenterna att fatta för dem själva fördelaktiga beslut. Inom konsumentköplagen finns ett antal tvingande regler om villkor.¹⁴

Vissa avtal mellan en näringsidkare och en vanlig konsument skulle inte ha någon rättsverkan, om de träffades. Därvidlag skiljer sig konsumentköplagen från den vanliga köplagen.¹⁵ Därmed är det rimligt att betrakta konsumentköplagen som en reglering av andra villkor och egenskaper än pris och kvantitet. Här har utgångspunkten varit, att en vanlig konsument är den svagare parten i en uppgörelse med en näringsidkare. Man vill därför skydda den vanlige konsumenten tex mot att gå med på "otillbörliga avtalsvillkor". Konsumentköplagen skall kanske ses mot bakgrund av att myndighetsåldern har sänkts. Under större delen av den tid, då 1905 års köplag var tillämplig även för uppgörelser mellan näringsidkare och vanliga konsumenter, var personer mellan 18 och 21

¹³ 1990 års köplag träder i kraft den 1 januari 1991. Vad som sägs om denna lag i texten gäller också föregångaren, 1905 års köplag.

¹⁴ En ny konsumentköplag ersätter tidigare konsumentköplag from den 1 januari 1991.

¹⁵ I och med att den första konsumentköplagen började gälla reducerades köplagens oinskränkta räckvidd till transaktioner med varor och tjänster som kommit efter uppgörelser mellan vanliga konsumenter eller mellan företag. Det har dock funnits vissa möjligheter att särskilt avtala om att köplagen skall vara tillämplig även i transaktioner mellan vanliga konsumenter och företag.

är inte rättskapabla, vad gäller t ex avbetalningsköp. Nu inträder sådan kapacitet redan vid 18 års ålder.¹⁶

6.5.2 Överenskommelser mellan myndigheter och branschorgan

Svensk konsumentpolitik går till ganska stor del ut på att utöva *producentpåverkan*.¹⁷ Denna sker i praktiken genom att myndigheter och branschorganisationer förhandlar "över huvudet" på såväl enskilda konsumenter som enskilda producenter och kommer fram till överenskommelser om fysiska egenskaper hos produkterna, garantiregler etc.

Vilka motiv kan finnas till detta sätt att agera? Vi kan här tänka oss att konsumenterna inte tilltros förmågan att nå lika goda resultat för egen del, om de fritt får förhandla med säljarna om pris och övriga villkor. Man kan också tänka sig att man inte litar på att konsumenterna skall förstå sitt eget bästa. Man skulle i så fall tro t ex att konsumenterna skulle acceptera skadligt dålig kvalitet på produkterna för att på så sätt kunna köpa produkterna till lägre priser än överenskommelsen mellan myndighet och branschorganisation leder till. Ett tredje tänkbart motiv är att man vill undvika ett resursförbrukande experimenterande via marknadsprocessen, när man ändå — redan innan en sådan experimentprocess har genomförts — anser sig förstå hur en bra avvägning skall se ut. Ett fjärde tänkbart motiv (som framförs av Skogh) är att man gärna ser en utveckling av det ekonomiska systemet från marknadshushållning i riktning mot ökad planhushållning. Ett tillägg därvidlag kan vara att de, för vilka det här nämnda tredje motivet är starkt, troligen tillhör den kategori, som gärna ser mer av planhushållning i vårt ekonomiska system.

6.5.3 Offentligrättslig status till vissa organisationer

Organisationer som inte är myndigheter har i några fall givits offentligrättslig status. Det är t ex obligatoriskt att vara medlem av studentkår och betala kåravgift för att få studera och examineras vid svensk högskola. Ändå finns inte inskränkningar i studentkårskompetensen motsvarande inskränkningarna i den kommunala kompetensen. Studenter är alltså skyldiga att betala också den del av kåravgiften som går till stöd av en självständighetsrörelse som använder våld, om beslutet om stöd har tillkommit i stadgeenlig ordning. Eftersom studentkåren samtidigt inte är myndighet, går det inte att få dess beslut prövade av justitieombudsman eller förvaltningsdomstol.

Motsvarande offentligrättsliga status har givits till vissa hyresgästorganisationer. Dessa har enligt lag befogenhet att förhandla om hyrorna inte bara för sina egna medlemmars räkning utan även för icke medlemmars räkning. Den överenskommelse som de på så sätt når med de fastighetsägare, som förhandlar med hyresgästorganisationerna, är bindande även för de hyresgäster som inte är

¹⁶ Den tanke som här framförs, behöver inte ses som en hypotes. Den skulle istället kunna ses som ett försök att finna "revealed rationality" hos lagstiftarna. Det skulle annars kunna tyckas vara motsägelsefullt att dels visa en minskad tilltro till vanliga konsumenters förmåga att ta tillvarata sina egna intressen i samband med köp av t ex begagnade bilar för 15 000 kronor, dels göra personer mellan 18 och 21 år rättskapabla, när det gäller t ex fastighetsaffärer som kan röra sig om 500 000 kronor eller mer.

¹⁷ Jfr Skogh [1982], sid 48.

medlemmar. Hyresgästorganisationerna har dessutom *de facto* beskattningsrätt inte endast gentemot de egna medlemmarna utan också gentemot de icke medlemmar för vilkas räkning de träffar bindande överenskommelse om hyran. Denna beskattningsrätt utövas i praktiken genom att hyresgästorganisationen ifråga kommer överens med fastighetsägaren om en "förhandlingsersättning", som fastighetsägaren sedan i sin tur får ta ut genom ytterligare påslag på hyrorna.¹⁸

Vilka kan motiven ha varit till att ge vissa organisationer de här befogenheter-na? Till en del kan förklaringen vara, att man tror att organisationerna tillvaratar den enskildes intressen på ett mer effektivt sätt än den enskilde själv. Att man inte tror den enskilde om att – utan lagstiftningens tvång – själv ta konsekvenserna av detta kan förklaras antingen med att man inte tror den enskilde om att själv inse finessen med att organisationen ifråga tillvaratar hans/hennes intressen eller också med att man befarar att många enskilda visserligen skulle inse finessen men försöka bli "gratispassagerare" på andras medlemskap och engagemang. Utöver dessa motiv kan finnas motivet att stödja organisationen ifråga och dess funktionärer genom att ge den rätten att "ta ut skatt".

7 Produktion i offentlig regi

Vid behandlingen av etableringskontroll i avsnitt 6.4 behandlades bl a offentliga monopol tillkomna genom direkt förbud mot samma verksamhet i privat regi eller genom förbud mot att driva verksamheten kommersiellt. Förbud mot privata arbetsförmedlingar tillhör den senare kategorin.

Genom att ta skatt av medborgarna och sedan med dessa medels hjälp driva verksamhet, som medborgarna får ta emot avgiftsfritt eller till avgifter långt under kostnaderna, utövar det allmänna därutöver en faktisk etableringskontroll gentemot verksamheter i privat regi. Detta gäller åtminstone i de fall då motsvarande verksamhet i privat regi inte får samma stöd med skattemedel som verksamheten i offentlig regi. Utan sådan likabehandling för den privata verksamheten blir det nämligen omöjligt för denna att hålla konkurrenskraftiga priser, om inte verksamheten bedrivs med avsevärt mycket större effektivitet än den offentliga eller om människorna inom den privata verksamheten nöjer sig med avsevärt mycket lägre inkomster än sina kollegor inom den offentliga verksamheten.

I en del fall skulle verksamheten inte ha kommit till stånd utan finansiering med skattemedel eller medel från någon mycket rik och filantropisk privat anslagsgivare. Ekonomiskt utblottade alkohol- och drogmissbrukare utan anhöriga och utan kvarstående anknytning till arbetsmarknaden skulle inte få någon behandling. Fördenskull är det emellertid inte nödvändigt att bedriva verksamheten i offentlig regi. I fallet med behandling av missbrukare finns många exempel på att privata institutioner bedriver sådan mot betalning med skattemedel.

I andra fall skulle verksamheten ha kommit till stånd i privat regi, om den inte hade blivit "förekommen" av det offentliga initiativet. Konsumentvägledning,

¹⁸ Jfr Myhrman, Petrén & Strömholm [1987], sid 25f.

som numera sker inte bara i statlig utan även i kommunal regi, är ett exempel. Det som i Sverige görs i offentlig regi görs i en del andra länder, t ex USA, i regi av privata sammanslutningar.¹⁹ Det är visserligen inte förbjudet att bygga upp privata organisationer vid sidan av den offentliga verksamheten. När verksamheten finns och — åtminstone i huvudsak — är finansierad med skattemedel och därmed avgifterna är obefintliga eller låga i förhållande till kostnaderna, ter sig privata initiativ som onödiga. Motsvarande resonemang kan föras beträffande privata skolor, privata skolmåltider, högre utbildning i privat regi, barnomsorg eller vård av sjukt barn i privat regi etc. Offentlig verksamhet på dessa områden har redan betalats en gång över skatten. I den mån tjänsterna ifråga då också blir tillgängliga till subventionerade priser, ter sig onödigt att betala en gång till för samma saker. I åtminstone ett av de uppräknade fallen — skolmåltiderna — finns en brett spridd uppfattning att det är närmast omoraliskt att försmå vad som tillhandahålles i offentlig regi och istället inhandla ersättning för detta på den privata marknaden.

Ytterligare ett exempel kan belysa tanken att offentlig verksamhet kan "förekomma" privata problemlösningar: Antag att en arbetsgivare är mycket angelägen att en viss anställd inte skall vara borta från arbetet för att vårda sjukt barn. Kommunen har ett arrangemang enligt vilket föräldrar med sjuka barn kan få dagbarnvårdare att vara hos barnen medan föräldrarna arbetar. Eftersom antalet dagbarnvårdare — bl a av budgetskalet — är begränsat, är det för föräldrar som vill ha sådan hjälp av kommunen viktigt att deras barn tillhör de första som insjuknar under en mässlingsepidemi e d. För de barn som insjuknar sedan ett stort antal av deras kamrater insjuknat (och som i denna mening alltså kommer "längre bak i kön") finns det inga dagbarnvårdare över och deras föräldrar måste alltså själva stanna hemma för vård av sjukt barn. Skulle det inte — i den mån den anställde, som vi här talar om, råkar tillhöra föräldrar vars barn insjuknar i mässlingen "för sent" — vara rationellt för arbetsgivaren att ordna så att någon icke kommunalanställd dagbarnvårdare var hemma hos de sjuka barnen? Antagligen är det så främmande för arbetsgivaren att se detta som sin angelägenhet att idén inte ens har kommit för honom/henne. Dessutom finns det ett motstånd mot att betala något, som redan en gång har betalats över skattsedeln.²⁰

I en del fall mildras svårigheten att etablera privata alternativ till skattefinansierad verksamhet i offentlig regi. Tjänster från privata företag e d kan upphandlas av den offentliga, ofta som komplement till offentligt organiserad verksamhet. Det finns t ex privata behandlingshem för missbrukare, som får sina huvudsakliga intäkter från olika kommuners socialförvaltningar. Det finns också exempel på privata företag e d som får intäkter från det allmänna i den mån enskilda väljer att anlita dem. Här kan vi då säga att "stödpengen följer den som

¹⁹Organisationen kring Ralph Nader i USA är ett exempel.

²⁰ Just denna idé har nyligen aktualiserats. Eftersom föräldrars kostnad för tillsyn av barn inte är en avdragsgill kostnad vid beskattningen, skulle av arbetsgivaren tillhandahållen tillsyn vid barns sjukdom och även eljest betraktas som en skattepliktig förmån, som dessutom skulle beläggas med arbetsgivaravgifter. Det är därmed en mycket stor skillnad i kostnad för den enskilde mellan att få barn tillsyn i kommunal regi och att ordna den i egen eller arbetsgivarens regi.

får stöd". Som exempel kan här nämnas privattandläkaren som får ersättning från försäkringskassan (enligt specificerad taxa) för de patienter som han/hon behandlar. I detta fall är dessutom ersättningen densamma till privattandläkare som till folktandvården.

Att det i många fall handlar om att *mildra snarare än att eliminera* de svårigheter som skattefinansieringen har skapat har att göra med de olika begränsningar, som är knutna till finansiering av privat verksamhet med skattemedel. Dessa begränsningar sker genom "ransoneringsarrangemang", att vissa villkor beträffande verksamhetens innehåll, uppläggning eller huvudmannaskap ställs upp, att ersättningen är mindre generös än för verksamhet i offentlig regi att privata avgifter regleras eller att användarna får sämre villkor i andra avseenden än brukarna av offentligproducerade tjänster.

Dagmar-systemet exemplifierar bla ransoneringsarrangemang. Landstingen avgör om "Dagmar-pengarna" skall anses räcka till för ytterligare en privatläkare, sjukgymnast e d. Om landstinget kommer till slutsatsen, att så ej är fallet, betalas vederbörande vårdgivare inte någonting från försäkringskassan för de patienter, som vederbörande tar emot. I den mån majoriteten inom sjukvårdsdirektionen har kommit fram till att den privata vårdgivaren skall få vara ansluten till Dagmar-systemet, tillkommer begränsningen av antalet behandlingar per år. Redan innan Dagmar-systemet trädde i kraft gav systemet med ersättning från försäkringskassan till privatpraktiker exempel på skillnader i villkor mellan privat och offentlig verksamhet och på villkor vad gäller avgifter. Beloppet per behandling och patientavgiften är fixerade i enlighet med en taxa. Ersättningen från försäkringskassan är högre för vissa specialiteter, t ex hjärtsjukdomar än för allmänläkare. Avgifterna för besök i den offentliga vården är också fixerade liksom patientavgifterna vid motsvarande besök hos privatpraktiker. Skillnaderna mellan faktiska kostnader och avgifter i offentlig vård bestrids emellertid helt och hållet av offentliga medel oavsett hur höga kostnaderna är. Däremot har det inte varit ovanligt att höjningar av patientavgiften inte har åtföljts av motsvarande höjningar av ersättningen till privatpraktiker från försäkringskassan. I en del fall har det till och med förekommit att höjningar av patientavgiften skett i samband med att ersättningen från försäkringskassan har minskats. På det här sättet har privatpraktiker ibland fått uppleva följderna av stegrade kostnader och stigande prisnivå och nominell lönenivå på ett annat sätt än kollegorna inom den offentliga vården.

Möjligheterna att få bidrag med skattemedel till finansieringen är ännu mer begränsade för dem, som vill fortsätta att driva eller starta en privat skola. För att bidrag skall betalas räcker det inte med att skolan följer gällande läroplan. Den skall också i något avseende vara "profilerad", men får alltså inte vara alltför profilerad, i förhållande till skolor i offentlig regi. Avgifter får inte tas ut av eleverna. Regeringen har ytterligare möjlighet att påverka möjligheterna för en utbildningsinstitution att verka genom att bestämma om den skall eller inte

skall finnas med på någon av de förteckningar, där det anges att de studerande kan få studiestöd respektive studiemedel.²¹

”Lex Pysslingen” exemplifierar villkoret att verksamhet inte får ha vissa huvudmän, om statsbidrag skall utgå. I detta fall utgår inte statsbidrag till daghem, som drivs som privata företag, om det inte finns någon särskild pedagogisk idé ed som skulle kunna utgöra skäl för undantag. För att bli berättigad till statsbidrag, måste man därför finna arrangemang för huvudmannaskap eller särskild verksamhetsidé som är godkända enligt ”Lex Pysslingen”. Vissa kommuner, tex Malmö, har anställt särskild personal, som hjälpt föräldra-kooperativ och enskilda förskollärare att utforma daghem juridiskt och/eller verksamhetsmässigt på sådant sätt att de blivit berättigade till statsbidrag.

Vilka kan motiven vara till ”etableringskontroll” via uteblivet, mindre eller villkorat stöd med skattemedel till privat verksamhet, som utgör direkt alternativ till offentlig verksamhet? Här kan, för det första, finnas en önskan att nå kontroll över att verksamheten sker i enlighet med politiskt uppställda önskemål.²² Det kan, för det andra, röra sig om att man inte godkänner vissa brukares preferenser men tror att dessa brukare skall få bra service, om andra brukares preferenser är med och påverkar. Det kan, för det tredje, handla om att fördela möjligheterna att få tjänsterna på ett jämnare sätt än om de skulle framkomma som ett resultat av privata initiativ.²³ Det kan slutligen röra sig om en motvilja mot att gynna privata vinstintressen, antingen av inkomstfördelningsskäl eller därför att man anser att verksamhet styrd av privata vinstintressen i vissa avseenden får sämre kvalitet än verksamhet som inte har en sådan drivkraft.

Det kan tex tänkas att man från statens eller kommunens sida vill utöva kontroll genom att tillsätta cheferna för en verksamhet. Det är lättare att nå detta resultat och att få allmänhetens acceptans för detta, om verksamheten bedrivs i offentlig regi än om den bedrivs privat.

A O Hirschman pekar på tre olika sätt att reagera, om man är missnöjd tex med ett företags produkter.²⁴ Ett sätt är genom att sluta köpa produkterna och istället köpa andra företags produkter. Detta sätt, som är det gängse enligt teorin om konkurrens, kallar Hirschman för *exit*. Det andra sättet, som Hirschman kallar för *voice*, är att försöka förmå företaget att anpassa produkterna till de egna önskemålen. Det tredje sättet är att, trots missnöje, fortsätta att köpa företagets produkter utan att ge sitt missnöje tillkänna. Detta kallas för *loyalty*. Ett skäl till att säga nej till alternativ till verksamhet i offentlig regi är att man vill

²¹ Riksdagens beslut under hösten 1989 att kommunalisera skolan kan innebära att kommunerna har rätt att fatta beslut innebärande att skolpengen — inklusive statsbidragsdelen — får följa eleven.

²² Jfr Ysander [1979], sid 248f.

²³ Jfr Ysander [1979], sid 258: ”Som vi senare skall återkomma till har man i många länder, tex Frankrike och Italien, valt en annan fördelningsstrategi som innebär att man i större utsträckning lutar till direkta inkomsttransfereringar och överlåter till den enskilde att själv bestämma över valet av utbildning och vårdform. Vad dessa internationella statistiska jämförelser visar är graden av valfrihet inom olika serviceområden; de demonstrerar att vi i större utsträckning än de flesta andra länder valt att omfördela med hjälp av gratiskonsumtion av offentliga tjänster istället för att använda direkt inkomstomfördelning åtgärder.” Jfr också Höök [1962], sid 58–62, särskilt sid 60.

²⁴ Se Hirschman [1970].

få människor med anspråk på kvalitet att tillämpa *voice* istället för *exit*, när det gäller den offentliga verksamheten. När man eliminerat möjligheten för dem att vända sig till andra producenter, t ex privata skolor istället för skolor i offentlig regi, räknar man med att de istället skall använda energi för att få den offentliga verksamheten bättre. Tanken är då att inte bara dessa kvalitetskrävande människor och deras barn skall ha nytta av dessa ansträngningar. Även de människor som inte ställer krav får nytta av insatsen.

Exemplet med dagbarnvårdare för sjukt barn belyser motivet att åstadkomma en jämnare fördelning mellan olika brukare. Om kommunen står för att ordna dagbarnvårdare för sjukt barn har alla föräldrar samma chans att få sådan service. Det är ju inte mer sannolikt att A:s barn insjuknar i mässlingen så tidigt under mässlingsepidemin att A får sådan service än att B:s barn gör det. Däremot kan det vara så att arbetsgivaren anser att det är svårare att klara av A:s tillfälliga frånvaro än B:s. Om det blev en arbetsgivarangelägenhet istället för en kommunal angelägenhet att ordna dagbarnvårdare för sjukt barn, skulle detta kunna leda till att A hade större chans än B att få sådan service.

”Lex Pysslingen” motiverades med att barntillsyn var ett olämpligt område för privata vinstintressen. Här finns uppenbarligen dels en genuin ovilja mot att det skall vara möjligt att direkt skapa företagsvinster på sådan verksamhet, dels uppfattningen att kvaliteten i servicen skulle bli lidande av att strävan efter vinst fick påverka hur verksamheten bedrevs. Det senare bygger på föreställningen att en företagare, som strävar efter så stor vinst som möjligt, går in för att pressa kostnaderna så hårt att kvaliteten blir lidande.

När det gäller att *förklara tillkomsten* av exempelvis ”Lex Pysslingen”, går det inte att utesluta mer snävt inriktade intressemotiv. En möjlighet, som förtjänar att omnämnas, är att grupperingar som förespråkar produktion i offentlig regi inte vill att privata alternativ skall *ges tillfälle att i praktiken visa* om de fungerar lika bra som eller bättre än de offentliga. För sådana grupperingar kan det vara bra att upprätthålla ett läge, där det privata alternativet utgör en skräckinjagande fantom. För många människor kan det främmande vara skrämmande.

8 ”Öronmärkta” villkorade bidrag

Staten försöker i en del fall styra resursanvändningen i bestämd riktning genom att ge bidrag till viss verksamhet eller vissa investeringar. Denna styrning innehåller ofta dessutom detaljerade föreskrifter vad gäller utförande etc, som måste följas för att bidrag skall utgå. Årligen betalas ca 50 miljarder kronor ut som sådana ”öronmärkta” och villkorade bidrag från staten till kommunerna. Bostadsbyggandet styrs också i hög grad med bidrag av den här typen, t ex räntesubventioner.

Anledningen till att regering och riksdag går in för att styra på det här sättet måste rimligen vara att de inte godkänner preferenserna hos de aktörer, som de vill påverka eller åtminstone att de inte litar på att de skulle använda medlen på ett förståndigt sätt, om de hade frihet att själva bestämma om deras användning.

Nås målen med medlen?

1 Måluppfyllelse och biverkningar

Diskussionen om regleringarnas och de besläktade medlens verkningar delas upp i två kapitel. I detta kapitel ställs frågan: När man eller närmar man sig de åsyftade resultaten med regleringarna och de besläktade medlen? Det är nämligen inte självklart att en politik genomförd i visst syfte är framgångsrik ens i den snäva meningen att man når eller kommer närmare det som man direkt syftar till. Politik kan to m vara *kontraproduktiv* redan i förhållande till sitt omedelbara syfte.

I nästa kapitel ställs frågan: Vilka biverkningar kan regleringspolitik och besläktad politik få? Oavsett om man når eller närmar sig det direkta målet eller ej, kan regleringar ha verkningar i andra avseenden än de åsyftade.

2 Möjliga samband mellan medel och mål

Man föreställer sig att valda medel leder fram till uppsatta mål, även om vägen fram kan vara onödigt knagglig eller förenad med onödigt stora uppoffringar i andra hänseenden. I en diskussion om verkningarna av politik får man emellertid inte utesluta möjligheten att en del medel till och med kan leda till att man *avlägsnar sig från uppsatta mål*.

Den fråga som vi här ställer är i sista hand empirisk. Den kan alltså inte besvaras enbart med hjälp av analytiska resonemang. Å andra sidan går den endast i undantagsfall att besvara genom direkt observation av verkligheten. Det handlar ju oftast om att jämföra ett faktiskt läge med regleringen ifråga i kraft med ett hypotetiskt läge utan regleringen men med allt annat lika. "Det går inte att samtidigt både ta och att låta bli att ta magnecyl och jämföra resultatet", brukar man säga.

När vi hämtar information från verkligheten får denna därför oftast belysa led i de analytiska resonemang som vi för angående hur det fungerar med, respektive skulle fungera utan, regleringen ifråga. Redan när det gäller de på så sätt belysta enskilda leden, förutsätter de partiella slutsatser vi drar, att resonemangen som sådana är hållbara. Detta är inte bara en fråga om logik, utan också en fråga om att de allmänna föreställningar, tex om mänskligt beteende, som resonemanget bygger på, är riktiga.

Därtill kommer att vi sällan får hållbar empirisk information i anslutning till alla led i en resonemangskedja. Därmed blir slutsatserna i hög grad beroende på hur vi gissar att det i verkligheten förhåller sig i anslutning till dessa empiriskt obelysta resonemangsled.

Det finns stor risk att gissningarna i de led, där empirisk information inte finns tillgänglig, styrs av våra värderingar.¹ Vi måste vara medvetna om denna risk, när vi tar ställning till resonemangen i den fortsatta framställningen.

¹ Jfr Lindström [1979].

3 Närmar man sig alltid uppsatta mål med hjälp av metodnormer?

I de allra flesta fall medför metodnormer med största säkerhet att man kommer närmare uppsatt mål, än om man inte hade haft metodnormen och inte heller på något annat sätt försökt nå målet. Det finns tex överväldigande bevisning för att sänkta hastighetsgränser leder till ett minskat antal trafikolyckor.

Det finns emellertid en del exempel på att metodnormer är direkt kontraproduktiva, även om man avgränsar synfältet till det eftersträvade målet, när man värderar deras verkningar. Förbud mot tomgångskörning mer än en viss, mycket kort, tid kan i en del fall medföra att platsen, där en bil står stilla utsätts för större utsläpp av avgaser än om längre tid för tomgångskörning hade medgivits. Om en bilmotor startas på ett oskickligt sätt — särskilt vid låg utetemperatur — kan nämligen själva startandet leda till större avgasutsläpp än om bilmotorn hade fått hållas igång under en minut.

Förbudet mot att bestråla livsmedel, tex kryddor, har i sig själv inga hittills påvisade eller sannoliktgjorda verkningar, vad gäller att minska riskerna för att livsmedlen skall vara skadliga. Däremot innebär förbudet ökade risker för förgiftning. Som exempel kan nämnas, att obestrålade kryddor löper avsevärt större risk att angripas av mögel än bestrålade kryddor. Dessa mögel medför sedan i sin tur att aflatoxiner, som kan orsaka levercancer, bildas.

I kapitel IV, avsnitt 4.1, nämns möjligheten att metodnormer kan ha en "fribrevseffekt". Det kan gå att hänvisa till att man följer metodnormen och därmed gjort vad som kan begäras för att nå det eftersträvade resultatet.

4 När man eller närmar man sig uppsatta mål med resultatnormer?

I en operationell mening är målen helt preciserade vid resultatnormer. Normerna anger ju precis vilka mängder av olika ämnen som fabrik A får släppa ut under en viss tidsperiod, vilken bullernivå som är tillåten på någon preciserad plats i närheten av fabrik B etc.

Det torde vara mycket svårt att ens göra sannolikt att man skulle uppnå lägre utsläpps- eller bullervärden, om man inte hade några resultatnormer och inte heller någon annan politik i syfte att minska skadorna och olägenheterna. Man kan möjligen spekulera över om det även här skulle kunna finnas en "fribrevseffekt". Den som följer en fastställd resultatnorm kan ju hänvisa till detta gentemot någon granne, anställd eller dylikt, som anser sig lida skada och vill bli kompenserad för detta. Fråga är då om den skadelidande vid given omfattning av olägenheterna skulle ha haft större chanser att få skadestånd och/eller lyckats genomdriva föreläggande om mindre utsläpp (e d), om resultatnormen inte hade funnits än när den fanns. Kan det alltså vara så att de gränser som sätts, medger större tolerans än vad som i frånvaro av preciserade normer skulle bedömas skäligt vid en domstolsprövning? Utöver detta kan man — med ännu mindre möjligheter att få något säkert svar — fråga sig om ett och annat företag utan "fribrevseffekt" skulle vara benäget att "av sig självt" gå längre i att minska olägenheter än när normerna finns.

Både i Sverige och utomlands finns belägg för att man ibland "inte når ända fram" när man fastställt resultatnormer. Vid mätningar i efterhand i Sverige har tillsynsmyndigheterna ibland kommit fram till att företag inte uppfyllt de krav, som de enligt resultatnormerna skall uppfylla. Reaktionerna på detta har blivit överläggningar med företagen, förmaningar och löften om bättring. I ett par fall under 1988 bestämde sig länsstyrelsen i Västernorrlands län att det nu var dags att inte längre tolerera avvikelser. Bristen på följsamhet fick länsstyrelsen att rapportera företagen till åtal.

Att motsvarande bristande faktisk följsamhet finns även utomlands framgår av en artikel av P Fenn och C G Veljanovski. Analysen i denna artikel leder för övrigt fram till att det mycket väl kan innebära effektivare användning av tillsynsmyndigheternas knappa resurser att förhandla med företagen för att nå överenskommelser om "laglydnadsgrad" än att tvinga genom lagföring.²

5 Närmar man sig uppsatta mål med hjälp av marknadsregleringar?

5.1 Frågans komplexitet

Tekniska normer — både metodnormer och resultatnormer — är principiellt ganska lätta att diskutera, därför att målen för regleringarna kan beskrivas i ett ganska direkt förhållande till medlen. Målen är dessutom oftast i de enskilda fallen "endimensionella".

Att föra motsvarande diskussion om måluppfyllelse av marknadsregleringar är svårare dels därför att medlen verkar via marknadsmekanismen, *även i förhållande till uppställda mål*, dels därför att enskilda marknadsregleringar oftast görs i mer än ett syfte. Som exempel kan nämnas att en prisreglering verkar via en mängd transaktionsled på en marknad i förhållande till de olika målen, t ex dämpning av inflationstakten och påverkan på inkomstfördelningen.

Den här komplexiteten gör det nödvändigt att behandla marknadsregleringarnas måluppfyllelse betydligt mer utförligt än de tekniska regleringarnas måluppfyllelse.

5.2 Prisregleringars måluppfyllelse

5.2.1 Minskar inflationstakten?

Prisregleringspolitiken har ingående studerats av bla den svenska "Prisregleringskommittén".³ Kommittén konstaterar att det är närmast självklart, att själva införandet av en prisreglering får den omedelbara effekten att prishöjningar, som företagen har planerat, inte kommer till stånd vid just den tidpunkt då företagen planerade dem. Bla på detta sätt innebär prisregleringar ofta en temporär nedpressning av prisstegringstakten.⁴ Efter att ha beskrivit svenska och utländska erfarenheter skriver kommittén: "Vid en helhetsbedömning av den förda prispolitiken är således de berörda kortsiktiga verkningarna på pris-

² Fenn & Veljanovski [1988].

³ Prisregleringskommittén rapporterade i SOU 1981: 40—42.

⁴ SOU 1981: 40, sid 123.

stegringstakten förhållandevis ointressanta. Den betydelsefulla frågan är vilka mer långsiktiga verkningar prispolitiken får. I detta hänseende anförs i den nyss nämnda ekonometriska studien att det är osäkert om prisregleringarna haft någon långsiktig effekt på inflationstakten. De berörda utländska utvärderingarna har lett till motsvarande bedömning beträffande där studerade regleringar. Av kapitel 5 framgår att tillgängliga forskningsresultat i övrigt inte heller tyder på att prisregleringar har någon bestående inverkan på prisstegringstakten. Vi finner inte stöd för någon annan slutsats i fråga om den svenska prispolitiken”.⁵ Därefter konstateras att det allmänna prisstoppet i början av 1970-talet *eventuellt* hade en viss dämpande effekt på inflationstakten, bl a därför att det kombinerades med en i övrigt stram ekonomisk politik. Ytterligare en förklaring skulle kunna vara, att prisstoppet 1970 kom som en överraskning och nyhet efter en period på nära 20 år, då prisregleringsinstrumentet inte hade använts. Det hade antagligen också försvunnit från marknadsaktörernas föreställningar om vilka ekonomisk-politiska medel som kunde tänkas komma till användning. En senare analys utmynnade i en ännu strängare bedömning vad gäller utfallet av 1970/71 års prisstopp. Bo Axell har i en studie fått indikationer på att inflationstakten redan under prisstoppsperioden kunde ha varit *högre* än den skulle ha varit utan prisstopp. Hursomhelst kunde någon dämpning av inflationstakten under prisstoppsperioden inte påvisas. Han fann emellertid att inflationstakten *efter* prisstoppet var högre än den skulle ha varit om prisstoppet inte hade införts. Axell tolkade detta mönster som en indikation på att prisstoppet 1970/71 ändrade företagets attityd på sådant sätt att de strävade efter att höja priser mer än de skulle ha gjort utan denna erfarenhet därför att de ville vara garderade om nya prisstopp skulle införas.⁶

Slutsatsen blir alltså i huvudsak: Prisregleringar får inga bestående inflationsdämpande verkningar. Detta gäller i särskilt hög grad, när marknadsaktörerna redan efter det att instrumentet använts i ganska måttlig omfattning har ”lärt sig” att det ingår i den ekonomisk-politiska arsenalen och därmed byggt in förväntningar om prisregleringsåtgärder i sin strategi.

5.2.2 Verkar prisregleringar utjämnande?

Ett annat motiv för prisregleringar är att människor ”i små omständigheter” skall hamna i en situation där deras medel räcker till en större total konsumtion än utan prisregleringar och att detta skall ”finansieras” genom att andra människors möjligheter att konsumera i motsvarande mån inskränks. Prisregleringarna skall alltså verka utjämnande. I vad mån uppfyller de denna funktion?

Det är främst mer varaktiga prisregleringar, tex olika typer av hyresreglering, prisreglering på bostadsrätter, reglering av ”långa” utlåningsräntor och reglering av lönerelationer, som har använts i bland annat det uttalade syftet att påverka fördelningen. Det kan emellertid inte uteslutas att även andra prisregle-

⁵ SOU 1981:40, sid 124. Referensen där görs till Ingemar Hanssons och Lars Jonungs ekonometriska studie, vilken rapporteras i SOU 1981:42, sid 651–667. Ingemar Hansson har senare gjort en uppföljande studie, där även en prisstoppsperiod 1980/81 studeras. Resultatet blev i stort sett detsamma vad gäller de långsiktiga effekterna på inflationstakten av denna prisstoppsperiod, dvs ingen signifikant verkan på inflationstakten. Se Hansson [1983].

⁶ Se Axell [1985], kap 5, särskilt sid 112ff. Se också Axell [1979].

ringar, tex tillfälliga prisstopp, har använts i samma syfte. Åtminstone kan nog de tillfälliga prisregleringsåtgärdernas stora popularitet tillskrivas allmänhetens tro att åtgärderna hindrar "snikna företagare" från att "skörta upp" konsumenterna.⁷ En icke-företagare kanske — oavsett den egna positionen i landets inkomst- och förmögenhetsfördelning — gärna ser sig som den "uppskörtade, stackars konsumenten", som genom prisregleringen får det allmännas hjälp mot de företagare, som genom prishöjningar eller höga priser försöker sko sig på hans/hennes bekostnad.

Hyresregleringens fördelningsmässiga verkningar har behandlats ingående i bla Ragnar Benzell, Assar Lindbeck och Ingemar Ståhl.⁸ De erkänner, att hyresregleringen har inneburit en inkomstomfördelning från i första hand vissa mark- och husägare till vissa hyresgäster. Ägare till mark och hus, oftast samma personer, fick inte möjlighet att höja hyrorna för de hyresgäster, som hade hyreskontrakt när hyresregleringen infördes 1942. Dessa hyresgäster fick rätten att bo kvar i sina lägenheter till en hyra som var lägre än vad som bestämts på en fri marknad.

Det mesta talar också för att hyresregleringen ledde till att ägare till mark, som användes för att uppföra nya bostadshus, fick mindre betalt för sin mark (markupplåtelse) än de skulle ha fått i ett läge utan hyresreglering.⁹ Att i övrigt peka ut vinnare och förlorare är betydligt svårare. Innan man försöker att göra detta måste man klargöra vilka de olika intressenterna har varit och är. I sammanhanget kan man inte bortse från alla inslag i övrigt inom bostadspolitiken, som utgör en förutsättning för att hyresregleringen skall kunna behållas.

Förutom ägare till mark har vi de olika kategorier som är engagerade, när bostadshus byggs (bygggherrar, byggmästare, byggnadsarbetare, leverantörer av byggnadsmaterial, underentreprenörer av olika slag, finansiärer, anställda och förtroendevalda inom byggnadsnämnder, länsbostadsnämnder etc) och de personer, som blir boende på de villkor som hyresregleringen anger. Dessutom har vi dem som övertagit äganderätt till mark och hus som direkt berördes av hyresregleringens införande samt dem som övertagit hyreskontrakt. Därefter har vi dem som blir ägare till enfamiljshus etc och till bostadsrätter. Slutligen har vi dem som blir inneboende, andrahandshyresgäster, boende i husvagnar, tält etc.

Bland de här nämnda kategorierna kunde Benzell, Lindbeck och Ståhl peka ut några grupper, eller snarare delgrupper, som var entydigt vinnare eller förlorare. Vinnare var tex de människor som genom kontakter och/eller fördelaktiga släktrationer kom åt rätten att hyra lägenheter till låga hyror. Detta åtkomst-sätt gav författarna beteckningen *nepotism*. Till de säkra förlorarna kan man

⁷ Att tillfälliga prisregleringsåtgärder är populära framgår av exempelvis Blinder [1979], pp 121ff.

⁸ Se Benzell, Lindbeck och Ståhl [1963].

⁹ I Lindbeck [1972], sid 31—40 diskuteras frågan om vilka verkningarna på inkomstfördelningen av att *avskaffa* hyresregleringen skulle vara. Lindbeck kommer där fram till att fastighetsägarna skulle få en "impact"-ökning av sina disponibla inkomster på 2—4 promille av bruttonationalprodukten (vilket *alternativt* skulle kunna uttryckas som en kapitalvinst). Inom gruppen hyresgäster blir "impact"-effekten (dvs om alla bor kvar i sina bostäder även efter hyresregleringens avskaffande) splittrad. Somliga förlorar relativt mycket under det att en del hyresgäster rentav skulle kunna vinna på ett avskaffande. (Se *ibid.*, sid 36.)

räkna dem, som blev hänvisade till att leva som inneboende och betala hyror som var avsevärt högre än de som innehavare av förstahandskontrakt betalade för högre bostadsstandard.¹⁰

När det gäller de allra flesta av de uppräknade kategorierna blir det emellertid utomordentligt svårt att peka ut vinnare och förlorare. Den som låter uppföra ett nytt bostadshus har uppenbarligen inte avhållits från att göra detta. Räntesubventioner, hyresberäkningsprinciper etc har i åtminstone tillräcklig grad kompenserat för omständigheten att hyressättningen inte har varit fri. Den mycket kraftiga förskjutningen från privata hyresvärdar till sk allmännyttiga bostadsföretag kan bli förklarad med att det inte har varit särskilt lukrativt för privata byggherrar att uppföra bostadshus.

Att på det här sättet gå igenom kategori för kategori är inte särskilt meningsfullt, eftersom det blir fråga om att summera osäkra plusposter och minusposter. En intressant och entydig information är att alla är skattebetalare. I denna egenskap är de med om att betala räntesubventioner, bostadsbidrag, bostadspolitisk förvaltningsapparat etc.¹¹ I kapitel VI diskuteras de effektivitetsförluster som drabbar samhällsekonomin till följd av vissa regleringar, t ex regleringarna relaterade till bostadsmarknaden. Det kan anses fastslaget att hyresreglering leder till sådana förluster. Därmed är de sammanlagda förlusterna av en sådan reglering större än de sammanlagda vinsterna.

Tvårsäkra uttalanden om regleringssystemets verkningar på fördelningen av konsumtionsmöjligheter mellan människorna bygger, liksom motsvarande uttalanden om fördelningsverkningarna av andra inslag i bostadspolitiken i vid mening, på att synfältet avgränsats till blott vissa inslag i systemet och blott vissa transaktionsled. På motsvarande sätt är det mycket svårt — kanske i praktiken omöjligt — att utvärdera fördelningsverkningarna av andra prisregleringar som funnits under längre tid.

5.2.3 Motverkar prisregleringar spekulat

Enskilda människor eller företag kan tjäna på spekulat

¹⁰ Se också t ex Rydenfelt [1952a], Rydenfelt [1952b] och William-Olsson [1965].

¹¹ Mycket ambitiösa försök har gjorts att samtidigt beakta en lång rad aspekter inom Statens Institut för Byggnadsforskning. Se SIB [1989], särskilt kapitlen 4 och 6. Se också Sandelin & Södersten [1978a], Ståhl [1978], Sandelin & Södersten [1978b] och Persson [1978] för debatt om en mer begränsad aspekt av bostadspolitiken, nämligen villaägares rätt att göra avdrag för nominella ränteutgifter.

Under vilka förutsättningar är ett förfarande av det här slaget lönsamt för spekulanten/spekulanterna? Låt oss först anta att arrangören precis lyckas hitta det högsta pris vid vilket alla platser hade blivit utsålda vid utminutering till enskilda köpare. Om spekulanterna i detta fall tillämpar ett enhetligt pris, tjänar de inte någonting på sina transaktioner, om alla biljetter säljs vidare. Om de däremot tillämpar prisdiskriminering och alltså tar ut högre priser av särskilt betalningsbenägna köpare, kan de lyckas erhålla vinst, även om alla biljetter säljs vidare. Under vissa omständigheter kan de också erhålla vinst, om de säljer vidare till ett högre enhetligt pris vid vilket de inte får avsättning för alla biljetter.

Låt oss nu istället anta att arrangörerna säljer till ett pris, som är så lågt att det vid utminutering till enskilda köpare skulle råda efterfrågeöverskott. I detta fall kan spekulanterna erhålla vinst även vid ett enhetligt pris till vilket alla biljetter blev vidare sålda. Denna vinst är den vinst som arrangören går miste om genom att ta ut ett pris under jämviktspriset. I det här fallet kan man säga att spekulanterna genom sitt beteende styr biljetterna till dem, som är beredda att betala det högsta priset. Alla de ovannämnda möjligheterna måste emellertid hållas i minne.

Antag att det blev förbjudet att sälja biljetter vidare till högre pris än inköpspriset. Därmed skulle *öppen* försäljning till högre pris upphöra. Mindre säker kan man vara på att inte *dold* försäljning skulle bli mer omfattande än i ett läge utan priskontroll. Vid *dold* försäljning avlägsnar man sig från en av de viktiga förutsättningarna inom modellen för ren konkurrens, nämligen att aktörerna har full överblick över de villkor som gäller på marknaden. Vi får istället en *sökmarknad*, dvs en marknad där aktörerna informerar sig via ett antal kontakter med presumtiva motparter. Detta sökande är givetvis resurskrävande och därmed kostsamt för aktörerna. Prisbildningen på sökmarknader (som inte nödvändigtvis måste vara "svarta"¹²) har analyserats livligt under 1970- och 1980-talen bl a av Bo Axell.¹³ Man har bl a undersökt villkoren för om enhetliga priser eller prisspridningar etableras och om de priser som etableras ligger nära ett hypotetiskt pris vid ren konkurrens eller ett hypotetiskt monopolpris. Axell visar tex i ett modellresonemang att det under vissa förutsättningar kan vara lönsamt för den aktör som håller det lägsta priset i en prisdistribution att något höja sitt pris och på så sätt göra det lönsamt även för de andra säljarna att höja sina priser, varefter den förstnämnde säljaren kan höja sitt pris en aning en gång till. Etc etc. Under vissa förhållanden kan hela processen leda till att samma pris som vid en hypotetisk monopolsituation etableras.¹⁴ Även om den "svarta" andrahandsmarknaden för biljetter inte uppfyller alla de villkor, som anges i de olika modeller för sökmarknader som behandlas av Axell eller de författare till vilka

¹² En marknads egenskap att vara "svart" torde vara ett tillräckligt men ej nödvändigt villkor för att den skall vara en sökmarknad.

¹³ Se tex Axell [1985].

¹⁴ Se Axell [1985], kap 3. Där förekommer dels en omfattande genomgång av litteratur, dels en ingående diskussion av förutsättningarna för olika resultat. Bl a kan pekas på Burdett & Judd [1983], Axell [1974], Axell [1977] och Salop & Stiglitz [1977], där möjligheter till prisspridning anges.

han refererar, kan det vara intressant att fundera över vilken typ av andrahandspriser som kommer att etableras på den "svarta" andrahandsmarknaden.

På en "svart" marknad får köparna inte heller det rättsskydd gentemot bedrägeri (förfalskade biljetter) som de får vid en legaliserad marknad. Med praktiskt taget hundra procentig säkerhet upptas andrahandsförsäljarnas vinster inte i deras deklARATIONER. Även om det finns mycket som talar för att vinsterna inte heller skulle tas upp, om marknaden vore legaliserad, kan vi i detta fall inte räkna med hundra procentig säkerhet. Slutligen blir återflödet av information till arrangören avsevärt sämre än vid legaliserad andrahandsförsäljning utan prisreglering. Arrangören får därmed svårare att korrigera sin prissättning, om han vid senare tillfällen önskar sätta priset vid den nivå där alla biljetter precis blir sålda. På så sätt kanske rentav illegal andrahandsförsäljning med vinst blir en företeelse med längre livslängd än legaliserad andrahandsförsäljning utan prisreglering skulle ha blivit.

Ett antal paralleller till resonemanget om biljetterna kan dras. Man har t.ex. försökt hindra människor som via tomtkö tilldelats tomt till förmånligt pris att under en övergångstid sälja sin fastighet med vinst. Förutom att detta låser en del av utbudet på marknaden men också håller tillbaka efterfrågan på fastigheter från dem, som måste vänta med att sälja sina via tomtkön åtkomna fastigheter, ökar det risken för ljusskygga istället för öppna och därmed kända transaktioner. De som bestämt att sådana förmåner skall finnas får inte heller korrekt information om förmånernas värde. Motsvarande kan också sägas om förbudet att sälja hyreskontrakt till bostadslägenheter. I detta fall kan man säga att överlåtelsepriset är reglerat till noll.

Man skulle också kunna fundera över vilka verkningarna skulle bli av att förbjuda vidareförsäljning av konvertibler, teckningsoptioner etc till högre pris än anskaffningspriset. Med dagens system är det oftast tillåtet för anställda, styrelseledamöter etc som fått köpa sådana värdepapper till förmånligt pris att sälja värdepapperen vidare via fondbörsen till de kurser som går att få ut där. På så sätt har det gått att mäta värdet av de förmåner som givits. Det är kanske rentav möjligt att en och annan som fått sådana förmåner gärna hade sett att det funnits "spekulationsförbud" motsvarande vad som gällt efter tilldelning av tomträtter. Med ett sådant förbud hade de kanske sluppit en del besvärande uppmärksamhet.

5.3 Närmar man sig målen vid reglering av andra villkor än priserna och annat beteende än prissättningen?

5.3.1 Vilka motiv kan ha funnits bakom regleringarna?

I kapitel IV, avsnitt 6.1 pekas bl.a. på nödvändigheten att kombinera prisreglering med regleringar av övriga villkor. Även en del andra motiv berörs. I syfte att få underlag för en mer noggrann genomgång av utsikterna att nå måluppfyllelse via reglering av andra villkor än priset, skall vi här göra en mer systematisk och fullständig genomgång av de motiv, som kan tänkas finnas.

Regleringar med det uttalade motivet att tillförsäkra köparen tillräckligt hög kvalitet, servicenivå etc är nog vanligare än regleringar, där man vill gardera

köparna mot alltför hög kvalitet etc. Även det senare förekommer dock med syftet att skydda köparna mot alltför höga priser som resulterar från alltför höga kostnader. Regleringarna av kvalitet etc är i huvudsak inte tillkomna för att det råder prisreglering. De finns där oavsett om priserna är reglerade eller ej.

En stor del av de tvingande regleringarna på det här området finns inom konsumentlagstiftningen. Motiv, måluppfyllelse och övriga verkningar av denna lagstiftning och av konsumentpolitiken i vid mening har utförligt diskuterats av bl a Göran Skogh.¹⁵

Utgångspunkten i konsumentpolitiken i stort är att konsumenten befinner sig i underläge i förhållande till säljaren. Genom hemförsäljningslagen vill man bl a att konsumenten skall få tillfälle att skaffa sig mer fullständig överblick över utbudet, innan han/hon – mer eller mindre överrumplad av en uppsökande försäljare – binder sig för en viss produkt. Via marknadsföringslagen och även i viss mån lagen om otillbörliga avtalsvillkor har man velat undanröja vilseledande information från säljare till köpare och därmed förbättra betingelserna för en handel till låga transaktionskostnader. Genom vissa processrättsliga regler, som avviker från vad som generellt tillämpas vid civilrättsliga processer, har man velat underlätta hävdandet av rimliga – huvudsakligen underförstådda men ändå allmänt omfattade – krav från konsumenternas sida.

Konsumentlagstiftningen har också gått ut på att säkra en minimikvalitet på de produkter – varor eller tjänster – som marknadsförs. Detta gäller i särskilt hög grad produkter, som kan vara farliga eller skadliga för konsumenten eller hans/hennes omgivning. Skogh påpekar att den konsumentlagstiftning som skett i detta syfte har lett till förhandlingar mellan kontrollmyndigheter och branschorgan, som i sin tur har lett till en påskyndad standardisering av produkterna och därmed viss begränsning av utbudet. Besluten om vilka varor som skall marknadsföras har på så sätt centraliserats ovanför enskilda producenter och konsumenter. Därmed har lagstiftningen i detta avseende lett till en ökad planhushållning. Detta kan också vara förenligt med vad en del politiker och medborgare önskar.¹⁶

Sammanfattningsvis kan sägas att regleringen av andra villkor än priset och annat säljarbeteende än prissättning kan ha ett eller flera av följande syften:

- motverka en kvalitetsanpassning nedåt i en situation där en prisreglering skapat en situation med efterfrågeöverskott
- motverka en kvalitetsanpassning uppåt i en situation där en prisreglering skapat en situation med utbudsöverskott
- förhindra kvalitetshöjningar som orsakar kostnadshöjningar som i sin tur, enligt vad man tror, skulle leda till prishöjningar
- motverka det underläge, som man anser att konsumenter befinner sig i, i förhållande till säljare, vad gäller information, förmågan att förhandla och förutsättningarna att driva process
- förbättra aktörernas information och överblick över marknaderna

¹⁵ Se tex Skogh [1982].

¹⁶ Se Skogh [1982], sid 48.

- hävda vissa underförstådda, allmänt omfattade principer för vad som skall uppfyllas i en affärssuppgörelse (s k metaregler) utan att dyrbara (resurskrävande) processförfaranden skall behöva tillgripas
- skydda konsumenterna mot farliga eller skadliga produkter och/eller mot inkompetenta eller oseriösa yrkesutövare och insolventa företag
- skydda konsumenterna mot att ge sig in i avbetalningsaffärer, som kan förstöra deras ekonomi
- eventuellt påverka ekonomin i riktning mot planhushållning.

5.3.2 I vad mån nås syftena med regleringarna av utbudets egenskaper och av säljarbeteende?

Jag har i tidigare arbeten diskuterat möjligheten att reglera produktkvaliteten vid prisreglering.¹⁷ I en formell mening kan man alltid nå resultatet att just de egenskaper, som man uttryckligen reglerar verkligen blir som bestämt i regleringsförfordningen. Därmed ger man emellertid säljarna desto starkare incitament att spela med *andra egenskaper*, som inte blivit reglerade. Det handlar här ofta om sådant som man inte brukar observera och mäta t ex därför att det är svårt att observera och mäta men också därför att det inte fallit myndigheter ed in att observera och mäta det. Som exempel kan nämnas hur möjligheterna att förhandsbeställa taxi i Stockholm stegvis försämrades fram till början av 1980-talet.¹⁸

Läsare av internationella vecko- och månadstidskrifter har inte kunnat undgå att observera de olika flygbolagens annonsering. Dessa annonser kan sägas utgöra en illustration till hur man konkurrerar om kunderna, när man inte får konkurrera med priset och dessutom viss typ av servicekonkurrens är förbjuden.

För en tid sedan motsatte sig bla livsmedelsverket att bröd från bagerier skulle datummärkas. Motiveringen till detta ställningstagande var att butikspriserna på bröd måste höjas, om butikerna tvingades kassera bröd, som passerat datum. För att utvärdera ett sådant resonemang måste man ytterligare precisera förutsättningarna. Detta kan göras på åtminstone två sätt: Enligt det ena är konsumenterna fixerade vid datum oavsett om det har någon betydelse eller ej. I så fall leder datummärkningen till att även högst tjänligt bröd kasseras, därför att en angiven datumgräns har passerats. Då skall kostnadstäckande försäljningsintäkter fördelas på en reducerad kvantitet av det fullt ätbara brödet och därmed måste brödet stiga i pris för konsumenterna. I detta fall blir det resonemang, som bla livsmedelsverket förde alltså hållbart. Enligt det andra sättet att föra resonemanget medför datummärkningen att konsumenterna får sådan information, att de undviker att köpa otjänligt bröd eller åtminstone bröd av lägre kvalitet. För att få kostnadstäckande intäkter måste butikerna höja priset per enhet bröd. I genomsnitt blir emellertid inte priset per enhet tjänligt bröd högre för konsumenterna. Utan datummärkning skulle de nämligen i genomsnitt behöva köpa och betala för en viss mängd otjänligt bröd per enhet tjänligt bröd.

Reglerad begränsning av produktkvaliteten kan bygga på föreställningen att produkten är standardiserad på ett sådant sätt att endast en kvalitetsvariant

¹⁷ Se Lindström [1977], sid 190f samt SOU 1981:41, sid 114ff.

¹⁸ Se SOU 1981:41, sid 116, not 1.

utbjuds. Utan reglering av produktkvaliteten skulle i så fall konsumenterna erbjudas en produkt, som för många var onödigt lyxig till onödigt högt pris. Regleringen leder då till att alla konsumenter erbjuds en produkt som i den nämnda konsumentkategorins ögon var mer lagom lyxig till ett lägre pris.

Vad gäller information, överblick och hävdandet av vissa underförstådda rättsprinciper säger Göran Skogh följande: "Lagen om otillbörliga avtalsvillkor och marknadsföringslagen kan ha inneburit att vilseledande information undanröjts. I så fall har betingelserna för handel till låga transaktionskostnader förbättrats. Det gynnar inte bara konsumenterna, det förstärker också marknadsekonomi som system. Det samma kan sägas om de processrättsliga reglerna i den mån de förmår att bättre hävda konsumenternas rimliga krav enligt metakontraktet".¹⁹ Skogh säger också att det är möjligt att konsumentlagstiftningen gynnat företrädesvis människor med de lägsta inkomsterna och fortsätter: "Ju mindre den enskildes budget är desto större kan man förmoda att oviljan att bära en viss förlust av en viss storlek är — med åtföljande behov av 'köptrygghet'. Konsumenter med låg intellektuell kapacitet och stora svårigheter att sätta sig in i avtalsvillkor och marknadsinformation utsätts också lättare för luredrejeri och vilseledande information".²⁰

När det gäller skydd mot inkompetenta, oseriösa eller insolventa företagare respektive omtanken om att svaga konsumenters framtida skuldsättningsituation är Skogh mer kritisk. Resegarantilagen får här vara exempel på försök att skydda konsumenterna mot insolventa företagare. Visserligen har man på så sätt ordentligt reducerat risken för resenärer att hamna i situationen att inte kunna återvända hem till arbetet på angiven dag. Skogh påpekar att i ett läge utan regleringar skulle kunder för vilka en sådan garanti var viktig kunna välja och betala för ett alternativ som innehöll detta. Det kan emellertid finnas andra, tex ungdomer, som gärna skulle vilja ha tillgång till ett billigare resealternativ utan sådan garanti. För dessa ungdomar är kanske en fördröjd hemresa inte någon större katastrof. Resegarantilagen kan alltså i deras fall innebära att de tvingas betala för något, som de inte värderar särskilt högt. I en del fall kan då resultatet i praktiken bli större istället för mindre risktagande: "En annan möjlighet är att ungdomarna istället ger sig iväg på egen hand utan den service den lille researrangören kunnat erbjuda. I så fall kan det innebära att resenären tar på sig större risker som en följd av resegarantilagen".²¹ Skogh för ungefär motsvarande resonemang vad gäller de krav på auktorisation av bilverkstäder etc som Motorbranschens Riksförbund, MRF, tillsammans med konsumentverket var ifärd med att införa vid mitten av 1970-talet. En effekt av dyrare reparationer skulle bli att en del bilägare i ökad omfattning skulle försöka reparera sina bilar själva med de risker detta kunde föra med sig. Skogh framhåller också att det här handlar om ett område, där företagare har betydligt större chanser att finnas kvar på marknaden, om nöjda kunder återkommer. Därmed finns en självregleringsmekanism som gör sådan offentlig kvalitetskontroll som auktorisation tämligen onödig.²²

¹⁹ Skogh [1982], sid 48.

²⁰ Skogh [1982], sid 48.

²¹ Skogh [1982], sid 83.

²² Skogh [1982], sid 76. Jfr också Allen [1984].

I ett antal delstater i USA har man infört lagar om så kallade lemon insurances, vilket innebär att bilföretag är skyldiga att antingen byta ut "måndagsexemplar" mot perfekta bilar eller återköpa bilarna till fullt pris.²³ Dessa påbjudna återköps- och bytesgarantier har av Charles Smithson och Christopher Thomas jämförts med en frivillig återköpsgaranti som Chrysler Corporation införde 1980.²⁴ De olika delstatslagarna påbjuder att köparna skall ha rätt att få tillbaka pengarna eller få en ny bil, om de kan påvisa ett fel inom ett år efter köpet. Chryslers återköpsgaranti, däremot, innebär att företaget utfäste sig att inom 30 dagar efter köpet återköpa bilen till fullt pris, om kunden förklarade sig missnöjd och utan att kunden behövde påvisa specifika fel. Chryslers återköpsgaranti var alltså i ett avseende generösare men, vad gäller garantitiden, mindre långtgående än de senare påbjudna garantierna. Är det mera värt att få ett års garanti vid påvisade specifika fel än att få en månads återköpsgaranti redan när man förklarar sig missnöjd med köpet. Smithsons och Thomas undersökning tyder på att Chryslers garanti av köparna har värderats högre än den senare påbjudna garantin. Deras förklaring är att de allvarliga fel som brukar finnas på "måndagsexemplar" oftast hinner bli upptäckta av köparna inom en månad efter köpet. Det tilläggsvärde som ytterligare elva månaders återköps- och bytesgaranti ger är alltså inte särskilt stort och det uppväger inte bortfallet av att kunna få en bil återköpt inom en månad, när man är missnöjd utan att kunna påvisa specifika fel. En mer generell lärdom av det här exemplet är att det på en marknad med ett antal säljare och många köpare utvecklas olika former för garantier utan lagstiftning. Lagstiftningen kan visserligen i vissa avseenden gå längre än vad marknaden därvid går, men detta inträffar då ofta samtidigt som lagstiftningen i andra avseenden går mindre långt än vad två parter i en uppgörelse skulle vilja gå. Kanske vi här har exempel på den ovan omtalade "fribrevseffekten"? (Se kapitel IV, avsnitt 5.1 och sid 59, ovan.)

I syfte att skydda konsumenterna mot alltför betungande avbetalningsskulder har man infört regleringar av villkoren för avbetalning. Beträffande detta framhåller Skogh att det kan ha påskyndat kreditkortmarknadens snabba expansion.²⁵

Inte ens vad gäller frågan om *direkt måluppfyllelse* formulerar sig alltså Skogh oreserverat positivt.²⁶

5.4 Närmar man sig målen vid volymregleringar?

Volymregleringar har rimligen åtminstone ett av följande syften (Se för kapitel IV, avsnitt 6.3):

— att hindra vissa köpare att köpa så mycket att andra köpare får för liten kvantitet

²³ Jfr början av titeln på Akerlof 1970: "The market for lemons."

²⁴ Se Smithson & Thomas [1988].

²⁵ Skogh [1982] sid 49.

²⁶ I Skogh [1982], sid 86ff framförs dessutom synpunkter starkt besläktade med dem som framförs nedan på sid 75ff.

- att hindra köpare att konsumera — som man anser — för stora kvantiteter
- att genom att ange högsta tillåtna verksamhets- eller försäljningsvolym för enskild säljare, genom import- eller exportkvotering etc hindra vissa säljare från att tränga ut andra från marknaden
- att genom att ange högsta tillåtna verksamhets- eller försäljningsvolym för enskild säljare ed begränsa den totalt utbudna mängden på en marknad därför att mängdbegränsningen i sig själv är ett mål (t ex därför att varan ifråga är en "negativ meritvara"), därför att man vill påverka någonting annat på marknaden, t ex få resultatet att priset på varan ifråga inte blir "för lågt", att förbrukningen av en råvara inte blir "för stor" (priset på råvaran "för högt") etc eller därför att man vill begränsa negativa externa effekter av olika slag
- ovanstående motiv med "omvända förtecken".

Offentligt beslutad ransonering av varor och tjänster i syfte att få produkterna ifråga att räcka bättre för flera människor är för närvarande (september 1990) mycket ovanligt. Ransonering av antalet tillfällen att utnyttja färdtjänst är ett exempel. I den mån det handlar om aktier i statligt ägda företag eller om statsobligationer, kan vi i en del fall få ytterligare ett par exempel fastän det i detta fall inte handlar om varor eller tjänster. Ransoneringarna under andra världskriget anses ha i stort sett fyllt sitt syfte. I en sådan situation blir den allmänna attityden att man skall visa lojalitet mot de krisåtgärder som beslutas. Uppenbarligen har man — åtminstone i Sverige — kommit fram till att man inte skall försöka med ransonering i fördelningssyfte under mer normala förhållanden.

Ransonering för att förhindra för stor konsumtion förekommer vad gäller receptbelagda läkemedel och — *a fortiori* — varor och tjänster som är förbjudna. Med omvänt förtecken finns t ex plikten att gå i skola i minst nio år. Bortsett från narkotikakriminalitet och kriminalitet i förhållande till andra totalförbud får denna typ av reglering anses nå det här nämnda syftet.

Ransonering på säljarsidan i syfte att "få utrymmet på marknaden att räcka till de andra" har under de senaste decennierna varit vanligare än motsvarande ransoneringar på köparsidan. Bland hemmamarknadsnäringarna kan taxi nämnas. Varje taxiägare har haft tillstånd för ett bestämt antal bilar. Viss trafikerpplikt liksom maximering av trafikerpplikt har varit förenad med ett tillstånd.²⁷ På så sätt har här också funnits något av "ransonering med omvänt förtecken" för att säkerställa en viss minimiproduktion. Inom jordbruks- och livsmedelssektorn finns andra exempel på ransonering av marknadsutrymme. Ett exempel är *Lag (1983: 147) om förbud under viss tid mot nybyggnad av djurstallar etc.* För att nå syftet att ge svenska producenter av kläder och på senare tid även bilar större utrymme på den svenska marknaden har företrädare för regeringen antingen initierat importlicensiering eller i vissa länder verkat för att rätten att exportera sådana varor till Sverige skulle ransoneras.

Hur har sådana begränsningar verkat? Svårigheten att få tag på taxi måste rimligen fungera som ett belägg på att man under taxiregleringens tid "lycka-

²⁷ Se t ex SPK [1987], särskilt sid 102f.

des" begränsa den totala tillgången på denna tjänst och därmed rimligen också utbudet per tillståndsinnehavare. Vad gäller begränsningen av varuflöden från vissa länder till Sverige konstaterade Bo Carlsson och Åke Sundström att dessa begränsningar, som då huvudsakligen gällde konfektionsvaror, hade ökat utrymmet på den svenska marknaden för varor från i första hand Finland och Portugal.²⁸

Ransoning på säljarsidan i syfte att begränsa utbudet av en – som man anser – direkt skadlig vara förekommer inte helt renodlat. Utskänkningsstillstånd till restauranger behandlas under rubriken "etableringskontroll".

Däremot förekommer ett antal exempel på ransoning på säljar- eller verksamhetssidan i syfte att hålla tillbaka efterfrågan på någon insatsvara eller för att begränsa skadliga miljöeffekter. Produktionen inom skogsindustrin regleras i syfte att hålla tillbaka efterfrågan på (eller – som man uttrycker saken – begränsa förbrukningen av) skogsråvaran. Rimligen har man på så sätt nått resultatet att efterfrågan på lokala marknader för skogsråvaran har blivit mindre än den skulle ha varit utan sådan reglering. Med ett priskänsligt utbud har därmed inte bara priset utan också den köpta/sålda kvantiteten ved blivit mindre än utan reglering. I den mån sågverksetableringar eller ökning av produktionsvolymen hos existerande sågverk förbjudits, har detta lett inte bara till att näraliggande massa- och pappersindustri fått köpa ved billigare utan också till att de köpt större kvantiteter än utan reglering. Det har alltså rimligen i en del fall gått att öka verksamhetsmöjligheterna för vissa företag genom att regleringsvägen begränsa dem för andra.

Med syftet att begränsa negativa miljöverkningar förekommer en omfattande koncessionsprövning bl a av ett stort antal företags verksamhetsvolym. Det räcker inte med att bara betrakta varje företag för sig, när man diskuterar frågan om en reglering leder till mindre miljöförstöring eller ej. Det blir ofta nödvändigt att analysera verkningarna via de marknader, där företagen ifråga agerar. I ett extremfall kan vi tänka oss att ett visst företag, som använder en relativt miljövänlig teknik konkurrerar med ett eller flera andra företag, som använder en relativt miljöovänlig teknik och som släpper ut sina föroreningar i samma recipient som det förstnämnda företaget. En begränsning av det förstnämnda företagets verksamhetsvolym kan i ett fall som detta medföra att de andra miljöovänliga företagen marknadsmässigt får ökade möjligheter att hålla stor verksamhetsvolym. I så fall kan resultatet bli att recipienten tvingas ta emot större totala utsläppsmängder.

När det är atmosfären som är recipient, dvs när det handlar om luftföroreningar, kan det mycket väl vara så att minskad produktionsvolym från svenska anläggningar skapar sådant ökat utrymme för produktion i andra länder med mer förorenande anläggningar att även Sverige drabbas av större luftföroreningar än utan begränsning. Motsvarande resonemang kan föras vad gäller elproduktion i kärnkraftanläggningar.

När det gäller lokalt avgränsade vattenföroreningar är det mindre troligt att nettoeffekten av en produktionsbegränsning för en given anläggning skulle få till nettoresultat att just denna lokala recipient skulle tvingas ta emot större

²⁸ Carlsson & Sundström (1973).

utsläpp. Det förtjänar emellertid påpekas att strukturomvandlingen inom cellulosaindustrin under de senaste decennierna till stor del har inneburit att sulfatfabriker med relativt små utsläppsmängder per ton slagit ut sulfittfabriker med relativt stora utsläppsmängder per ton. I den mån tillkomsten av nya sulfatfabriker bromsas genom ett koncessionsförfarande, kan detta leda till att äldre, mer förorenande fabriker får ökad ekonomisk livslängd.²⁹

5.5 När man ökar måluppfyllelse med hjälp av etableringskontroll?

I huvudsak löper en analys av verkningar av etableringskontroll parallellt med en analys av volymregleringar. Man kan säga att förbud mot etablering är ett specialfall av utbudsvolymreglering, där den reglerade volymen för företagaren ifråga bestämts till noll. Det finns ändå skäl att behandla vissa exempel på etableringskontroll för sig, eftersom det på så sätt går att framhäva vissa aspekter som inte är så tydliga vid andra volymregleringar.

Det finns också skäl att påpeka att krav på auktorisation, solvens etc ibland kan vara maskerade försök att utöva etableringskontroll. Ovan (avsnitt 5.3) har sådana krav redan diskuterats i förhållande till sina *uttalade* syften.

Etableringskontroll kan antingen vara ett krav på tillstånd att bedriva viss verksamhet på viss plats (se kapitel IV, avsnitt 6.4) eller också en hård offentlig ekonomisk styrning i syfte att påverka etablering (se kapitel IV, avsnitt 7). Det senare gäller tex "Lex Pysslingen", där det bestämdes att statligt stöd inte får utgå till daghem som drivs som privatföretag. Dagmar-systemet innebär i praktiken ett system med prövning av etableringar av privatläkarmottagningar och mottagningar för privatpraktiserande sjukgymnaster. För de mottagningar, som givits "klartecken" att ingå i Dagmar-systemet innebär det också en volymreglering, eftersom ersättning från försäkringskassan maximeras till ett visst antal behandlingar per år.

Förbudet att driva apoteksrörelse vid sidan av Apoteksbolaget, försäljning av vin, sprit och starköl vid sidan av Systembolaget och att bedriva arbetsförmedling som privat, kommersiell rörelse innebär också etableringskontroll. Vad gäller de två förstnämnda fallen accentueras etableringskontrollen av att de två bolagen är restriktiva med att själva etablera butiker och mildras av att de engagerar andra butiker som distributörer på vissa villkor.

De uttalade syftena med de etableringskontroller, som vi skall behandla här är att

- det inte skall vara möjligt att göra privat vinst (profit) på vissa skadliga respektive angelägna behov
- offentlig kontroll över hur skadliga behov skall mötas skall säkras eller bli större än annars

²⁹ Hela utvecklingsprocessen inom skogsindustrin, där anläggningar med ny teknik har slagit ut anläggningar med äldre teknik har ingående studerats i Wohlin [1970]. I Facht [1976] har verkningarna av att subventionera miljövårdsinvesteringar i existerande anläggningar analyserats. På sid 185 i detta verk påpekas möjligheten att sådant stöd har försenat introduktionen av ny, miljövänligare teknik.

- offentlig kontroll över kvaliteten hos utbudet på sådant som möter angelägna behov skall bli större än annars
- det skall vara möjligt att hindra personer, som är benägna att smita från skatt och andra skyldigheter, från att konkurrera ut andra, seriösa företagare
- det skall bli möjligt att se till att inte vissa får en oskäligt stor andel av angelägen behovstillfredsställelse och att på så sätt andra får för litet av detta
- det skall bli möjligt att hindra särskilt betalningsberedda människor från att få bättre tjänster än andra, t ex för sina barn. Detta skulle gälla även om den förstnämnda kategorin inte berövar andra människor resurser inom området utan betalningsberedskapen istället helt och hållet leder till att behovsområdet ifråga tillförs mer resurser
- det skall bli möjligt att behålla "kräsna" människor som förkämpar för hög kvalitet i *allas* behovstillfredsställelse — och alltså inte bara behovstillfredsställelse för egen eller egna barns del
- att nå vissa samordningsvinster, t ex överblick genom att endast en organisation får finnas i funktion.

I formell mening uppstår naturligtvis inte direkt några företagsvinster inom en viss typ av verksamhet, om privatföretag inte får finnas inom området. Däremot finns utrymme fortfarande för vinster hos såväl levererande företag som företag som i senare led drar fördel av att den offentliga verksamheten finns. Mer intressant är kanske frågan — i daghemsfallet — om en förskollärare, som driver ett daghem i egen regi tjänar mer i förhållande till sin insats av arbete och engagemang än en anställd förskollärare.

När det gäller motviljan mot att privata vinster skall uppstå vid tillfredsställelse av såväl vissa skadliga som vissa angelägna behov, kan det finnas anledning att fråga sig om vi skall nöja oss med att behandla detta som en genuin värdering eller om vi skall fråga oss om det kan finnas någon bakomliggande — mer eller mindre väl artikulerad — tanke. När det gäller skadliga behov, kan vi tänka oss att man resonerar på följande sätt: Visserligen är det bättre att man möter skadliga behov i viss omfattning med liten än med stor total resursförbrukning. Det är alltså bättre, att en systembutik, som säljer vissa kvantiteter av olika alkoholhaltiga drycker till vissa människor, gör detta med liten än med stor insats av butikspersonal, kapitalbindning etc. Om det bara handlade om detta och det vore så att effektivitet i denna begränsade mening bättre nåddes med privata än med offentligägda företag, skulle det inte finnas någon anledning att motsätta sig privat företagsamhet driven av privata vinstintressen. När en privatföretagare strävar efter vinst gör han/hon emellertid detta inte bara genom att använda så litet resurser som möjligt utan också genom att på olika sätt försöka främja försäljningen. Det vore inte bra med ett antal vin- och sprithandlare som försökte sälja så mycket som möjligt till sina kunder.

Om man har denna bild av en företagare som strävar efter största möjliga vinst blir det emellertid svårt att förstå varför det skulle vara så farligt med vinstsökande företagare, som är inriktade på att möta angelägna behov. Med de egenskaper, som man inte vill se hos en vinstsökande vin- och sprithandlare, borde sådana företagare kunna erbjuda varor eller tjänster med hög kvalitet. Här arbetar man antagligen med en helt annan företagarbild. Istället för företa-

garen som försöker att vara så tillmötesgående som möjligt för att främja sin försäljning har vi kanske här företagaren, som försöker öka vinsten genom att snåla med sådana resurser som är viktiga för kvaliteten eller genom att driva verksamheten i en kvalitetsskadlig stordrift. Då bör man emellertid ställa följande frågor: 1) Kan dessa två företagarbilder vara sanna samtidigt? och 2) Tenderar det att bli en anrikning av företagare av den första typen, när skadliga behov skall mötas och av företagare av den andra typen när angelägna behov skall mötas?

Systemet med utskänkningstillstånd för restauranger är exempel på (partiell) etableringskontroll i syfte att nå ökad kontroll över tillgodoseendet när skadliga behov tillgodoses. Genom att vägra utskänkningstillstånd på viss plats tror man sig kunna hålla tillbaka totala konsumtionen inom ett visst geografiskt område genom att det överhuvud taget inte finns några restauranger med utskänkningstillstånd inom området eller genom att man begränsat sådant tillstånd till någon eller några andra restauranger inom området. Vare sig man på så sätt gjort ett område helt "restaurangspritfritt" eller koncentrerat utskänknings- tillstånd till ett mindre antal restauranger inom området kan man på så sätt kanske i högre grad än eljest undvika splittring av ordningsmaktens resurser och resurserna för tillsyn över restauranger som fått tillstånd. (Å andra sidan ökar man sannolikheten att "kritiska massor" av alkoholpåverkade människor skall uppkomma på en och samma plats.) Ett annat motiv för att begränsa tillståndsgivning, som blir särskilt tydlig i de fall då man beviljar rätt att utskänka vin men inte starksprit, är att man vill säkra tillgången av restauranger av viss typ, tex restauranger där man dricker vin men inte starksprit. Med den grad av differentiering som det svenska systemet medger blir det då inte heller möjligt att servera ett glas konjak till kaffet efter en måltid.³⁰

I vad mån begränsas alkoholens skadeverkningar, respektive säkras att miljöer med viss "atmosfär" skall finnas, med denna etableringskontroll? Den invändning som man kan resa mot tanken att syftena skall nås är att människor i alla fall konsumerar den alkohol som de vill konsumera men under andra omständigheter. Drinken på kontoret innan man går ut med besökande kunder på restaurang och halsandet ur brännvinsflaskan på restaurangens toalett är ett par exempel på alternativa sätt att förtära alkohol.

Inom bla restaurangnäringen har vissa företagare och fackliga företrädare rekommenderat etableringskontroll som medel mot företagare, som skapar ohållbara konkurrensförhållanden genom att via undanhållande av skatt etc hålla konstlat låga priser. Sedan några år tillbaka kan domstolar döma till näringsförbud under viss tid som del av påföljd för brottsligt agerande tex av detta slag. Det förtjänar att observeras att det finns en mycket stor principiell skillnad mellan å ena sidan att innan brottsligt handlande konstaterats utgå från att en person skulle kunna tänkas handla brottsligt och därför eventuellt skall förbjudas etablera verksamhet och å andra sidan att efter det att domstol fastställt att brott begåtts utdöma näringsförbud. I båda fallen kan ett förbud att

³⁰ Den svenska differentieringen är dock betydligt mer nyanserad än i en del stater i USA. Där handlar det ofta om "allt eller intet". En restaurang, som inte funnit det vara lönsamt att betala för "Liquor licence" får inte servera ens öl till maten.

bedriva — i det förstnämnda fallet, viss — verksamhet leda till att verksamheten drivs illegalt och därmed på ett mer svårupptäckt sätt istället för legalt. Här får man — liksom i andra liknande fall — ställa å ena sidan det helt odiskutabla, att brott konstateras ha begåtts i den mån den illegala verksamheten uppdragas mot förhållandet att vi har en allmänt sett bättre kunskap om legalt än om illegalt bedriven verksamhet. Det borde vara lättare att konstatera att en krögare som driver öppen, legal restaurangrörelse, skattefuskar än att sådant skattefusk förekommer inom krogverksamhet bedriven i lönnedom. Nästa fråga blir då: Hur många skattefuskanke krogar bedrivna i lönnedom skulle det finnas vid etableringskontroll jämfört med skattefuskanke fullt öppet drivna krogar i ett läge utan etableringskontroll?

Ett motiv att producera vissa skattefinansierade tjänster i offentlig regi och samtidigt inte ge motsvarande offentliga finansiella stöd till produktion i annan regi, kooperativ eller privat, kan vara att man vill försäkra sig om att tjänsterna skall ha vissa kvalitetsegenskaper, tex ge vissa anknytningar, som man anser vara mycket angelägna. Obenägenheten att ge stöd till privatskolor skulle kunna förklaras (bl a) på detta sätt. Det anges tex vara angeläget att eleverna i grundskolan får tillfälle att anknyta till det lokala föreningslivet på orten. Skolledningen har i detta sammanhang kontrollen över *vilka* föreningar eleverna får kontakt med. I kommentarmaterial till *Läroplan för Grundskolan 1980* berättas om hur skolor i Timrå och Sundsvall samarbetat med det lokala föreningslivet för att genomföra ett teaterprojekt. Föreningarna ifråga var Unga Örnar i Timrå, ABF, Hyresgästföreningen och HSB i Sundsvall.³¹ Om eleverna hade undervisats i privatskolor med rektorer tillsatta av andra än partipolitiskt sammansatta skolstyrelser, hade detta inte uteslutit något liknande teaterprojekt. Att de med skolorna samarbetande föreningarna skulle ha varit desamma är däremot inte självklart. Rektorer vid privatskolor kanske också skulle kommandera sina underställda lärare att delta i studiedagar etc med delvis annan inriktning än som förekommer vid studiedagar inom det offentliga skolväsendet.

Benägenheten att försvåra uppkomsten av privatskolor, privata vårdinstitutioner ed genom att inte låta "skolpengen följa eleven", "vårdpengen följa patienten" etc kan också förklaras med att man inte vill att vissa människor skall få bättre service än andra. Detta kan ske genom att vissa människor lägger beslag på resurser så att det tillgängliga utbudet blir mindre eller att servicen försämras för andra människor. Det är svårt att tillbakavisa tanken att detta syfte verkligen också nås med denna form av etableringskontroll.

I kapitel IV, avsnitt 7 gavs en utförlig presentation av *exit*, *voice* och *loyalty*. När marknadssystemets sätt att styra resurser beskrivs i ekonomisk analys, tänker man sig att det främst är exit-mekanismen som fungerar, när produkters kvalitet anpassar sig till konsumenternas önskemål. Producenterna tävlar med varandra om att förse konsumenterna med sådana kombinationer av pris och kvalitet, som så bra som möjligt svarar mot konsumenternas önskingar (och samtidigt är lönsamma för producenterna). De som därvidlag lyckas sämre än sina konkurrenter blir övergivna av kunderna, som alltså flyttar över sin efter-

³¹ Se SÖ [1987], sid 14–18.

frågan till de producenter som lyckas bättre. Vi vet emellertid att även voice-mekanismen fungerar i en marknadsekonomi med konkurrens. Det är inte ovanligt att kunder klagat på service eller varukvalitet hos en konkurrensutsatt företagare och efter löfte om förbättring sedan fortsätter att vara företagarens kunder.

Resonemang om exit- och voice-mekanismerna har använts också i debatten om alternativ till skolor och vårdinstitutioner i offentlig regi. Motståndare mot idén att "skolpengen skall följa eleven" har då hävdade att det främst skulle bli föräldrar med stort intresse för hur barnen utbildas som skulle utnyttja sig av exit-möjligheten, dvs att flytta sina barns skolpeng till en annan skola. Därmed skulle de kvarvarande barnen i skolan i offentlig regi berövas värdet av de mest ambitiösa föräldrarnas voice-insatser. Motsvarande resonemang har förts vad gäller vårdinstitutioner etc.

Det går knappast att hävda att det här sättet att resonera är helt ohållbart. Det finns emellertid en invändning: Idag kan föräldrar uppgivet säga, att de inte varit ansvariga för hur överheten ordnat barnens skolgång, att det i den klass som deras barn hänvisades till fanns lärare med anställningstrygghet, som det inte gick att flytta på etc. Själva omständigheten att föräldrar (inte helt utan rätt) upplever sådant som bestämt av andra och opåverkligt från deras egen sida gör att de inte heller finner det vara lönt att intressera sig för hur det faktiskt förhåller sig och för hur de skulle kunna utöva påverkan. I ett samhälle där alla föräldrar hade möjlighet att välja skola för sina barn, däremot, skulle föräldrarna med större rätt än nu kunna ställas till svars inför sig själva och andra för hur de ordnade skolgången för sina barn. Därmed skulle vi troligen ha fler engagerade föräldrar. Motsvarande resonemang kan givetvis föras vad gäller vårdinstitutioner etc.

Som teoretiskt resonemang går det inte att tillbakavisa heller detta argument. Frågan blir då vilken empirisk relevans man ger de olika argumenten. Om man tror att det första men inte det andra argumentet har stor empirisk relevans, drar man slutsatsen att barn till de föräldrar, som idag inte intresserar sig särskilt mycket för hur det går till i barnens skolor skulle få sämre undervisning vid ett system med valfrihet. Om man däremot ger det andra argumentet stor relevans i förhållande till det första, blir slutsatsen istället att vi — efter en övergångstid med anpassning av föräldrabetendet till den nya situationen — får ett läge, där barn till föräldrar, som vid dagens system är förhållandevis oengagerade, kommer att få bättre skolundervisning än med dagens system.

Vad gäller *arbetsförmedlingsmonopolet* finns det skäl att behandla själva inrättandet och upprätthållandet av den offentliga, skattefinansierade arbetsförmedlingen för sig och förbudet mot privat, kommersiellt driven arbetsförmedling för sig. Att man inrättat en offentlig, skattefinansierad arbetsförmedling — som redan genom sin existens, enligt de resonemang som här har förts, skulle försvåra etablerandet av privata, kommersiellt drivna arbetsförmedlingar — kan förklaras med att det inom arbetsförmedling finns *stordriftsfördelar*. Detta gäller i första hand för sk *extensiv* informationsförmedling, som i huvudsak innebär spridande av allmän information om lediga platser och arbetssökande. Här är huvuddelen av kostnaderna förknippade med själva insamlandet av informationen medan det är mycket billigt att sprida den. Skulle man då ta betalt av

nyttjarna enligt marginalkostnadsprincipen dvs för varje nyttjares kostnad för själva informationsspridningen, skulle verksamheten bli företagsekonomiskt olönsam. Detta i sin tur talar för att en fri marknad skulle erbjuda alltför lite arbetsmarknadsinformation, och därmed blir offentligt stöd med skattemedel motiverat.³² Därutöver går det att motivera *obligatoriskt anlitan* av den offentliga arbetsförmedlingen med att man på så sätt får en central instans där allt utbud och all efterfrågan ställs mot varandra.

I och med att en arbetsförmedlingsverksamhet, som drivs med offentliga medel och som det är obligatoriskt att anlita, har motiverats är emellertid ett *förbud mot kommersiellt driven arbetsförmedling vid sidan av den offentliga* inte i tillräckligt hög grad motiverat. Man skulle nämligen kunna tänka sig att den skattefinansierade arbetsförmedlingen fanns och att praktiskt taget alla lediga platser anmäldes till denna men att det ändå fanns kommersiellt drivna, privata förmedlingar vid sidan av den offentliga. Ett förbud mot sådan måste alltså motiveras med argument som går utöver de ovan anförda.³³

Ett argument som diskuteras av Björklund är att privata företag skulle ha incitament att skapa överdriven rörlighet på arbetsmarknaden, eftersom en hög omsättning på arbetskraft ökar den totala marknaden för sådana företag. Därmed skulle effektivitetsförluster kunna uppstå. Björklund avfärdar emellertid detta argument som "inte speciellt starkt", eftersom såväl arbetssökande som arbetsgivare har starka incitament att motverka sådan överdriven rörlighet. Björklund menar att långvariga "matchningar" mellan arbetssökande och lediga platser måste bli ett centralt konkurrensmedel i förmedlingsbranschen, och därmed har han avvisat tanken på att förmedlingsföretagen skulle stimulera överrörlighet.³⁴

Anders Björklund anför i sin artikel istället ett antal effektivitetsargument *mot* förbudet. Privata förmedlingar skulle kunna bidra till att öka kostnadsmedvetandet och främja "produktutvecklingen" inom branschen.

Detta skulle smitta av sig även på de offentliga förmedlingarna. Förbudet leder också till att vissa specialiserade förmedlingstjänster aldrig produceras, trots att det finns en betydande betalningsvilja för dem. Vissa projekt i samarbete mellan SAF och olika arbetstagarorganisationer och mellan Byggmästarföreningen och Byggnadsarbetarförbundet, vad gäller handikappade bygg- och anläggningsarbetare ("Galaxen") utgör goda illustrationer till att Björklunds tanke på denna punkt har empirisk relevans.

Det finns anledning att understryka något som inte har varit helt explicit (men ändå *nästan* uttalat) i de resonemang, som jag har refererat: Varken arbetskraft eller arbetstillfällen är homogena utan heterogena. Detta minskar värdet av överblick i ett centraliserat system och ökar värdet av att marknaderna får sortera fram experimentella lösningar. Många konkurrerande arbetsmarknadsbyråer med specialinriktning kan här effektivt fylla funktionen att få "rätt man på rätt plats" med liten resursinsats.

³² Se Björklund [1984/1989] och Persson [1974].

³³ Det är för övrigt värt att nämna att förbudet mot kommersiellt driven, privat arbetsförmedling inte motsvaras av ett förbud för tidningar att införa annonser om lediga platser eller om lediga arbetssökande mot betalning från respektive annonsör.

³⁴ Björklund [1984/1989].

Enligt en undersökning som SAF har genomfört söker 80 procent av alla arbetslösa arbete genom arbetsförmedlingen. Då är att märka att man måste anmäla sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen för att få ut arbetslöshetsersättning. Andelen ombytessökande, som utnyttjar arbetsförmedlingens tjänster är betydligt lägre, 30 procent.³⁵

SIFO frågade i en undersökning år 1982 drygt 1 000 personer om hur de fick reda på att deras nuvarande arbete var ledigt. Av dessa hänvisade 12 procent till arbetsförmedlingen. Med hänsyn till de gällande reglerna, där i princip alla lediga platser skall anmälas och där i verkligheten uppskattningsvis omkring 60 procent av de lediga platserna (dvs 700 000 platser per år eller 2 500–3 500 platser per dag) anmäls, måste resultatet vad gäller arbetsförmedlingens insats som platsförmedlare anses vara magert.³⁶

Utöver de effektivitetsargument, som har diskuterats här kan finnas *fördelningsargument* mot privata, kommersiellt drivna förmedlingar vid sidan av den offentliga. Ett tänkbart sådant motiv skulle kunna vara att man anser att det skulle kunna förekomma att arbetslösa var i sådant trångmål, att de skulle kunna förmås att gå med på för sig själva oskäligt ofördelaktiga villkor i förhållande till den som ordnade en anställning. Även om ett sådant motiv en gång kan ha varit relevant (tex 1935, då förbudet infördes), har det idag knappast längre någon bärighet. Bl a det skyddsnet som det allmänna har skapat med arbetslöshetsersättning, socialbidrag etc gör att ingen beroende på *trångmål* (men kanske pga *lättsinne* ed) skulle behöva gå med på tex att avstå sex månadslöner till en arbetsförmedling.

Anders Björklund diskuterar i den nämnda artikeln ett annat motiv: Privata förmedlingsföretag skulle kunna tänkas medverka till en hårdare sortering av arbetskraften redan i anställningsögonblicket. Björklund anför emellertid argument för att skillnaden i förhållande till dagens situation inte skulle vara särskilt stor. I den mån arbetsgivaren idag (trots förekomsten av anställningsintervjuer, tester etc) inte kan sortera redan vid anställningsögonblicket, kommer ändå en del intressant information fram efter en tids anställning. Därför kan arbetsgivaren ändå vid befordringar och lönesättning fatta beslut på basis av samma information oavsett om förbud mot privat, kommersiellt driven arbetsförmedling finns eller ej. Björklund anför också att en allmän effektivisering av förmedlingsbranschens effektivitet kan ha gynnsamma fördelningseffekter. De försök som har gjorts med förmedling (på ideell bas) utanför det offentliga förmedlingssystemet har nämligen varit viktiga för de arbetslösas chanser att få jobb.

³⁵ SAF [1989].

³⁶ SAF [1989].

Regleringarnas övriga verkningar

1 Statiska allokeringseffekter

Vid ren konkurrens med alla förutsättningar för ren-konkurrens-modellen uppfyllda och utan förekomst av externa effekter är man säker på att den allra första introduktionen av offentliga åtgärder — skatter eller regleringar — medför effektivitetsförluster. Skatter medför att köpare betalar högre priser än säljare erhåller. De "skatteklara" som på så sätt uppstår leder till en "extrabörda" av beskattningen, utöver bördan att finansiera den offentliga verksamheten och därmed i motsvarande utsträckning avstå från möjlighet till privat konsumtion. Dessa effektivitetsförluster har blivit väl förklarade i litteraturen.¹

Om vi tänker oss att en reglering har införts av ambitiösa och välvilliga makthavare i en situation då det i utgångsläget har förelegat ett marknadsmisslyckande, kan vi inte utan vidare räkna med motsvarande effektivitetsförluster netto. I bästa fall korrigerar ju regleringen marknadsmisslyckandet. Själva regleringen ger emellertid upphov till andra snedvridningar av mer eller mindre elakartat slag. Om vi går ett steg till i att visa makthavarna vår tillit, skulle vi kunna hävda att de i sin visdom har infört regleringen, därför att de snedvridningar som den lett till varit mindre elakartade än de snedvridningar den eliminerat.

Om vi nu backar ett steg och antar välmenande men mindre visa makthavare, måste vi räkna med att de effektivitetsförluster, som regleringen sekundärt lett till, har varit större än vinsten av att rätta till det ursprungliga marknadsmisslyckandet.

Vi kan gå ytterligare ett steg bakåt och anta att regleringen är ett resultat av intressegruppernas mygel snarare än av en önskan att eliminera ett marknadsmisslyckande. I detta fall blir det sannolikt inte någon pluspost i form av ett eliminerat marknadsmisslyckande men ändå effektivitetsförluster beroende på de snedvridningar som regleringen åstadkommer.

Oavsett vilken av de tre ovanstående utgångspunkterna vi väljer, är det intressant att i särskild ordning avhandla de effektivitetsförluster som regleringar åstadkommer. De må sedan ses som bruttoförluster som i högre eller lägre grad balanseras av bruttovinster pga eliminerade eller reducerade marknadsmisslyckanden eller som nettoförluster, beroende på att det inte sker någon reduktion av något ursprungligt marknadsmisslyckande. Effektivitetsförlusterna — brutto eller netto — liknar de effektivitetsförluster, som beskattning ger upphov till.² En verksam reglering innebär ju att man åstadkommer en avvikelse

¹ Se tex Jakobsson et al [1985] och Eliasson [1985].

² Se tex Averch & Johnson [1962], som påvisar allokeringarförluster, när man sätter upp regler om högsta tillåtna avkastning, Lindbeck [1986]. I bl a Bailey [1986], Bohlin, Meyerson & Ståhl [1984], Bruzelius [1988] och SPK [1987] påvisas faktiska eller potentiella allokeringarvinster, tex minskad resursförbrukning i förhållande till prestationer, av att avreglera.

från vad vinstmaximerande företagare och/eller nyttomaximerande konsumenter odirigerat skulle välja.

Lagstiftning angående ledigheter av olika slag för anställda leder också i många fall till att företagen har kadrar av anställda som är större än de skulle behöva vara. Nu skulle man kunna hävda att företagen ändå inte behöver sätta in fler arbetstimmar än de behöver. Kadrarna finns ju för att det skall bli möjligt att sätta in det antal faktiska arbetstimmar i produktionen, som företagen vid det givna tekniska kunnandet och den givna utrustningen behöver för att åstadkomma den givna produktionsvolymen. Inget företag med anställda har emellertid så stor tur att uttagen av ledighet blir så väl synkroniserade att det aldrig arbetar med för stora arbetsstyrkor. Dessutom uppstår tempoförluster, när ersättare tar vid efter ordinarie uppgiftsansvariga och vice versa.

Man kan emellertid fråga sig hur mönstret med ledigheter hade sett ut, om dessa frågor helt hade lämnats till arbetsmarknadens parter i det svenska systemet eller om de hade fått avgöras vid individuella uppgörelser. Skulle avvägningen mellan lön vid den lönebetalningsförmåga och den konkurrens om arbetskraften mellan företag som varje enskild typ av arbetsorganisation leder till ha blivit en annan med mindre utrymme för ledigheter, om den svenska lagstiftningen inte hade funnits? En viss indikation får man genom att studera hur avvägningarna görs i USA. Där finns mycket litet av tvingande lagstiftning om anställas rätt till ledighet. Semestrar etc är också avsevärt mycket kortare i USA än i Sverige. Låt oss göra tankeexperimentet att vi i Sverige avskaffade all lagstiftning på detta område och införde avtalsfrihet mellan enskilda anställda och enskilda företag! Skulle vi då komma fram till samma avvägningar som man gör i USA? Troligen har ledigheterna i viss omfattning blivit en del av den svenska kulturen. Människorna har "fått smak" på att få vara lediga i ganska stor utsträckning och därmed skulle de troligen vara beredda att avstå en hel del av privat materiell standard för ledigheternas skull. De stora skillnaderna mellan arbetsgivarnas lönekostnader och de anställdas arbetsinkomster efter skatt (eller — rättare sagt — "kilarna" mellan möjligheterna att tillgodose önsknings via marknaden istället för genom egenarbete) skulle också verka tillbakahållande på svenskars benägenhet att minska ledigheternas omfattning.³

Bemanningsbestämmelser och ledighetslagar är exempel på regleringar som direkt berör företagen och som har allokeringseffekter. Hur dessa syns i företagen är inte alltid självklart. I en del fall skulle man visserligen kunna mäta dem som "extrainsatspris per enhet extrainsats". I andra fall skulle vi emellertid göra oss skyldiga till en överförenkling om vi bortsåg från att vi i Sverige har valt ett system, där lönebildning etc sker inom just detta systems ram. Om vi tex tog bort ledighetslagstiftningen och överlämnade sådant till avtal, tex på individnivå, skulle detta inte vara endast ett "litet steg" från det enskilda företagens synpunkt, där allt annat vore lika, tex övriga företags beredskap att som

³ När man beräknar "kilarna" skall man ta hänsyn till skatt på arbetsinkomst, sådana arbetsgivaravgifter, som inte har någon *direkt* koppling till arbetstagarens egna förmåner samt mervärdeskatt och andra indirekta skatter. En skattekil minskar normalt inte, om inkomstskatt eller arbetsgivaravgift byts ut mot mervärdeskatt, som inbringar samma belopp till det allmänna. Jfr Eliasson [1985], sid 388ff.

konkurrenter om arbetskraften erbjuda löner till dem som företaget ifråga håller på att träffa uppgörelse med. Man skulle alltså inte förstå hur möjligheterna förändrades enbart genom att förstå att det nu inom just detta företag fanns ett antal kombinationer mellan produktion per arbetstimme och ledighetsmedgivanden att välja mellan. Man måste dessutom förstå att motsvarande möjligheter har öppnats även inom andra företag och att alltså själva marknadssituationen blivit annorlunda.

Det finns en mängd marknadsregleringar som inte direkt handlar om relationen arbetsgivare/arbetstagare (utan snarare relationen företag/kund). Fråga är om inte dessa marknadsregleringar — totalt sett — har större statistiska allokeringseffekter än de regleringar som berör företagen som arbetsplatser. Hyresregleringen — särskilt tillsammans med alla sina följdregleringar etc — har medfört att olika människor ställs i mycket olika valsituationer.⁴ För vissa finns möjligheten att bo kvar i en centralt belägen hyreslägenhet med god utrymmesstandard etc. För andra, däremot, finns istället möjligheten att betala ett ganska stort belopp (kanske en million kronor) för en insatslägenhet med samma standard och läge och sedan betala en månadsavgift (exklusive räntan på insatsen) på samma nivå som månadshyran för den förstnämnda lägenheten. För båda kategorierna är alternativet desamma, t ex att till hög hyra flytta in i en lägenhet långt från centrum. När olika konsumenter på detta sätt ställs inför olika prisrelationer mellan likvärdiga produkter, finns stor risk för att allokeringsterrorer skall uppstå. Det bestånd av bostäder, som vi i varje ögonblick har, fördelas inte efter betalningsberedskap. Vi mäter "nytta" med betalningsberedskap. I ett samhälle med knappa resurser är det inte så tvivelaktigt som det kan verka vara att göra på detta sätt. Den som är beredd att betala ett högre pris än andra för en viss produkt är också beredd att avstå mer än andra människor av andra varor och tjänster för att få just denna produkt. Om han/hon då också får tillgång till produkten ifråga genom att betala "sitt" pris, avstår han/hon samtidigt åt sina medmänniskor större mängder av de andra produkterna än de skulle kräva för att avstå från för att låta bli att konsumera produkten ifråga. När vi alltså tillåter köpare att genom budgivning konkurrera om olika varor och tjänster, uppnår vi en sådan fördelning av varorna och tjänsterna att det inte blir möjligt att öka en människas välfärd utan att minska någon annan människas välfärd. När vi däremot inte tillåter sådan budgivning och olika människor erbjuds samma produkt till olika pris, när vi sådan fördelning av varorna och tjänsterna att det skulle vara möjligt att öka en människas välfärd utan att minska välfärden för någon annan. Därmed har vi uppenbarligen ett läge, som skulle kunna vara bättre än det faktiskt har blivit. Hyresregleringen har skapat en sådan situation.

Låt oss med ett exempel konkretisera innebörden av att bostadsbeståndet är fördelat på ett ineffektivt sätt vid hyresreglering. I en sexrumslägenhet i centrala Stockholm bor pensionärsparet A. Makarna B arbetar i närheten av A:s bostad. De bor tillsammans med sina två barn i en fyrrumslägenhet i Orminge på Värmdölandet. B:s månadshyra är högre än A:s. A skulle vara villiga att byta

⁴ Se tex Sandberg [1988] för en sammanhängande beskrivning av hela regleringssystemet på bostadsområdet.

bostad med B, om B förband sig att till A månatligen betala 500:— plus skillnaden i månadshyra. B skulle vara villig att byta med A, om A nöjde sig med att månatligen få 1 000:— plus skillnaden i månadshyra. Om A och B kom överens om att byta lägenhet med varandra och B förband sig att att varje månad till A betala 750:— plus skillnaden i månadshyra, skulle båda komma i ett bättre läge än utgångsläget utan att någon annan skulle få det sämre.

Förbudet mot att ta betalt för hyreskontrakt innefattar också ett förbud för A att träffa det avtal med B som beskrevs ovan. B skulle ju kunna lösa sin förbindelse med ett engångsbelopp motsvarande vad som skulle betalas "under bordet" vid kontraktsbyte utan sidoavtal.⁵

Den samhällsekonomiska förlusten av att det inte råder fri hyressättning och att det också är förbjudet att sluta sidoavtal av det slag som beskrevs blir i exemplet ovan minst 1 000 kr/månad eller 12 000 kr/år (Det kanske finns någon annan, C, som skulle vara villig att förbinda sig att betala mer än 1 000 kr/månad till A.) Om vi summerar sådana förluster för alla centralt belägna hyreslägenheter, blir den sammanlagda förlusten avsevärd. Enligt två skattningar (i 1985 års prisnivå) uppgår de sammanlagda förlusterna för Stockholms innerstad till 457 respektive 1 071 millioner kronor per år. Om vi översätter förlusten till 1990 års prisnivå och försöker "skala upp" den till hela Sverige kommer vi troligen fram till sammanlagda förluster på detta område på 3—4 milliarder kronor per år.⁶

På motsvarande sätt kan vi visa att vi inte når relationer mellan fastighetsägare och boende, som leder till effektivast möjliga användning av resurserna. Dessutom får inte byggherrar och fastighetsägare signaler från konsumenterna om vad det är för avvägningar mellan kostnader och standard som konsumenterna föredrar. Hyressättningsreglerna innebär att investeringar, som inte hade varit lönsamma i en situation med konkurrensmarknad, blir detta i regleringssituationen. En hyresvärd som skaffar särskild utrustning trots att hyresgästerna inte är särskilt intresserade av detta, får i många fall höja hyran på ett sådant sätt att investeringen ger hygglig avkastning. För hyresvärden blir investeringen likvärdig med att köpa en obligation. Totalhyran efter hyreshöjningen ligger ändå under vad som skulle etableras på en fri marknad och därmed upplever hyresvärden inte heller något betalningsmotstånd. I ett läge med fri hyressättning, däremot, skulle hyran från början ligga vid den nivå som (vid tillgängliga alternativ för hyresgästerna) hyresgästerna ville sträcka sig till. I detta läge måste hyresgästerna uppleva så stor standardhöjning av installationen att de var beredda att betala så mycket mer i hyra att investeringen förräntades. Det senaste exemplet kan också sammanfattas på följande sätt: Vid hyresreglering

⁵ I sammanhanget är det värt att notera att boverket i augusti [1990] har fört fram idén att det allmänna skall betala pengar till pensionärer som lämnar stora, billiga bostäder och flyttar in i mindre, dyrare. Med sådana stimulansersättningar skulle man genom rörlighet till förmån för barnfamiljer kunna lösgöra rymliga bostäder som det annars skulle vara dyrt att nyproducera. Se också Lindström [19661118] för en diskussion av möjligheten att legalisera handel med hyreskontrakt.

⁶ SPK [1987], sid 50. Observera att detta är en skattning av de förluster i allokeringen som *hyresregleringen* ensam för med sig. Om vi dessutom skattar förlusterna av *övriga regleringar*, som ju till stor del tillkommit som följd av hyresregleringen, blir siffran större.

etc baseras intäktsbedömningen vid ett investeringsbeslut på bedömningar, eventuellt efter förhandsbesked, om hur hyresnämnden kommer att fastställa hyran, länsbostadsnämnden att bestämma finansieringsvillkoren etc. I en situation utan regleringar, däremot, skulle motsvarande intäktsbedömning härledas från en bedömning av hur hyresgästerna uppskattade investeringen och hur detta kom till uttryck i deras beredskap att betala hyra.

Motsvarande resonemang kan föras i anslutning till jordbruksregleringen.⁷ I detta fall tillkommer dessutom möjligheten att göra preciserade kalkyler av vad den svenska ekonomin förlorar genom att inte fullt ut dra fördel av internationell arbetsfördelning. De resurser som vid det vid dagens svenska, konstlat höga prisnivå blir företagsekonomiskt lönsamt att använda för livsmedelsproduktion i Sverige, skulle utan jordbruksreglering kunna användas för att producera exportvaror med vars hjälp vi skulle kunna byta till oss den mängd livsmedel som då inte blev producerad i Sverige plus andra utländska varor. Nettovinsten av en avreglering på jordbruks- och livsmedelsområdena har för år 2001 beräknats till 1,4 milliarder kronor per år i 1982 års prisnivå.⁸ Då inkluderas även administrativa kostnader, som närmare behandlas nedan i avsnitt 2.

Hur stora blir allokering förlusterna, när privata alternativ inte får konkurrera med offentliga alternativ på lika villkor? Denna fråga är mycket svår att besvara. En "övre gräns" vad gäller allokering förluster pga för stor resursförbrukning kan man få genom att jämföra kostnader för olika "tekniska lösningar". Bo Södersten har tex hävdat att vi skulle kunna spara 5–6 milliarder kr/år genom att ta hand om förskolebarn inom förskola istället för i daghem.⁹ Södersten menar att hans lösning är kvalitativt överlägsen den lösning som tillämpas idag och skulle därför renata kanske hävda att hans skattning inte är någon "övre gräns". Om vi istället för Söderstens lösning tillämpade principen att "barnomsorgsavgiften får följa barnet" (inklusive att föräldrar som själva tar hand om sina barn får behålla pengarna) är det emellertid inte säkert att alla föräldrar skulle välja just den förhållandevis billiga förskolelösning som Södersten föreslår. I denna mening är det rimligt att tala om hans beräkning som en "övre gräns".

2 Regleringarnas direkta administrativa kostnader hos regelgivare och regelmottagare

En icke försumbar andel av den svenska statliga konsumtionen består av myndighetsutövning föranledd av regleringar. Även en del av den kommunala konsumtionen kan förklaras på detta sätt. En mer preciserad skattning av de offentliga kostnaderna för olika regleringar skulle kräva ett ganska omfattande

⁷ Bland annat skulle man kunna säga att svenska bönder har varit ackordsarbetare som producerat till ett fast ackord per producerad enhet snarare än företagare, som gjort avvägningar av kostnader och produktkvalitet mot de intäkter som konsumenterna på en marknad skulle vara villiga att betala. Här är alltså parallellen med fastighetsägaren som ställer kostnaderna för en tilläggsinvestering i fastigheten mot en bedömning av hur hyresnämnden kommer att besluta om hyresförändring tydlig.

⁸ Se Bohlin, Meyerson & Ståhl [1984], sid 113.

⁹ Se Södersten [1988], särskilt sid 62.

arbete. Många myndigheter har ju "blandad" verksamhet. De utför service och rådgivning, genomför utredningar, ibland t o m forskning etc utöver att ägna sig åt att tillämpa och i praktiken genomdriva regleringar. För USA:s del har beräkningar gjorts av de federala regleringsorganens kostnader vid mitten av 1970-talet. Dessa uppgick då till sammanlagt 3,2 miljarder dollar (år 1976), vilket motsvarar mindre än 2 promille av bruttonationalprodukten, ca 1 procent av den federala budgetens omslutning och ca 2,5 procent av den federala konsumtionen.¹⁰ I USA förekommer regleringar även på delstats- och kommunnivå, men samlade skattningar av dessa offentliga organs regleringskostnader har ännu inte gjorts.

En mycket grov gissning av svenska offentliga organs totala regleringskostnader skulle kunna göras på basis av ovannämnda beräkningar. Om 2,5 procent av den offentliga konsumtionen i Sverige utgörs av de offentliga organens regleringskostnader, skulle dessa för närvarande uppgå till sammanlagt ca 7 miljarder kronor per år.

De stora administrativa kostnaderna för regleringar uppstår emellertid inom näringslivet snarare än inom den offentliga regleringsadministrationen. Murray Weidenbaum anser sig ha fastställt att det finns en "regleringsmultiplikator" på 20.¹¹ Enligt Weidenbaum är innebörden av detta att varje dollar i federal regleringsadministration alstrar kostnader för administration *plus* de kostnader för själva efterlevnaden av regleringarna inom den privata sektorn på 20 dollar.¹² Därav utgör de *administrativa kostnaderna* inom den privata sektorn ca 5,6 dollar.¹³ Även om denna skattning vore säkerställd och korrekt, går det inte att utan vidare överföra den till svenska förhållanden. Sverige är ett mindre land. Antalet företag som berörs av ett beslut på statlig nivå är i Sverige mindre än antalet företag som berörs av beslut i många av USA:s delstater för att inte tala om det antal företag som berörs av federala beslut. Kommunala beslut i USA berör i en del fall nästan lika många företag som statliga svenska beslut.

Eftersom jag *just nu* uppehåller mig vid endast de administrativa kostnaderna inom offentliga organ och näringsliv, skall jag tala om en *administrationsmultiplikator*. Denna är begreppsmässigt definierad på ett sätt som är analogt med definitionen av den keynesianska, makroekonomiska multiplikatorn. Enligt uppgifterna ovan skulle administrationsmultiplikatorn i USA definierad på detta sätt vara lika med 6,6.

I frånvaro av en skattning av den svenska administrationsmultiplikatorn skall vi här föra ett resonemang, som kanske ger oss en känsla av vilken storleksord-

¹⁰ Se Weidenbaum [1978], sid 17. Weidenbaum anger summan av administrationskostnader inom regleringsorganen och *alla* kostnader inom företagen till 65,5 miljarder dollar och anger detta vara 4 procent av BNP och 18 procent av den federala budgeten. "Mindre än 2 promille" respektive "ca 2,5 procent" har beräknats på basis av detta och att regleringsorganens administrationskostnader var 3,2 miljarder dollar.

¹¹ Weidenbaum [1980], sid 351. Multiplikatorn är beräknad på basis av de uppgifter i Weidenbaum [1978], som refereras i närmast föregående not. Det kan konstateras att kvoten mellan de *totala* regleringskostnaderna och regleringsorganens kostnader (65,5/3,2) är 20,5 under det att kvoten mellan företagets totala kostnader och regleringsorganens kostnader (62,3/3,2) är 19,5. Det multiplikatorvärde, som motsvarar den keynesianska makroekonomiska multiplikatorn är då 20,5.

¹² Weidenbaum [1980], p 351.

¹³ Detta kan beräknas på basis av uppgifter i Weidenbaum [1978], p 17.

ningen kan vara: Antag att en stadsarkitekt ägnar 25 procent av sin tid åt att få byggherrar och byggföretag att göra ändringar i sina ursprungliga byggnadsritningar. Hur mycket tid ägnar byggherrarna och byggföretagen åt att reagera på dessa insatser från stadsarkitektens sida? Sammanlagt rör det sig med den inledande förutsättningen om stadsarkitektens tidsanvändning troligen om storleksordningen en fjärdedels årsverke per år. Stadsarkitekten ägnar nämligen den här typen av "regleringsinsatser" åt en byggare per ärende. Den tid som han/hon ägnar åt detta byggärende motsvaras ungefär av lika stor arbetsinsats (med anledning av stadsarkitektens mer eller mindre framgångsrika ändringsförsök) hos byggaren. Sannolikt har de personer inom den privata sektorn, som får göra särskilda insatser med anledning av stadsarkitektens ändringsförsök, något högre lön än stadsarkitekten. Därför blir administrationsmultiplikatorn i detta fall något större än två.

Antag som ett annat exempel att administratörer på boverket ägnar sammanlagt 100 arbetstimmar åt att utfärda en ny föreskrift i Svensk Byggnorm. Föreskriften leder till att stadsbyggnadskontor och byggnadsnämnder samt länsarkitekter under det närmaste året satsar sammanlagt 6 000 arbetstimmar för att lära sig den nya föreskriften samt börja tillämpa den. Den sammanlagda administrationsinsatsen inom den offentliga sektorn blir då under det första året 6 100 arbetstimmar. Den insats av utbildning samt annat agerande som den nya föreskriften under det första året föranleder inom byggföretag, konsultbyråer etc blir kanske i storleksordningen 25 000 arbetstimmar. Administrationsmultiplikatorn blir därmed $(31\,100/6\,100) \approx 5$ (eller något större med hänsyn till att lönenivån är högre inom den privata än inom den offentliga sektorn). Fråga är om vi i detta fall skall betrakta arbetsinsatserna inom de kommunala instanserna och länsinstanserna som orsak till de privata insatserna. Det är rimligare att betrakta de privata arbetsinsatserna och insatserna inom kommuner och län som orsakade av de 100 arbetstimmarerna inom boverket. Därmed skulle multiplikatorn bli i storleksordningen 310. När vi skall komma fram till storleksordningen för det regleringsgenererade arbetet inom i förhållande till regleringsarbetet inom den offentliga sektorn är det emellertid siffran drygt 5, som är den relevanta, om vi har en korrekt skattning av de sammanlagda offentliga regleringsinsatserna.

Eftersom de flesta regleringsinsatser innefattar någon form av "uppföljning" inom länsstyrelser och kommuner är det rimligt att räkna med en administrationsmultiplikator som i Sverige inte är större än ca 5. De offentliga utgifterna på 7 miljarder kronor per år (inkluderande utgifter inom länsstyrelser, kommuner etc) skulle i så fall ha en motsvarighet på 28 miljarder kronor per år inom den privata sektorn. Sammanlagt skulle i så fall alltså 3–4 procent av BNP användas för att administrativt hantera regleringar. Skattningen för USA i mitten av 1970-talet var att *totalt* ca 4 procent av BNP gick åt för att hantera federala regleringar. Kostnaderna för att *administrativt* hantera regleringarna uppgick till ca 1,3 procent av BNP.¹⁴ Den här presenterade beräkningen för Sverige avser *alla*

¹⁴ Se Weidenbaum [1978], sid 17. Om 3,2 miljarder dollar utgörande regleringsorganens kostnader plus 18 miljarder dollar utgörande företagens administrationskostnader relateras till BNP, erhålles 1,29 procent.

regleringar, alltså även sådana som finns på regional och lokal nivå, under det att den amerikanska skattningen avsåg enbart federala regleringar.

3 Ett annat sätt att se på administrativa kostnader — något om regleringarnas informationskostnader

Administrativa kostnader kan mätas i termer av den arbetstid, som går åt för att utföra administrativt arbete. Den omedelbara tanken är då att tex företag, som har att efterleva regleringar, måste anställa ytterligare personal och betala dem lön. I så fall skulle företagens administrationskostnader till följd av regleringarna utgöras av lönekostnaderna för den extra personal som måste anställas.

Frågan är emellertid om vi då till fullo förstår vilka kostnader som kan uppkomma. Låt oss nu istället fråga oss: Vilken alternativ användning skulle de människor som upptas av regleringarna kunna ha?¹⁵

I samband med trafiksäkerhetsforskning har man konstaterat att trafikanter är benägna att låta en ökande andel trafikskyltar bli oobserverade när tätheten av trafikskyltar växer. Detta är ett exempel på "psykologisk utträngning". Människan har i varje given situation en begränsad faktisk kapacitet att beakta information, låt vara att denna kapacitet kan tränas upp. Även den tränade människan har emellertid en begränsad faktisk kapacitet.

Ju mer en människa får i uppgift att hålla reda på och beakta desto större blir därmed den mängd information som hon av glömska eller bristande medveten varseblivning underlåter att beakta. Detta gäller så länge som *andelen* beaktad information ökar i långsammare takt än den mängd information som "skall" beaktas. Även om *andelen* obeaktad information minskar (i måttlig takt) ökar alltså mängden obeaktad information när kraven på uppmärksamhet i olika riktningar ökar.

En nyintroducerad reglering hör kanske inte till den information som av glömska eller ouppmärksamhet lämnas obeaktad. Den nya regleringen har emellertid sannolikt en *utträngningseffekt* när det gäller *annan information*. Det här kan innebära att intressanta tekniska lösningar, intressanta affärsmöjligheter etc blir utträngda från den omedelbara uppmärksamheten. ("Svenskar svarar inte på brev", brukar man tex säga.) Den förlust som den nyintroducerade regleringen på det här sättet ger upphov till kan alltså bli avsevärd.

4 Dynamiska allokerings effekter

4.1 Inledning

I kapitel I framförde jag hypotesen att skeden med många regleringar har präglats av hämmad ekonomisk utveckling och tillväxt under det att relativt regleringsfria skeden har inneburit snabb utveckling. Figur 1 i kapitel I gav näring åt denna hypotes. I kapitlet formulerade jag också hypotesen i kausala

¹⁵ Egentligen skulle vi tänka oss att vinstmaximerande företag anställer ny personal så länge som tillkommande lönekostnader är lägre än de värden som hotas, om ytterligare personal inte anställdes. Vi kan emellertid inte bortse från att företaget inte är fullt så rationella och att det därmed i verkligheten uppkommer en alternativkostnad som överstiger lönen.

termer: Ett tätt regleringsverk innebär att experimenterandet med nya, okonventionella lösningar hämmas. Det är framförallt nykomlingar, representerande nytänkande, som inte får chansen att pröva om deras idéer håller, dvs klarar marknadens test. Jag skall nu mer utförligt penetrera frågan om *hur regleringar kan tänkas påverka dynamiken* i en ekonomi.

De dynamiska allokeringseffekterna av att en sorts politik förs istället för en annan politik kan vara av tex följande slag:¹⁶

- Företag som lyckas överleva vid den ena sortens politik läggs ned vid den andra sortens politik.
- Totala investeringsvolymen blir större vid den ena än vid den andra sortens politik.
- Investeringarnas branschfördelning blir olika vid de två sorternas politik.
- Investeringarnas fördelning mellan byggnader, maskiner samt forsknings- och utvecklingsarbete, FoU, blir olika vid de två typerna av politik.
- Takten i vilken nya företag etableras och gamla läggs ned och därmed själva "experimenterandet" med nya affärsidéer (i vid mening) från nykomlingar blir olika vid de två typerna av politik.
- Ekonomins sätt att utvecklas genom initiativ till ny verksamhet etc blir olika vid de två typerna av politik, därför att människornas uppfattning om vad som är tillåtet, "går för sig", "är genomförbart" etc blir olika.¹⁷

4.2 Vilka företag skulle inte överleva till följd av regleringar?

I "hearings" inför prisregleringskommittén påstods att en fabrik pga prisregleringspolitiken lades ned tidigare än som annars hade skett. Däremot hävdades aldrig i dessa hearings att något företag, som annars skulle ha överlevt, hade lagts ned pga prisregleringar.¹⁸

Ovanstående konstaterande är emellertid inte tillräckligt för att hävda att en politik med (pris-)regleringar inte har haft dödliga verkningar för företag som annars skulle ha varit livskraftiga under lång tid framåt. Många branscher karakteriseras bla av att avsättningspriserna på deras produkter varierar starkt och att vinsterna varierar ännu mer. När dåliga tider kommer, fortsätter man att driva de flesta företag, eftersom man vet att det längre fram kommer goda tider, då förlusterna kan hämtas igen.

Vinsterna under de goda tiderna skall räcka för bla följande tre ändamål. För det första skall de täcka de dåliga tidernas förluster. För det andra skall de ge ägarna avkastning både för de goda tiderna och — med ränta — för de dåliga tiderna. För det tredje skall de bygga upp företagets soliditet, så att de inte behöver träda i likvidation under senare, dåliga tider. I ju mindre utsträckning arbetskraften permitteras under dåliga tider desto större finansiell motståndskraft måste företagen med hjälp av vinstmedel bygga upp under goda tider.

¹⁶ Jfr SOU 1981:41, sid 118, Eliasson [1987] och Eliasson [1990].

¹⁷ Jfr Engellau [1981] och [1982].

¹⁸ Se SOU 1981:41, sid 119.

Genom att införa prisregleringar, som hindrar företag från att göra stora vinster vid de tillfällen då marknadsläget skulle medge sådant, kan man alltså hindra dessa företag från att bygga upp den finansiella motståndskraft som behövs för att överleva i kärvare tider. Andra regleringar, som kanske till och med mer varaktigt hindrar företag från att utnyttja marknadens möjligheter till lönsamhet, kan därvidlag vara ännu farligare.

4.3 Verknningar på investeringarna

Regleringar medför nästan alltid att förutsättningarna inför företagens investeringsbelut ändras på olika sätt.

För det första medför regleringarna ofta att antalet tillåtna investeringsalternativ beskärs. De krav som ställs inom regleringens ram innebär att vissa tekniska lösningar, materialval etc inte blir möjliga. På detta sätt utesluter man i en del fall just de investeringsalternativ som skulle ha valts i ett läge utan reglering.

För det andra påverkas intäkter och/eller driftskostnader för den verksamhet (eller verksamhetsutvidgning) som investeringen ifråga skulle vara ägnad att möjliggöra. Här kan det i en del fall vara fråga om ökning av lönsamheten. En reglering som förhindrar att priset på en insatsvara höjs utan att leveranserna av insatsvaran påverkas av detta skulle kunna leda till sådan ökning av lönsamheten. I andra fall innebär emellertid en reglering sådana inskränkningar i handlingsmöjligheterna som leder till att intäkter minskar eller driftskostnader höjs. Därmed minskar de avkastningen på investeringen.

För det tredje påverkar regleringen via intäkter eller kostnader utvecklingen av företagets soliditet. Om ett företag under en tid får mindre vinst än det skulle ha kunnat få i ett läge utan reglering och det inte låter vinstminskningen helt och hållet absorberas som en utdelningsminskning, blir företagets soliditet mindre än i ett läge utan reglering. Särskilt investeringar där spännvidden är stor mellan sämsta och bästa tänkbara resultat och investeringar som inte leder till att utmättningsbar säkerhet — främst investeringar i forskning och utveckling, FoU — skapas påverkas (troligen negativt) av att soliditeten inte utvecklas på ett så positivt sätt som utan regleringen. Spännvidden mellan sämsta tänkbara och bästa tänkbara resultat är också större för expansionsinvesteringar än för rationaliseringsinvesteringar.

Just på den här punkten kan valet av utgångspunkt bli strategisk. I kapitel II presenterades ju som en "mothypotes" Stiglers teori om regleringar som resultat av "beställarinnsatser" från etablerade intressegrupper, tex redan etablerade företag. Regleringar blir då något som skyddar existerande företag från konkurrens från nykomlingar. De existerande företagen får ostört bygga upp vinstmedel i regleringarnas hägn. Dessa vinstmedel kan de sedan använda tex för massiva satsningar på FoU.¹⁹ Gentemot denna tanke kan två invändningar göras, nämligen i) att regleringarna inom en viss bransch — om Stiglers hypotes är rätt — gör existerande företag i branschen lönsammare än utan regleringarna, *allt annat lika*, dvs i ett läge då alla regleringar *utanför branschen* finns kvar och ii)

¹⁹ Jfr Schumpeter [1943/1987], kapitel VIII.

att de synpunkter som fortsättningsvis anförts vad gäller regleringarnas dynamiska effekter har relevans, även om Stiglers hypotes skulle vara riktig. Om vi ställer ett relativt regleringsfritt samhälle mot ett samhälle med relativt mycket av regleringar, gäller inte förutsättningen om "allt annat lika". Omständigheten att existerande företag i en bransch inte skyddas mot konkurrens från nykomlingar kan då kompenseras av att de kan få köpa insatsvaror billigare från företag i andra branscher etc.

En fjärde påverkansväg skall också nämnas: Själva möjligheten att regleringar, tex prisregleringar, kan komma att införas, innebär osäkerhet om vilka spelregler som kan komma att gälla. Detta kommer emellertid att behandlas i ett särskilt avsnitt.

En reglering som slår på en viss branschs lönsamhet har naturligtvis särskilt negativa verkningar på investeringarna inom just denna bransch. Hyresregleringen har ensam haft negativa verkningar på investeringarna i hyreshus. Genom att de kompenserande stimulanserna har innehållit stora moment av styrning, har bostadsbyggandet i alla möjliga avseenden påverkats av offentliga beslut. Utan hyresreglering men med alla andra typer av styrning, tex särskilt förmånliga villkor för byggandet inom sk allmännyttiga bostadsföretag, hade det knappast varit möjligt att skapa den dominans av sk allmännyttiga bostadsföretag som vi har idag.

En reglering som leder till att hushållens realinkomster ökar på företagsvinsternas bekostnad kan innebära att företagssparande ersätts med hushållssparande. I så fall ändras inte den totala investeringsvolymen. Investeringarnas *inriktning*, tex på bransch, kan emellertid påverkas av att andra beslutsinstanser nu blir inkopplade vid investeringsbesluten. Företagsvinster tenderar ju att i viss utsträckning investeras i de företag som genererat vinsterna. Hushållssektorns sparmedel, däremot, kanaliseras på annat sätt. Sparande hushåll får tex större inflytande över vilka företags aktier som skall få särskilt gynnsam kursutveckling och därmed få särskilt lätt att öka aktiekapitalet via nyemission.

4.4 *Verkningar via osäkerhet om spelreglerna*

Utöver sedvanliga företagarrisker brukar man ibland nämna sk politiska risker. Med detta menar man risker att olika projekts lönsamhet plötsligt försämras genom något politiskt beslut, tex införandet av en reglering eller en oförutsedd skärpning av en reglerings tillämpning. Ett mycket tydligt exempel på hur en politisk risk kan verka har lämnats av Lars Oxelheim.²⁰ I hans skrift presenteras mycket starka belägg för att själva förekomsten av svensk valutareglering ledde till att räntenivån i Sverige var 1,5–2 procentenheter högre än utomlands. Denna räntedifferens kan kallas för en "klåfingrighetspremie". Själva vetskapen att Sverige hade en valutareglering gjorde att penningplaceringar inte kunde vara säkra på att det inte med kort varsel kunde komma särskilda bestämmelser som på olika sätt "låste" placeringar som hade gjorts i Sverige. Denna osäkerhet gjorde att avkastningen på placeringar i Sverige måste vara något högre än

²⁰ Oxelheim [1988].

avkastningen på liknande placeringar utomlands för att vara likvärdiga i placernans ögon.

Valutaregleringen påverkade därmed också de villkor till vilka företag finansierade investeringar i Sverige. Därmed uppkom verkningar på investeringarnas volym, fördelning mellan olika typer av reala tillgångar och branschriktning.

Valutaregleringen är ett utomordentligt tydligt exempel på hur sk politiska risker kan verka. Även om det inte har gått att lika tydligt belysa andra regleringars verkningar, vore det fel att utesluta att sådana verkningar via osäkerhet finns. Det finns till och med skäl att tro att de i en del fall kan vara mycket påtagliga. Prisstoppet på blöjor 1974/75 infördes i ett läge då MoDo Konsumentprodukter var i färd med att lansera sina produkter på marknaden med särskilt låga introduktionspriser. Företaget drabbades av en kraftig minskning av sin lönsamhet, när det under prisstopsperioden blev praktiskt taget bundet till denna introduktionsprisnivå.²¹ Om det vore vanligt med liknande händelser, skulle företagen inte våga satsa på nya produkter, där särskilt låga introduktionspriser var den bästa metoden för att lansera produkten på marknaden.

4.5 *Verkningar på ekonomins omvandling via "skapande förstörelse"*²²

4.5.1 **Regleringar, utveckling och tillväxt**

I kapitel I framförde jag hypotesen att skeden med omfattande regleringar av produktionslivet har präglats av hämmad ekonomisk utveckling och tillväxt under det att relativt regleringsfria skeden har inneburit snabb utveckling. Figur 1 i kapitel I gav näring åt denna hypotes. I kapitlet formulerades hypotesen också i kausala termer. Ett tätt regleringsnät innebär att experimenterandet med nya, okonventionella lösningar hämmas. Det är framförallt nykomlingar, representerande nytänkande, som inte får chansen att pröva om de har idéer som håller, dvs klarar marknaden test.

De regleringar som före industrialismen stödde skräväsandet eller på andra sätt var uttryck för statsmaktens önskan att detaljstyra produktionslivet försvårade nyetableringar och innovationer. Modern etableringskontroll, inklusive ekonomisk favorisering av produktion inom den offentliga sektorn, har liknande konsekvenser.

I de närmast följande avsnitten (4.5.2–4.5.5) skall jag göra en genomgång av den teori och den empiriska forskning, som är relevant, när denna fråga skall diskuteras. Denna genomgång blir omfattande — men ändå långtifrån heltäckande — och den för därmed med sig olägenheten att läsaren tycker sig avlägs-

²¹ Se Jonung [1984], sid 105–120 för en utförlig redogörelse.

²² Särskilt i avsnitten 4.5.3–4.5.5 har jag i mycket hög grad byggt framställningen på Eliasson [1990b]. Jag har explicit omnämnt några av de bidrag, som Gunnar Eliasson refererar till i sin översikt. Mina referenser utgör emellertid endast ett urval av det som jag anser vara relevant för min studie. Jag har dock försökt klä referatet i min egen språkdräkt och använda ett eget presentationssätt.

nad från bokens huvudämne, dvs regleringar. Den summering som görs i avsnitt 4.5.6 bör dock visa att just dessa avsnitt är mycket centrala.

4.5.2 Det darwinistiska paradigmet och optimeringsparadigmet

Den darwinistiska utvecklingsläran inom biologin går ut på att naturen experimenterar med nya livsformer via sk mutationer. Några av de nya livsformerna visar sig vara mer konkurrenskraftiga än några tidigare existerande och därför tränger de ut dessa tidigare existerande livsformer. De flesta mutationerna leder visserligen till livsformer som snart slås ut i konkurrensen inom ekosystemet. Genom att antalet mutationer är så stort utvecklar naturen ändå livsformer som är bättre och bättre på att klara överlevnad (som arter) än tidigare existerande livsformer.

I den nationalekonomiska vetenskapens huvudfåra har man arbetat med ett paradigmet som är annorlunda än den darwinistiska utvecklingsläran. Man har utgått från att aktörerna från början har vetat vilket sätt att organisera företag som har varit det mest effektiva, vilka produkter köparna efterfrågar etc. Man har sedan antagit att aktörerna från början utnyttjar denna kunskap och "på en gång" väljer det mest fördelaktiga alternativet utan att först "experimentera". Istället för det darwinistiska paradigmet har man inom den nationalekonomiska vetenskapens huvudfåra arbetat med *optimeringsparadigmet*.

Några framträdande nationalekonomer, tex Armen Alchian och Milton Friedman, har diskuterat detta val av paradigmet. Alchian tog närmast ställning för användning av det darwinistiska paradigmet. Friedman, däremot, försvarade det gängse paradigmet med att prediktionen "i slutändan" blir densamma oavsett val av paradigmet.²³

Friedmans argumentation stöder förvisso satsen att man får samma svar när man använder optimeringsparadigmet som när man använder det darwinistiska paradigmet, när man ställer de frågor som han exemplifierar. Det kan också med fog hävdas att de två paradigmen, vad gäller prediktioner, löper tillsammans ett gott stycke. Det finns emellertid *andra frågor* där man får *olika svar* beroende på val av paradigmet. Dessa frågor gäller bl a ekonomisk utveckling och frågan om produktionsenheterna, oberoende av hur konkurrensen fungerar och är "organiserad" inom det ekonomiska systemet, inte använder onödigt mycket produktionsresurser med hänsyn till det kunnande som faktiskt finns.²⁴ Den nationalekonom som under 1900-talet i *sina faktiska analytiska insatser* med största framgången arbetat med ett darwinistiskt paradigmet är Joseph Schumpeter. Hans idé om "den skapande förstörelsen" ("creative destruction") kom i sak i hans teori för den ekonomiska utvecklingen 1912 även om han lanserade begreppet först i sitt arbete från 1943.²⁵ På svensk botten har Erik Dahmén nått förståelse av den ekonomiska utvecklingen genom att tillämpa Schumpeters ansats.²⁶ En tanke i dessa arbeten är att nytt produktionstekniskt kunnande och nya produkter kommer in i produktionssystemet genom att nya företag etable-

²³ Alchian [1950/1958] och Friedman [1953].

²⁴ Se därvid tex Pelikan [1989].

²⁵ Schumpeter [1912/1934] och Schumpeter [1943/1987].

²⁶ Se Dahmén [1950] samt därefter i en rad inlägg, tex Dahmén [1988].

ras och att dessa nya företag konkurrerar ut tidigare existerande. En sådan tanke förutsätter emellertid antingen att den kunskap som den nya produktionstekniken eller den nya produkten representerar inte tidigare var allmänt spridd eller också att aktörerna i ekonomin inte hade förståndet att använda sig av den konkurrensmässigt överlägsna kunskapen. Den schumpeterianska analysen av ekonomisk utveckling förutsätter alltså att det darwinistiska paradigmet väljs istället för optimeringsparadigmet.

4.5.3 Hur skiljer sig en ekonomi under utveckling från en ekonomi där nytt kunnande och nya idéer för länge sedan har upphört att komma?

Den "skapande förstörelsen" sker inte genom att det nya omedelbart ersätter det gamla. Det nya tränger istället successivt ut det gamla. Det är helt enkelt inte effektivt att byta gammalt mot nytt i hur snabb takt som helst. Wilfred Salter visade i sitt arbete från 1960 hur en sådan process går till i en marknadsekonomi (eller inom ett vinstmaximerande företag).²⁷ Hans analys för marknaden gick ut på att gamla företag, som har en större rörlig kostnad per producerad enhet än nya företags totala kostnad per producerad enhet, slås ut. Inom vinstmaximerande koncerner beslutar man att ersätta gamla enheter som har högre rörlig kostnad per producerad enhet än den totala kostnaden per producerad enhet för "enheter på ritbordet". Den prediktion som Salter gjorde med sin utgångspunkt var att det samtidigt existerar enheter med olika hög rörlig kostnad per producerad enhet. Det finns en åldersfördelning bland existerande produktionsanläggningar. Denna åldersfördelning brukar åskådliggöras med sk Salter-diagram. Den rörliga kostnaden per producerad enhet är (normalt) högst i de äldsta anläggningarna och (normalt) lägst i de nyaste. Däremellan finns "medelgamla" anläggningar med "medelhöga" rörliga kostnader.

Utvecklingen sker genom att ny teknik möjliggör allt mindre förbrukning av resurser i förhållande till produktionsvolymen. Nya enheter ersätter enheter med den äldsta tekniken. En sådan ersättning innebär att anläggningar som tidigare tillämpade den näst äldsta tekniken nu blir de som använder den äldsta i praktiken använda tekniken. Så länge som ny teknik lanseras, kommer vi att vid varje tidpunkt observera en spridning vad gäller rörliga kostnader per producerad enhet.

Måste *nya företag* etableras för att ny teknik skall introduceras? W J Baumol har ensam och tillsammans med J C Panzar och R D Willig hävdade att det räcker med en möjlighet till nyetablering för att redan existerande företag skall skärpa sig och introducera billigaste tillgängliga teknik.²⁸ Ett antal författare har kommit med invändningar mot deras resonemang. I *detta* sammanhang förtjänar W G Shepherds invändning att särskilt nämnas: Nya företag är till att börja med små och har därför inte från början kapacitet att erövra marknadsandelar från redan existerande företag. Nyetableringarna får verkningar på kostnaderna och på konkurrenssituationen för redan etablerade företag först sedan de hunnit växa under lång tid.²⁹

²⁷ Salter [1960/1966/1969].

²⁸ Baumol [1982] och Baumol, Panzar & Willig [1982].

²⁹ Shepherd [1984].

4.5.4 Experimentierandet med nya produkter

Salter's analys handlar, åtminstone i första hand, om introduktion av ny teknik för att producera givna varor.³⁰ Innovationer innebär emellertid i minst lika hög grad att *nya produkter* lanseras och slår ut gamla. Skråregleringarna och de andra näringsregleringarna före den industriella revolutionen riktade sig ju också till stor del just mot nya produkter. Det framåtskridande som alla nu levande vuxna i industrivärlden har upplevt består till stor del i att nya produkter har kommit. Det kan räcka med att nämna de elektroniska räknedosorna som under början av 1970-talet trängde ut de mekaniska räknesnurrorna.

Det är möjligt att den matematiska traditionen inom teoretisk nationalekonomisk forskning har medfört att idén om nya produkter som ett viktigt inslag i tillväxtprocessen inte har fått särskilt stort genomslag i *teoribildningen*. Ett litet antal forskare har emellertid lyckats klä sådana tankar i den matematiska dräkt, som underlättar ett genomträngande av referee-spärren i de ansedda vetenskapliga tidskrifterna. Här skall nämnas en artikel av B Jovanovich och S Lach. De finner bland annat i sin modell att monopolföretag innoverar mindre än företag i branscher med konkurrens, men att monopolföretagen väntar kortare tid innan de gör sina innovationer. Under vissa förhållanden (med hög tidspreferens och hög priselasticitet hos marknadens efterfrågan) medför en monopolsituation bättre resultat för välfärden än en situation med ren konkurrens.³¹

4.5.5 Empiriska studier rörande nyetableringar, utveckling och tillväxt

Teoretisk forskning fyller en viktig funktion i det vetenskapliga framåtskridandet. Den behövs för att skapa logisk precision av förutsättningarna för olika slutsatser. Empirisk forskning är lika nödvändig för att vi skall förstå verkligheten omkring oss. Denna empiriska forskning bör vara väl förankrad i teoribildning men ändå ge uppslag till nya sätt att formulera frågor och förutsättningar i teoretisk analys. Vår förståelse av verkligheten utvecklas bäst, när teoretisk och empirisk forskning samspelar. Det bör också framhållas att empirisk forskning är en minst lika kvalificerad sysselsättning som teoretisk forskning. Inte minst insamling och sammanställning av data kräver att det vakna intellektet finns med och säkrar att data verkligen motsvarar de ställda frågorna och inte blir svar på andra frågor än dem som man verkligen ställer.

De studier över nyetablering av företag i Sverige, som främst Gunnar Du Rietz har genomfört, är exempel på den typ av empirisk forskning som uppfyller de krav och fyller den funktion som jag ovan har angivit. Denna forskning, som senare har följts upp med mer teoretiskt betonade analyser, visar tydligt att enbart möjligheten till nyetablering inte räcker för att utveckling och tillväxt skall komma till stånd.³² I sin studie påvisar Du Rietz ett experimenterande med nya företag som visserligen inte är lika "slösaktigt" som naturens experimenter-

³⁰ Genom att tillämpa Kelvin Lancasters idé om produkters — och därmed indirekt produktionsmetoder — roll att producera *karaktäristika*, dvs egenskaper, skulle man kunna *förstå* Salter's analys som avseende även introduktion av nya produkter. Se Lancaster [1966] för presentation av idén om varor som producerande karaktäristika.

³¹ Jovanovich & Lach [1989].

³² Se Du Rietz [1975], Du Rietz [1980] och Hause & Du Rietz [1984].

rande med mutationer, men ändå innebär att de allra flesta experiment visar sig vara misslyckanden efter en 20-årsperiod. Trots den höga dödligheten bland nya etablerade företag, svarar sådana — sett över tillräckligt långa perioder — för en ansevärd del av tillväxten. Nya industriföretag i 39 branscher under perioden 1954–1968 svarade år 1968 för 6,3 procent av industrisysselsättningen. Under den studerade 15-årsperioden svarade dessa nykomlingar för en tillväxt av sysselsättningen som var signifikant större än den genomsnittliga tillväxten av sysselsättningen inom industrin.³³

Att dödligheten bland nya företag är så stor men att nya företag ändå bidrar så pass mycket till tillväxten över längre perioder har belysts i en studie av Ove Granstrand. Han fann att nyetablerade företag i *genomsnitt* inte har drivits med större skicklighet än redan etablerade företag. De nya företagen visar emellertid en *större spridning* kring genomsnittet.³⁴ Därav kan man dra slutsatsen att dödligheten bland nya företag måste vara mycket större än för företag, som funnits under en längre tid. Därmed bör de genomsnittliga framgångsmåtten för de nyetablerade företag *som lyckas överleva* bli bättre än för tidigare etablerade företag.

4.5.6 Slutsatser vad gäller vissa regleringars verkningar: Experimentera- det med nya produkter och därmed med nya problemlösningar kan hämmas

I dagens Sverige finns regleringar, som klart medför att det blir svårt att experimentera med nya problemlösningar. En nykomling inom byggbranschen måste investera i en omfattande kunskap om de normer och regler som är direkt tvingande respektive påverkar villkoren för finansiering. Det är inte tillåtet att ta betalt för arbetsförmedling och detta hämmar tillkomsten av nya företag inom detta tjänsteområde. Inom all undervisning från förskola till akademisk grundutbildning är det svårt att få bedriva verksamhet med samma finansieringsvillkor som gäller för etablerade institutioner drivna i offentlig regi.³⁵

Man kan hävda att det mänskliga experimenterandet med nya verksamhetsformer bör kunna ske på ett mer planmässigt sätt än det slösande experimenterande med nya livsformer som sker i naturen. Det mänskliga intellektet, som klarar att lagra erfarenhet, resonera deduktivt, kombinera kunskap etc borde kunna användas för att undvika satsningar, som enligt all rimlig bedömning är dömda att misslyckas. Frågan är då: Finns inte sådan rationalitet redan utan offentliga regleringsingrepp? Räcker det inte med de belöningar i form av vinster för dem som lyckas och bestraffningar i form av förluster för dem som misslyckas, när rationalitet skall optimalt kombineras med djärvhet?

³³ Du Rietz [1975], sid 17 och Du Rietz [1980], sid 20.

³⁴ Granstrand [1986].

³⁵ Utöver detta kommer skatteregler som innebär att stat och kommun är med och delar på vinsterna av lyckade nyetableringar men inte på samma sätt på förlusterna av misslyckade nyetableringar. Alla nyintroducerade regler, som försvårar möjligheterna att kvitta vinster på ett ställe mot förluster på ett annat, tex genom att inte tillåta vinstgivande företag att förvärva förlustföretag och kvitta de förvärvade företagens förluster mot egna vinster, innebär ett generellt försvärande av nyetableringar.

4.6 Verknningar på initiativviljan

”Den som aldrig har gjort något fel har heller aldrig försökt göra någonting”, brukar man tillspetsat säga. Det finns särskilt initiativhämmande kulturklimat. Sådana klimat präglas av att man visar starka negativa reaktioner på begångna fel och/eller misslyckanden men däremot inte berömmar eller belönar goda resultat.

Regleringar har karaktären av att vara påbud eller förbud. I den mån mängden regleringar är lätt att överblicka och enskilda regleringar är lätta att ”härleda” från någon princip, fungerar de som ett ”ramverk” inom vilket det går bra att handla efter eget sunt förnuft. I så fall skulle det inte finnas någon större anledning att räkna med att regleringarna verkade hämmande på viljan att ta initiativ och att lösa uppkommande problem på ett kreativt sätt.

Det är när mängden regleringar blir svår att överblicka och när enskilda regleringar ter sig gåtfulla för den enskilde, som de kan få en förlamande effekt. Då blir regleringssystemet något som liknar anarki snarare än ordning. Man riskerar att ”krocka” med (dvs bryta mot) en reglering på samma sätt som man riskerar att krocka med en älg i ett viltstråk, om man inte är mycket uppmärksam. Till bilden hör att inte ens en stor offentlig sektors resurser räcker till för att upptäcka och inskrida mot alla regelbrott i ett sådant system. Detta förstärker ytterligare likheten med anarki.

I föregående avsnitt påpekades att ett omfattande regleringssystem ”tränger ut” observerandet av affärsmöjligheter etc från egentligen företagsamma människors uppmärksamhet. Dessutom får själva faran och det till synes nyckfulla i frågan om brott skall leda till obehaglig myndighetskontakt till att många drar sig från att ens försöka. Det blir tryggare att hålla sig kvar i den del av ”djungeln” som man blivit förtrogen med än att ge sig ut på upptäcktsfärd för att undersöka nya möjligheter.

5 Verknningar på fördelningen

En del regleringar, t ex hyresregleringen har tillkommit i uttalat syfte att påverka bla fördelningen mellan olika människor eller grupper i samhället. I föregående kapitel, avsnitt 5.2.2 diskuterades vilka de faktiska verkningarna på fördelningen kan vara i sådana fall.

Ibland tillkommer regleringar i andra syften än fördelningssyfte eller med fördelningssyften som berör endast relationen mellan vissa, grovt definierade grupper men däremot utan något syfte att påverka fördelningen i andra hänseenden. I den mån det då uppkommer fördelningsverkningar på områden där det inte funnits något fördelningssyfte, finns det anledning att tala om fördelningsmässiga biverkningar.

Om vissa skärgårdsområden beläggs med byggförbud i syfte att gynna människor, som vill rekreera sig där, nås antagligen syftet att gynna den nämnda kategorin på bekostnad av ägarna till marken inom de områden, som beläggs med byggförbud. Dessutom gynnas eller missgynnas ytterligare en kategori, nämligen ägarna till den mark, som inte beläggs med byggförbud. Eftersom det totala utbudet på bebyggbar mark minskas, stiger ju priserna på sådan mark.

Detta gynnar de markägare, som vill sälja sådan mark till personer, som vill bygga men missgynnar markägarna genom att taxeringsvärdena på deras fastigheter blir högre än eljest.

Carl Hampus Lyttkens menar att man måste precisera jämförelsesituationen för att man skall kunna avgöra om en reglering gynnar eller missgynnar en viss grupp på andra gruppers bekostnad.³⁶ Ett av de exempel som Lyttkens anför är jämställdhetslagen. Om vår jämförelsenorm är att denna lag inte alls finns, drar Lyttkens konklusionen att män i kvinnodominerade yrken och kvinnor i mansdominerade yrken gynnas. Om jämförelsenormen istället var att man "går längre" tex genom att lagstifta om könskvotering skulle man kunna säga att män i mansdominerade yrken och kvinnor i kvinnodominerade yrken är vinnare av nuvarande lagstiftning (dvs av omständigheten att regleringen inom området inte har blivit så långtgående).

6 Vidare systemverkningar

6.1 Vilka värderingar och synsätt kommer att etableras?

Den nyligen bortgångne historikern Sten Carlsson har myntat uttrycket "historisk provinsialism". Med detta menar han bla att det finns en benägenhet att uppfatta nuet som ett självklart tillstånd på samma sätt som människor i en viss geografisk miljö betraktar de där rådande förhållandena som självklara. Vid "historisk provinsialism" finns det en omedvetenhet om – eller åtminstone benägenhet att bortse från – att samhällsproblemen har lösts på annat sätt i andra historiska skeden.

Såväl geografisk som historisk provinsialism innebär att blickfältet begränsas av en horisont. Det som finns innanför denna horisont är välbekant och tenderar att uppfattas som självklart. Det som finns bortom horisonten är i extremfallet okänt och i de allra flesta fallen åtminstone bortträngt från medvetandet.

Hierarkiska strukturer leder också till uppkomsten av "institutionell provinsialism". Systemet med dess regelverk definierar ramarna inom vilka problemlösningar får sökas. Antag att det tillsätts en statlig kommitté med uppgiften att lämna förslag till hur man skall komma tillrätta med den otillåtna handeln med hyreskontrakt till bostadslägenheter. Enligt direktiven har kommittén till uppgift att lämna förslag vars förverkligande skulle leda till ökad upptäcktsrisk och till påföljder som skulle minska benägenheten att begå brottet ifråga. Om någon ledamot av denna kommitté skulle börja driva linjen att hyresregleringen skulle avskaffas eller att handeln med hyreskontrakt skulle legaliseras, skulle han/hon av de övriga betraktas som en bråkstake (eller pratkvavn) som förstörde sammanträdestiden. Sannolikt skulle ledamoten ifråga mycket snart bli avbruten av ordföranden. Att ta upp ledamotens synpunkt skulle vara att gå utanför kommitténs direktiv.

De flesta av oss tycker nog att det är praktiskt att ha som allmän princip (metaprincip) att kommittéer etc skall arbeta inom givna direktiv och att därmed en viss grad av "institutionell provinsialism" skall finnas. Vi tycker då också att

³⁶ Lyttkens [1988].

det är praktiskt att ha en metapprincip som i det konkreta fallet ovan tar sig uttrycket att ordföranden avbryter den ledamot, som diskuterar problemet utanför den givna ramen.

Även om vi erkänner detta, finns det ett par synpunkter angående reglerings-ars verkningar, som vi bör stanna inför: Den första synpunkten är att ju fler regleringar det finns i ett system, desto oftare uppstår situationer, där metapprincipen föreskriver att man håller sig inom snäva institutionella horisonter. Gång på gång händer det att människor arbetar inom ett snävt regleringsverk för att finna lösningar på delproblem som regleringarna har skapat. Därmed medverkar de till processen "regleringar föder nya regleringar". De gör detta vare sig de inser att det finns en radikalare lösning — att avreglera — eller ej.

Den andra synpunkten är att många genom präglning av historisk och geografisk provinsialism är mer institutionellt provinsiella än metapprincipen egentligen kräver. Det kan bli omöjligt att föra in vissa synpunkter ens i den allmänna debatt, som rimligen borde ske utanför de institutionella hierarkierna. Synpunkterna ter sig så aparta i förhållande till det system alla har vant sig vid att de avfärdas som irrelevanta och som störande i förhållande till det meningsutbyte som sker i det praktiska syftet att lösa de näraliggande samhällsproblemen. I början av 1970-talet var principen om solidarisk lönepolitik så väl etablerad, att det endast med svårighet gick att övertyga kultur- och debattredaktörer om att inlägg riktade mot denna politik skulle publiceras. Sådana inlägg sades ligga "vid sidan av debatten".³⁷

Trots ovanstående finns det anledning att påminna om en annan synpunkt: De som på olika sätt är ansvariga för praktisk ekonomisk politik upplever sig ofta befinna sig i en "kakafoni av välmenande råd". En helt vildvuxen samhällsdebatt är som ett företag utan affärsidé. Det blir omöjligt att orientera sig bland alla de uppslag som presenteras. Nästa fråga blir då: Är det just därför att vi låtit regleringsfloran bli så vildvuxen, som vi har hamnat i situationen att inte klara att orientera oss i en otuktad debatt?

6.2 *Debatten i ett överreglerat samhälle*

I ett samhälle där mängden regleringar kan överblickas och där varje enskild reglering går att härleda från någon allmän princip är det förhållandevis lätt att föra debatt. Det går att uttrycka sig kortfattat och ändå vara korrekt, när man beskriver det samhälle, som man (ändå av någon anledning) vill reformera.

Om däremot regleringsverket är svårt att överblicka och enskilda regleringar ter sig gåtfulla, liksom tillkomna genom någon nyck, i förhållande till principer för sunt förnuft blir det också svårt att föra debatt. Det tillhör inte vanligheterna att man får obegränsad tid till sitt förfogande, när man skall beskriva det samhälle som man vill reformera. I svenska partiledardebatter i TV inför allmänna val, får varje partiledare sig tilldelad en begränsad tid i storleksordningen 20 minuter. Motsvarande begränsningar gäller i nästan alla debattsammanhang. Därmed finns det ett tvång att uttrycka sig kortfattat och förenklat. Den

³⁷ Muntlig information från Hans T-son Söderström i samband med publiceringen av hans debattinlägg i *Dagens Nyheter* 1971.

som gör detta löper å andra sidan stor risk att kunna beslås med sakfel även i de fall då vederbörande vet hur det förhåller sig och inte haft någon avsikt att ljuga. Därutöver är det naturligtvis i ett sådant samhälle vanligt att även mycket kvalificerade människor är okunniga om många detaljer.

I samhället med ett svåröverblickbart regleringssystem får "specialisterna" lika med de respektive regleringarnas närmaste intressenter ett kunskapsövertag i debatten. Jordbrukarnas företrädare inom LRF och administratörerna inom regleringsorganen inom jordbruksområdet vet mer om detta regleringssystem än allmänt kvalificerade medborgare, t ex ekonomer. Därmed kan dessa specialister lätt upptäcka sakfel i debattinlägg från den senare kategorin. Genom att påtala dessa sakfel kan de sedan eventuellt slippa debatt om synpunkter som i sig själva hade varit lika tunga även med en korrekt faktaframställning.³⁸ Motsvarande gäller naturligtvis också andra regleringsområden, t ex boverkets regleringsområde.

Ju krångligare ett regleringsverk inom ett område är desto mer omfattande förberedelse i form av faktainsamling behövs inför en debattattack mot regleringarna inom området. Detta i sin tur gör att en del riktigt tillkrånglade regleringsverk blir oattackerade och andra med framgång försvarade. Själva krångligheten fungerar som ett bålverk mot dem som vill avskaffa eller reformera regleringarna.

6.3 Vilka blir makthavare i det överreglerade samhället?

Ett sätt att göra sig outhärlig är att bli den som vet var nyckeln är gömd. Varje system har sina konsekvenser vad gäller hur makt och inflytande fördelas.

Ett samhälle med regleringar och särskilt i ett samhälle där regleringars introduktion och tillämpning beslutas utan grundlagsgiven tröghet blir förtrogenhet med hur det går till när man handhar (eller manipulerar) systemet en efterfrågad kompetens. I ett läge med prisreglering kan ett enskilt företags vinst öka, om någon inom företaget lyckas visa att företaget enligt gällande regler är berättigat till dispens från prisregleringen. Därmed har prisregleringen medfört att det har tillkommit två verksamhetsgrenar inom företaget, som är lönsamhetspåverkande, nämligen dels utredningsarbete och andra förberedelser inför kontakter med prisregleringsmyndigheten och politiska makthavare, dels själva uppträdandet vid sådana kontakter. Dessa verksamheter kan givetvis komma att jämföras med andra lönsamhetspåverkande aktiviteter. Ett annat sätt att påverka företagets lönsamhet är att satsa resurser på FoU. Nya produkter, som kan säljas till höga priser, eller nya produktionsmetoder, som innebär att produkter med givna avsättningspriser kan produceras med mindre resursåtgång och därmed till lägre kostnad, innebär ökning av företagets lönsamhet. Utsikterna att på detta sätt öka lönsamheten, dvs möjliga intäktsökningar eller kostnadsminskningar och den bedömda sannolikheten att en satsning verkligen kommer

³⁸ Den debatt som följde på Swedenborg [19900510] är härvidlag en god illustration. Det bör dock nämnas att Birgitta Swedenborg i Swedenborg [19900520] hävdade att det inte handlade om sakfel utan om andra debattörers illvilliga tolkningar och förbiseenden. Den andra artikeln ägnas till stor del att lägga till rätta och förklara sådant som missuppfattats från den första artikeln.

att lyckas, brukar i företagen ställas mot kostnaderna för FoU. På samma sätt kan de ställa utsikterna att öka lönsamheten vid en dispensansökan och muntlig förhandling på basis av ansökan mot de resursuppostringar som sådan aktivitet innebär.

Det kan tänkas att det i en del lägen ter sig företagsekonomiskt utomordentligt lönsamt att avsätta resurser på en dispensansökan. Detta kan i ett resursknäppt läge medföra att annan lönsamhetspåverkande verksamhet får stå tillbaka för dispensansökan, inklusive det utredningsarbete som är knutet till denna. Verkställande direktör och styrelse kanske ägnar mer av sin tid åt att följa förhandlingsarbetet och får på så sätt mindre tid över för att intressera sig för FoU. Redan detta kan tänkas försvaga dem som sysslar med FoU och förstärka positionen hos dem som sysslar med ansökningsarbete. Det senare kan ytterligare förstärkas genom att de tilldelas arbetsresurser.

När på detta sätt ytterligare verksamhet tillkommer inom företaget tillkommer också ytterligare pretender till företagets högsta befattningar. Utöver de tidigare resultatenheter har ju en ny "resultatenhet" med speciella ansvariga tillkommit.³⁹

Befordran till högre ledande positioner inom företaget och inom näringslivet i övrigt påverkas i väsentlig mån av hur jämförelser mellan befattningshavarnas förmåga att vara lönsamma för sitt företag utfaller. Själva omständigheten att det nu finns ytterligare en lönsamhetspåverkande aktivitet gör rimligen att sannolikheten för befordran minskar för dem som sysslar med andra aktiviteter, t ex produktionsledning eller FoU. Om dessutom de genom regleringen tillkomna pretendenterna visar sig vara mycket lönsamma för företaget jämfört med de andra pretendenterna, kan vi räkna med att direktionsvåningar och styrelserum i allt större omfattning kommer att befolkas med människor som är skickliga i att förhandla med myndigheter och politiker.

De som är skickliga i att förhandla med myndigheter och politiker kan komma att ha ett personligt intresse av att regleringssamhället består, eftersom det är i denna typ av samhälle som deras talanger kommer till sin rätt. Ju fler de blir i desto större utsträckning kommer de att påverka de olika näringslivsorganisationerna, t ex SAF, på ett sådant sätt att dessa intar en mer positiv hållning till regleringar än de annars skulle ha gjort. Motståndet mot en reglerings- och förhandlingsekonomi kan alltså komma att försvagas och därmed motståndet mot en alltmer svåröverskådlig sammanvävning av företagsverksamheten och verksamheten inom myndigheter och politiska organ.⁴⁰

³⁹ Det torde dock inte vara opportunt att ange utfallet av denna enhets verksamhet i företagets officiella redovisning. Därmed blir det fler resultatansvarigas insatser som kommer att jämföras. I en del fall är det kanske främst försäljningschefen som svarar för arbetet med förhandlingar. I så fall jämförs resultatet av hans/hennes förhandlingsinsatser med produktionschefens insatser inom produktionsledningen. I princip blir resonemanget emellertid inte annorlunda.

⁴⁰ Se Lindström [1977], sid 194f, SOU 1981: 41, sid 125ff samt Skogh [1982], sid 90.

Alternativa medel att nå uppsatta mål

1 Regleringspolitikens måluppfyllelse och biverkningar

Slutsatserna av föregående kapitel är sammanfattningsvis: Regleringarna är ofta inte verksamma i förhållande till de mål, som man vill nå med dem. Dessutom har de allvarliga biverkningar.

I den mån de mål som ställs upp inte nås, skulle man inte behöva anvisa alternativa medel för att nå målen, om man — beroende på regleringarnas biverkningar — föreslår att regleringarna skall avskaffas. Den som med hänvisning till uppkommande blåmärken föreslår att man skall låta bli att koppa en patient med blodiglar avkrävs idag inte något förslag till alternativ behandlingsmetod, eftersom det råder allmän enighet inom läkarvetenskapen om att koppning är verkningslös.

Även om vi — liksom i fallet med koppningen — är i vår fulla rätt att som dumhet avvisa krav på förslag till alternativa medel till regleringar som är helt verkningslösa i förhållande till sina syften, kan vi sägas göra större nytta om vi föreslår något verksamt medel — helst helt utan biverkningar — än om vi därvidlag är tomhänta. En läkare, som kommer med förslag till verksam behandlingsmetod som alternativ till koppningen gör ju också större nytta än den som bara föreslår att man skall låta bli att koppa.

I den mån regleringen ifråga skulle göra någon nytta i förhållande till det uppsatta målet blir kravet på förslag till alternativ ännu mer motiverat, till och med berättigat. Helst skall vi då finna en lösning som innebär inte bara mindre av biverkningar utan också större effektivitet i förhållande till uppsatta mål.

2 Alternativa metoder att nå effektivitetsmål

2.1 *”Marknadskonforma metoder” i förhållande till ”marknadsfientliga ingrepp”*

Filosofiskt kan man hävda att allt handlande sker av fri vilja och med inriktning på att nå egen fördel. En person, som med våld tvingas gå i viss riktning kan sägas ha friheten att låta bli att göra detta, om han/hon är villig att utstå den smärta och kroppsskada, som vägran skulle medföra. Likaså kan valet att gå i den framtvingade riktningen förklaras med att detta leder till för individen mer fördelaktiga konsekvenser än den smärta och kroppsskada, som skulle bli följden av vägran.¹

Även i en utpräglad ”nattväktarstat”, där det allmännas roll inskränks till att garantera personlig frihet och säkerhet samt äganderätt, finns det ”marknadsfientliga” handlanden, som för somliga individer ter sig mer fördelaktiga än ”marknadskonformt beteende”. Det finns individer, som stjal varor, därför att

¹ ”Give him an offer that he cannot refuse”, var en vanligt förekommande replik i filmen *Gudfadern*.

de — med eventuellt beaktande av straffrisker — finner detta ge dem större fördel än de skulle få, om de köpte (eller avstod från att köpa) varorna till gällande marknadspris.

Om vi bortser från ovannämnda subtiliteter, kan vi emellertid göra en distinktion mellan å ena sidan tvång och å andra sidan incitament, som gör det positivt fördelaktigt att handla på visst sätt. Regleringar tillhör oftast kategorin medel, som förutsätter tvång eller hot om tvångsåtgärder. Utan dessa tvångsåtgärder blir det ofta fördelaktigt för enskilda aktörer att bryta mot regleringarna. Den offentliga makten har alltså skapat en situation, där enskilda aktörer upplever starka frestelser att bryta mot gällande regler och där efterlevnad av reglerna innebär påtagliga, ofta beräkningsbara kostnader. Det enskilda företag, som efterlever regleringarna, handlar på ett sätt som avviker från företagsekonomisk optimering bortsett från regleringarna. Fram till en viss gräns får det tex öka produktionen så länge som marginalintäkten överstiger marginalkostnaden. I och med att denna gräns har nåtts, får företaget inte fortsätta, även om marginalintäkten vid gränsen vida överstiger marginalkostnaden.

Det finns emellertid medel, som är så beskaffade att det blir företagsekonomiskt eller privatekonomiskt fördelaktigt för enskilda aktörer att handla på det sätt, som den offentliga makten har definierat som önskvärt. Det finns då inte bestämda gränser, där "mer" av ett beteende, som hitom gränsen är mycket fördelaktigt och tillåtet, plötsligt blir otillåtet men mycket frestande. Istället skapas en situation där fördelar av beteende av den enskilde aktören avvägs mot nackdelar på samma sätt, som den offentliga makten anser att det skall göras. Den punkt där marginalintäkt och marginalkostnad blir lika stora för den enskilde aktören sammanfaller med den punkt där den offentliga makten anser att avvägningen har gjorts på bästa sätt. I den mån den offentliga makten har lyckats skapa en sådan situation, talar vi om att den har åstadkommit en marknadskonform lösning på problemet att få enskilda aktörer att bete sig på önskvärt sätt. Fortsättningen av detta kapitel skall i huvudsak behandla sådana marknadskonforma problemlösningar.

2.2 *Metoder att komma tillrätta med externa effekter*²

2.2.1 **Miljöavgifter**

Idén att använda avgifter för att få företag och konsumenter att ta hänsyn till miljöeffekterna av sin produktion eller konsumtion omfattades till en början i huvudsak av akademiskt verksamma ekonomer men avvisades från bla ledande håll inom näringslivet. Av någon anledning föredrog näringslivets företrädare länge regleringar istället för avgifter på detta område.

Idén om miljöavgifter är väl förankrad i den nationalekonomiska litteraturen.³ De främsta argumenten för miljöavgifter är följande:

² Se också Mäler [1984].

³ Se tex Dahmén [1968].

- Genom miljöavgifter blir miljöförstöring en företags- eller hushållsekonomisk kostnad. Därmed blir det lönsamt för det enskilda företaget eller hushållet att ta hänsyn till miljöeffekterna i sitt löpande handlande.
- Miljöavgifter blir också en "driftskostnad" som kan minskas med hjälp av "rationaliseringsinvesteringar". Det blir alltså företagsekonomiskt intressant att söka miljövänligare metoder t ex med hjälp av FoU på samma sätt som det är lönsamt att söka efter lösningar som innebär minskade åtgångstal för arbetskraft eller råvaror.
- Det kan visa sig vara enklare (= mindre kostsamt) att åstadkomma miljöförbättringar än man på avstånd från företagarnas (eller hushållens) verklighet tror det vara. Detta visar sig i så fall på så sätt att en miljöavgift tilltagen i syfte att nå ett visst, centralt som "rimligt" bedömt, miljöförbättringsmål medför en större miljöförbättring än den åsyftade.
- Det blir i första hand de företag och hushåll som kan åstadkomma miljöförbättringarna till den lägsta kostnaden, som genomför miljöförbättringen. Den totala miljöförbättringen åstadkommes på ett kostnadseffektivt sätt.
- Miljöavgifterna medför att det allmänna får inkomster med metoder som medför bättre resursanvändning. I jämförelse med ordinära skatter får vi alltså här en finansieringskälla som har en "dubbelt positiv" effekt.

De första två punkterna är närmast självklara. Det är inte orimligare att betala för att minska människors välbefinnande genom att förstöra deras miljö än att betala för att man tar deras tid i anspråk (vilket man ju gör när man betalar lön). Att det då blir företagsekonomiskt lönsamt att hitta mindre miljöförstörande beteende, som innebär att en mindre summa miljöavgifter behöver betalas, är närmast trivialt.

Den tredje punkten är inte heller särskilt svår att förstå. Om man väljer att minska miljöförstöringen med hjälp av regleringar, kan det vara företagsekonomiskt lönsamt att lyckas övertyga centrala beslutsfattare att långtgående miljöförbättringskrav är förödande för företagens möjligheter att överleva och för sysselsättningen. Det kan bli företagsekonomiskt lönsamt att engagera duktiga biologer, kemister etc för att ta fram och presentera underlag, som "visar" hur omöjligt det är att åstadkomma de eftersträvade förbättringarna. I ett läge med miljöavgifter, däremot, blir det istället lönsamt att använda biologerna och kemisterna för att söka lösningar, som leder till att miljöavgiftssummorna blir så små som möjligt. Alla de möjligheter, som är någorlunda lätta att upptäcka för de praktiskt verksamma, blir också upptäckta och tillämpade.

I en ekonomi med en något så när fungerande konkurrens och med företag som strävar efter största möjliga vinst samt konsumenter som strävar efter största möjliga nytta, medför miljöavgifter att insatserna för att hålla en god miljö genomförs med minsta möjliga uppoffring. Låt oss för att förstå detta göra följande tankeexperiment: Fabrikerna A och B släpper ut 20 respektive 30 årston av en viss förorening till samma recipient. Man vill minska totala utsläppen från 50 till 20 årston. I detta syfte fattas ett regleringsbeslut enligt vilket vardera fabriken tillåts släppa ut 10 årston.

Efter en tid visar mätningar vid fabrik A att årskostnaden skulle minska med 5 000:- om den tillåtna utsläppsmängden fick öka från 10 till 11 årston. Årskost-

naden skulle öka med 5 000:- om kraven skärptes så att A fick släppa ut endast 9 årston. A:s marginalkostnad för reningsinsatser var alltså 5 000:-/årston.

Motsvarande mätningar vid fabrik B visar att B:s marginalkostnad för reningsinsatser var 20 000:-/årston. Nu inser vi att det borde gå att nå målet (högst) 20 årstons utsläpp på ett billigare sätt än enligt regleringsbeslutet. Om A tilläts släppa ut 9 årston och B fick släppa ut 11 årston skulle det samma totalresultat nås till 15 000:- lägre årskostnad. Det skulle gå att sänka den totala årskostnaden genom att flytta över reningsansvar från B till A så länge som A:s marginalkostnad för rening var lägre än B:s. Ett sätt att åstadkomma kostnadseffektivare rening är att tillåta B att köpa utsläppsrättigheter från A. Med avgifter för utsläpp skulle man också nå ökad effektivitet. Säg att en utsläppsavgift på 10 000:-/årston skulle leda till att A minskade sina utsläpp till 5 årston, därför att marginalkostnaden för rening hos A hade nått 10 000:-/årston vid denna utsläppsnivå. Säg att samma avgift av motsvarande skäl skulle leda till att B:s utsläpp blev 15 årston. Då skulle reningsmålet nås på ett kostnadseffektivt sätt. A och B hade samma marginalkostnad för rening och det skulle alltså inte gå att sänka kostnaderna vid den bestämda reningsnivån genom att fördela om reningskraven mellan fabrikena.

Det är inte lätt för en regleringsmyndighet att ha detaljerad kunskap om hur reningskrav skulle påverka olika företags kostnader. Därför skulle en fördelning av reningskraven "efter förmåga", dvs med hänsyn till hur kostnader och/eller intäkter påverkades vara svår och resurskrävande. Detta visar för övrigt de resursinsatser som olika koncessionsförhandlingar kräver.

Även ett system med avgifter skulle kräva viss kunskap hos dem som bestämde avgiftsnivån. Åtminstone en del av de resurser som idag sätts in inför en koncessionsförhandling skulle alltså behöva sättas in för att bestämma avgiftsnivåer i de första försöken, när man "trevade" sig fram mot de nivåer som gav en rimlig avvägning mellan miljö och materiella nyttigheter. Däremot skulle man ofta klara sig utan detaljerad kunskap om varje enskild anläggnings möjligheter.

För att verka på ett effektivt sätt skall miljöavgifter mer ha karaktären av "böter" än av "skadestånd". Det kanske något överraskande resultatet att vi når sämre resultat, om vi låter den skadevällande (emittenten) betala ekonomisk kompensation till den skadelidande (immittenten) än om vi ålägger emittenten att betala till det allmänna visades rigoröst i början av 1970-talet av William Baumol.⁴ Detta resultat innebär att det är särskilt effektivt att låta miljöavgifter vara en inkomstkälla för det allmänna. Här har vi en sådan inkomstkälla som i motsats till skatter i allmänhet innebär en "negativ extrabörda".

Baumols slutsats går i efterhand ganska lätt att förklara.⁵ De flesta av oss var barn, när vägnätet fortfarande till stor del bestod av grusvägar men det ändå förekom ganska omfattande biltrafik. Många av oss lekte åtminstone med tanken att man skulle ställa sig vid någon vattenpöl, bli nedstänkt av en förbipasserande bil, skriva upp bilens registreringsnummer och sedan försöka få

⁴ Baumol [1972].

⁵ Jag erkänner dock att jag inte hade insett den, innan han presenterade sin eleganta matematiska härledning.

skadestånd från bilens förare. Det lär ha förekommit att personer tillhörande kategorin lösdrivare faktiskt försökte få tillskott till sin försörjning på detta sätt.

Exemplet visar liksom Baumols härledning att skadestånd försvagar det presumtiva offrets intresse av att undvika olägenheten. Om bilförarna ifråga dömdes till böter men de nedstänkta personerna inte tilldömdes några skadestånd, skulle båda kategorierna ha ett intresse att undvika nedstänkning. Bilisterna skulle undvika detta genom att köra på ett varsammare sätt. Övriga trafikanter skulle undvika att ställa sig i närheten av vattenpölar genom vilka bilar kunde passera.

Förslag till miljöavgifter har ofta karaktären av förslag till "prissättning genom proxy".⁶ Ett exempel på prissättning av miljön genom proxy är att lägga en avgift per enhet på en vara, som i allmänhet tillverkas med hjälp av en miljöstörande metod. Sådana avgifter medför emellertid att även de varianter, som tillverkas med miljövänliga metoder, beläggs med miljöavgift. I en del fall kan prissättning genom proxy, trots allt, vara den mest framkomliga vägen.⁷ Åtminstone fram till den allra senaste tiden har det varit svårt att direkt prissätta bilkörning i stadskärnorna. Då har istället parkeringsavgifter fått fungera som "proxypriser". Att det handlar om avgift på själva körningen i parkeringsplatsens närhet och inte en metod att få bilarna att stå så kort tid som möjligt har varit fullt klart i de fall då avgiften varit regressiv i förhållande till uppställningstid (dvs då första kvartens parkering varit avsevärt dyrare än parkeringen under därpå följande tidsintervall) och där parkeringstiden inte har varit starkt inskränkt. Miljöavgiftsutredningen har nyligen föreslagit skatt på nya bilar baserad på deras utsläpp per mil av koldioxid etc.⁸ I betänkandet framhålls att utredningen betraktar detta som ett komplement till skatt på drivmedel.⁹ Uppenbarligen handlar det här om prissättning genom proxy. Man vill rimligen åt utsläppen, men anser det vara — totalt sett — mest ändamålsenligt att ändå lägga avgifter på nya fordon, som vid användning alstrar utsläppen. Här finns uppenbarligen en risk att dessa avgifter motverkar en del beteenden som skulle leda till att utsläppen minskade. Kostnaden för att välja alternativet att skrota en gammal, starkt förorenande bil och ersätta denna med en ny, i mindre grad förorenande bil stiger ju i förhållande till alternativet att behålla och fortsätta köra med den gamla bilen.¹⁰

I detta avsnitt har jag pekat på några fördelar med miljöavgifter jämfört med miljöregleringar, som innebär specifika begränsningar av rättigheten att skada miljön: De positiva miljöeffekterna kan vid avgiftsalternativet bli större än vad

⁶ Ett typiskt annat exempel på "prissättning genom proxy" är de dryckautomater på en del arbetsplatser, där man betalar för hetvattensportionerna men inte för pulvret. I sådana fall torde många ha lärt sig att det går att undvika avgift genom att ta med sig termos med hetvatten.

⁷ Se Wijkander [1985] för en ingående analys av villkoren för när avgifter på komplementprodukter, dvs "prissättning genom proxy" respektive subventionering av substitut, som skulle kunna kallas "negativ prissättning genom proxy", leder till de resultat som direkta miljöavgifter hade kunnat leda till.

⁸ Se SOU 1990:59, sid 43f och 271ff.

⁹ SOU 1990:59, sid 271.

¹⁰ Se Lars Bergmans särskilda yttrande i SOU 1990:59, sid 699f. Se också ledamoten Karl-Gösta Svenssons reservation i *ibid*, sid 678f.

man trodde vara rimligt eller möjligt, särskilt när utvecklingsdynamik beaktas. Givna miljöförbättringar kan åstadkommas på ett kostnadseffektivare sätt med avgifter än med regleringar. En viktig invändning bör dock nämnas: Det finns fall då det kan innebära katastrof att överskrida ett visst kritiskt värde. Likaväl som avgifter i en del fall kan leda till att man når längre än man från början trodde, kan vi inte utesluta möjligheten att man i andra fall når mindre renings- eller begränsningseffekter än man från början trodde. Om det då samtidigt skulle handla om ett fall, där det absolut *inte får* hända att utsläppen överskrider den kritiska gränsen, skulle en avgiftspolitik kunna betecknas som hasardspel.¹¹

2.2.2 Handel med utsläppsrättigheter

Låt oss återgå till exemplet i avsnitt 2.2.1 med fabrikerna A och B. Sedan miljöregleringen har införts, har var och en av fabrikerna rättighet att släppa ut 10 ton per år. Om det blev tillåtet för A att sälja en del av sina utsläppsrättigheter till B, skulle båda företagen kunna göra en lönsam affär. Om tex B betalade A 12 500:-/år för att få överta rätten att släppa ut 1 ton per år, skulle bådats vinst öka med 7 500:-/år. Detta skulle motsvara en minskad resursförbrukning i samhället till värdet 15 000:-/år.

I USA har den här typen av transaktioner varit tillåtna sedan slutet av 1970-talet. Man har tex vad gäller luftföroreningar definierat "bubblor" inom vilka anläggningar tillåtits handla med utsläppsrättigheter.¹² Det borde också vara möjligt för stat, kommun, villaägarföreningar etc att lägga bud på företags utsläppsrättigheter för att efter inköp kunna makulera dem. Om tex en villaägarförening skulle anse det vara värt 25 000:-/år att få utsläppsmängden reducerad med 1 ton/år, skulle föreningen kunna inleda förhandlingar med fabrik A. Säg att en sådan förhandling resulterade i att föreningen av A köpte rätten att släppa ut 1 ton/år för priset 21 000:-/år. Efter köpet makulerade villaägarföreningen utsläppsrättigheten. Då skulle A göra en god affär, samtidigt som villaägarföreningen fick en miljöförbättring värderad till 25 000:-/år för 21 000:-/år.¹³

2.2.3 Utvidgning av områdena för äganderätt och servitut

I princip skulle det gå att internalisera alla externa effekter genom att upprätta kontrakt mellan emittenter och immittenter.¹⁴ Det finns emellertid åtminstone två problem förenade med en sådan metod. Den ena består i att först finna alla de olika intressenterna och därefter organisera upprättandet av avtal mellan dem. Den andra är att upprätthålla emittentens åtaganden att begränsa emissionerna (eller immittenternas åtaganden att tåla immissionerna) i samband med att egendom överläts. Inom fastighetsrätten finns ett instrument för att säkra det senare i vissa fall. *Servitutet* fyller bl a funktionen att vidmakthålla de åtaganden gentemot främst grannfastigheter som är knutna till en viss fastighet även efter det att fastigheten har bytt ägare. Om däremot en åkeriägare, vars bilar brukar färdas en viss sträcka väg, träffar ett avtal med fastighetsägarna utefter vägen att

¹¹ Jfr Weitzman [1974].

¹² Se Carlson [1990], sid 116ff för en redogörelse.

¹³ Detta blir en tillämpning av Ronald Coase tanke i Coase [1960].

¹⁴ Se tex Coase [1960] eller Werin [1982].

hans/hennes bilar inte skall bullra eller släppa ut avgaser utöver en viss nivå, finns det inte något instrument liknande servitutet för att med säkerhet överflytta åtagandet till en köpare av åkerirörelsen. Det borde vara onödigt att utveckla argumenten för att en sådan utsträckning av servitutsinstitutet vore praktiskt omöjlig att genomföra. En avreglering som innebär att man inte behöver trafik-tillstånd för att driva åkerirörelse gör det för övrigt, om möjligt, ännu omöjligare att få ett sådant servitutssystem att fungera.

Ett annat förslag har varit att utvidga äganderätten till områden, som nu inte omfattas av äganderätt, eller att ge äganderätten ett mer fullständigt innehåll på områden där den idag inte är fullständig. Det finns tex vilda djur, som har ett ekonomiskt värde. Enda sättet att säkert komma i besittning av detta värde är emellertid i många fall att döda djuren. Äganderätt till ett sådant djur uppkommer nämligen först i det ögonblick då djuret är nedlagt i jakt. Så är fallet med fisk, sälar och valar i haven. Rätten till jakt av vilda djur är geografiskt avgränsad för varje jakträttsinnehavare på land. Detta i sin tur innebär att rätten att skjuta en älg ed övergår från en markägare till en annan, när älgen passerar gränsen mellan de två jakträttsområdena. Om en viss markägare vill hålla kvar sin rättighet till älgen, måste han/hon alltså passa på att skjuta älgen, när denna befinner sig på hans/hennes jaktmark.

Teoretiskt skulle man kunna tänka sig att älgar, valar, sälar, fiskar etc märktes ungefär som man idag märker renar. De praktiska svårigheterna är emellertid uppenbara. I en del fall – främst på land – skulle man istället kunna tänka sig att ägare inhägnade sina områden så att viltet inte kunde lämna respektive egendom. Då skulle uppkomma situationer, där var och en som vårdade sig om levande vilt själv fick hela den ekonomiska avkastningen av sina insatser. Det borde emellertid inte vara svårt att inse att även detta oftast är en krånglig och ibland också kontraproduktiv metod. God viltvård förutsätter tex ofta att de vilda djuren får röra sig inom större områden än som på så sätt skulle bli inhägnade.

Den svenska allemansrätten innebär inskränkningar i äganderätten till mark, som i en del fall kan leda till att markägarens företagsekonomiska eller privat-ekonomiska kalkyl utfaller på annat sätt än en samhällsekonomisk kalkyl skulle göra. Allemansrätten ger vid vissa betingelser allmänheten rätt att nyttja marken för rekreation, bärplockning etc utan att betala markägaren ersättning. I den mån markägaren ändrar markanvändningen på sådant sätt att allmänhetens nytta av dessa rättigheter minskas eller upphör, har å andra sidan de icke markägande nyttjarna inte någon rätt till ersättning. En skogsbrukare som besprutar bären och därmed gör dessa sämre för bärplockarna behöver inte betala bärplockarna någon ersättning. Den som bygger ett bostadshus på en vacker plats behöver inte betala ersättning till dem som därefter inte kan besöka denna plats utan att begå hemfridsbrott.¹⁵

Om man utsträckte äganderätten till mark på ett sådant sätt att det blev möjligt för markägaren att själv bestämma över vilka som skulle få vistas, plocka bär etc på marken, skulle markägaren fullt ut beakta värdet av sådana aktiviteter, när han/hon beslutade om markanvändningen. En markägare som bespru-

¹⁵ Jfr Dahmén [1968], sid 59.

tade sin skogsmark för att öka avkastningen inom sitt skogsbruk skulle ta upp ytterligare en kostnadspost, nämligen minskningen av intäkter från bärplockare som betalade för rätten att plocka bär på marken.

Det kan synas egendomligt att inte bara markägarna utan även den icke markägande allmänheten kunde ha fördel av att allemansrätten inskränktes. Idag finns det praktiskt taget inte någon möjlighet att låta det ekonomiska värdet av allemansrätten påverka markägarens beslut om markanvändning. Om någon vill fortsätta plocka hjortron på en myr, där man överväger att påbörja torvtäkt, är det åtminstone i praktiken omöjligt för vederbörande att erbjuda betalning för att markägaren skall avstå från det sannolikt mycket ringa netto, som torvtäkt på en blötmyr kan inbringa. Den som till äventyrs skulle lyckas få en markägare att avstå från en planerad torvtäkt skulle dessutom löpa risken att nyttan av räddningsaktionen tillföll någon annan.

Det skulle alltså vara förenat med stora praktiska svårigheter att i större omfattning än för närvarande arrangera avtal, särskilt "avtal med succession" via servitutsliknande arrangemang mellan miljöstörare och miljöstödda. Det skulle likaledes vara förenat med stora praktiska svårigheter att utsträcka äganderätten till områden, där den idag inte finns, tex till vilda djur. Däremot skulle det vara möjligt att få markägare att ta större hänsyn till vissa värden än de gör idag genom att utsträcka äganderättens innehåll och därmed inskränka allemansrätten.

2.3 *Hur skall man komma tillrätta med problem skapade av marknadsdominans?*

2.3.1 **I vad mån beror marknadsdominans på att marknaden inte fullt ut tillåtits fungera fritt?**

Marknadsdominans har i en del fall uppkommit, därför att det allmänna har förhindrat eller försvårat konkurrens på lika villkor mellan olika företag. Bostadsmarknaden erbjuder här ett exempel.

När hyresregleringen infördes 1942 var beståndet av hyreslägenheter på de olika lokala marknaderna uppdelade på ett ganska stort antal hyresvärdar. Trots att det då inte förekom de pendlingsavstånd mellan bostad och arbetsplats, som förekommer idag, och lokala bostadsmarknader alltså var lokalt avgränsade i betydligt högre grad än idag, mötte hyresgästerna i en medelstor svensk stad och — i ännu högre grad — i en svensk storstad ett utbud från ett antal hyresvärdar. Det var ovanligt att lokala hyresvärdar dominerade lokala marknader för hyreslägenheter.¹⁶

I den mån det uppkom en situation med tomma lägenheter på en lokal bostadsmarknad, ledde detta till att hyrorna blev lägre. Under 1930-talet sjönk hyresnivån flera år både nominellt och i förhållande till konsumentprisindex. Här fungerade konkurrensmekanismen för en marknad med många små säljare. Om en hyresvärd hade några tomma lägenheter i sin/sina fastigheter, utgjorde

¹⁶ Det förekom dock bruksorter med en dominerande arbetsgivare som samtidigt också var dominerande hyresvärd.

dessas en stor andel av hans/hennes bestånd. Om hyran för dessa tomma lägenheter sänktes, var det i huvudsak andra fastighetsägares hyresgäster som lockades över. Därmed blev det lönsamt för den enskilde fastighetsägaren att sänka hyrorna på sina tomma lägenheter. När sedan andra fastighetsägare förlorade sina hyresgäster, blev det lönsamt för dessa att sänka sina hyror etc. Hela hyresnivån pressades ned tills utbud och efterfrågan balanserade varandra. I balanssituationen ansåg sig en del hyresgäster ha råd med en högre ytstandard etc än de skulle ha unnat sig vid den högre hyresnivån. Antalet inneboende kunde bli mindre och antalet boende i egen lägenhet i motsvarande mån större. Etc.

Mellan 1942 och början av 1970-talet omstrukturerades ägandet av hyresfastigheter kraftigt. Vid början av 1970-talet dominerades lokala marknader för hyreslägenheter av sk allmännyttiga bostadsföretag. Denna dominans hade utvecklats trots att pendlingsavstånden hade ökat.

Sedan det sk millionprogrammet hade genomförts vid början av 1970-talet, fanns under ett par år tomma lägenheter i områden med nyproducerade lägenheter. Detta var ett nytt fenomen efter ca tre decennier med bostadsbrist. I denna situation gjorde Svenska Dagbladet en enkät bland ett antal svenska bostadsfunktionärer. Tidningen frågade hur funktionärerna såg på idén att sänka hyrorna på de tomma lägenheterna och på så sätt få dem uthyrda. Svaren var genomgående negativa. Ett särskilt intressant svar gavs av Gösta Blomqvist, verkställande direktör vid denna tid för det största sk allmännyttiga bostadsbolaget, Riksbyggen: "Om man "realiserar" lägenheter så kommer många att vilja flytta från sina nuvarande till de billigare lägenheterna. Man riskerar då att hyresnivån pressas ned...".¹⁷ Detta svar är närmast ett skolexempel på hur en ledare för ett marknadsdominerande företag — i läroboksmodellen ett monopolföretag — skall resonera, om han/hon eftersträvar största möjliga vinst för företaget. När ett marknadsdominerande företag sänker priset på sin produkt för att öka antalet sålda enheter, kan företaget nämligen inte räkna med att nå syftet med prissänkningen i form av ökade marknadsandelar, dvs genom att erövra andra säljares kunder. Det ökade antalet sålda enheter nås istället främst genom att totalt fler enheter köps på marknaden. Därmed kan företaget inte genom prissänkningen uppnå samma procentuella ökning av antalet sålda enheter som ett företag med liten marknadsandel skulle kunna göra. Detta i sin tur gör att avdragsposten för intäktsminskning för de tidigare sålda enheterna (dvs prissänkningen antalet sålda enheter vid det högre priset) blir relativt mer betydelsefull i förhållande till intäktsökningen för de ytterligare försålda enheterna än i fallet utan marknadsdominerande företag.

Den marknadsdominans på bostadsområdet som tog sig det ovan beskrivna uttrycket var resultatet av en mycket målmedveten styrning — till avsevärd del med regleringsinslag — av bostadsbyggandet under ett par decennier med hyresreglering. Benägenheten att resonera och fungera som monopolföretagare på detta område har inte bekymrat politiker och makthavare lika mycket som tex oljebolagens prissättningsbeteende. Bland dem som i enkäten avvisade idén om hyressänkning för de tomma lägenheterna fanns för övrigt dåvarande

¹⁷ SvD 1973—02—13.

bostadsministern. Den politiska värdering, som fokuseringen på tex oljebolagens prissättning och acceptandet av bostadsföretagens hyressättning är uttryck för, måste med hänsyn till olika valresultat (samt bostadspolitik även under perioden 1976–1982) anses ha omfattats av en mycket bred majoritet.¹⁸

2.3.2 Politik i syfte att eliminera marknadsdominans eller att kontrollera marknadsdominerande företag

Insikten att stora företag i en del fall kan vara effektivare än summan av ett antal mindre företag med samma sammanlagda produktion har i Sverige påverkat konkurrenslagstiftningens utformning. I motsats till USA har vi inte ett system där stora företag kan åläggas uppdelning i mindre företag. Eftersom Sverige inte har större befolkning än en medelstor delstat i USA, skulle vi också ha avsevärt större olägenheter än USA av att ha deras antitrustlagstiftning.

Även utan konkurrenslagstiftning går det emellertid att i många fall eliminera marknadsdominans. I många fall har sådan dominans uppkommit i branscher med etableringskontroll och andra regleringar. I Sverige hade vi, innan regleringen av taxitrafiken upphörde, i Sveriges kommuner taxiföretag med lokal monopolställning.¹⁹ Det gemensamma uppträdandet gentemot kunderna som taxiåkarna inom en kommun visade var alltså resultatet av en regleringspolitik. Dominansen av sk allmännyttiga bostadsföretag har redan avhandlats. En genomgång – utan skygglappar – av de områden där vi i Sverige upplever olägenheter av marknadsdominans kommer att visa att marknadsdominansen i en stor andel av fallen är resultat av regleringar. Därmed borde det vara naturligt att överväga avreglering som ett medel att komma tillrätta med marknadsdominansens olägenheter.

I en del fall och med viss status hos det tekniska kunnandet finns sk naturliga monopol. Med känd teknik uppkommer i det enskilda företaget lägsta kostnaden per enhet vid en volym som är så stor, att endast ett företag "ryms" på marknaden med det antal enheter, som skulle efterfrågas vid ett pris i nivå med denna lägsta kostnad per enhet. Sk naturliga monopol har ansetts finnas tex för telefonsystem även i så stora länder som USA. I detta fall har bidragit den omständigheten att systemets "produktivitet" ökar med antalet abonnenter. Den enskilde abonnentens nytta av att vara kopplad till ett system, typ telefonsystem, ökar ju med antalet abonnenter anslutna till systemet. I många länder, bla Sverige, har man bildat offentligägda företag (i Sverige affärsdrivande myndigheter) där förutsättningar för offentliga monopol ansetts föreligga. I bla USA har man istället givit privatägda företag rätt att på vissa villkor driva verksamhet inom områdena. Företagen ifråga kallas public utilities och de har varit (och är) underkastade regleringar. Principerna för reglering har emellertid ändrats kraftigt under 1980-talet.²⁰

Under de senaste åren har synen på sk naturliga monopol ändrats, troligen i bla beroende på att den tekniska utvecklingen har medfört att det redan i

¹⁸ Jfr not 16, sid 52.

¹⁹ I Malmö fanns redan några år innan regleringen avskaffades Roys taxi som konkurrent till taxitrafikföreningen.

²⁰ Se Carlson [1990], sid 71f.

smådrift går att komma i närheten av lägsta möjliga kostnad per enhet. I Sverige råder sedan några år i princip etableringsfrihet, vad gäller telekommunikationer. I Storbritannien avskaffades monopolen för telekommunikationer i två steg 1981 och 1984. Vid det första tillfället skildes telefon- och postväsendena från varandra och ett särskilt teleföretag, British Telecom, BT, bildades. Vid det senare tillfället avskaffades BT:s monopolrättigheter och företaget privatiserades. För att försäkra sig om att marknadsställningen inte skall missbrukas i det nya läget har de brittiska statsmakterna emellertid infört andra, nya regleringar. En ny myndighet, OFTEL, övervakar marknaden. Denna myndighet har bl a genomdrivit att det skulle upprättas kopplingar mellan BT:s nät och nätet hos ett nyetablerat, konkurrerande företag, Mercury. Den har också mycket ingående granskat BT:s prissättning.²¹

Ovanstående exempel (som är ett av många från 1980-talets Storbritannien) belyser ett dilemma, vad gäller tidigare naturliga monopol: Så länge som ett företag har formell monopolställning (t ex som affärsdrivande myndighet med monopolprivilegium) är det naturligt att företaget underkastas betydande offentlig kontroll. Med formell monopolställning kan företaget inte heller gärna — med hänvisning till den skada företaget skulle lida genom att konkurrenterna (som ju inte finns) blev informerade — vägra allmänheten insyn i prissättningskalkyler och i bakomliggande kostnadsinformation. När man börjar luckra upp monopolställningen men utan att marknadsdominansen egentligen upphör, däremot, kan företaget hävda sig ha ett legitimt intresse av att få fungera som vilket annat företag som helst. Detta innebär bl a att företaget rimligen bör ha rätt att vägra visa upp sitt kalkylmaterial för den breda allmänheten. I den mån det då inte finns något organ utanför företagets egen ledning och styrelse som har rätt till insyn och agerande för att uppdaga och korrigera eventuellt skadligt monopolbeteende (t ex ledningens obenägenhet att ta itu med ineffektivitet och därmed onödigt höga kostnader), ökar faktiskt risken för sådant monopolbeteende, när företaget inte längre är ett renodlat monopolföretag utan har gått in i en "gråzon" mellan monopol och konkurrens. Med tanke på detta går det att väl försvara att en liberalisering åtföljs av att en ny, övervakande myndighet inrättas på det sätt som skett i Storbritannien. Ett problem i sammanhanget är dock att en sådan myndighet sannolikt inte omedelbart avskaffas när den inte längre behövs.

Idag är det nog inte orimligt att säga att de allra flesta marknader är om inte konkurrensmarknader så åtminstone potentiella konkurrensmarknader ("contestable markets").²² Företag som synes vara dominerande på sina marknader är alltså i de flesta fall hela tiden utsatta för "hotet" att konkurrerande företag kan komma att etableras. Nykomlingar är emellertid till att börja med små och det dröjer därför ganska lång tid innan de har kapacitet att hota tidigare etablerade företag. Detta förtar idén om "contestable markets".²³ En annan invändning är att om nya, konkurrerande företag kan tvingas att betala ett högt pris för "inträde" på marknaden och detta pris inte går att återvinna, när det konkurre-

²¹ Se Kay & Vickers [1988].

²² Jfr Baumol [1982] och Baumol, Panzar & Willig [1982].

²³ Jfr Shepherd [1984]. Se också ovan, sid 92.

rande företaget lämnar marknaden, kan det marknadsdominerande företaget känna ganska stor "trygghet" mot potentiell konkurrens. Utöver detta bör nämnas möjligheten att den marknadsdominerande ställningen skyddas av någon reglering (inklusive stöd med skattemedel).

2.4 *Hur skall man komma tillrätta med problem orsakade av bristande eller ojämnt fördelad information?*

2.4.1 **Kan problemlösningen överlämnas till marknaden?**

Under 1960-talet kom ett par avgörande inlägg om informationsbristernas välfärdsekonomiska betydelse. Kenneth Arrow hävdade att omständigheten att framtagande av information är resurskrävande medför att resursanvändningen i ekonomin avviker från den effektivast tänkbara, särskilt (men inte bara) beroende på svårigheterna att belöna dem som underkastar sig dessa kostnader utan att i onödan inskränka nyttjandet av redan framtagen information.²⁴ (Det handlar alltså om bl a patentproblematiken, som behandlas i nästa avsnitt, dvs avsnitt 2.4.2.) Gentemot Arrows resonemang genmälde Harold Demsetz att det faktiskt är en del av sakernas faktiska tillstånd att framtagande av information är resurskrävande.²⁵ Han menar att det inte går att säga att vi inte nått effektivast tänkbara tillstånd till följd av en naturgiven svårighet. Det är mer fruktbart att jämföra olika sätt att hantera svårigheten ifråga och på basis av en sådan jämförelse försöka komma fram till vilket system (sätt att hantera svårigheterna) som är det mest effektiva. Demsetz menar att det faktiskt skulle vara ineffektivt att komma till det tillstånd som Arrow definierar som det mest effektiva. Man skulle nämligen behöva använda resurser för att få fram den resursanvändning, som Arrow definierade som den effektivast tänkbara. På marginalen skulle resursåtgången för information innebära en större uppoffring av andra möjligheter än det värde i effektivitetsökning som åstadkoms. I en värld där information kostar är det effektivt att inte alltid vara perfekt.

Marknadssystemet har också förmåga att skapa organ för insamling, bearbetning och spridning av information som i ganska stor utsträckning eliminerar de värsta olägenheterna med informationsbrist. Ett exempel med anknytning till Akerlofs artikel om marknaden för "måndagsexemplar" vad gäller begagnade bilar kan vara belysande:²⁶ Akerlofs förutsägelse var att asymmetrin i informationen, där säljaren av en begagnad bil väl kände till bilens "dolda" fel under det att spekulanterna alltid kände sig osäkra på om säljaren försökte lura dem, skulle leda till att marknaden i en del fall till och med upphörde att existera. Just inom området begagnade bilar har emellertid utvecklats opartiska testföretag. I Sverige kan en spekulant eller säljare vända sig till en teststation i någon av motororganisationernas regi och få bilen genomgången samt på basis av denna genomgång erhålla ett testprotokoll. Testverksamheten är självbärande.

²⁴ Arrow [1962].

²⁵ Demsetz [1969].

²⁶ Se ovan kapitel III, avsnitt 3.2.4.2.

Andra exempel är de konsumentorganisationer som vuxit upp bla i USA och som bla testar olika produkter och avger utlåtanden. I Sverige har en sådan organisations framväxt blivit förekommen genom inrättandet av Hemmets Forskningsinstitut/konsumentinstitutet/konsumentverket, som i huvudsak finansieras med skattemedel. Om man inrättar myndigheter så snart man ser problem, rycker man undan det marknadsmissiga underlaget för privata eller kooperativa initiativ till problemlösning.

Auktorisation utan licenstväng kan vara ett annat sätt att säkra viss minimikvalitet för dem som är beredda att betala för sådan men utan att tvångsmässigt hänvisa alla kunder till auktoriserade säljare. Sådan auktorisation behöver inte nödvändigtvis göras av någon myndighet utan kan göras av någon branschorganisation som åtnjuter hög prestige, som den är angelägen om att behålla, av något varumärkes generalagent e d. Enskilda företag som inte lever upp till organisationens etiska principer (generalagentens intressen etc) kan få sin auktorisation återkallad utan att detta formellt innebär förbud att verka inom branschen. Förlusten av auktorisation innebär däremot i de flesta fall ett allvarligt avbräck från marknadsföringssynpunkt.

Ovan beskrivna auktorisation utan licenstväng bör skiljas från "behörighetsgivande auktorisation". Med denna typ av etableringskontroll förhindras sökandet efter lösningar med hjälp av marknadsmekanismen. I många fall är det senare tämligen rakt och självklart. Göran Skogh anför (a propos förslaget att utöva tillsyn över bilverkstäder): "Hur fungerar då denna och liknande marknader överhuvudtaget? Svaret är enkelt och välbekant. Genom ömsesidigt förtroende, konkurrens och spridande av lokal information om säljare och kunder som inte uppfyller förväntningarna. Den kund som känner sig lurad kan vända sig till en annan reparatör. Dåliga och opålitliga reparatörer får dåliga och opålitliga kunder. Den omedelbara effekten är att det utvecklas långsiktiga relationer mellan kund och reparatör. Reparatören vet att den nöjda kunden kommer tillbaka och kunden vet att återkommande kunder motiverar reparatören att inte genomföra reparationsarbeten som denne ogillar. Det gynnar båda parter då båda i det långa loppet missgynnas av lurendrejeri. Vid en långsiktig relation blir båda parter motiverade att lämna korrekta uppgifter och inte lura den andre. Då båda vet detta kan de också lösa interna konflikter lättare, eftersom de kan utgå från att det föreligger missförstånd eller oklarheter och inte illvilja. Det växer fram ett ömsesidigt förtroende".²⁷

2.4.2 Skall det allmänna subventionera framtagande och spridning av information?

Det är resurskrävande, dvs kostsamt, att ta fram information. När den väl finns är den i vissa avseenden en sk kollektiv vara. Innebörden av detta är att en persons nyttiggörande av informationen inte minskar andras nytta av den. När ytterligare en människa lär sig att undvika tandlossning genom att regelbundet gnugga tänder och tandkött på visst sätt med mjuk tandborste, minskar detta inte andra människors möjligheter att nå samma resultat. Därmed är kunska-

²⁷ Skogh [1982], sid 76.

pen, om hur man med hjälp av mjuk tandborste minskar risken för tandlossning, en kollektiv vara.

När en kollektiv vara, tex kunskap, har producerats, är det effektivt att använda den i största möjliga utsträckning. I den mån man tar betalt för nyttjandet av den kollektiva varan, hålls nyttjandet tillbaka på ett sätt som innebär effektivitetsförlust. Det här innebär emellertid ett problem: Hur skall man kunna få intäkter som täcker kostnaderna för att producera den kollektiva varan, om man avstår från att ta betalt för dess nyttjande?

I praktiken har i olika fall olika lösningar på detta dilemma genomförts. Patentinstitutet är en sorts lösning när den kollektiva varan tas fram genom en uppfinning. Uppfinnaren får ett tidsbegränsat monopol på nyttjandet av kunskapen. Under den tid då patentet gäller får uppfinnaren möjlighet att ta hem intäkter som – genomsnittligt sett – skall förränta och ge återbetalning på investeringen i att ta fram kunskapen. Under denna tid nyttjas kunskapen i ineffektivt liten omfattning. Denna effektivitetsförlust får emellertid utgöra priset för att det skall bli möjligt att skapa lönsamhet för själva uppfinnandet. När patenttiden är slut, står det var och en fritt att gratis nyttja kunskapen.

Ett annat sätt att betala kostnaderna för att producera kollektiva varor är skattefinansiering. Man definierar helt enkelt produktionen av den kollektiva varan som en offentlig angelägenhet. Så länge som skattetrycket är någorlunda modest är detta en närmast självklar lösning för de fall då det inte (som i fallet med uppfinningar) går att nå särskilda kvalitetsvinster genom att mobilisera det privata vinstintresset.

I en situation då det allmänna redan står för finansieringen av en stor volym kollektiva varor och dessutom en hel del andra ändamål definieras som allmänna angelägenheter som skall skattefinansieras, är lösningen med skattefinansiering i det enskilda fallet inte lika självklar. I sådana fall bör nyttan av att varan först produceras och sedan nyttjas effektivt ställas mot de skadeverkningar (på marginalen) som en ökning av skattetrycket (vidgning av skattekilarna) medför. Mot denna bakgrund blir det motiverat att fråga om privata eller kooperativa lösningar inte skulle uppstå, om det allmänna avstod från att producera den kollektiva varan, tex ta fram kunskapen. Ett exempel har redan nämnts (konsumentverkets prövning istället för prövning av varor i någon konsumentorganisations regi i föregående avsnitt).

Även spridning av information är resurs- dvs kostnadskrävande. I de flesta former sker spridningen av information på ett sådant sätt att det är tekniskt omöjligt att nå mer än ett starkt begränsat antal mottagare per "uppoeringsenhet". I så fall handlar det inte om kollektiva varor. När informationen sprids via massmedia, däremot, handlar det – åtminstone praktiskt taget – om kollektiva varor. Bortsett från själva resursuppoeringen finns andra uppoeringar även i det senare fallet: Information konkurrerar om utrymme inte bara i förmedlande media utan också vad gäller mottagarnas "receptionskapacitet", dvs samlade förmåga att ta emot och nyttiggöra information. Detta är bl a ett argument för att kommersialisera spridningen även av sådan information som tekniskt lätt skulle kunna spridas som massinformation. Konsumenterna får då på ett annat sätt än vid massspridning tillfälle att själva välja den information som de anser vara värdefull.

3 Alternativa metoder att stärka de svaga i förhållande till de starka

3.1 *I vad mån är svaghet symptom på "inlärld hjälplöshet"?*

Begreppet "inlärld hjälplöshet" myntades 1980 av psykologen David Magnusson.²⁸ Enskilda människor "lär" sig att inte lösa sina problem själva och att låta någon eller någonting utomstående servera problemlösningarna. Detta lärande kan ske genom frustration eller beskäftighet. En individ som genom erfarenhet lär sig att det inte går att med egna insatser påverka den egna situationen blir frustrerad. Denna frustration leder till fatalism och/eller benägenhet att "kräva" att någon annan skall lösa problemen. Fatalism innebär att man säger sig att det inte är någon idé att försöka. Det tjänar ändå ingenting till. Den som blivit frustrerad av att privat försöka lösa sina problem kan istället för fatalism visa "kravmaskinsbeteende". När tex föräldrar berövats möjligheten att själva lösa frågan om hur barnen skall tas om hand (genom egen tillsyn, genom att barnflicka/barnpojke anställs e d) blir nästa steg att kräva att "samhället" skall ordna barn tillsyn. Motsvarande beteenden utvecklas också inom området bostadsförsörjning.

Serverandet av lösningar på problem som den enskilde mycket väl skulle klara själv kan betecknas som "beskäftighet". Inom konsumentpolitiken finns ett antal exempel på detta.

3.2 *Hur får vi starka, självständiga individer?*

Ett alternativ till att ge svaga människor stöd är att göra de svaga människorna starkare. I första hand gäller det att låta bli att försvaga människorna och att avstå från att göra dem osjälvständiga. Genom att med offentliga insatser, tex regleringar, skydda enskilda individer mot "små förtretligheter" vänjer vi systematiskt av människorna från att bevaka sina egna intressen i förhållande till varandra och i förhållande till företag. Ett alternativ är att låta människorna själva välja, hur de skall agera, när de drabbas av "små förtretligheter". De allra flesta anser det nog vara alltför obekvämt eller dyrt att agera för att få rättelse, när de har drabbats. Sammanlagt kan det i enskilda fall röra sig om ganska mycket av förtretlighet. I det långa loppet förlorar emellertid de företag som åstadkommer förtretligheterna marknad och därmed blir det lönsamt att försöka vara kunderna till lags. Enskilda människor lär sig att vara observanta i "optimal omfattning", dvs avväger besväret av att vara observant mot de risker som ouppmärksamhet kan leda till.

²⁸ Magnusson [1980].

Förändringsstrategier

1 Intressekonstellationer

Stiglers teori om regleringar berördes i kapitel II. Enligt denna teori är regleringar resultatet av en "beställarinsats" från grupper som gynnas av de konkurrensbegränsningar som regleringarna leder till och av att skattepengar används för att ge högavlönade befattningar etc. Liknande tankegångar har uttryckts som att det finns "järntrianglar" med intressegemenskap.¹ På jordbruks- och livsmedelsområdet skulle det handla om vissa producenter eller — snarast — människor högt placerade inom företagshierarkierna hos producenter inom jordbruk och livsmedelsindustri, funktionärer inom jordbrukets föreningsrörelse samt anställda inom regleringsbyråkratin. På bostadsområdet, för att ta ett annat exempel, skulle det vara företrädare för de sk allmännyttiga bostadsföretagen, hyresgäströrelsen och anställda inom den statliga och kommunala bostadsbyråkratin.

De människor som nämns ovan har personligen "lyckats" i vårt nuvarande regleringssystem. Många av dem skulle lyckas även om vi hade haft det dynamiska samhälle med ett minimum av regleringar som vi hade under Sveriges industriella genombrott. Några har emellertid haft själva regleringssystemet att tacka för sin ställning. Även några bland dem, som skulle ha klarat sig mycket bra även i ett annat, liberalare samhälle har utvecklat den del av sina anlag, som gjort att de fått framgång i regleringssamhället. Därmed har även dessa ett personligt intresse av att de förutsättningar för personlig framgång, som regleringssamhället har skapat, inte ändras.

En del av de här människorna är inte svåra att känna igen. När Du i samtal med en sådan människa beklagar Dig över alla de svårigheter, som en reglering åstadkommer och talar om hur Du längtar efter en liberalisering, svarar han/hon: "Det här är väl inte något problem. Det är ju bara att ..." Punkterna står för något i och för sig kreativt förslag till hur man kringgår regleringen eller på annat sätt "regleringsplanerar". De här människorna är oftast vad som pedagogerna kallar extrema "cue seekers", dvs människor för vilka i särskilt hög grad kriterier fungerar som incitament.²

Inom vissa branscher, tex byggbranschen har det varit nödvändigt att fungera som utpräglad "cue seeker" för att överhuvud taget kunna överleva. När en småhustyp för ett bostadsområde utformats, har det varit viktigt inte främst att ta reda på hur de presumtiva köparna vill ha det utan snarare att ta reda på hur man skall anpassa sig till olika anvisningar på ett sådant sätt att man får så stort underlag som möjligt för statliga lån. Ju mer framgångsrik byggaren (och i ett

¹ Se SOU 1990: 44, sid 182–186 och Petersson [1989], sid 20–30 för översikter.

² "Cue seekers" är ett begrepp som används i pedagogiska sammanhang för att karakterisera en typ av elever/studenter, som tar reda på hur proven är utformade och hur examinatorn bedömer provlösningar och sedan inriktar inläringen på att bli så bra som möjligt enligt de kriterier som tillämpas vid examinationen.

tidigare skede arkitekten) varit i det senare avseendet, desto högre pris har det gått att få ut av husens första köpare. Om det inte redan har inträffat, kommer det inte att dröja länge innan det finns särskilda CAD-program för arkitektbyråer, där man bl a har byggt in kriterierna för beräkning av underlag för statliga lån.

De människor som på det här sättet har lärt sig att leva med regleringarna är i en del fall direkt fiendliga mot tanken på avreglering. I andra fall är de ointresserade. Detta är inte konstigare än att medlemmarna i ett fotbollslag, som spelar sina mest framgångsrika matcher, när planen är fylld av vattenpölar och lera, inte är särskilt glada, när en match kommer att spelas vid torrt och soligt väder.

För varje enskild reglering finns det alltså en grupp människor — oftast väl avgränsad — som har personlig fördel av att regleringen består. I den mån regleringen innebär onödiga skadeverkningar — och detta är vår utgångspunkt i hela detta kapitel — sprids dessa över ett stort antal människor. Säg att det är 50 000 människor som tjänar sammanlagt 1 milliard kronor per år på att en reglering finns. I genomsnitt tjänar de alltså 20 000:- per år och person. Säg att samhällsekonomin skulle öka i effektivitet på ett sätt som kan värderas till 20 milliarder kronor per år. Vinsten av en avreglering skulle då bli 2 000—2 500:- per medborgare och år. Medborgare som inte tillhörde den kategori som hade nytta av regleringen skulle alltså ha ett visst intresse av att regleringen avskaffades. Mot denna nytta för egen del skulle de emellertid behöva ställa alla de ansträngningar och kostnader, som de skulle behöva ta på sig för att genomdriva avregleringen. Antag att en person tillhörande denna kategori personligen satsar resurser motsvarande 10 000:- (i form av egen tid etc) på att attackera regleringen. Antag vidare att en intelligent person tillhörande den av regleringen gynnade kategorin skulle behöva satsa resurser motsvarande 15 000:- för att få fram sådana argument som gjorde att det framstod som om regleringsangriparen var ute i ogjort väder.³ Som synes ser regleringsangriparens privatekonomiska investeringskalkyl betydligt mer ogynnsam ut än regleringsförsvarens. Om regleringsangriparen skulle lyckas, skulle han/hon personligen få en avkastning på 2 000:-/år på en investering på 10 000:-. Regleringsförsvaren, däremot, kan räkna med återbetalning på sin försvarsinsats på kortare tid än ett år.⁴

Ovanstående talar emot användningen av en strategi som går ut på att nedkämpa en reglering i taget. Vid varje enskilt tillfälle är det mycket lättare att mobilisera krafter till regleringens försvar än till dess avskaffande.

Med ett annat perspektiv ser vi emellertid att vinster och förluster av regleringspolitiken fördelas på ett annat sätt. Person A kanske personligen tjänar 20 000:-/år på att reglering I är i kraft. Samtidigt förlorar emellertid person A 2 000:-/år på reglering II, 1 000:-/år på reglering III, ... samt 1 500:-/år på reglering LXI (utläst femtioelva). Om vi summerar A:s förluster på regleringarna

³ Den senare summan är troligen orealistiskt hög. Regleringsintressenterna har redan från början så stor kunskap om området att de sannolikt behöver mindre än 10 000:- för att skjuta angreppet på regleringen i sank.

⁴ Frågan om regleringsangriparen kan förvänta andra belöningar, t ex berömmelsen för att vara den som lyckades komma med det avgörande ordet med de förbättringar av karriärmöjligheterna som sådant kan föra med sig, tas i avsnitt 2. Jfr också Olson [1965/1971] och Olson [1982/1984].

II-LXI kommer vi kanske upp i en årlig förlust i storleksordningen 100 000:-. Om vi försöker nedkämpa regleringarna en efter en, kan vi räkna med att A framgångsrikt satsar på att försvara reglering nr I. När de övriga regleringarna skall attackeras, kan vi emellertid inte räkna med A:s framgångsrika engagemang. Var och en av regleringarna ter sig (som enskild företeelse) ganska oförarglig från A:s synpunkt. Dessutom är han/hon alltför okunnig för att inte göra mer skada än nytta vid en attack. Om vi däremot försöker att göra en samlad attack mot alla de LXI regleringarna, kan vi kanske räkna med att A är villig att ge upp sin årliga vinst från reglering nr I på 20 000:- mot att han/hon får vinsten på 100 000:-/år av att de övriga regleringarna avskaffas. På motsvarande sätt skulle sedan B fås att avstå från att försvara reglering nr II etc.

2 Politiska entreprenörer

Även samhällsfrågorna erbjuder en arena för entreprenörer. Patrick Engellau, Björn Gillberg och Jan Guillou är exempel på svenskar som agerat som sådana entreprenörer. Ralph Nader och Edward Kennedy i USA och Margaret Thatcher i Storbritannien är exempel utanför Sverige. Alla de här nämnda har "lyckats" i den meningen att de fått uppmärksamhet och genomslag i debatten, inkomster av sin entreprenörverksamhet samt saklig framgång vad gäller påverkan av utvecklingen i den riktning som de har strävat.

På samhällsarenan liksom inom mer ordinärt företagande finns det idégivare, vars förslag etc har "stulits" av andra, mer förslagna personer eller personer med mer fördelaktiga kontakter.⁵ Dessutom finns det givetvis liksom inom mer ordinär affärsverksamhet även på samhällsarenan en mängd entreprenörer som har misslyckats i den meningen att de inte fått uppmärksamhet och inte lyckats påverka samhällsutvecklingen. De flesta av dessa är glömda liksom alla de företagare som tidigt tvingats lämna sin arena. Vi har emellertid anledning att nämna den ganska stora skara svenskar som i decennier har angripit regleringarna på bostads- och byggmarknaderna men hittills inte haft framgång.⁶ Martha Derthick och Paul J Quirks studie liksom Benny Carlsons genomgång antyder här några möjligheter: För det första finns det skeden där en viss typ av entreprenörer på samhällsarenan är ute "i rätt tid" och då deras antagonister är "omoderna". Då får särskilt de som "kommer i ropet" och får gehör för sina idéer i sådana fall inte bara ideell framgång utan också privatekonomiska belöningar. Det senare sporrar eventuellt till ytterligare insatser. Det skapar under alla förhållanden – i högre eller lägre grad – materiella förutsättningar i form av ekonomiskt oberoende för mer omfattande engagemang. Framförallt torde emellertid sådana gynnsamma konjunkturen stimulera till efterföljd från människor som inte drivs av riktigt samma ideella engagemang men som förstärker att vända kappan efter vinden.⁷ För det andra finns det exempel på politiker, som av någon anledning har lyckats hamna i fokus och som har behov av att tjäna ytterligare "sporrar" på att driva någon fråga. Derthick & Quirk menar

⁵ Se text Derthick & Quirk [1985], p 76f.

⁶ Se kapitel II, avsnitt 1.

⁷ Jfr Derthick & Quirk [1985], pp 81–85.

uppenbarligen att Edward Kennedy vid mitten av 1970-talet av en av sina medarbetare förmåddes att välja avreglering som en sådan fråga.⁸

Skall vi med fatalism se på sådana här modeströmningar och på utvecklingen av möjligheter att plocka politiska poäng eller skall vi betrakta dem som påverkbara? Vad gäller modeströmningarna är jag inte kompetent att svara på frågan. Vad gäller möjligheterna att få fram "matnyttiga" idéer för framgångsrika politiker som vill nå ytterligare framgång, borde det inte vara svårare för avregleringsanhängare än för deras motståndare att göra sig gällande.⁹

3 Vad sker vid förändringar?

3.1 Vad är konkretiserbart innan något konkret har inträffat?

Antag att de svenska statsmakterna är i färd med att avskaffa hyresregleringen. Hur kommer denna förändrings konsekvenser att te sig för olika kategorier av medborgare? Vilka hot respektive löften ter sig begripliga?

I det valda exemplet skulle följande kunna tänkas bli följden:

a) Hyresgäster i särskilt centralt belägna lägenheter skulle få hyreshöjningar, om lägenheterna är belägna i närheten av lägenheter i sk allmännyttiga bostadsföretag. Detta gäller särskilt om dessa lägenheter blivit färdiga då pris- och kostnadsnivån varit lägre.

b) Hyresgäster i lägenheter i perifera lägen och med relativt sent byggår skulle rentav kunna förutse sänkta hyror.

c) Det skulle bli lättare att få tag på en hyreslägenhet.

d) Rörligheten på bostadsmarknaden skulle öka. Bostadsyta och bostadsläge skulle anpassa sig efter enskilda familjers utveckling vad avser antal barn, barnens ålder etc, efter var de boende arbetade etc. Denna rörlighet skulle leda till att vissa typer av lägenheter, som man idag anser det behövs särskilda insatser för att nyproducera, skulle bli lediga genom att nuvarande hyresgäster fann det fördelaktigt att byta bostad.

e) Utformningen av bostäderna skulle anpassas efter vad olika kvalitetsinslag kostade att åstadkomma i förhållande till hyresgästernas vilja att betala för just dessa kvalitetsinslag.

f) Det skulle bli tydligt att levnadsomkostnaderna i vissa regioner är högre än i andra och att detta i sin tur gör att "lika reallön för lika arbete" samtidigt kan innebära "olika nominallön för lika arbete". Därmed skulle marknadskrafternas fria fungerande kunna leda till att viss verksamhet i "överhettade" regioner flyttades till mindre överhettade regioner utan att särskilda arbetsgivaravgifter, byggavgifter, etableringskontrollåtgärder etc skulle behöva tillgripas.

g) Vissa funktionärer inom statliga och kommunala bostadsmyndigheter samt inom organisationer och företag inom bostadsområdet skulle inte längre efterfrågas i denna kapacitet. En del av dessa funktionärer skulle kunna arbeta inom privata förmedlingsföretag etc. Andra skulle få söka sig till andra sektorer än bostadssektorn.

⁸ Se Derthick & Quirk [1985], pp 40ff.

⁹ Se vidare i avsnitt 4, nedan.

Av ovanstående punkter skulle a) vara fullt konkret och begriplig för de berörda. Punkt g) skulle eventuellt te sig som mycket hotande för de direkt berörda. Skattebetalarna i gemen skulle inte inse att de offentliga utgifterna eventuellt skulle kunna bli mindre samt att resurser skulle frigöras för annan verksamhet inom samhällsekonomin. Det skulle vara utomordentligt svårt att få övriga punkter insedda. Nyhetsrapporteringen, särskilt i radio och TV är också sådan att uppmärksamheten skulle koncentreras på punkt a) och – vad gäller hotade jobb – punkt g).

Den selektiva koncentrationen på vissa av de tänkbara följderna av en specifik avreglering är – liksom i det exemplifierade fallet – sådan att hoten framstår som mer konkreta än löftena. Denna bild kan i sin tur påverkas av att vi i Sverige har en reglering även inom området radio/TV. En avreglering på det senare området skulle medge ökad pluralism inom etermedia. Detta i sin tur skulle kunna leda till att bilden av vad som skulle hända om man avskaffade hyresregleringen blev mer mångfasetterad än för närvarande. Om inte heller en ökad mångfald i mediautbudet skulle resultera i att den bild som förmedlades till allmänheten av avregleringars följder blev mer mångfasetterad, är det svårt att inse hur det skulle kunna bli annorlunda utan mycket hårdhänta ingrepp i yttrandefriheten.

3.2 *Vilka vinner/förlorar på kort och på lång sikt?*

Även i detta avsnitt är utgångspunkten att vinsterna av en avreglering är större än kostnaderna. Detta gäller redan på kort sikt men i ännu högre grad på lång sikt, då systemet hunnit anpassa sig till den nya situationen.

Det går ofta att distinkt urskilja vinnare och förlorar på kort sikt. Om hyresregleringen avskaffas är det lätt att peka ut de hyresgäster, som får högre boendekostnader, när de bor kvar i de bostäder, som de hade under regleringseran. På samma sätt går det lätt att peka ut de fastighetsägare, som får ökade hyresintäkter.

Många av förlorarna på kort sikt kan emellertid tillhöra vinnarna på längre sikt. Även de hyresgäster som skulle få högre boendekostnader om hyresregleringen avskaffades, om de bodde kvar i samma bostäder som under regleringseran, skulle ha fördel av att bostadsmarknaden fungerade bättre. För en del skulle sådana fördelar visa sig omedelbart. De hyresgäster som i regleringssituationen var låsta till bostäder, som inte passade familjestorlek, arbetsplatsens belägenhet etc, skulle i den nya situationen tämligen omgående kunna ändra sin bostadssituation. För dem som för tillfället hade en bra lösning på sin bostadssituation, skulle avregleringen innebära att framtida anpassningar till förändrad familjesituation etc blev lättare.

De stora vinnarna på kort sikt blir åtminstone inte lika stora vinnare på lång sikt. Fastighetsägare som hamnar i den situationen att deras bostadsföretag blir mer lysande affärer än företagerverksamhet i allmänhet, kan inte räkna med att denna situation skall bestå. Den marknad där de opererar blir nämligen ett intressant verksamhetsområde för andra företagare. När dessa kommer in och ökar utbudet, pressas prisnivån och vinsterna ned. I en del fall höjs också markpriserna. Det handlar främst om priserna på mark i centala lägen. I den

mån sådana prishöjningar blir påfallande, blir det emellertid lönsamt att utveckla transportsystem, typ Mälarbanan, för att på så sätt öka tillgången på sådan mark, som har mycket av centralt belägen marks egenskaper. Det blir också lönsamt att flytta viss verksamhet från centrala lägen. Det handlar här om sådan verksamhet, som är relativt oberoende av täta kontakter till service- och kunskapsföretag i centrala lägen.

Ovanstående exempel illustrerar att det blir avsevärt svårare att peka ut säkra förlorare och säkra stora vinnare på lång sikt av en enskild avreglering. Tyvärr är det också svårare att ge konkretion åt alla tänkbara anpassningar inom det nya systemets ram, som kan inträffa på längre sikt. Det kortsiktiga, däremot, har hög grad av konkretion. En folkomröstning om hyresregleringens eller någon annan reglerings avskaffande skulle därför sannolikt utfalla på ungefär samma sätt som folkomröstningen om höger- eller vänstertrafik 1955.

3.3 *Kan någon sägas ha rätt till de förmögenhetsvärden som en reglering ger upphov till?*

Eftersom det nästan varje gång då en enskild reglering avskaffas finns förlorare, åtminstone på kort sikt, ger regleringar ofta upphov till förmögenhetsvärden. Innehavaren av tomtmark, som får bebyggas, inom ett skärgårdsområde, där det till större delen råder nybyggnadsförbud, är ägare till något, som kan säljas till ett mycket högt pris. Om det fattades ett politiskt beslut med innebörden att nybyggnadsförbudet skulle avskaffas, skulle detta innebära att utbudet på skärgårdsmark med byggrätt ökade. Detta skulle leda till att prisnivån på mark med byggrätt sänktes. Om vår tänkte innehavare nyligen hade förvärvat sin tomt för 1 million kr och den genom utökningen av byggrätterna skulle få ett marknadspris på 500 000 kr, skulle han/hon alltså göra en kapitalförlust på 500 000 kr beroende på att de förutsättningar som gällde vid tomtköpet plötsligt har ändrats.

Det har i olika sammanhang talats om "fasta spelregler" som en förutsättning för ett rationellt framtidsinriktat, utvecklingsfrämjande handlande i det ekonomiska livet.¹⁰ Vad man tänker på i dessa sammanhang är att det inte plötsligt skall införas någon ny reglering eller ny skatt, som medför att förutsättningarna då utvecklingsinsatsen inleddes helt ändras till nackdel för den som tog initiativ, risker m m. Skall vi anse att kravet på "fasta spelregler" även innebär att regleringar som medför särskilda förmögenhetsvärden inte får ändras alltför plötsligt? Skulle den som köper mark med byggrätt inom ett skärgårdsområde, där det huvudsakligen råder nybyggnadsförbud, ha rätt till trygghet mot att värdet på den förvärvade marken inte plötsligt minskar till följd av att nybyggnadsförbud upphör? Skall den, som nyligen byggt eller förvärvat ett hotell med beräkningen att det går att få ut 1000:- per övernattningsfrån resande på tjänsteförrättning, ha garanti mot att det skattefria nattraaktamentet för den som inte har styrkta övernattningskostnader inte plötsligt höjs från 55:-/natt till 600:-/natt?¹¹ Skall den som köpt en restaurang med utskänkingsrättigheter i

¹⁰ Se t ex DsJu 1979:1, sid 128f.

¹¹ Jfr Wibe [1988].

en kommun där restaurangen ifråga är praktiskt taget ensam om sådana rättigheter vara garanterad att inte plötsligt även konkurrenterna får tillstånd till utskänkning?

Det finns åtminstone två utgångspunkter att välja, när man besvarar ovanstående frågor. Den ena utgångspunkten är att vi skall ha ett ekonomiskt system, som är så effektivt som möjligt. Den andra utgångspunkten är att det gäller att finna sådana "metaregler", dvs allmänna principer, som kan vinna allmän anslutning. Med den andra utgångspunkten handlar det alltså om att försöka finna ett svar i Public Choice-skolans anda.

Med utgångspunkten att vi skall använda resurserna så effektivt som möjligt, är det åtminstone två "underprinciper" som vi först skall driva så långt som möjligt och — när det sedan inte längre går att undvika — kompromissa mellan. Den ena underprincipen är att vi skall ha spelregler (incitament) som leder till att resurser används så effektivt som möjligt. Det handlar om att få "rätt man på rätt plats" etc. Den andra underprincipen är att vi skall ha sådana "tävlingsarrangemang" att de som är duktigast på att organisera resursanvändning lyckas bäst i att nå de positioner där de får mest att säga till om, när resursernas användning skall organiseras. Det handlar alltså om att ha sådana tävlingsarrangemang som säkrar att den framsynta och på andra sätt skicklige organisatören blir den mediokres chef och inte tvärtom, att det är de företag som använder resurserna på ett sådant sätt att vi får stor välfärd blir mer lönsamma än de företag som ger oss liten välfärd och inte tvärt om etc.

Det är klart att en avreglering innebär att vi når längre, vad gäller den första underprincipen. Är det lika självklart att vi med plötsliga avregleringar får resultatet att den skicklige organisatören blir den mediokres chef etc? Låt oss tänka oss exemplet med investeraren som bygger ett nytt hotell med beräkningen att det går att få ut 1000:-/övernattnings för tjänstemän på tjänsteresa. Det föresvävar överhuvud taget inte investeraren att denna marknadssituation kan förklaras med att man skattemässigt och i det statliga resereglementet behandlar styrkta kostnader för övernattnings på ett helt annat sätt än övernattnings med egna, kostnadsbesparande lösningar. Ännu mindre föresvävar det investeraren att sådana regler kan ändras. Investeraren är helt utan historiskt perspektiv. Om han/hon hade detta skulle han/hon veta att samma traktamentsbelopp gällde för flera decennier sedan, då det fortfarande var möjligt att hitta ett rum för resande för 30:-/övernattnings och att därmed spara 25:-/övernattnings för aktieköp, presenter till anhöriga etc. Om man i det här fallet rycker undan förutsättningen för investeringen genom att höja nattractamentet, blir det alltså en person med begränsad fantasi och utan historiskt perspektiv som förlorar inflytande över hur ekonomins knappa resurser skall användas. Rent allmänt bör vi kunna säga att vi sannolikt inte har fått de dugligast möjliga krafterna till ledande positioner inom vårt ekonomiska liv, om deras beslut leder till oväntade företagsekonomiska förluster genom att vi i olika hänseenden börjar föra en liberalare politik och tex avreglerar. I så fall skulle en avreglering fungera som något av ett "reningsbad" där endast de, som avstod från att basera sina affärsidéer på att regleringssamhället skulle bestå, fick behålla sitt inflytande.

Den andra utgångspunkten är att det skall gå att nå en mycket bred — helst fullständig — enighet om de principer som skall gälla. Det är ju helt klart att

sådan enighet sällan kan nås vad gäller isolerade beslut om specifika avregleringar. Frågan bör istället ställas på följande sätt (för fallet med personen, som nyss investerat i ett nytt hotell): Är det förenligt med mina intressen att säga ja till ett regelsystem, där det blir möjligt att höja nattractamentet till 600:-/natt (och sedan låta traktamentet justeras med konsumentprisindex) och samtidigt möjligt att avskaffa ett antal andra regleringar, när alternativet är att ingen av de olika regleringar som idag finns skall få avskaffas? Om man ställer frågan på detta sätt, med modifieringar i formulering alltefter vilken person det handlar om, skulle man sannolikt inte få hundraprocentig anslutning till att avreglering skulle tillåtas. Med största säkerhet skulle majoriteten emellertid bli mycket kvalificerad.

4 När har det gått att bryta "järntrianglar"? Den amerikanska avregleringsvågen som exempel

Den amerikanska avregleringsvågen behandlas ingående av Benny Carlson.¹² I sin skrift behandlar han bl a frågan om avregleringsvågens orsaker. På denna punkt omfattar hans sammanfattning ett antal sidor. Här skall några viktiga punkter från denna sammanfattning nämnas och kommenteras. Carlssons olika punkter skulle kunna grupperas i några undergrupper, nämligen

- 1) orsaker som har att göra med teknikens utveckling, utvecklingen av alternativ utanför regleringsramarna, av svarta marknader etc,
- 2) demonstrationseffekter, t ex liberala förhållanden i någon delstat, som visar hur en alternativ ordning kan fungera,
- 3) resultat av akademisk forskning, ett ökat inslag av välutbildade ekonomer inom offentlig förvaltning däri inbegripet regleringsbyråkrati, insatser inom opinionsbildande "tankesmedjor" som populariserat och fört ut forskningsresultat samt
- 4) en långsiktig försvagning av amerikansk arbetarrörelse.

Benny Carlson sammanfattar dessutom förklaringarna till att avregleringarna kom i en "våg", dvs att ett stort antal avregleringar inträffade under kort tid. Även dessa förklaringar kan grupperas.

Den första, i) skulle kunna beskrivas som att en "utmognad" av processer nämnda i grupp 1) ovan inträffade på en mängd områden under kort tid. Benny Carlson beskriver detta som att en rad långsamma förändringar skett parallellt på olika marknader och underminerat hela regleringssystemet. Till denna grupp kan man också räkna att den snabba utvecklingen inom datatekniken fått omvälvande konsekvenser. Till den här gruppen av förklaringar kan också nämnas inflationen, som bröt ned industrins motstånd mot avreglering, eftersom regleringsorganens prishöjningar släpade efter industrins kostnadsökningar. Samtidigt skapade inflationen utbredd oro för kostnadsdrivande regleringar. (Här finns något av en parallell på svensk botten: Inflationen runt 1980 och det

¹² Carlson [1990].

samtidigt stora statliga budgetunderskottet ledde till att en stor del av reglerings-systemet på penning- och kreditmarknaden bröts sönder.¹³)

Den andra gruppen av förklaringar, ii) betecknar Benny Carlson som "domineffekter" av inledande avregleringar på andra regleringsområden. Demonstrationseffekter som nämns som punkt 2) ovan kommer alltså som kedjereaktioner. Till grupp ii) kan också räknas förhållandet att avreglering omedelbart resulterar i ökad konkurrens och snabba vinster för konsumenterna medan (monopol)problemen visar sig först på lång sikt. Hit kan också räknas förhållandet att en avreglering är en självgenererande process, eftersom vinnarna blir starkare och förlorarna svagare under processens gång. (Detta är omvändningen av resonemanget i kapitel VI, avsnitt 6.3, ovan.) Avreglering kan också bli en självgenererande process enligt satsen "avregleringar föder avregleringar" som är en direkt omvändning av satsen "regleringar föder nya regleringar". Likaväl som en reglering för att kunna fungera utan "kryphål" förutsätter följdregleringar, måste en avreglering på ett område följas av en återgång till liberal marknadshushållning inom andra områden, som har beröring med det nu avreglerade området. Till denna grupp av förklaringar kan också räknas att det uppstod en konkurrens inom såväl det republikanska som demokratiska partiet, mellan partierna, mellan statsmakterna och regleringsorganen och inom regleringsorganen, när det gällde att utnyttja avregleringsströmningarna. I och med att verkan för avreglering snarare än vaktslående om regleringsprinciper gagnade personlig karriär, uppstod det konkurrens om att "segla fortast med hjälp av de nya vindarna". Att det ungefär samtidigt blev opportunt inom såväl det demokratiska som det republikanska partiet att förespråka avreglering har delvis skilda förklaringar. Republikanska, näringslivsorienterade strömningar råka de flyta samman med demokratiska, konsumentorienterade strömningar.

En tredje grupp av förklaringar, iii) har att göra med regleringsintressenternas motstånd mot avreglering. De har under lång tid framgångsrikt lyckats avvärja attacker från sådana som velat avreglera. Vid en samlad attack från vissa "politiska entreprenörer" (typ Kennedy, Nader och Reagan) har dessa lyckats åstadkomma en kraftsamling vad gäller att samla belägg för regleringars skadeverkningar och med hjälp av dessa belägg mobiliserat opinionen och på så sätt gjort det möjligt att slå en bräscher i regleringsmuren.

Här blir den fjärde gruppen av förklaringar, iv) en "restgrupp" med något blandad sammansättning. Utvecklingen av teorin om "capture" och "contestable markets" vände upp och ned på den invanda uppfattningen om regleringarnas funktioner och konkurrensens möjligheter, (Denna förklaring skulle också kunna falla in under 3) ovan.) Därutöver pekar Carlson på att den dåliga produktivitetens utvecklingen skapade oro för att regleringarna hämmade innovationer, effektivitet och tillväxt samt att det inte fanns några andra "enkla" lösningar på problemen i sikte.

Benny Carlson påpekar det vanskliga i att betrakta den senaste vägen av avregleringar isolerat. Han påpekar att det historiskt har funnits regleringsvågor och avregleringsvågor. En förklaring som han anför till denna vågrörelse är att balansen mellan å ena sidan falanger med en individualistisk och marknadsin-

¹³ Se tex Heikensten & Viotti [1985] och Jonung [1986].

riktad ideologi och å andra sidan falanger med kollektivistisk och interventionistisk inriktning skiftar över tiden. "Här finns en våg, som är i ständig rörelse allteftersom falangerna ändrar strategier efter sina egna och motståndarnas erfarenheter och misstag, efter förändringarna i verklighetsunderlaget och allteftersom 'den allmänna opinionen' förflyttar sin tyngd från den ena till den 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".¹⁴

Benny Carlsons sammanfattning på den här punkten av de amerikanska erfarenheterna ger några fingervisningar till dem, som vill lyckas med den politiska bedriften att genomföra en avreglering:

- 1) Satsa på bred, väl genomarbetad information om det avreglerade samhällets möjligheter.
- 2) Plocka inte ut och attackera regleringarna en efter en utan satsa istället på att i ett sammanhang avskaffa många regleringar.¹⁵
- 3) Utnyttja på olika sätt förhållandet att det nu är lägligt, opportunt etc att avreglera.

¹⁴ Carlson [1990], sid 123f.

¹⁵ Det resonemang som fördes i början av detta kapitel (avsnitt 1) pekade också på att det är lättare att få grupper som är intresserade av vissa regleringars bestående att avstå från att försvara dessa, om man samtidigt avreglerar på många områden. Nils-Eric Sandberg har (i Sandberg [1988]) förordat motsvarande strategi vad gäller hela komplexet av regleringar inom bostadsområdet (hyresreglering, byggnormer, regler för bostadsfinansiering etc). Stefan Hedlund har (i Hedlund [1987] och [1989]) förordat en genomgripande, snabb förändring av det sovjetiska ekonomiska systemet och uttalat allvarliga farhågor för att perestrojkan i den (alltför långsamma) takt som man har försökt genomföra den i Sovjetunionen skall komma att misslyckas.

Det finns också anledning att här återknyta till kapitel III, avsnitt 2.2.3: En viss reglering kan ha varit föranledd av att den offentliga makten i andra avseenden har ingripit i marknadernas sätt att fungera. Om man då tar bort denna reglering isolerat, kanske man drabbas av just de olägenheter som de övriga ingreppen hotade att medföra. I den mån man vill avreglera återstår då att antingen samtidigt genomföra en större mängd avregleringar eller också komplettera avregleringen med någon annan åtgärd, som kan träda i regleringens ställe för att undanröja olägenheten.

Referenser

- Akerlof, G A [1970], "The Market for "Lemons": Quality, Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXXIV, No. 3 (August), s 488–500.
- Albinsson, G [1972], "Företagens ramar - Hur går det med handlingsfriheten?" i Albinsson, G m fl, *Blandekonomi på villovägar*, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm.
- Alchian, A A [1950/1958], "Uncertainty Evolution and Economic Theory", *Journal of Political Economy*, Vol. LVIII (1950), s 211–221, omtryckt i American Economic Association, *Articles on Economics, Volume VIII: Readings in Industrial Organization and Public Policy*, Irwin, Homewood/Ill. 1958.
- Allen, F [1984], "Reputation and Product Quality", *Rand Journal of Economics*, Vol. 15, No. 3 (Autumn), s 311–327.
- Arrow, K J [1962/1971], "Economics, Welfare and the Allocation of Resources for Invention", in *The Rate of Inventive Activity: Economic and Social Factors*, National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, Princeton/N J 1962, omtryckt i Lamberton, D M (ed), *Economics of Information and Knowledge*, Penguin Modern Economics Readings, Hammondsworth, Baltimore & Ringwood, s 160–186.
- Averch, H and Johnson, L L [1962], "Behavior of the Firm under Regulatory Constraint", *American Economic Review*, Vol. LII, s 1052–1069.
- Axell, B [1974], "Price Dispersion and Information - An Adaptive Sequential Search Model", *Swedish Journal of Economics*, Vol. 76, s 77–103.
- [1977], "Search Market Equilibrium", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 79, s 20–40.
- [1979], "Inflation och resursutnyttjande" i Axell, B m fl, *Utrikeshandel, inflation och arbetsmarknad*. Specialstudier för IUI:s långtidsbedömning 1979, Del I, Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- [1985], *Kan inflation förbjudas? Om fri eller reglerad pris- och lönebildning*, Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- [1989], Regulations in Search Markets, paper prepared for IUI s 50th Anniversary Symposium, November 15–17, 1989, Working paper No. 236, Industriens Utredningsinstitut, December.
- Axelrod, R [1984/1987], *Från konflikt till samverkan*, SNS förlag, Stockholm 1987, (amerikanska originalet, New York 1984).
- Bailey, E E [1973], *Economic Theory of Regulatory Constraint*, Lexington Books, Lexington/Mass.
- [1986], "Price and Productivity Change Following Deregulation. The U S Experience", *Economic Journal* Vol. 96, No. 1 (March), s 1–7.
- Baumol, W J [1972], "On Taxation and the Control of Externalities", *American Economic Review*, Vol. LXII, No. 3, s 307–322.
- [1982], "Contestable Markets: An Uprising Theory of Industry Structure", *American Economic Review*, Vol. LXXII, No. 1 (March), s 1–15.
- , Panzar, J C and Willig, R D [1982], *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*, Harcourt Brace Jovanovic, San Diego/Cal.
- Becker, G S [1983], "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. XCVII, No. 3 (August), s 371–400.
- [1985], "Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs", *Journal of Public Economics*, Vol. 28, s 329–247.
- Benzel, R, Lindbeck, A och Ståhl, I [1963], *Bostadsbristen. En studie av prisbildningen på bostadsmarknaden*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Björklund, A [1984/1989], "Varför arbetsmarknadspolitik?", *Ekonomisk debatt*, årgång 12 (1984), nr 4, sid 230–240, omtryckt i Björklund, A och Wadensjö, E (red).

- Arbetsmarknadsekonomi*, Ekonomi under debatt, SNS förlag, Stockholm 1989, s 51–61.
- Blinder, A S [1979], *Economic Policy and the Great Stagflation*, Academic Press, New York.
- Bohlin, O, Meyerson, P M och Ståhl, I [1984], *Makten över maten*, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm.
- Bohm, P [1982], "Vad vet vi om effekterna av regleringar?", *Ekonomisk debatt*, årgång 10, nr 1, s 16–25.
- Borgenhammar, E [1988], "Kan sjukvården avregleras?" i Normann G (red), *Prissätt, avreglera, privatisera. En debattbok om den offentliga sektorn*, Industriförbundets förlag, Stockholm
- Brennan, G and Buchanan, J M [1985], *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, New York and Sydney.
- Brunfelter, U och Ekegren, B [1979], *Nya vägar i samhällsplaneringen. En skrift om byggnadsrätt och markanvändning*, Timbro, Stockholm.
- Bruzelius, N [1988], *Behövs en ny luftfartspolitik? En ekonomisk analys av flygtrafikens regleringar*, Industriförbundets förlag, Stockholm.
- Burdett, K and Judd, K L [1983], "Equilibrium Price Dispersion", *Econometrica*, Vol. 51, No. 4 (July), s 955–969.
- Bångman, G och Hultcrantz, L [1984], "Jordpolitiken - ett hinder för rationellt skogsbruk", *Ekonomisk debatt*, årgång 12, nr 7, s 451–460.
- Calmfors, L [1985], "Valutaregleringen kan avvecklas", *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalsskrift*, årgång 14, nr 4, s 88–93.
- [1986], "Valutaregleringen och Valutakommittén" (ledare), *Ekonomisk debatt*, årgång 14, nr 1, s 2–4.
- Carlson, Benny [1986], *Svenska regleringar under 200 år. En svepande översikt*, Meddelande från Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds Universitet, nr 43.
- [1990], *Den amerikanska avregleringsvägen*, SNS Förlag, Stockholm
- Carlsson, Bo och Sundström, Å [1973], *Den svenska importen av industrivaror från låglöneländer*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Chydenius, A [1765/1929], *Den nationale winsten. Wördsamt öfwerlemnad til Riksens Höglofliga Ständer af en deras ledamot*. Anonymt utgiven Hos Lars Salvius, Stockholm 1765, nyutgiven på Kooperativa Förbundets Förlag, Stockholm 1929.
- Coase, R H, [1960], "The Problem of Social Costs", *Journal of Law and Economics*, Vol. III, No. 1, s 1–44.
- Dahmén, E [1950], *Svensk industriell företagarverksamhet. Kausalanalys av den industriella utvecklingen 1919–1939*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- [1968], *Sätt pris på miljön. Samhällsekonomiska argument i miljöpolitiken*, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm.
- [1988], *Den ekonomiska tillväxtens förutsättningar. Återblick och framtidsperspektiv. Exemplet Sverige*, Ekonomifakta, Stockholm.
- Demsetz, H [1969/1971], "Information and Efficiency: Another Viewpoint", *Journal of Law and Economics* Vol. XII, No. 1, s 1–22, omtryckt i Lamberton, D M (ed), *Economics of Information and Knowledge*, Penguin Modern Economics Readings, Hammondsworth, Baltimore & Ringwood, s 160–186.
- Derthick, M and Quirk, P J [1985], *The Politics of Deregulation*, Brookings, Washington DC.
- Ds Fi 1986: 15: *Regleringar och teknisk utveckling. Rapport till expertgruppen i offentlig ekonomi*, Liber/Allmänna förlaget, Stockholm.
- Ds Ju 1979: 1: *Vägar till ökad välfärd. Betänkande av särskilda näringspolitiska delegationen*, Liber/Allmänna förlaget, Stockholm.
- Du Rietz, G 1975, *Etablering, nedläggning och tillväxt i Sverige 1959–1970*, Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- [1980], *Företagsetablering i Sverige under efterkrigstiden*, Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell International, Stockholm.

- Eliasson, G [1967a], *Industrifinansieringen perioden 1950–70*, Industriens Utredningsinstitut, Småtryck nr 39 (Särtryck ur SOU 1967: 6)
- [1967b], *Kreditmarknaden och industrins investeringar. En ekonometrisk studie av företagens kortsiktiga investeringsbeteende*, Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- [1985], "Skatteklar, inflation och fördelning" i Eliasson, G m fl, *Att rätt värdera 90-talet. IUs långtidsbedömning 1985*, Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell International, Stockholm, s 377–411.
- [1986], "A note: On the Stability of Economic Organizational Forms and the Importance of Human Capital. A Proposition about the Endogenous, Market Induced Disintegration of the Non-Market Sector" in Day, R and Eliasson, G (eds), *The Dynamics of Market Economies*, Industriens Utredningsinstitut/North Holland, Amsterdam, New York and Oxford, s 454–467.
- [1987], *Technological Competition and Trade in the Experimentally Organized Economy*. Research Report No 32, Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- [1988], "Shumpeterian Innovation: Market Structure and the Stability of Industrial Growth" in Hanush (ed), *Evolutionary Economics: Application of Shumpeter's Ideas*, Cambridge University Press, Cambridge.
- [1990a], "The Firm as a Competent Team", *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 13, No. 3, s 275–298.
- [1990b], *Deregulation, Innovative Entry and Structural Diversity as a Source of Stable and Rapid Economic Growth*. Working Paper No 262, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Engellau, P [1981], *4 åtgärder för att spara inom den offentliga sektorn*, Debattserien Nr 8, Sveriges Industriförbund, Stockholm.
- [1982], *Strategier för decentralisering. Att effektivisera offentlig förvaltning*, Publica/Liber förlag, Stockholm.
- Englund, P Hörngren, L och Viotti, S [1986], "Penningpolitiken och den nya dagsläne-marknaden", *Ekonomisk debatt*, årgång 14, nr 1, s 5–8.
- Englund, P och Persson, M [1986], "Problem och möjligheter inom bostadspolitiken", *Ekonomisk debatt*, årgång 14, nr 2, s 101–107.
- Facht, J [1976], *Emission Control Costs in Swedish Industry. An Empirical Study of the Iron & Steel and Pulp & Paper Industries*, Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell International, Uppsala.
- Farell, J and Saloner, G [1985], "Standardization, Compatibility and Innovation", *Rand Journal of Economics*, Vol. 16, No. 1, s 70–83.
- [1986], "Installed Base and Compatibility: Innovation, Product Preannouncements, and Predation", *American Economic Review*, Vol. LXXVI, No. 5, s 940–955.
- [1988], "Coordination through Committees and Markets", *Rand Journal of Economics*, Vol. 19, No. 2, s 235–251.
- Fenn, P and Veljanovski, C G [1988], "A Positive Economic Theory of Regulatory Enforcement", *Economic Journal*, Vol. 98, No. 3 (December), s 1055–1070.
- Friedman, M [1953], "The Methodology of Positive Economics" in *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago.
- Granstrand, O [1986], "A note: On Measuring and Modelling Innovative New Entry in Swedish Industry", in Day, R. and Eliasson, G (eds), *The Dynamics of Market Economies*, Industriens Utredningsinstitut/North Holland, Amsterdam, New York and Oxford, s 295–310.
- Guldbrandsen, O och Lindbeck, A [1966], *Jordbrukspolitikens mål och medel*. Småtryck nr 36, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- [1969], *Jordbruksnäringens ekonomi*, Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Hansen, B [1955], *Finanspolitikens ekonomiska teori*. (Penningvärdeundersökningen: Del II), Statens Offentliga Utredningar 1955: 65, Uppsala (även utgiven på Studentlitteratur, Lund 1963).

- Hansson, I [1983], "Inflation and Price Controls in Sweden", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 85, s 415–423.
- Hause, J C and Du Rietz, G [1984], "Entry, Industry Growth, and the Microdynamics of Industry Supply", *Journal of Political Economy*, Vol. XCII, No. 4 (August), s 733–757.
- Hayek, F v [1973], *Law, Legislation and Liberty*, University of Chicago Press/Routledge & Kegan Paul, Chicago/London.
- Heckscher, E F [19511224], "Det moderna industrisamhällets uppkomst", *Dagens Nyheter*.
- [19521122], "Recept på bostadsbrist", *Dagens Nyheter*.
- [19521126], "Recept på bostadstillgång", *Dagens Nyheter*.
- [1953, I], *Merkantilismen*. Första delen. Andra, reviderade upplagan, Norstedt & Söners förlag, Stockholm.
- [1953, II], *Merkantilismen*. Senare delen. Andra, reviderade upplagan, Norstedt & Söners förlag, Stockholm.
- Hedlund, S [1987], "Gorbatjovs ofullbordade", *Ekonomisk debatt*, årgång 15, nr 2, s 93–100.
- [1989], "Gorbatjovs fullbordade", *Ekonomisk debatt*, årgång 17, nr 1, s 12–22.
- Heikensten, L och Viotti, S [1985], "Statsskuldspolitiken - utveckling och problem", *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalsskrift*, årgång 14, nr 1, s 11–24.
- Henrekson, M [1987], "Valutaregleringen och den liberaliserade terminshandeln", *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalsskrift*, årgång 16, nr 4, s 100–105.
- [1988a], "Riksbankspolitiken", *Ekonomisk debatt*, årgång 16, nr 5, s 349–357.
- [1988b], *Räntebildningen i Sverige*. SNS Förlag, Stockholm.
- Hirschman, A O [1970], *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hultcrantz, L [1982], *Skog för nutid och framtid*. Ekonomiska Forskningsinstitutet, Stockholm.
- [1983], "Skogsvårdspolitiken", *Ekonomisk debatt*, årgång 11, nr 3, s 173–181.
- Hutchison, T W [1983], *The Politics and Philosophy of Economics: Marxians, Keynesians and Austrians*, Basil Blackwell, Oxford.
- Höglund, B under medverkan av Wadensjö, E [1988], *Spelet om resurserna i den svenska blandekonomin*, Andra reviderade upplagan, Dialogos, Lund.
- Höök, E [1962], *Den offentliga sektorns expansion. En studie av de offentliga civila utgifternas utveckling åren 1913–1958*. Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell, Uppsala.
- Jakobsson, U (red) [1985], *Arbetslöshetsfällan. Strukturproblem och utvecklingsmöjligheter i den svenska ekonomin*, SAF-förlaget, Stockholm.
- Johansson, A [1949], "Bostadsbristens orsaker", *Balans*, Årgång 1, sid 121–127.
- [1963], "Bostadsbrist och hyresreglering", *Att bo*, Årgång 13, sid 54–67.
- Jonung, L [1984], *Prisregleringarna, företagen och förhandlingsekonomin*, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm.
- [1986], "Den finansiella avregleringen i Sverige", *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalsskrift*, årgång 15, nr 4, s 110–119.
- Joskow, P J and Rose, N L [1989], "The Effects of Economic Regulation", in Schmalensee, R and Willig, R D, *Handbook of Industrial Organization*, Volume II, Elsevier Science Publishers BV, Amsterdam.
- Jovanovich, B and Lach, S [1989], "Entry, Exit, and Diffusion with Learning by Doing", *American Economic Review*, Vol. LXXIX, No. 4 (September), s 690–699.
- Kay, J and Vickers, J [1988], "Regulatory Reform in Britain", *Economic Policy* Vol. 3, No. 2 (October), s 286–351.
- Keeler, T E [1984], "Theories of Regulation and the Deregulation Movement", *Public Choice*, Vol. 44.
- Lancaster, K [1966], "A New Approach to Consumer Theory", *Journal of Political Economy*, Vol. LXXIV, s 132–137.

- Lewin, L [1988], *Det gemensamma bästa. Om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*, Carlsson Bokförlag, Stockholm.
- Lindbeck, A [1972a], "Centralisering kontra decentralisering" i Albinsson m fl, *Blandekonomi på villovägar*, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm.
- [1972b], *Hyreskontroll och bostadsmarknad*, Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell, Stockholm/Uppsala.
- [1986], *Hur mycket politik tål ekonomin? Höskattsamhällets problem*, Bonniers, Stockholm.
- Lindström, B [19661118], "Legalisera svart handel med lägenhet!", *Ekonomen*, s 1–9.
- [1977], "Tankar om priskontroll" i *Erfarenheter av blandekonomin. Uppsatser och diskussioner vid Dahménsymposiet om den svenska blandekonomin, Saltsjöbaden 18–19 oktober 1976*, Skandinaviska Enskilda Banken/Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- [1979], "Värderingar och verklighetsuppfattning", *Ekonomisk debatt*, årgång 7, nr 3, s 225.
- [1989], "Vad kostar regleringen av flyget?", *Ekonomisk debatt*, årgång 17, nr 1, s 44–47.
- Lipsey, R G, and Lancaster, K [1956], "The General Theory of the Second Best", *Review of Economic Studies*, October 1956, s 11–32.
- Lundberg, E [1953], *Konjunkturer och ekonomisk politik. Utveckling och debatt sedan första världskriget*, Konjunkturinstitutet/Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm.
- och Wibble, A [1970], "'Nymerkantilism' och selektiv ekonomisk politik" i Lundberg, E och Backelin, T (red), *Ekonomisk politik i förvandling*, Ekonomiska Forskningsinstitutet/P A Norstedt & Söners förlag, Stockholm, s 1–28.
- Lundberg, L [1976], *Handelshinder och handelspolitik. Studier av verkningar på svensk ekonomi*, Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- Lundell, J [1846], *Om hantverksskrån, näringsfrihet och arbetets organisation*. Hos förläggaren, bokhandlaren CWK Gleerup (Tryckt uti Berlingska tryckeriet), Lund.
- Lytikens, C H [1988], "Gungorna och karusellen - svenska regleringars fördelningseffekter", *Ekonomisk debatt*, årgång 16, nr 4, s 274–284.
- Magnusson, D [1980], "Inlärld hjälplöshet - välfärd på gott och ont", *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalsskrift*, årgång 9, nr 3–4, s 63–69.
- March, J G and Simon, H A [1958], *Organizations*. Wiley, New York.
- McLean, I [1987], *Public Choice. An Introduction*, Basil Blackwell, Oxford and New York.
- Myhrman, J [1972], "Inflation och arbetslöshet", *Kooperatören*, nr 1, s 46–49.
- , Petrén, G och Strömholm, S [1987], *Marknadsekonomin rättsliga grundvalar*, (SAF-kongressen 1987), Timbro, Stockholm.
- Mäler, K-G [1984], "Nya ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken", *Ekonomisk debatt*, årgång 12, nr 7, s 442–450.
- Noll, R [1989], "The Politics of Regulation" in Schmalensee, R and Willig, R D (eds), *Handbook of Industrial Organization*, Volume II, Elsevier Science Publishers BV, Amsterdam.
- Okun, A M [1975], "Inflation, Its Mechanic and Welfare Costs", *Brookings Papers on Economic Activity*, s 351–401.
- Olson, M [1965/1971], *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge/Massachusetts. (1971: 2nd ed.)
- [1982/1984], *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven. (Svensk översättning: *Nationernas uppgång och fall — ekonomisk tillväxt, stagflation och samhällets förkalkning*, Ratio, Stockholm 1984.)
- Oxelheim, L [1988], *Finansiell integration - en studie av den svenska marknadens internationella beroende*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.

- Pelikan, P [1989], "Evolution, Economic Competence, and the Market for Corporate Control", *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol 12, p 279–303.
- Pelzman, S [1976], "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, Vol. XIX, No. 2 (August), s 211–240.
- Persson, I [1974], "Arbetsmarknadsinformation och arbetsförmedling", i SOU 1974: 29, *Att utvärdera arbetsmarknadspolitiken*, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Persson, M [1978], "Nils-Eric Sandberg — Ingemar Ståhl: Svensk bostadspolitik" (recension), *Ekonomisk debatt*, årgång 6, nr 5, s 355–357.
- Pertschuk, M [1982], *Revolt Against Regulation: The Rise and Pause of the Consumer Movement*. University of California Press, Berkely.
- Petersson, O [1989], *Maktens nätverk. En undersökning av regeringskansliets kontakter*, Carlssons, Stockholm.
- Rydenfelt, S [1949a], "Bostadsnödens orsaker", *Balans*, årgång 1, s 75–85.
- [1949b], "Bostadsnödens orsaker. Replik till Alf Johansson", *Balans*, årgång 1, s 230–233.
- [1950a], *Den svenska bostadskrisen*, Natur och Kultur, Stockholm.
- [1950b], "Kan vi bygga oss ur bostadskrisen?", *Balans*, årgång 2, s 257–265.
- [1952a], *De bostadslösa och samhället*. Natur och Kultur, Stockholm.
- [1952b], *Bostadsnöden och hyresregleringen*, Samhällsdebatten, Nummer 2, Byrån för ekonomisk information, Stockholm.
- [1978], "Ekonomiska mirakelperioder", *Ekonomisk debatt*, årgång 6, nr 5, s 324–332.
- SAF 1989: Stencilmaterial: Utkast till kapitel 6: "Effektivare arbetsförmedling" och Bilaga 3 (av Jan Herin): "En alternativ arbetsmarknadspolitik".
- Salop, S C and Stiglitz, J E [1977], "Bargains and Ripoffs: A Model of Monopolistically Competitive Price Dispersion", *Review of Economic Studies*, Vol. 44, s 493–510.
- Salter, W E G [1960/1966/1969], *Productivity and Technical Change*, Second edition, Paperback, Cambridge University Press, Cambridge 1969. (Hardback, 1966. First edition, 1960.)
- Sandberg, N-E [1988], "Reglerad bostadspolitik" i Normann, G (red), *Prissätt, avreglera, privatisera. En debattbok om den offentliga sektorn*, Industriförbundets förlag, Stockholm, s 23–51.
- och Ståhl, I, [1976], *Svensk bostadspolitik*. Prisma, Stockholm.
- Sandelin, B [1987], "Ekonomporträttet: Samuel von Pufendorf", *Ekonomisk debatt*, årgång 15, nr 7, s 573–578.
- och Södersten, B [1978a], *Betalt för att bo*. Rabén & Sjögren, Stockholm.
- [1978b], "Hur stora är villavinsterna?", *Ekonomisk debatt*, årgång 6, nr 7, s 535.
- Schager, N H [1987], *Unemployment, Vacancy Durations and Wage Increases: Application of Markov Processes to Labour Market Dynamics*. Research Report No. 29, Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- Schumpeter J A [1912/1934], *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*, Harvard University Press, Cambridge/Mass 1934. (Tyska originalet, *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*, Dunker und Humblot, Jena 1912.)
- [1943/1987], *Capitalism, Socialism and Democracy*, Unwin Paperback, Boston and Sydney 1987. (Original edition 1943.)
- [1954], *History of Economic Analysis*. (Edited from manuscript by Elisabeth Boody Schumpeter), Oxford University Press, New York.
- Shepherd, W G [1984], "Contestability vs Competition", *American Economic Review*, Vol. LXXIV, s 572–587.
- SIB [1989]: *Bostadsmarknaden under 1990-talet*. Bilaga 15 till LU 90, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Siven, C-H [1974], "Arbetslösheten och den nya arbetsmarknadsteorin", *Ekonomisk debatt*, årgång 2, nr 1, s. 29–38.
- Skogh, G [1982], *Marknadens villkor. Normer, köprätt, konsumenträtt samt etablerings- och produktkontroll i samhällsekonomisk belysning*, Timbro samhällsdebatt, Stockholm.

- Smith, A [1776/1937], *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, The Modern Library, Random House, New York. (Original edition, 1776.)
- Smithson, C W and Thomas, C R [1988], "Measuring the Cost to Consumers of Product Defects: The Value of 'Lemon Insurance'", *Journal of Law and Economics*, Vol. XXXI (October), s 485–502.
- SOU 1945:63: *Slutbetänkande av givet av bostadssociala utredningen*, Del I, Stockholm.
- SOU 1981:40: *Prisreglering mot inflation? Slutbetänkande av prisregleringskommittén*, Liber förlag/Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1981:41: *Prisreglering mot inflation? Bilagor 1–6 till slutbetänkande av prisregleringskommittén*, Liber förlag/Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1981:42: *Prisreglering mot inflation? Bilagor 7–12 till slutbetänkande av prisregleringskommittén*, Liber förlag/Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1985:52: *Översyn av valutareglerna. Slutbetänkande av Valutakommittén*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1990:44: *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1990:58: *Konkurrens i inrikesflyget. Delbetänkande av Konkurrenskommittén*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1990:59: *Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. Slutbetänkande av Miljöavgiftsutredningen*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1990:62: *Konkurrens inom bygg/bosektorn. Delbetänkande av Konkurrenskommittén* (2 band, huvudtext och bilaga), Allmänna förlaget, Stockholm.
- SPK [1987]: *Regleringar inom bostads-, livsmedels- och transportområdena – kartläggning och analys. Bilaga 22 till LU 87*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Stigler, G J [1971], "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Managerial Science* Vol. 2, No. 1, s 3–21.
- Ståhl, I [1977], "En ekonomisk teori för blandekonomin" i *Erfarenheter av blandekonomin*. Uppsatser och diskussioner vid Dahménsymposiet om den svenska blandekonomin, Saltsjöbaden 18–19 oktober 1976. Skandinaviska Enskilda Banken/Almqvist & Wiksell International, Stockholm, s 37–67.
- [1978], "Bo Sandelin – Bo Södersten: Betalt för att bo" (recension), *Ekonomisk debatt*, årgång 6, nr 5, s 350–352.
- Swann, D [1988], *The Retreat of the State. Deregulation and Privatization in the UK and US*, Harvester Wheatsheaf, New York, London, Toronto, Sydney and Tokyo.
- Swedenborg, B [1980], *Valutareglerna och direkta investeringar*. Småtryck nr 114, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm. (Särtryck ur SOU 1980:61.)
- [19900510], "Matpriserna kan halveras", *Dagens Nyheter*.
- [19900520], "Höga priser inte böndernas fel", *Dagens Nyheter*.
- [19900720], "Ett allvarligt svek", *Dagens Nyheter*.
- SvD 1973 02 13: "20 000 tomma lägenheter - varför inte realisation?", *Svenska Dagbladet*.
- SÖ 1987: *Skolan och föreningslivet*, Kommentarmaterial till LGr 80, SÖ:s publikation Läroplaner nr 1987: 105, Stockholm.
- Södersten, B [1988], "Barnomsorg och ekonomi" i Normann, G (red), *Prissätt, avreglera, privatisera. En debattbok om den offentliga sektorn*, Industriförbundets förlag, Stockholm.
- Tinbergen, J [1952], *The Theory of Economic Policy*, North Holland Publishing Co, Amsterdam.
- Weidenbaum, M [1978], "On Estimating Regulatory Costs", *Regulation*, May/June.
- [1980], "The Changing Nature of Government Regulation of Business", *Journal of Keynesian Economics* 1980, No. 3.
- Weingast, B R [1984], "The Congressional - Bureaucratic System: A Principal - Agent Perspective (with Applications to SEC)", *Public Choice*, Vol. 44, s 147–191.
- Weitzman, M L [1974], "Prices and quantities", *Review of Economic Studies*, Vol. 41, s 477–491.

- Weizsäcker, C C v [1986], "Rights and Relations in Modern Economic Theory" in Day, R H and Eliasson, G (eds), *The Dynamics of Market Economies*, Industriens Utredningsinstitut/North Holland, Amsterdam, New York and Oxford, s 317–341.
- Werin, L [1982], *Ekonomi och rättssystem*, Liber förlag, Stockholm.
- Wibble, A [1971], "Selektiv och generell ekonomisk politik" i Lundberg, E m fl, *Svensk finanspolitik i teori och praktik*, Aldus/Bonniers och Ekonomiska Forskningsinstitutet, Stockholm, s 39–75.
- [1973], *Selektiv ekonomisk politik*, Ekonomiska Forskningsinstitutet, Stockholm.
- Wibe, S [1988], "Ändra de statliga traktamentsreglerna!" (ledare), *Ekonomisk debatt*, årgång 6, nr 6, s 427–428.
- Wijkander, H [1984], "Provision of Public Goods in Congested Cities", *Journal of Public Economics*, Vol. 25 No. 1/2, s 127–141.
- [1985], "Correcting Externalities through Taxes On/Subsidies to Related Goods", *Journal of Public Economics*, Vol. 28, No. 1 (October), s 111–125.
- William-Olsson, W [1965], *1 000 brudpars hem*, Gillinge, Stockholm.
- Wilson, J Q [1973], *Political Organizations*, Basic Books, New York.
- [1976], "The Rise of the Bureaucratic State" in Glazer, N and Kristol, I (eds), *The American Commonwealth 1976*, Basic Books, New York.
- [1980], "The Politics of Regulation" in Wilson, J Q (ed) *The Politics of Regulation*, Basic Books, New York.
- Wohlin, L [1970], *Skogsindustrins strukturomvandling och expansionsmöjligheter*, Industriens Utredningsinstitut.
- Ysander, B-C [1979], "Offentlig ekonomi i tillväxt" i Eliasson, G m fl, *Att välja 80-tal. IUI:s långtidsbedömning 1979*, Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell International, Stockholm, s 239–317.

Index

Anm: I detta index upptas förutom namn på författare, i huvudsak endast ord och uttryck, till vilka direkt referens inte har givits i rubriker till olika avsnitt i skriften. Sifferuppgift efter ord avser sida. I mån av förekomst avser bokstaven "n" efter sifferuppgift fotnot. Sifferuppgift inom parentes anger relation till ord, som inte explicit använts.

- administrationsmultiplikator 84–86
aflatoxiner 59
Akerlof, G A 36, 69n, 111
Albinsson, G 21
Alchian, A A 91
allemansrätt 106f
Allen, F 68n
allmännyttiga bostadsföretag, s k
och bruksvärdesystemet (47), 118
och marknadsdominans 107–109
antipaternalistisk tradition 14
antitrustlagstiftning 109
Apoteksbolaget 72
appropriera
värdet av framtagen kunskap 35, 111f
(se också patent och
kollektiv vara)
arbetsförmedlingsmonopolet 76–78
auktionsmarknad 29f
Arrow, K J 35n, 111
Averch, H 20, 79n
Axell, B 21, 61, 61n, 64f
Axelrod, R 11n, 28n

Bailey, E E 21, 79n
Baumol, W J 92, 103f, 110n
Becker, G S 21, 26n
begränsning av efterfrågan på skogs-
råvara 39, 71
begränsningsförordningen 44
Benzel, R 20, 62f
Bergman, L 104n
beskattningsrätt, *de facto* 53
bestrålade kryddor 59
Björklund, A 77f
Blinder, A S 62n
Bohlin, O 20, 26n, 48n, 79n, 83n
Bohm, P 44n
Borgenhammar, E 28, 38n
bostadsregleringar (se också hyresregle-
ring) 47f
Brennan, G 22, 25
British Telephone, BT 110f
bruksvärdesystem 47
Brunfelter, U 20

Bruzelius 21, 79n
Buchanan, J M 22, 25
Burdett, K 64n
Bångman, G 21
Carlson, Benny 16, 19, 21f, 27n, 34n,
105n, 109n, 117, 122–124
Carlsson, Bo 21, 71
Carlsson, Sten 96
Carson, Rachel 35
chefer,
styrning via tillsättning av 75
framsällning av (98ff), 121f
Child, J 18
Chydenius, A 14, 15, 18, 19
Coase, R 105
common-law-domstolar 16
contestable market (92), 110f
creative destruction 90
cue seeker 115

Dagmar-systemet 50n, 55, 72f
Dahmén, E 91, 101n, 106n
DDT 35
Davenant, C 18
Demsetz, H 30, 34n, 111
Derthick, M 22, 27, 117f
design-litteratur 19f
djurstallar, förbud under viss tid mot
byggande av 70
dolda fel (36), (37), 111
och testverksamhet 111
Du Rietz, G 93f

Eliasson, G 13n, 16n, 17, 21, 28n, 37, 79n,
80n, 87n, 90n
Engellau, P 87n, 117
etableringskontroll 12, (15f), 49f, 55, 72–
78
Ekegren, B 20
Englund, P 20
Erhardt, L 12n
Eucken, W 12n
exit 56, 75f
export, kvotering av 49, 70
frivilliga begränsningar av 49

- Facht, J 72n
 Farell 29n
 fasta spelregler 120f
 Fenn, P 60
 freon 35
 fribrevseffekt 44, 59, 69
 Friedman, M 91
 frivilliga överenskommelser
 vad gäller export av bilar 49
- Gillberg, B 117
 Granstrand, O 94
 Guillo, J 117
 Gulbrandsen, O 20
- hallstämpling 36, 38, (111f)
 Hansen, B 20
 Hansson, I 61n
 Hayek, F v 12n
 Hause, J C 93n
 Heckscher, E F 15n, 16n, 18, 18n, 20
 Hedlund, S 124n
 Heikensten, L 123n
 hembudsskyldighet vid överlåtelse av bo-
 stadsrätt 47
 hemförsäljningslagen 66
 Hirshman, A O 56
 historisk provinsialism 96
 Hutchison, T W 12n
 hyresreglering 47f, 62f, 81ff, 89, 96
 och marknadsdominans 107–109
 avskaffande av 118–120
 Höglund, B 11n, 28n
 Höök, E 56n
- IBM-kompatibel 29
 importlicensiering 49, 70
 inlärd hjälplöshet 114
 institutionell provinsialism 96f
- Jakobsson, U 79n
 Johansson, A 20
 Johnson, L L 20, 79n
 Jonung, L 21, 61n, 90n, 123n
 jordbruksreglering 39, 48, 83
 Joskow, P J 19n
 Jovanovic, B 93
 Judd, K L 64n
 järntriangel 26f, 115
- Kay, J 21, 110n
 Keeler, T E 21, 26n
 Kennedy, E 117, 123
 klämfingrighetspremie 89
 kollektiv vara 35, 112f
- konkurrens inom näringslivet och inom
 idrotten 33ff
 konstitution (se också metaregler) 25
 konsumentköplagen 40, 46, 51
 kundmarknad 29
 köplagen 51
- Lach, S 93n
 Lancaster, K 34n, 93n
 legalistisk positivism 45
 legitimering (36), 38
 Lewin, L 27n
 Lex Pyslingen 56, 57, 72
 Lindbeck, A 20, 24n, 62f, 79n
 Lindström, B 21, 24n, 58n 82n, 99n
 Lipsey, R G 34n
 liquor licence i USA 74n
 loyalty 56, 75f
 Lundberg, E 20
 Lundberg, L 21
 Lundell, J 15n, 16
 Lyttkens, C H 96
 läkarlegitimation 38
 läkemedel, prövning av 35f
 Läroplan för Grundskolan 1980 75
- Magnusson, D 114
 Maktutredningen 26
 March, J G 42n
 marknadsdominans 32ff
 och regleringar 107ff
 marknadsfientliga ingrepp 100f
 marknadsföringslagen 66, 68
 marknadskonformt beteende 100f
 McLean, I 11n, 28n
 Mercury 110
 meritvaror (positiva och negativa) 38
 i samband med volymreglering 70
 merkantilism 18f
 metaregler, metaprinciper (se också kon-
 stitution) 96f, 121
 Meyerson, P-M 20, 26n, 48n, 79n, 83n
 Myhrman, J 31n, 53n
 "måndagsexemplar" (av bilar) 36, 69, 111
 Mäler, K-G 101n
- Nader, Ralph 27, 54n, 117, 123
 naturligt monopol 109
 naturresurslagen, NRL 46
 neurosedynkatastrofen 35
 Noll, R 21
 normer
 metod- 12, 44ff, 59
 resultat- 12, 44ff, 59f
 ej helt uppfyllda 59f

OFFTEL 110
 Okun, A 29
 Olson M, 19, 26n, 116
 optimeringsparadigmet 91f
 Ordnungspolitik 12n
 Oxelheim, L 21, 89
 ozonlagret 35

Panzar, J C 92, 110f
 patent (35), 111, 113
 Pelikan, P 29n, 33n, 91n
 Pelzman, S 21
 Pertschuk, M 27
 Persson, M 20, 63n, 77n
 Petersson, O 26n, 115n
 Petré, G 53n
 plan- och bygglagen, PBL 46
 priskontroll på överlåtelse av bostadsrätt 47f
 prisnivå, nominellt pris 30
 relativpris 30
 prissättning genom proxy 104
 privat sjukgymnast 55, 72
 privata daghem 56
 privata skolor 56, (75)
 privatläkare 55, 72
 privattandläkare 55
 producentpåverkan 52
 Prozesspolitik 12n
 psykologisk utträngning 86, (113)
 Public-Choice-skolan 25f
 public utilities 109
 Pufendorf, S v 19

Quirk, P J 22, 27, 117f

ransonering, av marknadsutrymme (49), (55)
 av medel för finansiering (se också Dagmar-systemet)
 av varor, tjänster etc 49, 70
 på säljar- eller produktionsidan för att begränsa miljöeffekter eller råvaruförbrukning (se också etableringskontroll) 71f
 receptionskapacitet
 vad gäller information 113
 reglering, av byggnadsverksamhet 38f, 115f
 definition av offentlig regl 12
 regleringsminimum 28ff
 regleringsoptimum 30f
 självreglering 11f
 regleringsmultiplikator 84
 resultatnormer, ej helt uppfyllda 59f

revealed rationality 52n, 109n
 Rydenfelt, S 16, 20, 63n

Saloner, G 29n
 Salop, S C 64n
 Salter, W E G 92f
 Salterdiagram 92
 Sandelin B 19n, 63n
 Sandberg, N-E 20, 81n, 124n
 Schager, N H 21n
 Schumpeter, J 16, 18, 19, 88n, 91
 Shepherd, W G 92, 110n
Silent Spring 35
 Simon, H 42n
 Siven, C-H 50n
 skapande förstörelse 16, 90ff
 skatteklara 79
 Skogh, G 52n, 66, 68ff, 112
 Smith, A 14, 18
 Smithson, C W 69
 Solon, arkont i Aten 40
 spelregler, fasta 120
 standards 29
 Steuart, J 18
 Stigler, G J 22, 23ff, 88, 115
 Stiglitz, J 64n
 strålning av livsmedel 59
 Strömholm, S 53n
 Ståhl, I 20, 21, 26n, 48n, 62f, 63n, 79n, 83n
 Sundström, Å 21, 71
 Swann, D 11n, 30n
 Swedenborg, B 20, 98n
 svart (andrahands)marknad 64f
 Systembolaget 72
 Södersten, B 63n, 83
 sökmarknad 64f

TELECOM 110
 Thatcher, M 27, 117
 Thomas, C R 69
 Tinbergen, J 20
 Turgot, A R J 18f
Tyst vår 35

utskänkningstillstånd 74

Wadensjö, E 11n, 28n
 Weidenbaum, M 84ff
 Weingast, B 21
 Weitzman, M L, 105n
 Weizsäcker, C C v 13n, 28n
 Veljanovski, C G 60
 Werin, L 29n, 105n
 Wibe, S 22, 120n

Wibble, A 20
Vickers, J 21, 110n
Wijkander, H 34n, 104n
William-Olsson, W 20, 63n
Willig, R D 92, 110f
Wilson J 27
Wohlin, L 72n

voice 56, 75
vård av sjukt barn, i företagsregi och
i kommunal regi 54, 57

Ysander, B-C 50, 56n

återköpsgaranti, frivillig och påbjuden 69

Utgivna publikationer

Publikationer på engelska

1991

MOSES on PC – manual, initialization, and calibration. Erol Taymaz.
Research Report No. 39. 273 pp.

The Art of Encouraging Invention: A New Approach to Government Innovation Policy. Stefan Fölster. 133 pp.

Truth and Meaning in Economics – Selected Essays on Economic Theory and Policy. Bengt-Christer Ysander. 193 pp.

The Rate of Return and the Rate of Interest. Robert M. Solow. 36 pp.

1990

The Knowledge Based Information Economy. G. Eliasson, S. Fölster, T. Lindberg, T. Pousette and E. Taymaz. 182 pp.

International Financial Integration. Lars Oxelheim. IUI, Springer-Verlag. 389 pp.

Growth and Integration in a Nordic Perspective. IUI, ETLA, IFF, NØI. 225 pp.

1989

MOSES Code. James W. Albrecht et al. Research Report No. 36. 354 pp.

MOSES Handbook. Fredrik Bergholm. Research Report No. 35. 213 pp.

1988

Factor Demand in Swedish Manufacturing: Econometric Analyses. Joyce Dargay. Research Report No. 34. 138 pp.

Publikationer på svenska

1991

Den reglerade marknadsekonomi – mot bättre ordning eller ett hot mot välfärden? Bertil Lindström. 135 s.

Produktivitet, vinster och ekonomisk välfärd – hur ser sambanden ut? Gunnar Eliasson. 159 s.

Svenska underleverantörer och småföretag i det nya Europa. Struktur, kompetens och internationalisering. Pontus Braunerhjelm. Forskningsrapport nr 38. 102 s.

1990

Som Edström ville – hur IUI blev till. Rolf G.H. Henriksson. 262 s.

Tid och råd. Om hushållens ekonomi. Anders Klevmarken m. fl. IUI, Bygghörsningsrådet. 277 s.

Svenska industriföretag inför EG 1992 – förväntningar och planer. Pontus Braunerhjelm. IUI, ÖCB. 172 s.

1989

Klassiska experiment inom arbetsmarknadspolitiken. Anders Björklund. Forskningsrapport nr 37. 84 s.

1988

Den svenska industrins utlandsinvesteringar 1960–1986. Birgitta Swedenborg, Göran Johansson-Grahn, Mats Kinnwall. 208 s.

Stora delar av världens ekonomier har under de senaste åren befriats från konkurrenshämmande regleringar. Trots radikalt annorlunda utgångspunkter har genomgripande avregleringar skett i såväl Nordamerika och Västeuropa som i Östeuropa och många av tredje världens länder. Utvecklingen i Sverige skiljer sig inte från den i Nordamerika och övriga Västeuropa. Kreditmarknaden har avreglerats. Valutaregleringen har avskaffats. Fri etableringsrätt har införts inom taxinäringen. Många regleringar finns dock kvar. Den offentliga sektorn kännetecknas just av regleringar och avsaknad av konkurrens.

En ekonomi kräver för att fungera effektivt förutsebara spelregler i form av lagstiftning och olika regelverk. I denna bok ställs frågan var gränsen går där regleringarna sänker produktionens effektivitet och den ekonomiska välfärden. Boken innehåller en systematisk genomgång av olika tänkbara *motiv* för regleringar, *verkningar* och *biverkningar* av regleringar samt en diskussion om *möjliga strategier* för förändring av regleringssystemet. Genomgången är hela tiden rikt illustrerad med svenska exempel.