

Konsten att
(av)reglera i
samhällets
tjänst

Stefan Fölster





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 Håkan Mogren, ordf
Tekn dr Lennart Ahlgren
Direktör Gösta Bystedt
Direktör Torbjörn Ek
Ekon lic Jan Herin
Professor Ulf Jakobsson
Direktör Gunnar L Johansson
Professor Gunnar Eliasson, chef

Adress

Industriens Utredningsinstitut
Box 5501, 114 85 Stockholm
Tel 08-783 80 00
Fax 08-661 79 69

Konsten att (av)reglera
i samhällets tjänst

Industriens Utredningsinstitut

Konsten att (av)reglera
i samhällets tjänst

Stefan Fölster

Distribution: Almqvist och Wiksell International, Stockholm

© 1994 Industriens Utredningsinstitut

Citering ur denna bok är tillåten om följande uppgifter anges: Stefan Fölster, *Konsten att (av)reglera i samhällets tjänst*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm 1994.

Gotab 10371, Stockholm 1994

ISBN 91-7204-455-1

Förord

Regleringar användes länge för att, som det uttrycktes, öka den samhälls-ekonomiska effektiviteten och för att uppnå önskade fördelningsresultat. Fram till mitten av 1970-talet uppmärksammades överhuvudtaget inte att regleringspolitik kräver kunskaper om hur ekonomin fungerar långt utöver vad den nationalekonomiska vetenskapen kunde prestera. Under de senaste tjugo åren har detta förhållande uppdagats i ett stort antal studier, varav flera utförts vid Industriens Utredningsinstitut. Traditionella regleringar som införts utan närmare eftertanke har visat sig hämma konkurrensen, och därmed näringslivets dynamiska utveckling. Behovet av konkurrensbefrämjande politik har därför under senare år alltmer uppmärksammats.

D.Phil. Stefan Fölster sammanfattar de senaste årens forskningsrön och tillämpar dem på den svenska avregleringsprocessen. Bland annat visas att avregleringars effekter i vissa avseenden är mycket svårförutsebara. Ur denna syn utvecklas kravet på riskanalyser i samband med avregleringar.

Den forskning som redovisas ingår som en del av institutets stora projekt **Marknadsekonomins gränsvillkor** inom vilket det optimala valet mellan central ekonomisk-politisk styrning och en fri marknadsekonomi studeras.

Stockholm i februari 1994

Gunnar Eliasson

Innehåll

1. Inledning	9
2. Konkurrensfrämjande och konkurrenshämmande regleringar	11
3. Samhällsekonomiska kostnader av konkurrenshämmande regleringar och bristande konkurrensfrämjande regleringar	17
4. Att avreglera på rätt sätt	25

1. Inledning

Parkeringsföreskrifter, LAS, bruksvärdeshyror, byggproduktlag, importförbud och etableringsförbud; ett otal regleringar organiserar, förenklar och komplicerar våra liv. Få av oss känner till mer än en bråkdel av de regler som gäller, och många beaktas inte heller. Riksdagen har till exempel bestämt att regeringskansliet och myndigheter skall göra noggranna konsekvensutredningar **innan** en ny reglering införs (begränsningsförordningen)¹ — en regel som nonchaleras nästan dagligen av både regeringskansli och myndigheter.

Det stora antalet regleringar är varken ett nytt, eller ens ett särskilt svenskt fenomen. Olika samhällen har periodvis använt sig av inslag av regleringar i olika omfattning. Ett exempel är det medeltida Spanien som försökte detaljstyra sina kolonier med tiotusentals regleringar. Kvävt av regleringsväldet förlorade riket så småningom den ekonomiska konkurrensen mot andra kolonialmakter. Naturligtvis finns det också exempel på helt oreglerade samhällen som aldrig lyckas ta sig ur ekonomiskt och politiskt kaos.

Synen på regleringar har svängt avsevärt i Sverige. Under efterkrigstiden fram till 1970-talet dominerade den traditionella synen på regleringar som ett friktionsfritt sätt att återupprätta en förlorad samhällsekonomisk effektivitet. Sedan mitten av 1980-talet har stödet för avregleringar i Sverige ökat, och ett antal viktiga avregleringar har också genomförts. Till dem hör avregleringen av tekoimport, av inhemska jordbrukspriser och av flygtrafik. Ytterligare avregleringar planeras på ett flertal områden.

Samtidigt som avregleringar vunnit ökat politiskt stöd under senare år har en omfattande forskning bedrivits om regleringars negativa och positiva samhällskonsekvenser. Till följd av denna forskning har bilden av regleringars effekter på olika marknader blivit mycket mer nyanserad. Det har visat sig att en regel som hindrar företagsamhet i en marknad kan fungera som smörjmedel i en annan. Därför har det blivit svårare att föra en teoretisk diskussion

¹ C 1989:7, SFS 1987:1347.

om regleringars effekter och viktigare än någonsin att empiriskt se på erfarenheter från enskilda marknader.

Dessutom har forskningen tydliggjort att det ofta finns attraktiva alternativ till regleringar, och att det ofta finns alternativa regleringar som uppnår samma mål med varierande effektivitet. Diskussionen måste därför mer än tidigare inriktas på att jämföra en reglering med de bästa alternativen snarare än enbart med ett helt oreglerat tillstånd.

Några stora linjer skymtar fram ur all detaljkunskap som forskningen har givit. En utpräglad skiljelinje går mellan **konkurrenshämmande** och **konkurrensfrämjande** regleringar. Konkurrenshämmande regleringar hindrar ofta nyetablering, fastställer priser och bestämmer produktionskvantiteter, ofta efter påtryckningar av de etablerade producenterna. Till konkurrenshämmande regleringar finns oftast alternativ som uppnår samhällets mål utan att kväva konkurrensen. Konkurrensfrämjande regleringar syftar till att hindra etablering av monopol och karteller och till att undanröja friktioner på marknaden orsakade av fusk, dålig kundinformation eller samordningssvårigheter. Konkurrensfrämjande regleringar har varit ett svagt inslag i svensk lagstiftning, och trots att en ny konkurrenslag införts finns skäl att ytterligare uppmärksamma behovet av konkurrensfrämjande åtgärder.

Utifrån ovanstående indelning kan också en slutsats dras om avregleringars möjligheter till framgång. Lyckade avregleringar har i allmänhet varit sådana där man har avskaffat konkurrenshämmande regleringar *samtidigt* som man har prövat om det behövs konkurrensfrämjande regleringar för att möjliggöra en effektiv marknad. Misslyckade avregleringar är ofta sådana där konkurrenshämmande regleringar avskaffats *utan* att behovet av konkurrensfrämjande regleringar prövats.

I denna skrift sammanfattas beläggen för dessa påståenden, och slutsatser utvecklas för Sveriges framtida (av)regleringsstrategi. I avsnitt 2 behandlas argument för och emot konkurrensfrämjande och konkurrenshämmande regleringar. Avsnitt 3 visar på empiriskt belagda konsekvenser av regleringar och avregleringar. Avsnitt 4 visar att framgång i hög grad beror på hur genomtänkt avregleringsprocessen är och i vilken mån beredskap att hantera olika risker byggs in i processen.

2. Konkurrensfrämjande och konkurrenshämmande regleringar

Ofta behandlas reglering som en fråga helt skild från beslutet om i vilken utsträckning verksamheter skall beskattas eller subventioneras. Laffont och Tirole (1993) och Lindström (1991) ger från olika utgångspunkter utmärkta genomgångar av regleringsteori.

I praktiken hör dock dessa olika frågor till samma politiska beslutsprocess. Många gånger kompletteras regleringar med subventioner eller avgifter. Av den anledningen är det ointressant att avgränsa diskussionen till det som i juridisk mening kallas för reglering. I stället fokuseras här på en bredare definition av reglering som ges av George Stigler (1981): "statens styrning av privata verksamheters ekonomiska beteende". Med ekonomiskt beteende menas i första hand beslut om prissättning, etablering och nedläggning men i andra hand även beslut om till exempel val av miljövänliga produktionsmetoder.

En sådan offentlig styrning kan vara motiverad av rationella hänsyn till samhällets bästa, men den kan också vara ett resultat av särintressens framgångsrika påtryckningar. Samhällsekonomiskt motiverade regleringar har sin utgångspunkt i att fria marknader inte alltid fungerar effektivt och inte automatiskt leder till en önskad fördelning av resurser. I sådana situationer måste det prövas om ett offentligt ingrepp kan lindra problemen utan att orsaka negativa biverkningar eller än större kostnader. I tabell 1 nedan visas en "lathund" som beskriver de problem som kan uppstå på fria marknader och de lösningar som vanligtvis rekommenderas. Under rubriken konkurrensfrämjande regleringar faller i allmänhet de lösningar som vanligtvis rekommenderas för marknadsstörningarna "få konkurrerande verksamheter" och "informationsproblem". Däremot kan lösningar på "externa effekter" och "fördelningsfrågor" vara antingen konkurrenshämmande eller konkurrensfrämjande beroende på hur de genomförs.

Tabell 1 Problem på fria marknader och rekommenderade lösningar

Problem	Orsak	Lösning
Få konkurrerande verksamheter	Skalfördelar, naturliga monopol	Reglering eller offentlig regi
	Myndighetsutövning	Offentlig regi
	Regleringar hindrar konkurrensen	Av- eller omreglering
	Kartellbildningar	Implementering av konkurrenslagstiftning
	Inträdeshinder	Hindren rivs, inträden subventioneras, konkurrens med offentlig regi
Informationsproblem	Dålig kvalitetsinformation	Reglering om bättre eller jämförbar information, offentlig kvalitetskontroll eller upphandling
	Dålig prisinformation	Reglering om jämförbar information, offentlig upphandling
	Dålig aktörsinformation eller fusk	Reglering av övervakning av myndigheters informations-tillgång, reglering om självövervakning i branschen
Externa effekter	Extern effekt träffar en identifierbar grupp	Ansvarsfrågan klagörs
	Extern effekt träffar en svåridentifierbar grupp	Avgift, subvention, reglering
Fördelningsfrågor	Samhället anser att en person mot sitt eget och samhällets bästa underkonsumerar t.ex. sjukvård, utbildning, rehabilitering	Riktad subvention eller tvångsvård
	Samhället önskar en viss inkomstfördelning	Bidrag, skatter, lån
	Samhället önskar en viss fördelning av förhandlingsposition	Reglering

Den första kategorin av marknadsmisslyckanden i tabell 1 "Få konkurrerande verksamheter" har traditionellt dominerat diskussionen av hur konkurrensen kan slå slint. Det har blivit allt tydligare att det behövs konkurrensfrämjande regleringar för att förhindra kartellbildning. I vissa fall är de tekniska förutsättningarna sådana att marknader tenderar att leda till monopol, bland annat på grund av skalfördelar och höga inträdeshinder. I dessa fall rekommenderas ibland prisreglering av det naturliga monopolet eller till och med att verksamheten drivs i offentlig regi. De uppmärksammade privatiseringarna i England, av bl.a. British Telecom, har handlat om att gå ifrån en verksamhet som är i offentlig regi på grund av skalfördelarna till en privat verksamhet som regleras för att förhindra monopolprissättning.

Den nya konkurrenslagen som gäller i Sverige sedan den 1 juli 1993 ställer ökade krav. Tidigare var konkurrensbegränsande avtal mellan företag inte olagliga i sig.² Den nya lagen liknar i stort EG-lagstiftningen. Kartellsamarbete mellan företag anses då olagligt oavsett om det kan bevisas att det strider mot allmänintresset. Det är för tidigt att säga vilken effekt den nya lagstiftningen kommer att få. Vissa indikationer tyder dock på en risk att många undantag kommer att beviljas i Sverige. Producentkooperativen som har monopoliserat en stor del av livsmedelsindustrin beviljas av allt att döma undantag. Ett annat exempel är att de flesta taxiväxlar beviljats undantag, trots att prissamarbetet mellan olika taxiägare inom en växel, som ofta har en lokal monopolställning, egentligen är olagligt.

Även inom EG förekommer en hel del undantag från konkurrenslagstiftningen. Forskning tyder emellertid på att små länder måste tillämpa konkurrensreglerna strängare än stora länder för att uppnå samma konkurrenstryck (t.ex. Fölster & Peltzman, 1994). Små länder utgör lätt marknadssegment som på grund av språk och lokala distributionsnät är avskärmade från andra länder. Inom dessa segment kan sedan företagen utöva viss monopolkraft utan att internationella konkurrenter kommer in, även om det inte finns formella hinder.

² Kartellsamarbeten skulle dock registreras och kunde förbjudas om det kunde beläggas att de stred mot allmänintresset.

På senare tid har man alltmer insett "informationsproblemen" betydelse. Det har visats teoretiskt och empiriskt att informationsproblemen kan leda till samma ineffektiviteter som monopol och kartellbildningar eller till och med värre.³ En bra illustration av detta ges av studier av sophämtning i USA. En marknad som studerats mer än många andra därför att den bedrivs på många olika sätt i olika kommuner och jämförelser av priser har kunnat korrigeras för skillnader i lokala förhållanden. Ett representativt resultat är det som visas i tabell 2.

Tabell 2 Sophämtning i USA: organisationsform och kostnader

Organisationsform	Kostnader per ton, US-dollar
Offentlig	28,28
Privat entreprenad	25,78
Privat franchise	28,23
Privat konkurrens	38,54

Källa: Savas (1977).

Sophämtning i privat regi var billigare om den organiserades som entreprenad än om den organiserades i offentlig regi. Som "franchise" var kostnaden ungefär densamma. Franchise innebär att kommunen tilldelar ett företag rätten att arbeta inom ett visst område och den reglerar priser och kvalitet. Det anmärkningsvärda är emellertid att fri konkurrens utan kommunens inblandning gav avsevärt högre priser. Anledningen var av allt att döma de informationsproblem som uppstod när hushållen skulle bilda sig en uppfattning själva om de olika företagens pris, kvalitet och pålitlighet. Hushållen reagerar knappt på ändrade priser eftersom kostnaden ändå är väldigt liten för varje hushåll. Följden blir att det är svårt för ett företag att genom prissänkningar vinna över alla kunder i ett område. Detta innebär att också de faktiska kostnaderna ökar eftersom flera sopbilar måste trafikera samma gata.

³ Stiglitz (1987) visar t.ex. att högre priser kan råda på en marknad med många producenter därför att det blir svårare för kunden att hitta det företag som sänker sina priser.

Liknande informationsproblem har visats vara betydande i Sverige, bland annat på taximarknaden. I framtiden kan de också spela stor roll på marknader för hälsovårdstjänster och sociala tjänster där valfrihet i allt högre grad införs.

En avgörande insikt är emellertid att informationsproblem inte behöver lösas genom pris- och kvantitetsreglering, eller inskränkningar av valfriheten. I stället kan ett överlägset resultat ofta uppnås med förhållandevis små offentliga ingrepp som säkerställer informationstillgången. Detta kan ta formen av regleringar som kräver att viss information uppvisas eller sammanställs. Sådana krav på information medför sällan någon risk att marknader förvrängs, som de kan med pris- eller kvantitetsreglering. I värsta fall kan regleringen visa sig onödig och medföra administrationskostnader. Sådant reglering av informationstillgång har ansetts naturligt även på marknader som är självreglerade, dvs. där företagen själva har kommit överens om regleringar. På aktiemarknader har till exempel de deltagande företagen ofta ställt hårda krav på noterade företags informationspolitik långt innan staten började reglera. I avsnitt 3 diskuteras vidare hur negligierandet av informationsproblemen vållat problem i taxiavregleringen och kreditmarknadsavregleringen.

Diskussionen har hittills berört enbart konkurrensfrämjande regleringar. Andra regleringar som syftar till att rätta till *externa effekter*, som miljöregleringar, eller sådana som skall åstadkomma *omfördelning* kan utformas antingen på ett konkurrensfrämjande eller ett konkurrenshämmande sätt.

Miljöregleringar har ofta utformats på ett förhållandevis konkurrenshämmande sätt trots att det funnits konkurrensneutrala alternativ. Licenser för utsläpp eller liknande har getts till etablerade företag, medan nya företag har haft begränsade möjligheter att komma in på marknaden. I många fall hade man i stället kunnat använda avgifter eller säljbara licenser som är konkurrensneutrala, eller till och med är konkurrensfrämjande eftersom de ökar motiven att utveckla bättre teknik och ökar risken för etablerade företag att slås ut av ett nytt företag med bättre teknik.

Liknande konkurrenshämning sker ofta vid reglering som skall motverka andra typer av externa effekter. Ett belysande exempel är den tidigare taxi-regleringen. Officiellt motiverades den med de effektivitetsvinster som skulle uppnås genom att antalet taxibilar begränsades. Därmed skulle varje bil kunna utnyttjas effektivare, och myndigheter kunde ställa krav på taxitjänster även under natten. För att förhindra monopolprissättning fanns då en reglerad prissättning. I praktiken fungerade dock systemet helt till taxibranschens fördel. Taxichaufförer tjänade under 1980-talet betydligt mer än genomsnittslön för industriarbetare.

I många fall som dessa finns en anledning till reglering i grunden. Men utformningen av regleringen påverkas sedan av etablerade intressen som styr mot en konkurrenshämmande pris- eller kvantitetsreglering. Peltzmanns (1976) enkla analys ger den klaraste bilden av de krafter som är inblandade. Välorganiserade grupper förutsätts där ha ett större inflytande än oorganiserade, diffusa grupper. Politikernas ställningstaganden drivs av det politiska stöd som de erhåller vid olika former av ingripanden. En reglering som syftar till att höja vinster möter mindre politiskt motstånd på en marknad med låga priser och vinster än på en marknad med redan höga priser och vinster. Slutsatsen av en sådan modell blir att politiker har motiv att reglera både i branscher där konkurrensen är hård och vinsterna låga och i monopoliserade branscher med höga vinster. Det finns således goda skäl att förvänta sig att så kallade naturliga monopol regleras (t.ex. järnvägar, telefonbolag), liksom det finns politiskt stöd för att reglera branscher som jordbruk där det annars skulle råda hård konkurrens.

Slutsatsen av diskussionen är att det finns vissa samhällsekonomiskt motiverade skäl för konkurrensfrämjande regleringar. I synnerhet gäller det behovet att säkerställa informationflöden på en marknad, vilket tidigare beaktats för lite. Däremot är konkurrenshämmande regleringar nästan alltid framdrivna av intresseorganisationer som inte har samhällets bästa för ögonen.

3. Samhällsekonomiska kostnader av konkurrenshämmande regleringar och bristande konkurrensfrämjande regleringar

Konkurrenshämmande regleringar kan skada samhällsnyttan på flera sätt. Ett är att de kan ge upphov till för höga eller för låga priser. Taxiregleringen innebar ett för litet antal bilar vilket gav upphov till köer och väntetider. Skyddade företag blir oftast inte lika aktiva i sina ansträngningar att pressa kostnader och förbättra sina produkter. Än viktigare visar det sig ofta vara att konkurrenshämmande regleringar förhindrar nyetablering och utestänger den utvecklingskraft som ofta finns hos nya konkurrenter.

Det offentliga administrativa kostnader för regleringar kan i vissa fall vara betydande. Att övervaka regelverket inom lant- och skogsbruken sysselsätter exempelvis många tusentals människor i Sverige. Ändå utgör dessa regleringskostnader bara en bråkdel av de samlade samhällsekonomiska kostnaderna. Enligt en studie för USA "skapar i genomsnitt varje dollar som kongressen anslår till regleringar en kostnad på ytterligare 20 dollar för den privata sektorn" (Weidenbaum, 1980, s. 351). Nedan sammanfattas de olika typer av samhällsekonomiska problem som konkurrenshämmande reglering kan ge upphov till.

Samhällsekonomiska problem på grund av konkurrenshämmande regleringar

- * **Allokeringsförluster:** En vara kan bli dyrare på grund av minskad konkurrens så att konsumtionen minskar. När även priset regleras kan det uppstå köer. Ofta uppstår **konsumentförluster** som är betydligt större än **producentvinsterna** av regleringen.
- * **X-ineffektivitet:** Företag som befinner sig i en skyddad position blir inte lika aktiva när det gäller att pressa kostnader och utveckla effektiva produktionsmetoder.
- * **Dynamiska effektivitetsförluster:** Företag som lever i en av regleringar skyddad värld kan bli mindre innovationsbenägna. Det blir också svårare för nya, effektivare företag att utmana de etablerade.
- * **Det offentligas regleringskostnader:** Statens och kommuners kostnader av att implementera och övervaka regleringen.
- * **Lobbyingkostnader:** Många regleringar uppstår till följd av krav från påtryckargrupper. De kostnader som dessa drar i form av ersättning till "lobby-byråkrati" är improduktiva och utgör en samhällsekonomisk kostnad.
- * **Inkomstöverföringseffekter:** Regleringar överför ofta inkomster, många gånger från konsumenter till skyddade producenter.
- * **Vidare systemeffekter:** Regleringar kan inbjuda till fusk som undergräver moralen. Exempelvis leder hyresreglering ofta till illegal handel med hyresrätter, vilket gör fusk mer allmänt accepterat.

Många av dessa effekter är svåra att mäta och uttrycka i siffror. För vissa kan dock en viss storleksordning beläggas. Vi illustrerar här med den reglering av textilimport som Sverige haft fram till slutet av 1980-talet. År 1991 släpptes importregleringarna helt. Under de två åren därefter sjönk teko-priserna med 11,8% jämfört med konsumentprisindex. Utifrån den erfarenheten kan flera studiers resultat om de samhällsekonomiska kostnader som importregleringen har vållat sammanfattas i följande ruta.

**Samhällsekonomiska kostnader av tekoregleringar
enligt olika studier, mitten av 1980-talet**

* Allokering förluster:	
- Konsumentförluster	3–8 miljarder kronor
- Tekoproducentvinster	några hundra miljoner kronor
- Importörs- och detaljhandelsvinster	2–4 miljarder kronor
* X-ineffektivitet och dynamiska effektivitetsförluster	Förnyelse inom tekoföretagen hämmades. Ännu viktigare är att överflyttning av arbetskraft till expansiva sektorer hämmades under högkonjunkturen i mitten av 1980-talet, vilket bidrog till snabb löneglidning och senare till konkurrenskraftsproblem.
* Reglerings- och lobbykostnader	Flera hundra miljoner
* Inkomstöverföringseffekter	Främst från konsument till importörer. Låginkomstkonsumenter förlorade mest i förhållande till sina inkomster. Dessutom försvårade regleringen U-länders möjligheter att bygga upp en industri.
* Vidare systemeffekter	Fusk med importkvoterna förekom regelbundet och uppdagades ibland. Det kan ha bidragit till en uppluckring av affärsetiken.

En hel del studier visar hur stora dessa effekter kan vara för ekonomin som helhet. McKinsey (1992, 1993) undersöker produktiviteten i olika industri- och tjänstebanscher på ett sätt som i flera avseenden är noggrannare än tidigare jämförelser. De finner att det finns stora produktivitetsskillnader mellan samma branscher i olika industriländer vilka till stor del kan hänföras till i vilken utsträckning industrierna varit skyddade från konkurrens genom regleringar.

Liknande effekter för svensk del visas också i en kommande rapport av Fölster och Peltzman (1994). Produktivitetens utvecklingen visas vara lägre, och priserna högre, i svenska industribranscher som varit mer kringgådda av regleringar.

Trots sådana resultat har rekommendationer att avreglera vanligtvis varit mycket omdebatterade. Därför är det särskilt intressant att jämföra hur uppskattningar av konkurrenshämmande regleringars samhällsekonomiska skadeverkningar förhåller sig till faktiska vinster av avregleringar som uppmätts på olika områden.

De amerikanska erfarenheterna

Många avregleringar har genomförts i USA under 1970- och 1980-talen, något tidigare än i Europa. De empiriska erfarenheterna kommer därför i hög utsträckning från USA.

Winston (1993) sammanfattar resultaten av ett stort antal studier av den amerikanska avregleringsvåg som genomfördes i början på 1980-talet. 1977 var 17% av USAs BNP producerad av industrier som var reglerade i den meningen att pris, etableringsrätt eller nedläggning av privata företag avgjordes av offentliga ingrepp. 1988 hade den andelen sjunkit till 6,6%. Tabell 3 sammanfattar välfärdsvinsterna, i miljarder dollar, enligt studierna.

Winstons survey omfattar inte alla branscher, och vi skall återkomma till några där avregleringen kan ha gett mer blandade eller negativa effekter. Ändå framkommer flera intressanta slutsatser. En är att de vinster och effekter som uppstod för konsumenter var stora och stämde väl överens med vad studier uppskattat på förhand.

Däremot hade förhandsstudierna i allmänhet förutspått producentförluster. I stället visar tabellen att producenterna i genomsnitt vunnit på avregleringen. Förklaringen ligger i att företagen har kunnat förbättra produktiviteten och produktutvecklingen mycket mer än forskarna hade förutsett. Ofta har dessa vinster skapats av nyttkomna företag. Indirekt visar detta att de dynamiska effektivitetsförlusterna av regleringar, särskilt genom att hindra nyetablering, varit större än man antagit tidigare.

Tabell 3 Välfärdseffekter av amerikanska avregleringar, miljarder dollar, 1990 års priser

Industri	Konsument- vinster	Producent- vinster	Total vinst	Ytterligare vinster om konkurrensen fungerat perfekt
Flygindustri	8–15	5	14–20	5
Järnvägar	7–10	3	10–13	0
Lastbilstransport	15	–5	11	0
Telekommunikation	1–2	–	1–2	12
Kabel-TV	0–1	–	0–1	0,5
Aktiemäklare	0,14	–0,14	0	0
Naturgas	–	–	–	4
Totalt	33–43	3	36–46	21–22

Källa: Winston 1993.

En tredje slutsats från studierna är att det i många fall finns ytterligare vinster att hämta efter avreglering. I några fall beror detta på att någon del av regleringen som orsakar problem kvarstår. Vanligare är emellertid att omständigheter på marknaderna förhindrar en optimal konkurrens. I grunden reflekterar detta en avsaknad av behövliga konkurrensfrämjande regleringar. Tabellen ger således även en (grov) uppskattning av de samhällsekonomiska kostnaderna av bristande konkurrensfrämjande regleringar efter avregleringen.

Konkurrenshämmande regleringar i Sverige

OECD (1992) konstaterade i sin Sverigerapport att den svenska ekonomins svagheter har ett nära samband med bristen på konkurrens i stora delar av ekonomin. Tabell 4 visar tre mått av exponering för konkurrens. Det tredje måttet ligger närmast vår definition av regleringar. Dessa siffror gäller år 1991. Avreglering har undersökts eller genomförts på många områden sedan dess, men ofta bara delvis. Samtidigt finns också mycket kvar. Till de mest reglerade hör jordbruket, livsmedelssektorn, sjöfarten, arbetsmarknaden samt bostads- och byggområdet. Även på andra områden är avregleringen bara

delvis genomförd. Till dem hör el-marknaden och stora delar av transportindustrin, som flyg, järnväg och kollektivtrafik.

Tabell 4 Tre mått på den svenska ekonomins exponering för konkurrens

Mått på konkurrens- exponering	Andel av produktion respektive konsumtion i procent
1. Importpenetration av den privata produktionen	15,1
2. Andel av produktion som subventioneras	
Privat produktion	17
Privat och offentlig produktion	36
3. Andel av konsumtion där konkurrens är begränsad av subventioner eller regleringar	
Privat konsumtion	62–79
Privat och offentlig konsumtion	75–84

Kommentar: Mått 1 avser år 1989. Mått 2 och 3 avser år 1991. För närmare förklaringar se Flam, Horn & Lundgren (1993) för mått 1 och Andersson m.fl. (1993) för mått 2 och 3.

Många svenska avregleringar har inte undersökts i detalj än. På flera områden finns dock synliga positiva effekter. Flygavregleringen har till exempel lett till drastiska prissänkningar. Flera av de kvarvarande regleringarna vållar dock betydande kostnader. Ett exempel kan illustrera problemet.

Enligt OECD kostar jordbruksregleringen och jordbruksstödet tillsammans det svenska samhället 25,6 miljarder kronor per år.⁴ Större delen av dessa kostnader uppstår genom regleringar som uppmuntrar till överproduktion och förhindrar produktivetsförbättringar. Till den summan kommer samhällsekonomiska kostnader av övergödning och andra negativa miljöeffekter. Miljöeffekterna har tidigare varit omdiskuterade, men en grundlig studie av avregleringen av jordbruket i Nya Zeeland belägger betydande miljövinster i form av mindre gödning och minskat överutnyttjande av känslig mark (Reynolds et al. 1993).

⁴ OECD 1993.

De samhällsekonomiska kostnaderna för jordbruksregleringen visar sig vara betydligt större än kostnaden för den omdiskuterade bankkrisen. Statens belastning för att lösa bankkrisen kan uppgå till ungefär 50 miljarder över en tioårsperiod, dvs. 5 miljarder per år. Detta utgör en femtedel av kostnaderna för jordbruksregleringen. Även om man räknade på de totala kreditförlusterna under bankkrisen, i stället för statens kostnader, och slog ut dem över tio år skulle kostnaden vara mindre än jordbruksregleringens.

Några problematiska avregleringar

Några avregleringar har inte fungerat så bra som väntat. Här diskuteras taxiavregleringen och kreditmarknadsavregleringen. Ingen av dessa är kanske ett misslyckande jämfört med situationen innan avregleringen. För taxi visas i Fölster m.fl. (1993) att kunderna ändå vunnit. När det gäller kreditmarknadsavregleringen är det svårt att veta riktigt hur ett annat system skulle ha klarat lågkonjunkturen. Det gamla reglerade systemet hade också fört med sig andra typer av samhällsförluster under tiden. Men en annan utformning av avregleringen hade sannolikt kunnat begränsa bankkrisens omfattning.

I Fölster m.fl. (1993) redovisas en studie av taximarknaden i Stockholm. Priserna ökade till en början drastiskt efter avregleringen, för att sedan sjunka tillbaka till en nivå något över det reglerade priset. Än idag ligger priserna dock 30% högre än de skulle göra på en effektiv marknad. Kunden tvingas betala för det enorma överskott av taxibilar som står oanvända en stor del av dagen. Myndigheterna var också helt oförberedda på den övervakningsuppgift som avregleringen krävde. Under avregleringen nonchalerades amerikanska och danska erfarenheter av att taxiavregleringar hade lett till prisökningar och fusk.

Både bristande priskonkurrens och bristande övervakningsmöjligheter är i slutändan informationsproblem. För båda finns också förhållandevis enkla konkurrensfrämjande lösningar som ökar kundens och övervakningsmyndighetens informationstillgång utan att snedvrیدا marknaden. Exempel på sådana lösningar diskuteras i Fölster m.fl. (1993).

Misstagen som gjordes vid taxiavregleringen speglar misstagen som begicks vid kreditmarknadsavregleringen. Även där överskattades aktörers förmåga att bedöma kreditrisker, och behovet av en övervakningsfunktion underskattades. Ironiskt nog avreglerades kreditmarknaden i Sverige samma år som det misslyckade resultatet av en liknande avreglering av USAs sparbanker hade uppenbarats. Inte heller denna gång tog man lärdom i Sverige. Även i detta fall handlar problemet om brist på konkurrensfrämjande åtgärder. Bankkunder som satte in pengar hade inte möjlighet att skaffa sig tillräcklig information om riskerna i bankens engagemang eftersom finansinspektionen saknade befogenheter och initiativkraft att ta reda på sådan information eller att kräva bättre redovisning. Därtill kommer att bankkunder också hade begränsade motiv att begära information om bankens risktagande eftersom staten i praktiken garanterar bankernas överlevnad.

Slutsatsen är naturligtvis inte att man borde ha avstått från dessa reformer, utan den att det är viktigt att undersöka behovet av konkurrensfrämjande åtgärder vid en avreglering. Hur sådana åtgärder kan se ut på de olika marknaderna kräver självfallet en hel del detaljkunskap som diskussionen inte går in på här. Mycket tyder dock på att liknande problem även finns i avregleringar som planeras och genomförs nu. Pyddoke (i Fölster m.fl. 1993) pekar på att teleavregleringen riskerar att innehålla för få konkurrensfrämjande element.

Att en del av problemen med avregleringar till synes upprepas reser frågan hur själva avregleringsprocessen kan göras effektivare.

4. Att avreglera på rätt sätt

Samhällsvetenskaperna saknar dessvärre ofta redskap för att förutsäga effekterna av reformer med säkerhet. Ändå förträngs ofta osäkerheten i diskussionen om avregleringar och om ekonomisk politik i stort. I regeringens ekonomiska propositioner (t.ex. Prop. 1992/93:150) beskrivs ofta den planerade ekonomiska utvecklingen på hundratals sidor, medan risken att det går sämre än väntat avhandlas vagt på några enstaka sidor.

Att motverka både oförnuft och genuin osäkerhet i reformarbetet kräver en explicit riskanalys och riskhantering. I många andra sammanhang, som miljöfrågor eller inför stora investeringsbeslut, är riskanalyser en självklarhet. Varför görs de inte inför reformer som kan ha stora konsekvenser för samhället?

Riskanalysen utgår från en beskrivning av allt som kan gå fel. Utländska erfarenheter som tyder på risk för misslyckande undersöks. Avgörande är att riskanalysen inte görs av samma utredare eller kommitté som också bereder reformförslaget. En djävulens advokat kan spara många miljarder.

En av riskanalysens uppgifter är att motverka tendensen som ibland uppstår hos experter att inta alltför likartade ståndpunkter. I en lång rad psykologiska experiment har man kunnat visa att experter, lika väl som "vanliga" människor, har en stark tendens att helt omedvetet anpassa sig till gängse opinion. Att en stor majoritet av ekonomer förordade kreditmarknadsavregleringen och den fasta växelkursens politik speglar därför ett ganska vanligt fenomen. Slutsatsen är naturligtvis inte att experter inte behövs. Kunskap är trots allt bättre än okunskap. Men det är viktigt att inse att en reform kan föra med sig betydande risker även om expertkåren är enig. En viktig fråga i sammanhanget är om utländska experter gör andra bedömningar än svenska.

Riskanalysen kan i vissa fall bromsa en politisk mobilisering att genomföra reformer. Å andra sidan kan en riskberedskap öka reformers politiska genomförbarhet. Om det redan i reformförslaget finns lösningar som kan åberopas när problem dyker upp minskar detta farhågorna inför en

reform. Exempelvis infördes valfrihet mellan kommunala skolor för elever i Montclair, New Jersey, år 1982. Farhågorna för ökad segregering var betydande, men reformen kunde genomföras efter det att en beredskapsplan upprättats enligt vilken elever skulle ransoneras enligt område om segregationen ökade. Efter reformens genomförande visade det sig att segregationen minskade avsevärt. Ändå hade beredskapsplanen gjort reformen politiskt genomförbar och minskat riskerna.

Mycket tyder på att den svenska politiska processen systematiskt sällar bort hänsyn till olika risker i avregleringsprocessen. Den viktigaste anledningen är sannolikt att en nedtoning av riskerna krävs för att samla politisk kraft för att kunna genomföra reformer. En mer förnuftig process torde innehålla en institutionaliserad roll som djävulens advokat som utför eller beställer riskanalyser. Samtidigt bör beredskapsplaner för hur olika risker skall hanteras om de inträffar vara en naturlig del av avregleringspropositioner. Sådana beredskapsplaner ökar också reformers politiska genomförbarhet.

Referenser

- Andersson, T. m.fl., 1993, *Den långa vägen*, Industriens Utredningsinstitut.
- Flam, H., Horn, H. och S. Lundgren, EES-avtalet, ny lagstiftning och konkurrensen i Sverige, i SOU 1993:16, *Nya villkor för Ekonomi och Politik*, Bilagedel 2.
- Fölster, S. m.fl., 1993, *Sveriges Systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*, Industriens Utredningsinstitut.
- Fölster, S. och Peltzman, S., 1994, The Social Costs of Regulation and Lack of Competition in Sweden, mimeo.
- Laffont, J. och J. Tirole, 1993, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Lindström, B., 1991, *Den reglerade marknadsekonomin - mot bättre ordning eller ett hot mot välfärden?*, Industriens Utredningsinstitut.
- McKinsey Global Institute, 1992, *Service Sector Productivity*, McKinsey & Company Inc., Washington, D.C.
- McKinsey Global Institute, Manufacturing Productivity, October 1993.
- OECD, 1992, OECD Economic Surveys, Sweden, Paris.
- OECD, 1993, Agriculture Policies, Markets and Trade, Paris.
- Peltzman, S., 1976, Toward a More General Theory of Regulation, *Journal of Law and Economics*, 19, 211–240.
- Reynolds, R. et al., Impacts on the Environment of Reduced Agricultural Subsidies: A case study of New Zealand, MAF Technical paper 93/12.
- Savas, E.S., 1977, Policy Analysis for Local Government: Public vs private refuse collection, *Policy Analysis*, 3.
- Stigler, G. J., 1981, Regulation in Theory and Practice: An overview; Comment, i *Studies in Public Regulation*, G. Fromm, ed., Cambridge, MIT Press, 73–77.
- Stiglitz, J. E., 1987, Competition and the Number of Firms in a Market: Are duopolies more competitive than atomistic markets? *Journal of Political Economy*, 95, 1041–1061.

Weidenbaum, M., 1980, The Changing Nature of Government Regulation of Business, *Journal of Post Keynesian Economics*, No. 3.

Winston, C., 1993, *Economic Deregulation: Days of reckoning for micro-economists*, Vol. 31, 1263–1289.

Utgivna publikationer

Publikationer på engelska

1993

Household Market and Nonmarket Activities: Procedures and Codes 1984–1991, Vols. I and II. Anders Klevmarken and Paul Olovsson. 937 pp.

Tax Incentives of Corporate Mergers and Foreign Direct Investments. Karl-Markus Modén. Doctoral Dissertation. 195 pp.

The Markets for Innovation, Ownership and Control. Richard H. Day, Gunnar Eliasson and Clas G. Wihlborg (eds.). IUI, North-Holland. 435 pp.

Production in Foreign Affiliates: Effects on Home Country Exports and Modes of Entry. Roger Svensson. Licentiate Dissertation. 60 pp.

Measuring Productivity and Inefficiency Without Quantitative Output Data. Erik Mellander. Doctoral Dissertation. 142 pp.

Hierarchical Modelling of Private Demand in Sweden. Kent Rune Sjöholm. Licentiate Dissertation. 52 pp.

Publikationer på svenska

1994

Konsten att (av)reglera i samhällets tjänst. Stefan Fölster. 28 s.

1993

Den långa vägen: Den ekonomiska politikens begränsningar och möjligheter att föra Sverige ur 1990-talets kris. Thomas Andersson m fl. 248 s.

Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering. Stefan Fölster, Catharina Barkman, Eva Meyerson och Roger Pyddoke. 245 s.

Konsten att (av)reglera i samhällets tjänst

Stefan Fölster

Tusentals regleringar styr och kringgärdar våra liv. Många av dem efterlevs aldrig vare sig av myndigheter, företag eller individer. En reglering som nästan alltid nonchalerats är den som föreskriver att regering och myndigheter skall undersöka de samhällsekonomiska kostnaderna av regleringar, *innan de införs.*

I denna skrift sammanfattas de senaste årens forskningsrön om regleringars samhällsekonomiska effekter. Många av de traditionella regleringarna har visat sig hämma snarare än främja industrins dynamiska utveckling. Det stora behovet av kraftfulla konkurrensfrämjande regleringar dokumenteras.

En ny syn på avreglering som en osäker process som samhällsvetenskaperna ofta inte kan förutsäga presenteras. Ur denna syn utvecklas kravet på riskanalyser i samband med avregleringar.