

## Prissystemet i långtidsplaneringen<sup>1</sup>

Långtidsplaneringen i Sverige har huvudsakligen rört sig kring prognoser och planer beträffande förhållanden som produktionsvolym, tillgången på produktionsfaktorer och den efterfrågade varu- och faktormängden på olika områden. Intresset har alltså koncentrerats till *kvantiteter* av varor och produktionsfaktorer. Däremot har frågor beträffande prissystemet och de olika marknadernas funktionssätt intagit en mycket undanskymd plats i långtidsplaneringen. Detta är kanske något förvånande, eftersom det huvudsakligen är genom en prisbildningsprocess på marknader, som resursernas fördelning på olika områden bestäms i en ekonomi som den svenska. Även inom den offentliga sektorn, där besluten i stor utsträckning fattas på politisk väg, är prisernas utformning för övrigt av central betydelse för resursanvändningen. Prissystemet är därför fundamentalt för all långtidsplanering.<sup>2a</sup>

Det mest tillfredsställande sättet att behandla prissystemets plats i långtidsplaneringen vore att söka besvara frågan hur ett ur långtidssynpunkt optimalt prissystem ser ut. Detta är i själva verket samma fråga som hur det prissystem ser ut, som leder till en på lång sikt optimal fördelning av produktionsresurser på olika områden. Tyvärr finns varken tillräcklig information eller tillfredsställande analysinstrument för att behandla en så anspråksfull problemställning. Man skulle nämligen behöva ha tillgång till en detaljerad totalmodell för hela den svenska ekonomin, där man samtidigt kunde ta hänsyn till alla marknads-

<sup>1</sup> En starkt förkortad version av denna uppsats presenterades som föredrag vid Nationalekonomiska Föreningens förhandlingar den 27.10.1965.

<sup>2a</sup> Den senaste långtidsutredningen, publicerad i början av 1966, representerar i viss mån en ny tendens i dessa avseenden. Frågor beträffande prissystemets utformning på vissa områden, främst offentliga tjänster och bostäder, intar här en långt mera framskjuten plats än i tidigare långtidsutredningar.

imperfektioner och alla statliga och privata interventioner i prisbildningen, exempelvis genom skatter, subventioner, direkta regleringar, monopolism, karteller osv. Någon tillförlitlig totalmodell av detta slag finns emellertid för närvarande inte. I stället för att fråga vad som är ett optimalt prissystem kommer diskussionen i denna uppsats därför att begränsas till frågan om verkningarna på resursanvändningen — och därmed betydelsen för långtidsplaneringen — av vissa viktiga inslag i det prissystem som faktiskt existerar i dag i vårt land. Även en sådan diskussion bör kunna belysa möjligheterna att skapa ett mera optimalt, eller mindre inoptimalt, prissystem än det nuvarande.

Vid en analys av detta slag blir det nödvändigt att dela upp problemet i mindre, hanterliga bitar och göra partialanalyser för dessa olika bitar. Härigenom riskerar man i vissa fall att hamna i slutsatser, som inte skulle hålla inom ramen för en totalanalys, där alla ingripanden i prisbildningen analyserades samtidigt. Det är därför viktigt att man vid en diskussion av en viss marknad, eller av ett speciellt ingripande i prisbildningen, inte helt förlorar andra marknader och ingripanden ur sikte. Det kan exempelvis tänkas att verkningarna av ett visst ingripande helt eller delvis neutraliseras av något annat ingripande, eventuellt på någon helt annan marknad i ekonomin.<sup>2</sup>

## Prisbildning och resursanvändning

Antag att det finns en central myndighet, som känner till det effektivaste sättet att producera alternativa kvantiteter av alla olika varor. Antag vidare att samma myndighet har bestämda åsikter om hur varje enskild individs behov av varje vara skall värderas i förhållande till varje annan individs. Rent teoretiskt kan man då tänka sig att denna myndighet, med hjälp av en gigantisk datamaskin, fattade ekonomiskt rationella beslut beträffande dels *vilka* varor som skall produceras, dels *hur* de skall produceras och dels slutligen hur varorna skall *fördelas* mellan olika individer. Med uttrycket »ekonomiskt rationella beslut» menas då att en avvägning kommer till stånd mellan å ena sidan behovet av en vara, sådant detta behov uppfattas av

<sup>2</sup> Detta är ett exempel på det s.k. »second best»-problemet.

den beslutande myndigheten, och å andra sidan resursåtgången för att tillfredsställa detta behov. Den beslutande myndigheten antas med andra ord utnyttja resurserna så att det är omöjligt att genom omdisponeringar av produktionsfaktorer, förändrad produktionsteknik eller förändrad fördelning av varor mellan olika individer uppnå en situation, som enligt myndigheternas värderingar är bättre än den som existerar. Detta betyder att man uppnått ett tillstånd, där dels produktionen är organiserad på effektivast möjliga sätt, dels produktionsinriktning och varufördelning står i överensstämmelse med vissa bestämda värderingar — i detta fall med den centrala myndighetens värderingar. Vad som i den ekonomisk-teoretiska litteraturen brukar kallas en »optimal resursallokering» skulle då åstadkommas genom centrala administrativa beslut.<sup>3</sup>

Som bekant löses resursallokeringens problem inte med denna metod i något land, inte ens i de mest centraliserade systemen. Detta beror inte bara på att dataanläggningar med tillräcklig kapacitet saknas. En mera grundläggande förklaring är att det är utomordentligt svårt, för att inte säga omöjligt, för en central myndighet att skaffa sig aktuell och detaljerad kunskap om alla tänkbara produktionsprocesser inom ekonomin. Härtill kommer att myndigheterna i regel inte har ambitioner att bestämma hur mycket som skall produceras av varje enskild vara, och ännu mindre hur varje enskild individ skall fördela sin konsumtion på olika varor. Det sistnämnda sammanhänger naturligtvis med att man i regel önskar respektera de enskilda individernas önskemål (preferenser) — doktrinen om »konsumentens suveränitet» — och att dessa är subjektiva och individuellt varierande. Myndigheternas möjligheter att på administrativ väg få direkt information om varje enskild individs önskemål är därför utomordentligt begränsade.

<sup>3</sup> Villkoret för optimalitet är, mera precist uttryckt, att den produktionsökning som skulle bli möjlig för en viss vara, genom att skära ned produktionen med en enhet för en annan vara, värderas precis lika mycket som produktionsbortfallet för den senare varan. Med analysteknisk terminologi brukar saken uttryckas så att en optimal resursallokering föreligger när den marginella transformationskvoten inom produktionen mellan två varor, vilka som helst (och i vilka perioder som helst), är densamma som den marginella substitutionskvoten mellan samma varor på konsumtionssidan.

I praktiken har i stället *marknadprisbildningen*, inom ramen för en ekonomi med vinstdrivande företag, blivit den mekanism till vilken huvuddelen av resursallokeringens problem överlämnats. Detta gäller naturligtvis främst i ekonomierna i väst men i viss, och växande, utsträckning även i öststaterna. I Sovjet, där centrala administrativa beslut har fått sin största omfattning, bestäms emellertid fortfarande huvudsakligen på administrativ väg både vilka varor som skall produceras och vilken produktionsteknik som skall användas. Som bekant verkställs besluten via produktionsdirektiv och resurstilldelning, som föreläggs de individuella företagen. Däremot ges även i Sovjet den enskilde individen i princip en ganska betydande frihet att själv välja sin konsumtionssammansättning, inom ramen för sin inkomst och för den av myndigheterna bestämda totala tillgången på varor av olika slag. Friheten i det individuella konsumtionsvalet inskränks emellertid i praktiken av den varubrist som från tid till annan drabbar enskilda varuområden, på grund av den långa tid det ofta tar för myndigheterna att anpassa priserna till förändringar i tillgång och efterfrågan på olika marknader.

Det främsta försvaret för marknadprisbildning av västerländsk typ är som bekant att vinstsökande företag, genom inbördes konkurrens, tenderar att i eget intresse dels välja effektiva produktionsmetoder, dels anpassa produktionsinriktning och produktutformning efter konsumenternas önskemål, sådana dessa önskemål vid existerande inkomstfördelning kommer till uttryck i effektiv efterfrågan. Priserna i en sådan ekonomi tenderar, vid effektiv konkurrens, att åtminstone på ett grovt sätt återspegla de olika varornas produktionskostnader. Individen tänkes väga sitt behov av ytterligare konsumtion av en vara mot vad han därvid får avstå i fråga om andra nyttigheter, vilket mätes av varans pris. Härigenom skulle en avvägning automatiskt komma till stånd på marknaden mellan å ena sidan individernas behov, sådana de själva upplever dessa, och å andra sidan de samhälls-ekonomiska kostnader som uppstår när produktionen inriktas för att tillfredsställa dessa behov.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ett av paradnumren i ekonomisk teori är just att visa att perfekt konkurrens, i en idealiserad värld utan marknadsimperfectioner, leder till en resursallokering som vid existerande teknisk kunskap och given inkomstfördelning är optimal för de enskilda individerna. Därmed menas att

Denna mekanism, med dess automatiska koordinering av miljoner individuella ekonomiska beslut på miljoner olika marknader, är naturligtvis inte något annat än Adam Smith's berömda — och beryktade — »osynliga hand». Marknaden antas, enligt en numera populär analogi, fungera som en jättelik datamaskin, som emellertid har den egenheten att den »löser ut» produktionsprogrammen på olika områden utan att någon först behöver mata den med informationer, vare sig beträffande miljoner alternativa produktionsprocesser eller beträffande de enskilda hushållens preferenser. Detta gäller både för *kortsiktig* resursallokering, dvs. produktionsinriktningen vid given kapitalutrustning, och för *långsiktig* resursallokering, dvs. fördelningen av kapitaltillskotten på olika sektorer via nyinvesteringar. En väsentlig skillnad mellan det kortsiktiga och det långsiktiga allokeringproblemet är emellertid att behovet av realistiska framtidsbedömningar är långt betydelsefullare i det senare fallet. Det finns anledning att något återkomma till detta problem senare.

Långt innan Adam Smith's osynliga hand förvandlats till en imaginär datamaskin i de nationalekonomiska läroböckerna hade emellertid vissa svagheter i mekanismens funktionssätt lokaliserats. De har även i betydande utsträckning botats med hjälp av ekonomisk-politiska åtgärder. Något schematiskt kan man kanske säga att det främst är på inkomstfördelningens, förmögenhetsfördelningens, maktfördelningens, den sociala trygghetens och den ekonomiska stabilitetens områden som marknadsmekanismen inte klarat sig utan starkt statligt stöd. Det finns naturligtvis i en marknadshushållning inte någon mekanism, som automatiskt garanterar att en ur social synpunkt önskvärd inkomst-, förmögenhets- och maktfördelning uppkommer.

produktionen är *dels* effektiv i produktionsteknisk mening, *dels* inriktad i överensstämmelse med de enskilda individernas preferenser.

Vinstmaximerande företag driver, vid perfekt konkurrens, produktionen till den punkt där den marginella transformationskvoten mellan två varor blir lika med prisrelationen mellan dessa varor. Nyttomaximerande individer fördelar sina konsumtionsutgifter så att den marginella substitutionskvoten mellan dessa varor blir lika med samma prisrelation. Därmed garanteras att marginell transformationskvot i produktionen mellan två varor blir lika med varje individs marginella substitutionskvot mellan samma varor — vilket just är villkoret för att resursallokeringen är optimal med utgångspunkt från de enskilda konsumenternas preferenser.

Inte heller förmår en marknadshushållning automatiskt ge full sysselsättning och stabilt penningvärde. På resursallokeringens område måste den »fria» marknadshushållningen ges ett högre betyg. Det finns i en sådan ekonomi utan tvivel krafter som, via priser och vinster, tenderar att automatiskt styra resurserna såväl efter effektivitetskriterier som efter konsumenternas önskemål, sådana dessa vid existerande inkomstfördelning kommer till uttryck i köpkraftig efterfrågan. Verklighetens värld visar naturligtvis många avvikelser härifrån. Ett antal sådana avvikelser, och därmed ett antal brister i den »fria» marknadshushållningens förmåga att lösa resursallokeringens problem, kommer därför att behandlas i denna uppsats.

Ett välkänt exempel på en sådan avvikelse gäller s.k. kollektiva varor, dvs. varor som inte kan portioneras ut till de enskilda individerna i proportion till den summa pengar den enskilde individen betalar — försvar, polis- och rättsväsende etc. Ett annat exempel är områden med stora externa effekter, dvs. situationer där produktion i ett visst företag eller konsumtion av ett visst hushåll påverkar produktionsförutsättningarna för andra företag eller behovstillfredsställelsen hos andra hushåll, vid sidan av de effekter som går via prisbildningen — undervisning, forskning, luft- och vattenföroreningar etc. Ett tredje exempel är branscher där starka konkurrensbegränsningar nedsatt effektiviteten och följsamheten av produktionsinriktningen efter konsumenternas önskemål. Ytterligare ett viktigt exempel på begränsningar i marknadsprisbildningen gäller frågan om den ekonomiska tillväxttakten, dvs. avvägningen mellan konsumtion i dag och konsumtion i framtiden. Det finns naturligtvis inte några garantier för att den ekonomiska tillväxttakt som tenderar att »automatiskt» uppkomma i en marknadshushållning sammanfaller med den som anses önskvärd av de politiska instanserna. I samband med att myndigheterna under senare år i allt större utsträckning kommit att knyta en målsättning till den ekonomiska tillväxttakten, har därför beslut beträffande resursernas användning över tiden — den s.k. intertemporala resursallokeringen — i någon mån förts över till det politiska planet. Detta gäller främst frågan om total investeringskvot samt forsknings- och utbildningskostnadernas storlek.

Ännu ett tänkbart motiv till statlig intervention i den inter-

temporal resursallokering bör nämnas. När det gäller allokeringen av kapitaltillskott på olika sektorer är det inte i första hand aktuella prisrelationer, utan de framtida, som är avgörande för vad som är optimalt. Frågan är då vem som har de största förutsättningarna att bedöma framtida priser, dvs. i första hand framtida efterfrågeförhållanden och framtida teknologi. Om det kunde göras gällande att statliga myndigheter här sitter inne med bättre information än enskilda företag finns tydligen ett skäl för intervention i allokeringen av investeringar. Det är viktigt att man här säger »om». Det är nämligen långt ifrån bevisat att så är fallet. Däremot bör man kunna hävda att möjligheterna till rationella investeringsbeslut ökar om det sker en långtgående »poolning» av å ena sidan information från enskilda företag om förhållanden på olika varuområden och å andra sidan myndigheternas kännedom om utvecklingstendenserna i den offentliga sektorn och i näringslivet i stort.

### Långtidsplanering och priser

I försöken att med statliga ingripanden bota bristerna i marknadshushållningen har den arsenal av ekonomisk-politiska ingripanden som nu existerar växt fram — ofta under improviserade former. I viss mån kan de ökade tendenserna till ekonomisk planering, som uppkommit i olika länder under senare år, ses som en strävan att koordinera denna långa rad av ekonomisk-politiska åtgärder.<sup>5</sup> I Sverige har tyngdpunkten inom den ekonomiska planeringen hittills legat på kortsiktig makroekonomisk planering — dvs. konjunkturpolitik. Denna planering växte ut i och med att den statliga stabiliseringspolitiken, särskilt efter andra världskriget, blev mera ambitiös. Den långsiktiga planeringsverksamheten i Sverige kan i hög grad ses som en utbyggnad av denna kortsiktiga, konjunkturpolitiska planeringsverksamhet. Även när det gäller den långsiktiga planeringsverksamheten har det huvudsakligen varit fråga om *makroekonomisk planering*, dvs. planering i anslutning till storheter som total tillgång på produktionsfaktorer, investerings-

<sup>5</sup> Denna historieskrivning har särskilt utvecklats av Gunnar Myrdal. Se exempelvis hans uppsats »Utvecklingen mot planhushållning», Tiden 1951

kvot, konsumtionsutrymme, total sysselsättningsnivå, betalningsbalans osv. Långtidsutredningarna har härigenom i hög grad fått karaktär av nationalbudgeter uppmultiplicerade till att avse femårsperioder.

Ambitionerna har varit blygsammare när det gäller den statliga *planeringen på sektorsnivå*, dvs. planering beträffande produktionsfaktorernas fördelning på olika sektorer. Ambitionerna har varit ännu mindre när det gäller planeringen *inom* olika sektorer, exempelvis på företagsnivå. Undantag är naturligtvis den offentliga sektorn, där administrativa beslut är ofrånkomliga. Bostadsområdet är ett annat undantag. I praktiken har sektorsplaneringen i Sverige utanför dessa områden huvudsakligen begränsats till att ställa samman planer och prognoser från olika områden. Avsikten härmed har uppenbarligen varit dels att se efter om planerna är konsistenta, dels att undersöka vilka krav som, direkt eller indirekt, ställs på den offentliga sektorn via konsumenternas och företagens planer. Genom att dessa sammanställningar publiceras ges enskilda företag och organisationer en information om vad som händer i andra delar av näringslivet, som kompletterar den information som sker via prisbildningen. Därmed kommer den tidigare nämnda »poolningen» av information till stånd. Det är inte minst genom att publicera information av detta slag som långtidsutredningar kan hjälpa till med att skaffa fram underlag för rationella investeringsbeslut i både offentlig förvaltning och enskilda företag. Härigenom kan en viss koordinering av investeringsbeslut i företag och offentliga organ ske redan på planeringsstadiet, varvid anpassningar till vad som händer i andra delar av näringslivet ofta kan påskyndas och underlättas.

Frågan är nu hur *prissystemet* kommer in i bilden. Prissystemets utformning och funktionssätt aktualiseras på flera olika sätt i samband med ekonomisk långtidsplanering. I den privata sektorn av näringslivet kommer exempelvis ekonomins effektivitet, både på kort och lång sikt, att i hög grad bero på hur smidigt de olika marknaderna fungerar och på hur väl konsumenterna är orienterade om varornas egenskaper. Det förefaller därför vara en central uppgift för långtidsplaneringen att söka *förbättra automatiken i systemet* genom att göra marknaderna så perfekta som möjligt, dvs. att söka underlätta produktions-



faktorernas rörlighet, bekämpa konkurrensbegränsningar, expandera konsumentupplysningen och motverka vilseledande reklam. Sådana arbetsuppgifter framstår som särskilt viktiga i en ekonomi, där man i så hög grad som den svenska, litar till prispbildningen som resursfördelare. Av någon anledning har dessa typer av verksamhet endast i ringa utsträckning tagits upp i anslutning till långtidsutredningarna, trots att de är av central betydelse för den långsiktiga utvecklingen i näringslivet. Ett annat led i verksamheten att öka marknadshushållningens effektivitet skulle vara att mera systematiskt söka lokalisera och i görligaste mån eliminera marknadsimperfectioner som är ett resultat av myndigheternas egna åtgärder, såsom vissa restriktioner i utlandshandeln, jordbruksregleringen, regleringar på bostads- och byggnadsområdet, på trafikområdet, inom detaljhandeln osv. Konkurrensbegränsningar som drivits fram av statliga och kanske framför allt kommunala organ är särskilt problematiska, eftersom de inte faller under näringslagstiftningen. Många av dessa restriktioner tillkom som bekant i ett helt annat samhälle än dagens. Inte heller dessa frågor brukar inta någon central plats i svenska långtidsutredningar.

Vid sidan av åtgärder för att förbättra marknadernas funktionssätt — att gjuta olja i marknadsmekanismen i stället för att kasta grus — aktualiseras frågan om prissystemet främst på tre områden i den statliga långtidsplaneringen: (1) skatterna och subventionerna, (2) de statliga prisregleringarna och (3) prissystemet i den offentliga sektorn. Dessa tre områden kommer här att tas upp i tur och ordning. För konkretionens skull kommer resonemanget att illustreras med praktiska exempel ur den svenska verkligheten. Eftersom prissystemet är av fundamental betydelse inte endast för resursallokeringen, utan även för inkomst- och förmögenhetsfördelningen, blir det nödvändigt att hela tiden ta hänsyn till inkomst- och förmögenhetssidan, även om intresset i denna uppsats koncentreras till resursallokeringens problem. Man bör emellertid hålla i minnet att en optimal resursallokering i och för sig inte är något »heligare» mål än strävanden beträffande inkomst- och förmögenhetsfördelningen.

## Marknadsstyrning med skatter och subventioner

Det är främst två motiv som i den ekonomisk-teoretiska litteraturen brukar åberopas för statlig intervention i resursallokeringen med hjälp av skatter och subventioner. Det ena är förekomsten av externa effekter. Det andra är situationer då staten underkänner de enskilda hushållens preferenser, sådana dessa kommer till uttryck i marknadsmässig efterfrågan.<sup>6</sup>

Aktiviteter som avger negativa externa effekter (exempelvis luft- och vattenföroreningar) tenderar i en ren marknadshushållning att bli större, och aktiviteter som avger positiva externa effekter (exempelvis utbildning och forskning) tenderar att bli mindre, än som är optimalt för samhällsekonomin som helhet. På områden med externa effekter finns därför uppgifter för den statliga planeringen som inte automatiskt klaras av en fri marknadshushållning. Då offentliga organ i regel är de enda beslutsfattare som på ett effektivt sätt kan komma till rätta med externa effekter, är det naturligtvis ur resursallokeringssynpunkt beklagligt att myndigheterna varit så passiva just på dessa områden, främst när det gäller negativa externa effekter. Detta illustreras mycket tydligt av det nuvarande tillståndet inom exempelvis vattenvård, naturvård, luftvård och bullervård.<sup>7</sup>

Den inom ekonomisk teori klassiska metoden att komma till rätta med dessa problem är skatter (på områden som avger negativa externa effekter) och subventioner (på områden med positiva externa effekter). Vissa svårigheter uppkommer naturligtvis när man skall avgöra exakt *hur stora* skatterna och subventionerna skall vara. När det gäller externa effekter på produktionssidan är problemet emellertid i princip ganska klart. Det gäller här att göra skatten (resp. subventionen) precis lika med den höjning (resp. sänkning) av marginalkostnaderna som

<sup>6</sup> Ytterligare ett motiv för dylika ingripanden i resursallokeringen, som emellertid spelat större roll i den teoretiska litteraturen än i den praktiska hanteringen, är monopol och andra konkurrensbegränsningar. Den teknik som skisserats i litteraturen är att genom indirekta subventioner göra det lönande för monopolföretagen att avstå från produktionsbegränsningar, samtidigt som monopolvinsterna delvis dras in till staten genom vinstbeskattning.

<sup>7</sup> Dessa problem behandlas mera ingående av Erik Dahmén i hans artikel i denna skrift.

en viss verksamhet orsakar produktionen inom andra områden. När det gäller externa effekter på konsumtionssidan, eller miljösidan om man så vill, är problemet att avgöra skattens eller subventionens storlek svårare, eftersom man i detta fall tvingas till en subjektiv värdering av den »välfärdsförlust» (resp. »välfärdsvinst») som orsakas av de externa effekterna (exempelvis genom buller, dålig luft eller smutsigt vatten). Helt oframkomliga kan dessa vägar emellertid knappast vara. När det exempelvis gäller att komma tillrätta med avgaser från bilar kan man tänka sig att föreskriva att fordon som saknar effektiva avgasrenare betalar någon hundralapp extra per år i fordonsskatt. Det förefaller troligt att det då inte skulle dröja länge förrän effektiva avgasrenare, till en lägre årskostnad än den extra fordonsskatten, bjuds ut på marknaden. Liknande avgiftssystem kan användas på andra områden med externa effekter, exempelvis för industrier som släpper ut lortvatten eller besvärande rök. Man kan även genom geografiskt varierande avgifter motverka att »smutsiga» företag läggs i anslutning till bostads- eller fritidsområden.

Ett alternativ till avgifter är naturligtvis lagstiftning, som i många fall kan vara den effektivaste metoden att lösa dessa problem. När man skall bestämma storleken på bötesbelopp för den som bryter mot lagstiftningen är vi emellertid tillbaka till frågan om prissystemet igen. Bötesbeloppen måste sättas så högt att det inte lönar sig att bryta mot lagstiftningen. Om samhället underlåter att *i någon form* ingripa mot aktiviteter som vältrar över kostnader och obehag på andra blir det emellertid omöjligt att uppnå en optimal resursanvändning i ekonomin.

Det finns naturligtvis andra skäl för staten än förekomsten av externa effekter att via skatter och subventioner ingripa i resursallokeringen. Om exempelvis resursanvändningen i alltför stor utsträckning anses vara styrd av de högre inkomsttagarnas önskemål är väl den i princip närmast till hands liggande åtgärden att söka rätta till inkomst- och förmögenhetsfördelningen.

På lång sikt är sannolikt en utbyggd utbildning på områden med höga löner, ökad konkurrens i näringslivet, ökad rörlighet för produktionsfaktorerna samt ökat offentligt ägande de mest effektiva metoderna. Det finns emellertid vissa gränser för i vilken utsträckning ökad utbildning kan användas i inkomst-

utjämnande syfte. Man kan nämligen till slut nå en punkt, där det ur allmän effektivitetssynpunkt inte längre lönar sig för samhället att expandera en statligt subventionerad utbildning på ett område med höga utbildningskostnader. (Mer om detta senare.)

På kort sikt är det svårt att finna andra effektiva medel för inkomst- och förmögenhetsutjämning än skatte- och socialpolitik, kanske också lönepolitik. Givetvis kan man också tänka sig att staten genom punktsubventioner eller punktskatter håller nere priserna på vissa för lägre inkomstagare strategiska varor. Ett problem med en sådan politik är emellertid att man därvid förlorar möjligheten att bedöma om det är just de subventionerade varorna som folk, vid den modifierade inkomstfördelningen, vill att samhällets resurser skall användas till. Man förlorar alltså i viss mån avvägningen mellan den enskildes behov och åtgången av produktionsresurser för att tillfredsställa dessa behov. Bostadssubventionerna och den för egnahemsägare gynnsamma villabeskattningen är typiska exempel härpå. Ett annat exempel på samma problematik är de genom ett högt gränsskydd framdrivna prishöjningarna för jordbruksprodukter.

På vissa områden uppstår naturligtvis dylika effekter helt oavsiktligt. Inte minst på skatteområdet är det lätt att finna exempel, där skattesystemet skapat starka substitutionseffekter till förmån för viss verksamhet. Några av de mest utpräglade exemplen finner man på områden, där den bristande beskattningen av naturaförmåner driver över resurser till områden av gör-det-själv karaktär och byteshushållning. Ett typiskt exempel är den substitutionseffekt till förmån för hemarbete som skapas i och med att förvärvsinkomster utanför hemmet är beskattade, medan naturaavkastning av hemarbete är obeskattad — ett fenomen som i den allmänna debatten ofta blandas ihop med det ur resursanvändningssynpunkt långt mindre betydelsefulla sambeskattningsproblemet. Detta dilemma kan i praktiken knappast klaras genom att även beskatta hemarbetet även om en sådan reform vore logisk ur rent principiell synvinkel. Däremot kan man naturligtvis motverka skattesystemets favorisering av hemarbete genom att höja förvärvsavdragen för familjer där båda makarna arbetar utanför hemmet.

Saken ligger naturligtvis annorlunda till i de fall då staten inte accepterar individernas preferenser, utan önskar påverka deras konsumtion i viss riktning. Även här blir utformningen av ett, med utgångspunkt från myndigheternas värderingar, rationellt prissystem med hjälp av skatter och subventioner väsentligt. I regel är dylika manipulationer med prisbildningen med hjälp av skatter och subventioner betydligt effektivare medel för konsumtionsstyrning än regleringar, exempelvis prisregleringar, som ofta går stick i stäv mot fundamentala ekonomiska incitament. Med skatter och subventioner kan staten i stället *utnyttja* incitamenten för att styra ekonomin i önskad riktning, genom att bringa hushållens och företagens egna ekonomiska intressen i överensstämmelse med de centrala myndigheternas preferenser. Om staten nu i sådana fall väljer att arbeta med skatter och subventioner, i stället för fysiska kontroller eller prisregleringar, kommer resursallokeringen även i dessa fall att ur teknisk synpunkt överlåtas åt den osynliga handen, även om myndigheterna då i hög grad genom skatterna och subventionerna *styr* handens verksamhet. Den osynliga handen kan fungera även som marionett.

Här finns inte utrymme att behandla alla olika motiv som från tid till annan åberopats till förmån för subventioner till olika näringar. Ett klassiskt exempel är kravet på tullar eller subventioner till nya näringar, eller underutvecklade regioner (s.k. uppfostringstullar) för att under skyddade förhållanden bygga upp stordrift eller skapa external economies. Den nya lokaliseringspolitik kan anföras som ett aktuellt exempel. Denna problematik måste emellertid av utrymmesskäl här lämnas därhän. En av de risker lokaliseringspolitik löper är emellertid att staten genom subventioner fyller igen även *långsiktiga* räntabilitetsdifferenser i näringslivet mellan branscher, regioner och företag. Det är just sådana differenser som i en marknadshushållning driver fram allokeringar av produktionsfaktorer efter optimalitetskriterier.

## Prisregleringar

Nästa typ av statlig intervention i prisbildningen som här kommer att tas upp är prisregleringarna. De är numera i stort sett

koncentrerade till två områden — jordbruket och bostäderna. På bostadsområdet har priset, hyran, som bekant reglerats *under* jämviktsläget, huvudsakligen i avsikt att inkomstmässigt gynna hyresgäster, speciellt lägre inkomstagare, på fastighetsägares bekostnad. På jordbruksområdet har priset tvärtom satts *ovanför* den jämviktsnivå som skulle existera utan gränsskydd, eftersom politiken där gått ut på att inkomstmässigt gynna producenterna på konsumenternas bekostnad. Man har alltså med hjälp av prisregleringar stimulerat efterfrågan på den ena varan, bostad, och begränsat efterfrågan på den andra varan, livsmedel. I första fallet har effekten naturligtvis blivit ett efterfrågeöverskott, som alltid när priserna regleras under jämviktsläget, i det andra fallet en större inhemsk produktionsvolym än som kan motiveras av rent samhällsekonomiska skäl, och för flera produkter till och med inhemska utbudsöverskott. Eftersom erfarenheterna från bostads- och jordbruksområdena är karakteristiska för de problem som kan uppstå vid prisregleringar finns det anledning att något mera i detalj kommentera just dessa båda områden.

#### *Bostadspolitiken som exempel*

Erfarenheterna på bostadsområdet är väl kända och typiska för de problem, som uppstår vid permanent priskontroll på en marknad: köbildning, bristande konsumtionsfrihet, svårigheter att finna lämpliga kriterier för fördelningen av konsumtionen, svarta marknader, bristande intresse för kostnadsnedpressning, bristande konsumentstyrning av produktionsinriktningen etc. På grund av bostädernas långa varaktighet och geografiska trögrörlighet blir problemen vid priskontroll i vissa avseenden till och med mera svårhanterliga på bostadsmarknaden än på andra varuområden. Speciellt besvärlig är naturligtvis frågan om den totala bostadskonsumtionens fördelning på olika individer. Eftersom nyproduktionen är mycket liten i förhållande till det totala bostadsbeståndet kommer bostadskonsumtionens fördelning att huvudsakligen bero på fördelningen av det redan tidigare producerade beståndet. En effektiv ransonering av bostadskonsumtionen skulle därför kräva en ständig omprövning av bostadskonsumtionen hos dem som tidigare, i vissa fall före bostadsbristens uppkomst, erhållit bostad. Detta skulle betyda att

man, på administrativ väg antingen skulle tvingas frånta folk tidigare erhållna lägenheter eller också ge dem order att acceptera inneboende. Att ransonera konsumtionen av en vara med så lång varaktighet som bostäder stöter därför på stora svårigheter. Det är därför lätt att förstå att priskontrollen på bostäder aldrig följts upp med bostadsransonering.

I praktiken har man från myndigheternas sida inte ens uppnått effektiv kontroll över *nyttillträde* till lägenheter i tidigare producerade hus, utan i stället främst begränsat kontrollen till nyproduktionen. Härvid har man för övrigt endast i mycket liten utsträckning sökt bedöma de enskilda individernas behov, utan i stället, vid sidan av förturer för speciella yrkeskategorier, stannat för den enklare principen med väntetid, vars längd måste ha relativt litet att göra med individernas varierande behov. Tillgängligt statistiskt material tyder på att kommunala bostadsförmedlingar troligen inte fördelar mer än ungefär 10—20 procent av alla lediga lägenheter, inklusive de nyproducerade. De vanligaste sätten att få bostad på dagens bostadsmarknad har i stället efter allt att döma blivit genom arbetsgivare och vänner och bekanta. Härtill kommer naturligtvis de delar av marknaden, där större eller mindre förmögenhetstransaktioner är en förutsättning för att få bostad — villamarknaden, marknaden för bostadsrättslägenheter och de svarta och grå marknaderna.<sup>8</sup>

När det gäller långtidsplaneringen är det emellertid främst produktionssidan som är av intresse. Det dominerade problemet här är att det permanenta efterfrågeöverskott, som är ett resultat av priskontrollen, brutit kontakten mellan efterfråge- och utbudssidorna. Det går inte längre, på dagens sönderbrutna bostadsmarknad, fram signaler om konsumenternas önske-

<sup>8</sup> Enligt en icke publicerad enkät av Bostadsbyggnadsutredningen skulle hyresgäster i tre svenska städer (Västerås, Skellefteområdet och Ljungbyområdet) ha kommit över sina lägenheter huvudsakligen på följande sätt: via arbetsgivare (20—24 procent), via byte (2—18 procent), via kommunal bostadsförmedling (3—13 procent), via medlemskap i bostadsrättsförening (6—25 procent), eller på något annat angivet sätt (30—57 procent). I den sista gruppen ingår folk som fått bostad genom vänner och bekanta samt via svarta och grå transaktioner.

Vissa andra undersökningar har gett liknande resultat. Det statistiska material som kan belysa frågan är emellertid fortfarande fragmentariskt.

mål till producenterna. Utbudna lägenheter möter aldrig någon marknadstest. Det blir därför svårt att få information om hur stor del av sina samlade resurser som hushållen önskar anslå till bostadskonsumtion, hur stora lägenheter man vill ha, vilken utrustningsstandard man önskar sig, vilka hustyper man föredrar, i vilka områden man vill bo etc. I stället har utrymme lämnats för allsköns tyckande och troende om hur folk egentligen vill ha det, med förkämpar för småhus, höghus, stora lägenheter, små lägenheter etc. Marknadsundersökningar, som på andra områden endast är ett komplement till de signaler som går fram via prisbildningen, har på bostadsområdet blivit nästan vår enda information om hur folk egentligen vill bo, vid sidan av önskemål uttryckta via bostadsförmedlingarna. I praktiken har vi som bekant fått en ur internationell synpunkt anmärkningsvärd koncentration av bostadsproduktionen till flerfamiljshus. Vi har också fått en, med hänsyn till den regionala befolkningsutvecklingen, anmärkningsvärt liten bostadsproduktion i storstadsområdena. I själva verket har storstadsregionerna, trots snabb befolkningsexpansion, under de senaste decennierna fått en allt mindre andel av den samlade bostadsproduktionen i riket.<sup>9</sup> Detta torde bland annat sammanhånga med att efterfrågeöverskottet där är störst, och att det därför är svårt för dessa regioner att dra till sig byggnadsarbetare. Bostadsproduktionens lokalisering har mera bestämts av tillgången på arbetskraft än av efterfrågan på bostäder. Hyreskontrollen tycks därmed ha skapat en ond cirkel med stigande efterfrågeöverskott och försvårad bostadsproduktion i storstadsregionerna.

<sup>9</sup> Att beräkna hur storstadsregionernas andel av den totala bostadsproduktionen i landet utvecklats under senare decennier är svårt på grund av bristfällig statistik särskilt beträffande landsbygdens bostadsproduktion. Trots att storstadsregionernas andel av landets totala befolkning ökat starkt sedan 20-talet (från cirka 13 procent under 20-talet och 18 procent under 30-talet till 25 procent för närvarande) tycks storstadsregionernas andel av landets samlade bostadsproduktion emellertid ha fallit från uppskattningsvis 30—35 procent under 20-talet och 40—45 procent under 30-talet till mindre än 30 procent för närvarande.

För närvarande sker ungefär 33 procent av bostadsproduktionen i landets *tätorter* i storstadsregionerna, mot ungefär 50 procent under 1920- och 30-talen. Samtidigt har storstadsregionernas andel av tätortsbefolkningen sjunkit något (från cirka 40 till cirka 35 procent).



Att på dagens bostadsmarknad hitta för långtidsplaneringen relevanta kriterier för bostadsproduktionens lämpliga omfattning och inriktning är tydligen mer än vanskligt.

Även ur allmän effektivitetssynpunkt är efterfrågeöverskottet på bostäder ett allvarligt problem, främst naturligtvis genom att hämma arbetskraftens rörlighet. En långtidsplanering som siktar till en snabb och någorlunda smärtfri strukturomvandling av näringslivet bör därför ha en del att vinna på att återställa en fungerande bostadsmarknad, vilket förutsätter jämviktsprusbildning. Förutom hyresregleringen blir det därvid nödvändigt att avlägsna maximihyrorna i statligt belånade hus och förbudet mot fri överlåtelse av bostadsrätt. Vidare blir det nödvändigt att lägga om de allmännyttiga företagens hyrespolitik, som för närvarande i stor utsträckning följer ungefär samma principer som hyresregleringen.

En beräkning av hur stor hyreshöjning som i dag skulle behövas för att återställa balansen på bostadsmarknaden stöter på stora svårigheter. Personligen skulle jag uppskatta den för jämvikt nödvändiga höjningen till storleksordningen 30—40 procent i genomsnitt.<sup>10</sup> I nyproduktionen skulle hyreshöjningen

<sup>10</sup> År 1939 förelåg jämvikt på bostadsmarknaden (men inte på byggnadsmarknaden). Genom samspelet mellan hyreskontroll och inflation har priset på bostad (hyran) enligt levnadskostnadsstatistiken sedan dess fallit med cirka 30 procent i förhållande till andra varupriser. Med ledning av utländska undersökningar, och i någon mån även svenska, bör inkomstelasticiteten för bostadskonsumtion (inklusive urbaniserings-effekten) kunna uppskattas till cirka ett. Om real disponibel inkomst och real bostadskonsumtion per person hade stigit lika mycket sedan 1939 skulle balans i dag kunna skapas på bostadsmarknaden genom att återställa 1939 års relativpris för bostäder. I så fall skulle drygt 40 procents hyreshöjning fordras för att idag, efter viss anpassningstid, återställa balans på bostadsmarknaden. Eftersom bostadskonsumtionen stigit mer än den reala disponibla inkomsten (ungefär 130 procent mot ungefär 115 procent, per person) skulle siffran 40 procent närmast innebära en viss överskattning av den för jämvikt nödvändiga hyreshöjningen.

Den som på grund av siffermagins makt finner 40 procent mycket kan i stället uttrycka saken så att bostadskostnadernas andel av hushållens samlade konsumtionsutgifter skulle stiga från ungefär 10 till ungefär 14 procent, om samtidigt kostnaderna för villaägare (exempelvis genom höjd villabeskattnings) höjdes lika mycket som för hyresgäster. Fyrtio procents hyreshöjning i ett fyrtioalshus med hyran 30 kronor per kvadratmeter skulle alltså leda till en hyra på 42 kronor, vilket kan jämföras med hy-

naturligtvis bli mindre än enligt nämnda siffror. Eftersom hyran kan väntas stiga speciellt kraftigt i storstadsregionerna skulle inflyttningstrycket på dessa områden minska. Samtidigt skulle möjligheterna att öka bostadsproduktionen i storstadsregionerna bli större.

Eftersom hyresgästerna nu i nära 25 års tid anpassat sig efter priskontrollerade hyror kan en avveckling av nuvarande kontrollsystem knappast genomföras utan sociala och politiska svårigheter under själva avvecklingstiden. Det är därför naturligt att de förslag till avveckling av hyreskontrollen som framförts under senare år gått ut på att göra avvecklingen successiv, genom att exempelvis dra ut den över en femårsperiod.

Att statliga ingripanden med skatter och subventioner därvid blir nödvändiga, om man vill förhindra icke önskade inkomst- och förmögensomfördelningar, är välkänt.

Så länge man skyggar för prisbildningsproblemen på bostadsmarknaden, och huvudsakligen begränsar sig till att diskutera antalet producerade lägenheter och dessas utformning, kan bostadsbristens problem emellertid inte lösas. Bostadspolitikerna ser inte bostadsmarknaden för bara hus.

#### *Jordbrukspolitiken som exempel*

Jordbruksprisregleringen är det andra större exemplet på prisregleringar i dagens svenska ekonomi. Här har syftet, tvärt emot på bostadsområdet, framför allt varit att åstadkomma en inkomstomfördelning från konsumenter till företagare. När politiken sattes in i trettiotalets arbetslöshetsdrabbade samhälle räddade den utan tvivel en stor befolkningsgrupp från proletarisering. Systemet har emellertid genom åren även fått vidsträckta verkningar på resursanvändningen i svensk ekonomi. Först och främst har jordbrukssektorn naturligtvis krympt saktare än som eljest skulle ha varit fallet och därigenom tillväxten av nationalinkomsten hållits nere. Vidare har tiotusentals små eller halvstora jordbruksföretag hängt kvar, varigenom mark inte ställts till förfogande för dem som velat utvidga. Härigenom har en

---

rona i 1965 års nyproduktion, som rör sig om 60 à 70 kronor per kvadratmeter.

ur effektivitetssynpunkt önskvärd strukturomvandling fördröjts. Resultatet av femton års »yttre rationalisering» har blivit att medelarealen inte ökat med mer än cirka 3 hektar — från 13 till 16 hektar. Samtidigt har man genom regionalt varierande jordbruksstöd skapat en situation, där lönsamheten i vissa fall blivit högre i övre Norrland än i mellansverige. Detta har naturligtvis motverkat en effektiv regional resursallokering inom jordbrukssektorn. Att trots allt en relativt snabb avgång av jordbrukare kommit till stånd under det senaste decenniet sammanhänger med att myndigheterna inte lyckats i sina försök att genom subventioner ge produktionsfaktorerna i jordbruket samma avkastning som i andra sektorer.

Av olika skäl stöter en strukturrationalisering på speciellt stora svårigheter just i jordbruket. I andra näringar kan strukturomvandlingen tillgå så att stora och effektiva företag först byggs upp, som sedan konkurrerar ut mindre effektiva företag. Inom jordbruket måste man börja i motsatt ände. Stora och effektiva jordbruksföretag kan nämligen i regel inte komma till stånd förrän ett antal mindre företag först gett upp och därvid friställt mark, som kan tas omhand av andra enheter. Det vore, för att ta ett drastiskt exempel, som om en strukturomvandling inom distributionen skulle kräva att nya stora snabbköp och varuhus måste byggas upp med hjälp av golvytor uppsamlade från närbelägna småbutiker. Denna komplikation inom jordbrukssektorn gör att speciellt stora krav ställs på prissystemet för jordbruksprodukter ur långsiktig utvecklingssynpunkt. Om man har ambitioner att uppnå en snabb strukturomvandling i jordbrukssektorn begränsas möjligheterna starkt att med hjälp av prisstöd hålla uppe jordbrukarnas inkomster.

Samhällsekonomiska förluster genom en fördröjning i den ekonomiska strukturomvandlingen är naturligtvis svåra att undvika om man starkt subventionerar produktionen i en viss sektor, som i detta fall jordbruket. Vissa av effekterna hänger emellertid samman med den *metod* för stöd som valts, den s.k. högprislinjen, som betyder att marknadspriserna för jordbruksprodukter genom statliga åtgärder hålls uppe, i vårt land med hjälp av ett högt gränsskydd (f.n. ca 60 procent). Alternativet är som bekant en lågprislinje, vilken skulle betyda att staten betalar jordbrukaren ett högre pris än marknadspriset för hans pro-

duker (eller eventuellt betalar direkta transfereringar till jordbrukaren). Genom att välja en högprislinje i stället för en lågprislinje har man inte endast — vilket är svårt att undvika vid alla former av jordbruksstöd — motverkat utflyttning av produktionsfaktorer från jordbruket och försenat strukturomvandlingen. Man har dessutom genom valet av högprislinje åsamkat konsumenterna en extra »välfärdsförlust» genom att pressa fram en lägre konsumtionsstandard på livsmedel än som skulle kunna uppnås om jordbruksstödet i stället hade finansierats genom allmänna (direkta eller indirekta) skatter. Eftersom lägre inkomstagare använder en större del av sina samlade konsumtionsutgifter till livsmedel, än som är fallet för högre inkomstagare, kommer högprislinjen även att innebära en relativ inkomstfördelning till de lägre inkomstagarnas nackdel. Verkningarna på inkomstfördelningen olika konsumentgrupper emellan är alltså rakt motsatt den som officiellt motiverat hyreskontrollens bibehållande.

De samhällsekonomiska förlusterna av jordbruksregleringarna har ytterligare accentuerats av det sätt på vilket prisrelationerna för olika jordbruksprodukter i praktiken bestäms. Det har funnits en strävan att begränsa prishöjningarna på områden med tendenser till inhemska överskott och att höja priserna på områden där den inhemska produktionen är mindre än konsumtionen. En sådan politik skapar naturligtvis en tendens till att utjämna självförsörjningsgraden för olika produkter. Man får med andra ord en autarkisk tendens, inte bara för jordbrukssektorn som helhet, utan även *inom* jordbrukssektorn när det gäller produktion av olika jordbruksprodukter. Ur effektivitetssynpunkt är det naturligtvis mera fördelaktigt att använda de i jordbruket bundna reserverna så att vårt land specialiserar sig på varor där vår underlägsenhet i förhållande till världsmarknaden är minst. Detta skulle ha kunnat åstadkommas genom att hålla samma prisrelationer mellan olika jordbruksprodukter som på världsmarknaden, i stället för den tendens till autarkisk prissättning som i praktiken existerat. Resultatet skulle då ha blivit att vi hade åstadkommit en relativt hög självförsörjningsgrad för vissa animalier, men en låg självförsörjningsgrad på områden som brödspannmål, socker och oljevaxter.

Ytterligare en ur långsiktig resursanvändningssynpunkt viktig aspekt är att man i vissa fall inte nöjt sig med gränsskydd, utan även genomfört mycket detaljerade marknadsregleringar, som medfört att stora delar av livsmedelsindustrin hamnat innanför regleringssystemet. Resultatet härav har på vissa områden blivit att inte endast utländsk utan även inhemsk konkurrens i stor utsträckning eliminerats. Förhållandena på mjölk- och slaktsidan är välkända exempel.

### Prissystemet i den offentliga sektorn

En annan viktig aspekt på prissystemets plats i långtidsplaneringen är prissystemet i den offentliga sektorn. Liksom i den privata sektorn är det främst tre uppgifter prissystemet skulle kunna tjäna i den offentliga sektorn: att ge vägledning för produktionsvolymens storlek på kort och lång sikt, att underlätta valet av effektiv produktionsteknik samt att fungera som metod att fördela producerade varor och tjänster på olika hushåll.

Som metod att fördela nyttigheter mellan olika hushåll är marknadsprisbildningens användbarhet ofta relativt begränsad i den offentliga sektorn utanför affärsverken. Prissystemet är emellertid centralt när det gäller att underlätta valet av effektiva produktionsmetoder och att få en realistisk bild av den offentliga verksamhetens kostnader. Även när produktionsvolymens storlek fastställs via politiska beslut kan prissystemet därmed på indirekt väg, via kostnadskalkylerna, få stor betydelse för resursallokeringen. Vad som är viktigt i detta sammanhang är naturligtvis först och främst att de produktionsfaktorer och råvaror som används vid framställning av offentliga varor och tjänster prissätts på ett sätt som reflekterar faktorernas och råvarornas samhällsekonomiska kostnader. I de fall då de använda produktionsfaktorerna och råvarorna inte köps på marknader finns vissa möjligheter att inom offentliga organ »simulera prisbildning» genom att åsätta produktionsfaktorer och varor »skuggpriser», som återspeglar produktionsfaktorernas och varornas samhällsekonomiska värde, dvs. deras avkastning i andra sektorer av ekonomin.

När det gäller så kallade kollektiva varor blir prissystemets möjligheter att vägleda naturligtvis speciellt begränsade, efter-

som sådana varor inte kan prissättas och säljas på marknader. Marknadsmässiga informationer beträffande allmänhetens efterfrågan på offentliga varor av detta slag är därför svåra att erhålla. Bestämningen av produktionsvolymen på sådana områden måste i stället skötas genom den politiska beslutsprocessen. Detta är emellertid inte något skäl mot att utforma kalkylerings-system som bidrar till effektiva produktionsmetoder även vid framställning av kollektiva varor. Hur skulle exempelvis det svenska försvarets dispositioner påverkas om de värnpliktiga i kalkylerna åsattes löner som återspeglar arbetskraftens avkastning i den privata sektorn? Först och främst skulle en något mera realistisk bild erhållas av de verkliga försvarskostnaderna, vilket åtminstone i princip kan tänkas påverka politiska beslut om försvarets totala omfattning. Kanske skulle också de förändrade prisrelationerna mellan olika produktionsfaktorer i vissa fall förmå de militära myndigheterna att föredra en mindre arbetskraftsintensiv sammansättning av produktionsfaktorer vid planeringen av landets försvar — varigenom kortare värnpliktstid eller färre värnpliktiga skulle framstå som tänkbara förändringar. Samma problem gäller i viss utsträckning försvarets användning av mark. På grund av att försvaret inte debiteras marknadsmässiga priser för den mark som används ges inga ekonomiska incitament för försvaret att flytta sina övningsområden längre bort från tätorterna, vilket skulle frigöra mark för tätortsexpansionens behov.

Av särskild vikt är emellertid prissystemet inom den del av den offentliga verksamheten, där varor och tjänster inte har karaktären av kollektiva varor. Affärsverken kan vi i detta sammanhang lämna därhän, eftersom verksamheten på dessa områden i stor utsträckning sker via marknadsanpassning. Så sker däremot i regel inte på en rad andra områden, där staten bedriver en serviceverksamhet som i princip knappast skiljer sig från den som bedrivs av privata företag. Typiska exempel är flygplatser, provnings- och kontrollanstalter, inrättningar för tekniskt utvecklingsarbete etc. På dessa områden torde det vara tradition snarare än rationella överväganden som ligger bakom, när staten i många fall inte tar ut avgifter som täcker verksamhetens kostnader.

De stora och betydelsefulla områdena för offentlig verksam-

het utanför de kollektiva varornas och de affärsdrivande verkens område är emellertid undervisning, sjukvård, socialvård, forskning samt landsvägstrafik. Inte heller här är det fråga om kollektiva varor i teknisk mening. Tjänsterna *kan* reserveras för den som betalar, om så önskas. Utan tvivel stöter emellertid användning av prisbildning på betydande svårigheter på dessa områden, av teknisk, social och ideologisk natur. Möjligheterna att genomföra rationella prissystem på dessa områden förtjänar emellertid att åtminstone *diskuteras*, med tanke på att det här rör sig om stora och resurskrävande områden, som dessutom befinner sig i snabb expansion. I stället för en rent principiell diskussion kan det kanske vara lämpligt att till att börja med bryta ut ett enda område till intensiv behandling för att närmare klargöra problematiken. Härvid väljs frågan om prisbildning på tätortsbilismen, eftersom problemen där väl illustrerar vad saken gäller. Andra områden kan sedan behandlas mera schematiskt.

Vår frågeställning är vad som står att vinna *ur effektivitets- och allokeringsynpunkt* på en omläggning av prissystemet i den offentliga sektorn. Eventuella vinster av detta slag får naturligtvis vägas mot de nackdelar av social, fördelningspolitisk eller ideologisk natur som kan vara förknippade med sådana omläggningar.

#### *Tätortsbilismen som exempel*

Om man sätter priset till noll på en vara, för vilken knapphet råder kommer någon avvägning mellan behov och samhällskostnad naturligtvis aldrig till stånd hos dem som förbrukar varan i fråga. Detta är i princip vad som för närvarande sker på tätortsbilismens område. I detta fall utgörs den knappa varan främst av gatunätet. Kapacitetsgränsen inom gatunätet, definierad exempelvis som den gräns för bilintensiteten utöver vilken trafikens effektivitet avsevärt nedsätts genom stockningar, har för länge sedan nåtts i ett stort antal städer. Trots detta tillåts bilarna att i princip utnyttja gatunätet till priset noll (så länge bilen inte parkeras). Följden har som bekant blivit trängsel, köer och långa transporttider med därav följande effektivitetsnedsättningar för transportapparaten. Eftersom de kostnadsstegringar, som den enskilde bilisten härigenom förorsakar

andra, och därmed samhällsekonomin, inte ingår i den enskildes kalkyler, förhindras en samhällsekonomiskt rationell resursanvändning. Det är till och med tänkbart att vi vid rusningstid har så stor trafikintensitet att bilarnas samlade transportarbete skulle stiga, om man begränsade inläppet av bilar i centrum, och därigenom ökade bilarnas genomströmningshastighet.

Gatuutrymmet är emellertid inte bara en knapp, utan dessutom en mycket dyrbar vara. Den utvidgning av gatunätet som fordras för att efterfrågan på gatuutrymme för bilkörning skall kunna tillgodoses till priset noll, kräver nämligen omfattande rivningar och ombyggnader, varigenom tätortskommunerna, och därmed skattebetalarna, drar på sig utomordentligt stora investeringskostnader. Inte heller dessa kostnader påverkar för närvarande priset för den enskilde bilisten, när han överväger i vilken utsträckning han skall efterfråga gatuutrymme för bilkörning. Härigenom undgår han tvånget att väga sitt behov av bilkörning mot de kostnader han ådrar samhället, när han tillfredsställer detta behov. Resultatet har naturligtvis, liksom på många andra områden där priset hålls långt under produktionskostnaderna, blivit en användning av samhällets samlade resurser, som inte står i överensstämmelse med konsumenternas värderingar av olika slags varor.

Om man eftersträvar en effektiv resursanvändning på trafikområdet blir det nödvändigt med ett prissystem, som gör att tätortsbilisten får betala i relation till de kostnader han förorsakar samhället. Man kan exempelvis tänka sig att kostnaderna för den enskilde sätts i viss relation till omfattningen av hans bilkörning i centrum vid tider av högt kapacitetsutnyttjande. En tänkbar metod vore att under tider av hög trafikintensitet kräva avgiftsbetalning vid städernas infarter — »trafiktullar». En elegantare lösning vore kanske att införa krav på »bilkörningsbiljetter» i centrum. Man kan exempelvis tänka sig att bilisten för att få köra i centrum vid högtrafik måste ha en särskild biljett (»frimärke») fastklistrad på vindrutan. Ett mer raffinerat prissystem, som emellertid än så länge vore ganska dyrbart, skulle kunna erhållas genom att utnyttja elektronikens landvinningar och föreskriva att bilarna skall vara försedda med plomberade räkneverk, som utsätts för impulser från automatiska sändare, utplacerade i anslutning till högtrafikerade ga-



tor. Genom att göra impulserna starkare ju mer trafikerat ett område tenderar att vara, kan trafiken tvingas att betala i förhållande till knappheten på efterfrågade tjänster. Systemet fungerar på ungefär samma sätt som det nuvarande betalningssystemet för elström.

Om dessa metoder anses alltför komplicerade eller dyrbara kan man naturligtvis i viss mån nå samma syfte genom att mera systematiskt än för närvarande bygga ut systemet med betalda parkeringsplatser med sikte att dämpa trafikintensiteten i centrum. Uppenbarligen skulle då väsentliga höjningar av parkeringsavgifter och parkeringsböter vara nödvändiga. En svaghet med att *enbart* lita till denna metod är emellertid att man då inte kommer åt den genomgående trafiken.

En annan tänkbar metod att komma tillrätta med tätortsbilismens problem är att genom fria resor med kollektiva transportmedel försöka »konkurrera ut» en del av biltrafiken. Det är emellertid föga troligt att detta, som en *isolerad* åtgärd kan lösa problemet, eftersom det även vid priset noll på kollektiva resor kan föreligga ett stort efterfrågeöverskott på gatuutrymme från bilisternas sida. Även andra problem skulle skapas. På kort sikt riskerar man att överskrida kapacitetsgränsen för den kollektiva trafikapparaten. På lång sikt skulle man få en »överexpansion» av trafikapparaten som helhet i jämförelse med andra sektorer av ekonomin, där konsumenterna tvingas betala de fulla produktionskostnaderna.

Ytterligare en möjlighet vore att förbjuda privatbilismen i centrum, dvs. att där sätta priset »oändligt högt» för privatbilar. Det är emellertid svårt att förstå varför man skall begränsa sig till alternativen nollpris och oändligt pris, när problemet kan lösas smidigare genom att, liksom på andra varuområden, sätta ett pris mellan dessa båda ytterligheter.

Vid förslag om att priset på en vara skall höjas, tenderar ofta en debatt om inkomstfördelningen i samhället att uppstå. Det brukar påpekas att de välsituerade efter en prishöjning får möjlighet att konsumera mer än de mindre bemedlade. Detta är naturligtvis i och för sig en riktig iakttagelse. Det är emellertid inte något unikt för biltrafik; det gäller alla varor. Den ur fördelningspolitisk synpunkt intressanta frågan är emellertid om avgifter för bilkörning i tätorter är ogynnsammare

för lägre inkomsttagare än alternativa former av beskattning. Eftersom bilkörning i tätorter, så vitt bekant, inte är någon typisk låginkomst-vara är det tvivelaktigt om noll-pris på bilkörning i tätorter över huvud taget bidrar till inkomstutjämnningen.

Eventuella fördelar ur inkomstfördelningssynpunkt med att hålla ett lågt pris på en knapp vara får dessutom vägas mot de kostnader, och olägenheter i övrigt för samhället, som uppkommer vid en ineffektiv användning av tillgängliga resurser. Vad som händer är naturligtvis att man får en överexpansion av efterfrågan på just denna vara, eftersom den enskilda konsumenten inte behöver väga sitt behov av varan mot de samhällsekonomiska kostnader som uppkommer när detta behov skall tillgodoses. När det gäller tätortsbilismen är dessa kostnader utomordentligt stora — på kort sikt genom nedsättning av trafikapparatens effektivitet, på lång sikt genom den »nedknackning» och ombyggnad av tätorternas centrala delar som blir nödvändig för att det skall vara möjligt för bilarna att utan kaotiska trafikstockningar köra omkring i städerna till priset noll. Härtill kommer, både på kort och lång sikt, en avsevärd »försämring» av stadens miljövärden — enligt gängse värderingar. Stora samhällsekonomiska besparingar är därför möjliga att åstadkomma om man i stället söker använda andra medel att påverka inkomstfördelningen än nollpris på gatuutrymme för bilkörning, särskilt som effekten på inkomstfördelningen av detta medel är tveksamt.

Frågan om tätortstrafiken är alltså inte endast ett stadsbyggnads- och trafiktekniskt problem utan, och i hög grad, ett prisbildningsproblem av ungefär samma slag som vi har på andra områden i samhällsekonomin. I själva verket torde problemet om en effektiv trafikapparat i tätorterna till rimliga kostnader för samhället vara mycket svår att åstadkomma om prisbildningsaspekten inte ges en central plats i sammanhanget.

De vinster som står att vinna på ett effektivare prissystem för tätortsbilismen förefaller främst vara följande:

1. Genom att sätta priset så högt att trafikstockningar undviks, eller åtminstone reduceras i omfattning, uppnås kortare transporttider för varor och personer, varigenom samhällsekonomiska effektivitetsvinster uppnås. (Det »kortsiktiga» resursanvändningsproblemet.)

2. Samhällsekonomiska besparingar kan göras genom att dämpa trafiken i stället för att »knacka ned» och bygga om tätorter med sikte på att vid priset noll tillfredsställa bilismens efterfrågan på gatuutrymme för bilkörning.
3. Inflytande avgifter ger en viss upplysning om hur omfattande ombyggnader av städernas centrala delar som bilisterna är villiga att betala för, varigenom viss vägledning ges beträffande det långsiktiga problemet om den lämpliga omfattningen av städernas ombyggnad i syfte att tillgodose bilismens behov. Ju högre bilisterna värderar bilkörning i tätorterna, desto större intäkter inflyter till det allmänna vid en avgiftsnivå som ger jämvikt i trafiksystemet.<sup>11</sup> (Det »långsiktiga» resursanvändningsproblemet.)
4. Den traditionella stadsmiljön kan bevaras i större utsträckning än som tycks vara fallet vid nuvarande prissystem.

Liknande prisproblem finns på andra områden i den offentliga sektorn, exempelvis inom sjukvården, socialvården, undervisningen och forskningen. I många fall är det emellertid svårt att i större skala tillämpa marknadsprisbildning på dessa områden utan att rasera fundamentala sociala mål för verksamheten. Den fria sjukvården, exempelvis, fungerar som ett försäkrings-system, som förhindrar att folk blir ruinerade vid sjukdom eller att de helt enkelt tvingas avstå från behandling. Alla tjänster på dessa områden har emellertid inte samma karaktär. Sjukhus levererar sålunda inte bara rena sjukvårdstjänster, utan även tjänster av »pensionatskaraktär», exempelvis i form av varierande rumsstandard, matstandard, personlig passning, etc. Kan man tänka sig att ta ut avgifter på tjänster av detta slag, utöver en viss minimistandard? Det är främst två saker som skulle stå att vinna på detta. För det första skulle man kunna få viss information om hur efterfrågekurvorna för sådana tjänster ser ut och därmed för hur verksamheten bör dimensioneras. Om alla tjänster är kostnadsfria för den enskilde kommer efterfrågan på hög servicestandard naturligtvis att

<sup>11</sup> Man kan *exempelvis* tänka sig att göra de av bilismen motiverade ombyggnaderna ungefär så stora att inflytande avgifter kan förränta och amortera investeringarna i fråga.

framstå som praktiskt taget omätlig. För det andra skulle de människor, som högt värdesätter exempelvis avskildhet, personlig service och god mat få möjlighet att konsumera speciellt mycket av sådana nyttigheter även när de är sjuka, för att i stället skära ned sina utgifter när de blir friska. En förutsättning för att ett sådant system skall kunna fungera är emellertid dels att patienterna debiteras den fulla kostnaden för denna »extra standard», dels att sjukhusen får använda intäkterna till att expandera sina samlade resurser i motsvarande mån, så att inte sjukhusstandarden i stället sänks för övriga. Hur man ställer sig till en reform av detta slag är naturligtvis en fråga om politiska värderingar. Man får väga de fördelar som står att vinna ur effektivitets- och allokeringssynpunkt mot de nackdelar av social- och fördelningspolitisk natur som kan uppkomma. Det finns naturligtvis ingenting som säger att effektivitets- och allokeringssynpunkterna därvid nödvändigtvis skall ges prioritet. En av egenheterna med nuvarande system vid sjukhusen är emellertid att »inflytelsrika» personer tycks erhålla bättre servicestandard än andra patienter (exempelvis i form av enskilda eller halv-enskilda rum) utan att behöva betala de verkliga merkostnaderna för denna högre standard.

Även vid avvägningar mellan olika vårdformer, exempelvis vid valet mellan öppen och sluten vård, skulle kanske ett ändrat prissystem kunna fylla en funktion. Trots att öppen vård i vissa fall kan vara en samhällsekonomiskt billig, och av patient och anhöriga uppskattad, vårdform är den ofta en förhållandevis dyrbar vårdform för patienten. Läger man in sig på sjukhus får man mat, husrum och service betalda, medan man vid vård i hemmet i stor utsträckning får stå för dessa kostnader själv. Vill man komma till rätta med dessa problem kan man exempelvis tänka sig att förändra prisrelationen mellan öppen och sluten vård för patienten, till den öppna vårdens förmån.

Liknande prisproblem förekommer på åldrings- och kroniker-vårdens områden, där i vissa fall den för samhället dyrbaraste vårdformen ställer sig i särklass billigast för den enskilde, på grund av det av myndigheterna valda finansieringssystemet.

Problematiken är något annorlunda på utbildnings- och forskningssidan. Här är det inte i första hand fråga om konsumtion utan om investeringsverksamhet. Man kan därför knappast på

dessa områden motivera avgiftsfinansiering med hänvisning till kravet på ett fritt konsumtionsval för den enskilde individen. Det gäller här att satsa resurserna så att den samhällsekonomiska avkastningen blir så stor som möjligt. Vid urval av studerande till olika läroanstalter förefaller därför studielämplighet att vara ett bättre kriterium än den enskilde individens villighet att betala för sig. Marknadsprusbildning kan därför knappast vara en lämplig metod att fördela undervisningstjänsterna olika individer emellan.

Vilken roll spelar det statliga prissystemet för utbildningssektorns dimensionering och för resursernas fördelning på olika utbildningslinjer? Ur renodlad effektivitetssynpunkt har avgiftsfinansiering, om inträde till läroanstalter beviljas efter studielämplighet, den förtjänsten att studenten-investeraren då tvingas att väga den förväntade avkastningen av sin investering i utbildning mot utbildningskostnaderna (inklusive förlopad arbetsförtjänst). Hur skall man uppnå motsvarande avvägning i ett statssubventionerat utbildningssystem? För närvarande behöver ett företag inte betala mer för en anställd på vilken samhället lagt ned exempelvis en halv miljon kronors utbildningskostnader än för en person som kostat samhället exempelvis 100.000 kronor. Företagen tvingas därmed inte att överväga om skillnaden i produktivitet mellan två arbetstagare med olika utbildning verkligen är större än skillnaden i samhällsekonomiska utbildningskostnader. Det finns därför en risk för att myndigheterna, i ett statssubventionerat utbildningssystem, med ledning av uppgifter om företagens efterfrågan på olika typer av arbetskraft, överdimensionerar dyra utbildningslinjer. En viss avvägning mellan kostnader och resultat av utbildning skulle emellertid tvingas fram om företagen får vara med och betala utbildningskostnaderna i proportion till sin användning av utbildad arbetskraft. Man kan exempelvis tänka sig att införa en avgift på användning av utbildad arbetskraft, varvid avgiftens höjd, åtminstone på ett grovt sätt, avpassades efter de kostnader som samhället lagt ned på utbildningen. Via avgiftens verkningar på efterfrågan på olika typer av utbildad arbetskraft skulle man därmed få fram viss information om den ur ekonomisk synpunkt lämpliga dimensioneringen av olika utbildningslinjer. Genom att utbildningsavgiften delvis övervältras på

arbetskraften skulle även en del av den högt utbildade arbetskraftens »monopolvinster» dras in till samhället.

Informationen blir emellertid endast partiell. En del av den samhällsekonomiska avkastningen utgörs nämligen av externa effekter, eftersom kunskaper sprids från individ till individ, och från företag till företag, varigenom hela avkastningen inte alltid tillfaller den som finansierat utbildningskostnaderna. Eftersom man har anledning tro att externa effekter är mera betydelsefulla på utbildnings- och forskningsområdet än på många andra områden finns det, som tidigare påpekats, utan tvivel på lång sikt ett argument för subventionering av sådan verksamhet.

Man kan också tänka sig att offentliga institutioner i vissa fall får operera ungefär som privata företag. Man kan exempelvis föreställa sig att centrala myndigheter »beställer» utbildad arbetskraft (med viss leveranstid) från institutioner vid universitet och högskolor, ungefär som man beställer varor från privata företag. Staten skulle därvid betala institutionerna i förhållande till antalet utexaminerade och låta institutionerna behålla åtminstone en del av rationaliseringsvinsterna i undervisningen. Dessa vinster skulle sedan få användas exempelvis till expanderad forskning inom institutionerna. Man skulle med ett system av detta slag, eller något liknande system, ge institutionerna vissa incitament till effektivitet; i dag saknas i hög grad sådana incitament.

Som framgår av dessa axplock är möjligheterna att i ökad utsträckning använda marknadsprusbildning i den offentliga sektorn begränsade, men långt ifrån negligeabla. Huvudsyftena därmed skulle vara dels att få bättre information om hur efterfrågekurvorna för offentliga tjänster egentligen ser ut, dels att öka inslaget av individuell konsumtionsfrihet. Framför allt gäller det emellertid att utforma prissystemet i den offentliga sektorn på ett sådant sätt att realistiska kostnads- och räntabilitetskalkyler möjliggörs, vilket naturligtvis är grundförutsättningar för en på lång sikt rationell användning av de samlade resurserna i ekonomin. Inte minst viktigt är det förstås att titta på lönebildningen i den offentliga sektorn. Det gäller därvid bland annat att söka undvika att permanenta bristsituationer hämmar effektiviteten.

Behovet av effektivitet och anpassning efter konsumenternas preferenser i den offentliga sektorn understryks av den storlek som sektorn numera har. Den offentliga konsumtionen omfattar numera ungefär 20 procent av total konsumtion i landet. Härav faller merparten på tjänster för vilka marknadsprisbildning inte förekommer i någon större utsträckning, såsom undervisning, sjukvård, socialvård och administration.<sup>12</sup> Av de totala investeringskostnaderna i landet faller ungefär 40 procent på den offentliga sektorn, varav ungefär tre fjärdedelar avser områden där marknadsprisbildning inte tillämpas för färdigvarorna (försvar, vägar, undervisning, forskning, sjukvård, socialvård, administration etc.). Härtill kommer bostadssektorn, som omfattar ungefär 20 procent av bruttoinvesteringarna i landet, och där prissystemet, som nämnts, har vissa särdrag.

De prisproblem i den offentliga sektorn som här diskuteras påminner i många fall om prissättningsproblemen i socialiserade ekonomier. Om man i en sådan ekonomi önskar att produktionsinriktningen skall styras av de enskilda individernas preferenser gäller naturligtvis samma principer för vad som är en optimal resursanvändning som i en kapitalistisk ekonomi.<sup>13</sup> Liksom i den offentliga sektorn i ett privatkapitalistiskt samhälle står man emellertid i en socialiserad ekonomi inför valet mellan å ena sidan administrativa beslut och å andra sidan marknadsprisbildning. I och för sig finns det inte något som nödvändigtvis kräver att resursanvändningen bestäms med andra metoder i ett statsägt än i ett privatägt näringsliv, även om det av historiska skäl råkat bli så i betydande utsträckning.

Marknadsprisbildning kan mycket väl användas som metod att fördela resurser även i en socialiserad ekonomi. Man skulle till och med kunna hävda att marknadsprisbildning ur *en* viktig aspekt är en mera problemfri metod för resursfördelning i ett statsägt näringsliv, eftersom man där har större möjligheter att

<sup>12</sup> Siffrorna bygger på nationalbokföringen, där den offentliga konsumtionens volym emellertid underskattas, eftersom kapitalkostnaderna inte inräknas.

<sup>13</sup> Vad som är optimal resursallokering i en socialiserad ekonomi av detta slag är i själva verket precis detsamma som den resursallokering som under idealiserade förhållanden uppkommer i en fri-konkurrens ekonomi, såvida teknologien och hushållens preferenser är desamma i båda systemen.

undvika icke önskade effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen än i en privatkapitalistisk ekonomi. Redan under trettioalet hade för övrigt principer för marknadshushållning i socialiserade ekonomier — »marknadssocialism» — skisserats av västerländskt utbildade ekonomer, främst Oscar Lange och Abba Lerner. Inte förrän under de allra senaste åren har dessa problem emellertid tagits upp offentligt av östeuropeiska ekonomer, såsom Liberman och Trapeznikov i Sovjet och Klas i Tjeckoslovakiet.

Som bekant har man under senare år i vissa öststater tagit betydande steg för att ersätta administrativa beslut med en marknadsprocess, som tekniskt sett liknar den som gäller i väst, även om implikationerna för inkomst- och förmögenhetsfördelningen är andra. Längst tycks man härvid ha kommit i Jugoslavien, Tjeckoslovakiet och Polen.<sup>14</sup> En av förklaringarna till dessa tendenser är naturligtvis att det blir allt svårare att på en hand samla all viktig information beträffande alternativa produktionsprocesser på olika varuområden, efter hand som ekonomin blir mer utvecklad och därmed också mer komplex. (I Sovjet räknar man med att det för närvarande finns 10 à 20 miljoner olika varor.) En annan viktig förklaring är att man alltmer släppt tanken på en eller ett fåtal prioriterade sektorer, i samband med att man söker ta allt större hänsyn till konsumenternas preferenser. Härigenom försvåras central detaljplanering i hög grad.

Som en lösning på dessa problem har man i de östeuropeiska länderna periodvis sökt decentralisera planeringsbesluten till regional nivå. Administrativ planering är emellertid mycket svår att decentralisera, eftersom regionala organ tenderar att suboptimera inom sina respektive områden i stället för att medverka i en landsomfattande optimeringsprocess. (Den lokaliseringspolitik som bedrivs av svenska kommuner, delvis med

<sup>14</sup> Oscar Langes praktiska verksamhet som högt uppsatt administratör i Polen anses allmänt ha bidragit till att man där kommit längre i utveckling mot marknadsanpassad produktionsinriktning än i flertalet andra östeuropeiska länder. Vilken roll pionjären för linjär programmering, Kantorivitch, spelat för att också i Sovjet skapa intresse för marknadsanpassning, prissystem och decentraliserad beslutsfattning är svårt att yttra sig om.



hjälp av subventioner, visar att samma problem existerar hos oss.) De senaste experimenten har därför ofta inneburit att man behållit de stora planeringsbesluten på central nivå, men gett större beslutanderätt än tidigare till enskilda företag, som i ökad utsträckning får anpassa sitt beteende efter marknadsmässiga förhållanden (i Sovjet dock endast i vissa experimentföretag). Vart utvecklingen i framtiden kommer att gå i östblocket i dessa avseenden kan man bara gissa. Men vem vet, om några år kanske vi får höra från Sovjet att det inte var Adam Smith som uppfann »den osynliga handen» utan någon rysk munk på medeltiden!

### Implikationer för långtidsplaneringen

Vilken roll för långtidsplaneringen spelar nu det komplicerade prissystem som idag existerar i Sverige? En av de största svårigheterna för långtidsplaneringen i en ekonomi som den svenska är just att så varierande prissystem existerar i olika sektorer av ekonomin. Inom större delen av det privata näringslivet råder konventionell marknadsprusbildning, om än med starkt varierande konkurrensgrad i olika sektorer. På andra områden, främst inom jordbruket och på bostadsområdet, har vi prisregleringar — på bostadsområdet med ett pris nedanför och på jordbruksområdet med ett pris ovanför det hypotetiska jämviktsläget. I den offentliga sektorn, slutligen, sätts priserna efter högst varierande principer. I affärsverken sätts de efter marginal- eller styckkostnadsprinciper (inklusive vissa, från område till område varierande förräntningskrav), på andra områden långt under såväl marginal- som styckkostnaderna, medan på ytterligare andra områden i den offentliga sektorn priset helt enkelt sätts till noll. Detta gör att det blir vanskligt att med utgångspunkt från marknadsdata, det må gälla räntabilitet eller graden av otillfredsställd efterfrågan, dra slutsatser om »investeringsbehoven» i olika sektorer. Om investeringsbehoven, som ofta sker, exempelvis i långtidsutredningarna, mäts genom efterfrågeöverskottets storlek, kommer behoven naturligtvis att framstå som speciellt stora, för att inte säga omätliga, på områden där priset satts till noll eller i varje fall mycket lågt i förhållande till jämviktsnivån. Med detta sätt att mäta investe-

ringsbehov kommer, vid nuvarande prissystem, bostadssektorn och stora delar av den offentliga sektorn att ständigt te sig underförsörjda med resurser i förhållande till andra sektorer. Att det exempelvis föreligger ett gigantiskt efterfrågeöverskott på bostadsmarknaden är inte nödvändigtvis ett resultat av att bostadssektorn skulle ha missgynnats vid resurstilldelning i förhållande till andra sektorer, utan snarare av att myndigheterna genom generella subventioner och priskontroll stimulerat efterfrågan ännu mer än det snabbt stigande utbudet av bostäder. (Som tidigare påpekats är bostadsbeståndet i dag mer än två gånger så stort *per person* som omedelbart före andra världskriget, enligt tillgängliga volymmått.)

Nu skulle dessa problem kanske inte vara så allvarliga om det kunde hävdas att priserna på de prisreglerade områdena och inom den offentliga sektorn helt enkelt är uttryck för myndigheternas värdering av sådana varor i förhållande till andra varor. Det skulle då vara rationellt att föra över resurser motsvarande den stimulerade efterfrågan på områden med lågt reglerade priser. Att detta är ett orimligt betraktelsesätt framgår emellertid av det sätt på vilket de låga priserna uppkommit på olika områden. Vid existerande system för hyreskontroll, exempelvis, är realpriset på bostäder helt enkelt ett resultat av inflationstakten; ju starkare inflation desto lägre blir priset på bostäder i förhållande till andra varor. Utan inflation är det möjligt att vi med nuvarande bostadsbestånd inte skulle ha något efterfrågeöverskott alls på bostäder. För övrigt, om dagens pris på bostäder skulle uppfattas som ett uttryck för myndigheternas värdering av bostadskonsumtion i förhållande till annan konsumtion så har helt inkonsistenta värderingar lagts till grund för politiken på efterfrågesidan och på produktionssidan. Beslutande instanser har nämligen aldrig varit beredda att avdela så mycket resurser till bostadssektorn som motsvarar den stimulerade efterfrågan.

Inte heller köerna på exempelvis skolans, socialvårdens eller sjukvårdens områden kan utan vidare tas som uttryck för att dessa områden är underförsörjda med resurser *i förhållande till andra områden*. Här har nämligen köbildning medvetet valts som metod att fördela resurser, i stället för prisbildning. Existensen av kö säger då naturligtvis inte något om att dessa om-

råden är missgynnade i förhållande till andra vid resursfördelningen. Anser man att köbildning på vissa områden är ett bättre system än prisbildning att fördela varor och tjänster olika individer emellan — och få förnekar väl att så är fallet exempelvis på skolans område — får man naturligtvis räkna med köbildning som ett mer eller mindre permanent fenomen, som det finns anledning att redan nu försöka vänja sig vid. På dessa områden måste i stället andra överväganden in vid en bedömning av den lämpliga insatsen av produktionsfaktorer. När det exempelvis gäller att bedöma den lämpliga insatsen av resurser för undervisning och forskning blir den samhällsekonomiska avkastningen av investeringar på dessa områden, i förhållande till avkastningen på andra områden, av central betydelse. Om man exempelvis genom ett generöst studiestöd lockat fram en mycket kraftig tillströmning till högre studier är det inte självklart att det är *samhällsekonomiskt rationellt* att bygga ut den högre undervisningen så mycket att alla som söker sig dit kan beredas undervisning. Man kan nämligen så småningom nå en punkt där den samhällsekonomiska avkastningen av just denna typ av undervisning är lägre än avkastningen av exempelvis investeringar i realkapital eller yrkesutbildning av annat slag. Den dag den studiesociala politikens rekryteringsstimulerande syfte nått framgång ligger alltså spärrarna på lut — inte endast som tillfälliga åtgärder för att förhindra allvarliga effektivitetsminskningar vid undervisningsanstalterna på grund av överansträngda resurser, utan som ett permanent inslag i rekryteringen till högre utbildning. Om, och i så fall när, vi når dit är det naturligtvis svårt att uttala sig om.

En annan viktig fråga för långtidsplaneringen är naturligtvis, liksom i östblocket, avvägningen mellan central planering och decentraliserad marknadsprisbildning. Som tidigare påpekats har planeringen i Sverige, bortsett från den offentliga sektorn och i viss mån bostads- och jordbruksområdet, huvudsakligen begränsats till makroekonomisk planering, medan den statliga planeringen på sektorsnivå haft mycket blygsam omfattning. Anledningen till den hittills ådagalagda blygsamheten i den statliga långtidsplaneringen på sektorsnivå är naturligtvis svårigheterna att hitta andra kriterier för de ekonomiska besluten än de som automatiskt tenderar att träffas av enskilda företag,

uppträdande på en marknad där de är konfronterade dels mot inländska och utländska konkurrenter, dels mot hushåll som har möjlighet att välja vilka varor de skall konsumera. Med hänsyn till de svårigheter av både principiell och praktisk natur som är förknippade med central planering på sektorsnivå är den visade moderationen i ambitionerna utan tvivel motiverad. Frågan är emellertid om tiden nu är inne att, som ett komplement till och en »avstämning» av den osynliga handens i och för sig mycket imponerande arbete, på central nivå försöka *experimentera* med sektorsanalyser med hjälp av planeringsmodeller. Sektorsanalysen skulle därvid bli ett komplement snarare än ett alternativ till marknadsprisbildningen. Interventioner skulle göras endast när man genom utförd analys finner att något gått på sned — exempelvis på grund av konkurrensbegränsningar, ineffektiv företagsstruktur eller klumpiga statliga regleringar. Metodmässigt tycks man vid sådana planeringsmodeller ha kommit längst på energi-, försvars-, kommunikations- och jordbruksområdet. Det är exempelvis uppenbart att man på jordbruksområdet med hjälp av planeringsmodeller kan »räkna fram» en betydligt mer optimal produktionsstruktur än den nu existerande — i hög grad naturligtvis på grund av att den »osynliga handen» på detta område delvis satts ur spel genom jordbruksregleringarna. Just på områden med statliga marknadsregleringar kan det tomrum som den osynliga handen lämnat behöva fyllas ut med central sektorsplanering med hjälp av planeringsmodeller. Även inom branscher med starka marknadsimperfectioner, såsom inom starkt kartelliserade branscher, är dylika sektorsanalyser på central nivå troligen värda att pröva för att få en viss bedömning av marknadens effektivitet som resursallokeringsinstrument — vid sidan av åtgärder för att eliminera marknadsimperfectionerna. För Sveriges del underlättas dylika planeringsanalyser av att import och export på de flesta områden är realistiska alternativ till produktion för hemmamarknaden. Det besvärliga problemet om val av prissystem vid analysen kan då nämligen lösas genom att »mata» modellerna med utlandspriser.

## Sammanfattande slutsatser

Ekonomisk-politiska rekommendationer kan naturligtvis endast göras utifrån bestämda politiska värderingar. När ett försök här görs att avslutningsvis, i sammanfattande form, ge sådana rekommendationer beträffande det svenska prissystemet bygger de på följande tre grundläggande värderingar: effektivt organiserad och konsumentstyrd produktion, fritt konsumtionsval och jämn inkomst- och förmögenhetsfördelning. Teserna i denna uppsats beträffande prispolitiska åtgärder i samband med långtidsplaneringen kan då något schematiskt sammanfattas på följande sätt:

1. Om man, som för närvarande är fallet, överlämnar huvuddelen av allokeringsproblemen till marknadsmekanismen, vilket förefaller nödvändigt om man önskar en konsumentstyrd och effektivt organiserad produktionsutformning, torde åtgärder för att förbättra marknadsmekanismens effektivitet vara en central uppgift i långtidsplaneringen. Genom att åstadkomma största möjliga automatism och rörlighet i systemet blir vidare bördan för det centrala planeringsarbetet mindre, varigenom man där kan koncentrera sig på de väsentliga uppgifter, som inte klaras av en aldrig så väl fungerande marknadsprisbildning.
2. Se över punktskatterna och punktsubventionerna, som ofta växt fram genom improvisationer i speciella situationer. Är det exempelvis självklart att man skall subventionera bostadskonsumtion men hålla tillbaka konsumtionen av livsmedelsprodukter genom höga jordbrukspriser — snarare än att göra tvärt om? Eller: varför har vi nöjesskatt i stället för nöjessubventioner? Eller: varför inte subventioner i stället för skatter på skönhetsmedel? Är det inte bra att folk har roligt och att kvinnorna är vackra? En ganska puritansk livssyn tycks ligga bakom de svenska punktskatterna.
3. Gör det till en helt central uppgift i den statliga politiken att leta reda på områden med starka externa effekter och att prissätta dessa eller ingripa på annat sätt. Här är det i hög grad fråga om långsiktiga planeringsproblem, eftersom den branschmässiga och regionala fördelningen av kapitaltill-

skotten i vissa fall i hög grad kan påverkas av om hänsyn tas till externa effekter eller ej vid investeringsbeslut.

4. Se över prisregleringarna, särskilt på jordbruks- och bostadsområdet, eftersom verkningarna av dessa prissystem knappast står i överensstämmelse med grundläggande målsättningar inom svensk politik. Om myndigheterna, som kanske är fallet på bostadsområdet, önskar styra konsumtionsinriktningen i andra banor än dem som folk frivilligt väljer när de får betala marknadspriser, är det i regel effektivare att genom skatter och subventioner förändra fundamentala ekonomiska incitament, så att de kommer i överensstämmelse med myndigheternas intentioner, än att söka reglera tvärt emot dessa incitament. Mycket av dagens svårigheter på bostads- och jordbruksområdet sammanhänger med att myndigheterna valt att knyta stödet till *objektet* — bostaden respektive jordbruksföretaget — och inte till de *individer* som man önskat hjälpa.
5. Inled experiment med planeringsmodeller på sektorsnivå för att »stämna av» den resursallokering som uppkommer av sig själv på olika marknader. Den dag modelltekniken utvecklats kan det tänkas att sådana modeller även kan läggas till grund för ekonomisk-politiska beslut beträffande styrning av resursallokeringen i vissa sektorer. På områden med starka imperfektioner, eller där ograciösa statliga regleringar existerar, förefaller denna ansats speciellt viktig.
6. Se över prissystemet i den offentliga sektorn och överväg att införa en prissättning som stöd för resursallokeringen på fler områden än som för närvarande är fallet, i den mån detta är möjligt utan att äventyra grundläggande sociala målsättningar för den offentliga sektorns verksamhet. Den offentliga sektorn är nu så stor att behovet av att stimulera till effektivitet, att göra realistiska kostnadskalkyler och av att få kännedom om efterfrågekurvorna för offentliga tjänster, är av största vikt för samhällsekonomin.
7. Man kan inte utan vidare betrakta en sektor som missgynnad vid resurstilldelningen bara därför att det på grund av reglerade priser — eventuellt nollpriser — existerar ett stort efterfrågeöverskott i sektorn. På områden av detta slag fordras helt andra typer av överväganden som grund för resurs-

insatser — samhällsekonomiska räntabilitetskalkyler och värderingar av tjänsterna i förhållande till annan konsumtion (s.k. »cost-benefit»-analyser).

8. Ökade inslag av marknadsprisbildning inom den offentliga sektorn och på prisreglerade områden skulle naturligtvis få konsekvenser för inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Därmed aktualiseras andra offentliga åtgärder i syfte att påverka inkomstfördelningen. Om man övergår från direkt ransonering av varor till »ransonering med plånboken», och man fortfarande önskar påverka inkomstfördelningen på visst sätt, accentueras naturligtvis behovet av att i stället i desto större utsträckning »ransonera plånböcker».