



LUND UNIVERSITY

Gungorna och karusellen - svenska reglerings fördelningseffekter

Lyttkens, Carl Hampus

Published in:
Ekonomisk Debatt

1988

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Lyttkens, C. H. (1988). Gungorna och karusellen - svenska reglerings fördelningseffekter. *Ekonomisk Debatt*, 16(4), 274-282.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Gungorna och karusellen – svenska regleringars fördelningseffekter*

Regleringar påverkar välståndets fördelning i ett land. Carl Hampus Lyttkens diskuterar här fördelningseffekterna av ett urval av svenska regleringar – från textilimport till värnplikt och arbetsmiljölag. Samtidigt illustreras att valet av jämförelsealternativ är avgörande för de fördelningseffekter en åtgärd har.

*Naturen er vor far og mor,
som gode gaver ga' os,
og staten er vor store bror,
som tar det hele fra os.*

PIET HEIN

Välfördelningen i ett land påverkas av snart sagt alla offentliga åtgärder. Många åtgärder motiveras med att de leder till en bättre eller rättvisare fördelning – vi har en fördelningspolitik. Det finns två skäl att utreda hur alla de åtgärder som faller utanför den direkta fördelningspolitiken påverkar välfördelningen. För det första ändras förutsättningarna för fördelningspolitiken varje gång man gör en ändring på ett annat område. För det andra måste värdet av andra åtgärder bedömas även med hänsyn till deras fördelningseffekter, och inte bara med hänsyn till deras avsedda verkningar.

Denna artikel har ett dubbelt syfte. Jag kommer att diskutera fördelningseffekterna av några olika regleringar, för att

visa hur sådana åtgärder påverkar välfördelningen. Samtidigt vill jag illustrera hur viktigt valet av jämförelsealternativ är för de resultat man får av en sådan analys. Detta behöver poängteras, eftersom det ofta är långtifrån självklart vilket jämförelsealternativ man bör välja.

Med reglering avser jag i fortsättningen en åtgärd som begränsar individens valfrihet, men som inte påverkar den offentliga sektorns budget (annat än med sina administrationskostnader). Detta är en betydligt vidare definition än den som vanligen används i ekonomiska analyser, eftersom regleringar då normalt avser åtgärder som begränsar "ekonomiska" aktiviteter, t ex en prisreglering. För mitt syfte finns emellertid ingen anledning att göra en sådan insnävring av begreppet. Det urval av regleringar jag valt att diskutera berör väsentliga inslag i våra liv: Kläder, mat, utbildning, värnplikt, yrkeskarriär och arbetsmiljö.¹

I några fall kommer jag även att inkludera skatter/subventioner i analysen. Detta inträffar när jag diskuterar sådant

Fil dr CARL HAMPUS LYTTKENS är verksam vid Nationalekonomiska institutionen och Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet. Hans forskning är för närvarande inriktad på arbetsmiljö- och hälsoekonomi samt antikens ekonomi.

* Lars Söderström och Claudio Vedovato har bidragit med värdefulla synpunkter. Denna artikel bygger i stor utsträckning på Lyttkens [1988], som utarbetades med finansiellt stöd från SNS.

¹ En mera utförlig diskussion av de regleringar jag behandlar (förutom utbildningspolitiken) ges i Lyttkens [1988].

som importen av textil- och konfektionsprodukter, där de offentliga ingreppen består av både regleringar och skatter (tullar).²

Valet av jämförelsealternativ är avgörande

Ett genomgående tema i denna artikel är att valet av jämförelsealternativ har avgörande betydelse i en analys av fördelningseffekter. För att diskutera effekterna av en viss åtgärd måste man alltid ha ett (eller flera) alternativ att jämföra med. Fördelningseffekten av en åtgärd är skillnaden i fördelning mellan olika tänkbara situationer. Söderström [1983, 1988] har poängterat vikten av att använda realistiska alternativ för att diskutera vem som vinner eller förlorar på offentliga åtgärder.

Det ligger nära till hands att säga att jämförelsealternativet bör vara *bästa* alternativa politik (vilken ju kan vara bättre än dagens). Detta är emellertid till föga hjälp innan man visat vad som är det bästa alternativet. I ekonomiska analyser används ofta en avreglering – total avsaknad av offentliga ingrepp – som jämförelsealternativ. Detta kan vara det rimligaste, men behöver långtifrån alltid vara det. Alternativet kan t ex utmärkt väl innebära mer i stället för mindre regleringar. Exempelen nedan kommer att visa att valet av alternativ politik kan vara ganska godtyckligt. Varje avsnitt inleds med att jag analyserar effekterna av en avreglering, och sedan visas hur slutsatserna ändras om man byter jämförelsealternativ.

När man diskuterar fördelningseffekter av regleringar är det lämpligt att definiera alternativet så att statsbudgetens netto är opåverkat. Annars skulle man tvingas ta hänsyn till förändringar i offentliga utgifter för andra ändamål. Om t ex den alternativa politiken medför lägre offentliga utgifter innebär detta att skattetrycket kan sänkas. Detta gynnar skattebeta-

larna, och har *dessutom* den positiva effekten att skattesystemets snedvridande effekter på ekonomin minskar.

Fördelningseffekterna får vi fram genom att studera vem som vinner eller förlorar om vi avskaffar en reglering. Då vet vi ju också vilka som vinner eller förlorar på att vi har regleringen kvar. Det är emellertid viktigt att hålla i minnet att detta inte ger en fullständig bild, och att förlorarna vid en avreglering inte alls behöver vara identiska med de ursprungliga vinnarna den gång regleringen infördes.

Import av teko-produkter

Importbegränsningarna på teko-produkter gynnar en del producenter och anställda i teko-industrin. De missgynnar alla andra – främst låginkomsttagarna.

En total avreglering av teko-importen innebär en övergång till frihandel. Jämfört med frihandel driver dagens importbegränsningar upp priserna i Sverige och snedvrider därigenom såväl konsumtion som produktion. Konsumenterna köper pga de höga priserna mindre kläder, samtidigt som svenska producenter bedriver produktion där det skulle vara billigare att importera än att producera i Sverige. Det uppstår därför rena förluster i samhället, som skulle elimineras vid frihandel. Samtidigt skulle den prissänkning som följer med frihandel medföra en inkomstöverföring från producenter till konsumenter.

Flera ekonomiska beräkningar har gjorts på effekterna av en avreglering (Hamilton [1984], Hagström [1984], Ja-

² Skatterna/subventionerna brukar i sådana sammanhang ha "regleringskaraktär", dvs de har som officiellt syfte just att förändra individens beteende, till skillnad från att påverka inkomstfördelningen eller att finansiera offentliga utgifter.

cobsson [1987]). De svenska konsumenternas vinst på en övergång till frihandel skulle idag ligga i storleksordningen 2,5-4,5 mrd per år, dvs omkring 1 000 kr per hushåll och år. Eftersom importbegränsningarna framför allt riktar sig mot lågprisimporten är det de potentiella konsumenterna av denna som har mest att vinna, dvs låginkomstfamiljerna (Sundkvist [1985]). De svenska producenternas förlust skulle vara mycket mindre, omkring 0,8 mrd idag (Hagström [1984]). Vi har redan frihandel inom EG/EFTA-området, vilket innebär att den största delen av producentvinsten på de höga svenska teko-priserna går till producenter i utlandet. Icke desto mindre får man anta att en del svenska producenter kommer att drabbas, liksom vissa grupper av anställda inom teko-industrin.

En övergång till frihandel behöver emellertid inte vara den enda förändring man vidtar. Det finns flera tänkbara jämförelsealternativ än bara en total avreglering. Man kan t ex tänka sig att kompensera dem som förlorar på frihandelsalternativet.³ Eftersom de svenska producenterna förlorar mycket mindre än konsumenterna vinner, finns det goda teoretiska möjligheter att kompensera både producenterna och de kanske 5-15 000 anställda som berörs.⁴ Med frihandel plus kompensation som jämförelsealternativ blir slutsatsen i stället:

Importbegränsningarna på teko-området missgynnar alla.

Jordbrukspolitiken

Jordbrukspolitiken gynnar livsmedelsproducenterna. Den missgynnar alla andra.

En total avreglering på jordbruksområdet innebär frihandel. De svenska livsmedelspriserna ligger regelmässigt över världsmarknadspriserna, som en följd av jordbrukspolitiken vilken bl a inte tillåter

fri import. Liksom på teko-området har vi därför en ineffektivitet i konsumtion och produktion som skulle försvinna vid frihandel. En sänkning av priserna till världsmarknadsnivå skulle vidare leda till en inkomstöverföring från producenter till konsumenter. Till skillnad från teko-området skulle bara svenska producenter beröras.

Flera beräkningar har gjorts på vad en övergång till frihandel skulle innebära. Aktuella beräkningar tyder på att konsumenters och skattebetalares vinst kan ligga i storleksordningen 6 mrd per år (Bolin, Meyerson & Ståhl [1984] kap 5). Skattebetalarnas vinst utgörs av minskade subventioner till livsmedelssektorn. Skattefinansieringen av subventioner snedvrider resursanvändningen i samhället, och den totala "nyttovinsten" av att slopa subventionerna kan därför på marginalen vara 2-3 gånger så stor som själva subventionsbeloppet (Hansson [1984]). Vinsten ökar då från 6 till 9-12 mrd per år. Producenternas förlust beräknas till omkring 4,6 mrd per år (Bolin, Meyerson & Ståhl [1984]).

Ett annat tänkbart jämförelsealternativ än att bara införa frihandel är liksom i teko-fallet att också kompensera förlorarna vid en avreglering. Beräkningarna tyder ju på att det finns teoretiska möjligheter att skapa en situation som vore bättre för alla. Om det relevanta jämförelsealternativet är frihandel plus kompensation blir slutsatsen:

Jordbrukspolitiken missgynnar alla.

³ Daremot är det tveksamt om klädesförsörjningen i en krissituation motiverar särskilda åtgärder (Hamilton et al [1981]).

⁴ Antalet berörda anställda ligger snarast nära den lägre siffran, se Hamilton [1984]. Även om man vill bevara jobben i teko-industrin finns det billigare sätt än via importbegränsningar. Hamilton [1982] har beräknat att metoden med höjda konsumentpriser är mer än fyra gånger så dyr som direkta subventioner.

Emellertid kanske vi inte klarar vår livsmedelsförsörjning i en krissituation om vi inför frihandel. Jag vågar tro att en majoritet av befolkningen skulle motsätta sig en sådan politik. Ett rimligt jämförelsealternativ bör därför innehålla en politik som uppfyller det s k beredskapsmålet. Detta gör dock knappast dagens jordbrukspolitik (Hedlund & Lundahl [1985]). Trots att vi producerar mer än vad som går att sälja på den svenska marknaden är det inte säkert att vi kan klara en avspärrning, eftersom dagens jordbruksteknik är beroende av importerade varor.

Å ena sidan har vi då dagens reglerande jordbrukspolitik, som sannolikt inte uppfyller beredskapsmålet. Å andra sidan bör vi ha ett jämförelsealternativ, där dagens politik avskaffas, och andra åtgärder vidtas för att uppfylla beredskapsmålet. Såvitt jag vet har ingen utrett fördelningseffekterna av en sådan förändring. En möjlig approximation blir som följer: Att avskaffa dagens politik ger de effekter som frihandelsstudierna visat på. Därtill införs den nya beredskapspolitiken. Detta ger medborgarna något de vill ha, men tidigare inte kunnat köpa. Konsumenters och skattebetalares vinst bör alltså bli större än när jämförelsen sker med det rena frihandelsalternativet (och producenternas förlust mindre).

Allmän värnplikt

Dagens system missgynnar dem som tas ut till värnpliktsjänstgöring, och gynnar alla andra.

Jag antar att en avreglering innebär att det inte längre skulle vara obligatoriskt att delta i försvaret. Idag beordras vissa medborgare att under en del av sin potentiellt yrkesverksamma tid tjänstgöra i försvaret – allmän värnplikt. Detta medför en extra kostnad för dem som blir inkallade till värnpliktsjänstgöring jämfört med övriga medborgare. Värnplikten in-

leds med en grundutbildning på vanligtvis 8-10 månader. Dessa individer blir därför yrkesverksamma ungefär 8-10 månader senare än de som inte blir inkallade. Detta kan också leda till att alla framtida löneförhöjningar infaller senare i tiden. Deras livsinkomst minskar.⁵ De inkallades förlust minskas av att de får viss pekuniär kompensation samt mat och kläder under utbildningstiden. Vidare har de i princip inga boendekostnader.

Nettoförlusten för grundutbildningen samt för en försening av den första löneförhöjningen har jag beräknat till minst 15-18 000 kr.⁶ Årligen inkallas 50-55 000 män, och förlusten för en årskull hamnar därför i storleksordningen 1 mrd. Detta räkneexempel avser den pekuniära förlusten. Den totala nyttoförlusten beror även på andra faktorer. Å ena sidan begränsar tjänstgöringen individens fritid. Å andra sidan kan militärlivet och/eller att delta i landets försvar upplevas som positivt, och en del grupper får värdefull utbildning under värnpliktstiden. Jag antar i fortsättningen att nackdelarna normalt är större än fördelarna.

Antag att det obligatoriska deltagandet i försvaret försvinner. En sådan förändring innebär att man måste öka betalningen för deltagande i försvaret. Detta kan ta formen av en stående yrkesarmé, men behöver inte göra det. En annan variant är att behålla nuvarande struktur, teckna kontrakt med individer där de accepterar att bli inkallade till tjänstgöring, och höja ersättningen tills tillräckligt många accepterar.

En reform av detta slag skulle gynna

⁵ Även de senare infallande repetitionsovningarna leder till inkomstförluster, men dessa är i normalfallet små, och jag bortser från dem.

⁶ Beräkningen avser 1986 och bygger på följande antaganden: Vardet av mat, kläder och husrum = 1/12 basbelopp per månad, utebliven lön under grundutbildningen 5 500 per månad, första loneförhöjning till 7 000 vid 25 års ålder, 2 procents ranta.

framtida generationer av värnpliktiga. Övriga medborgare skulle drabbas av högre kostnader, dvs män som redan gjort sin värnplikt, kvinnor och män som inte inkallas. Hur kostsamt det hela blir beror på finansieringsformen – valet av skatt, avgift, etc.

Det finns naturligtvis många andra alternativ till dagens värnplikt. En möjlighet, som skulle ge diametralt motsatta fördelningseffekter, är om jämförelsealternativet är att förlänga utbildningstiden för de värnpliktiga, t ex för att förstärka försvaret. I så fall kan slutsatsen bli:

Dagens system gynnar dem som tas ut till värnpliktstjänstgöring, och missgynnar alla andra.

Högskoleutbildning

Utbildningspolitiken missgynnar dem som inte studerar vid högskola, dvs framför allt individer från socialgrupp 3.

En avreglering av högskoleutbildningen antar jag innebär fri antagning till alla utbildningar och privat finansiering (dvs de studerande får själva betala alla kostnader för utbildningen). För att förenkla diskussionen antar jag att utbildningen även i fortsättningen produceras av offentliga institutioner och till samma kostnader som idag.

Begränsningen av antalet platser till olika utbildningslinjer anføres ibland som en reglering som gynnar vissa grupper, eftersom olika utbildningar ger olika stor livsinkomst. Det är emellertid ganska meningslöst att diskutera denna fråga utan att samtidigt diskutera utbildningens finansiering. Lärarlöner, lokaler o d bekostas med skattemedel, och summans/subventionens storlek varierar kraftigt mellan olika utbildningar. 1985/86 var kostnaden för en årsstudieplats 7 700 på juristlinjen, 62 100 på läkarlinjen och

118 400 på skådespelarlinjen.⁷ Detta inkluderar inte lokalkostnader. Härtill kommer studenternas egna kostnader, såsom utebliven inkomst under studietiden.

Skattebetalarna gör en vinst på avregleringen. Grundutbildningsanslaget för statlig utbildning var 1985/86 2,9 mrd, vilket med hänsyn till skatternas snedvridningseffekter skulle kunna ge en nyttovinst i storleksordningen 6-9 mrd. Härtill kommer inbesparade lokalkostnader och diverse annat. Av de framtida generationerna gör de individer som inte skulle studerat vid högskolan en ren vinst. Detta gynnar framför allt socialgrupp 3, som i mindre grad än andra väljer högskoleutbildning (Reuterberg & Svensson [1987]). De som däremot skulle studerat går miste om en subvention vars storlek, som vi såg, varierar kraftigt. Nettoeffekten för dessa beror på vilken utbildning de skulle valt.

I den nya situationen kommer utbudet av olika typer av arbetskraft att bli annorlunda än idag, vilket bör påverka lönenivåerna på de olika delarbetsmarknaderna. Därigenom påverkas situationen för dem som redan helt eller delvis skaffat sig en utbildning och valt inriktning på arbetsmarknaden.⁸ Tyvärr är det för många utbildningar svårt att ens sja om riktningen av dessa effekter. En plats på den idag eftersökta läkarlinjen skulle exempelvis kunna komma att kosta studenten 440 000 kronor.

Privat finansiering av högskoleutbildning kan ha vissa nackdelar. Många skulle nog mena att det medför en felaktig(are) rekrytering till högskolan. Ett annat jämförelsealternativ är därför att ställa samma summa till förfogande för alla 19-åringar, som kan använda den till utbild-

⁷ Alla uppgifter om statens kostnader för utbildning är hämtade från *Året som gick*.

⁸ Jag förutsätter i samtliga mina jämförelsealternativ att de som redan befinner sig i högskoleutbildning får slutföra sina studier med oförändrade villkor.

ning eller något annat. Den totala kostnaden för dagens högskoleutbildning skulle fördelas lika på alla ungdomar. Fördelningseffekterna av en sådan ändring blir i stort sett de samma som med föregående alternativ. I det förra fallet övergick vi till ett alternativ där ingen fick något – i detta övergår vi till ett alternativ där alla får samma summa. Dock får vi här den extra kostnad som följer av skatternas snedvridningseffekter.

En tredje möjlighet är att man fortsätter att styra individernas val mot just utbildning, genom att subventionera investeringar i utbildning. Jag antar för enkelhetens skull att det sker med samma totalbelopp som idag. Med detta jämförelsealternativ innebär dagens system ingen nackdel för dem som inte studerar vid högskolan, eftersom deras situation är oförändrad i alternativet (med reservation för eventuella ändringar på arbetsmarknaden). Omfördelningen mellan de studerande beror på hur subventionerna utformas. Om varje utbildningsplats ges samma subvention skulle vissa studerande få börja betala för sin utbildning medan andra skulle få betalt. Den genomsnittliga kostnaden för årsstudieplatser på linjer var 30 800 år 1985/86, och det finns gott om både dyrare och billigare utbildningar. Slutsatsen kan då bli:

Utbildningspolitiken gynnar dem som går dyra högskoleutbildningar och missgynnar dem som går billiga. De som inte skaffar någon högskoleutbildning berörs inte.

Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (JämL)

JämL gynnar män i kvinnodominerade yrken och kvinnor i mansdominerade yrken (och vice versa).

En total avreglering innebär att vi avskaffar JämL, och inte ersätter den med nå-

gon liknande lag. JämL innehåller både förbud mot aktiv diskriminering och uppmaningar till arbetsgivare att verka för jämställdhet. Jag behandlar enbart den senare aspekten av lagen.

I sitt arbete för jämställdhet skall arbetsgivaren på olika sätt "främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare". Med "jämn fördelning" avses att vardera könet är representerat med minst 40 procent. Stora delar av arbetsmarknaden omfattas sålunda av lagens uppmaningar. Bara 6 procent av männen och 7 procent av kvinnorna arbetade 1980 i yrken med "jämn fördelning".

En individ som skaffar sig en viss utbildning och/eller tar jobb inom en viss del av arbetsmarknaden gör i praktiken en investering. Dessa val måste bygga på en viss uppsättning sannolikheter för anställning, befordran etc. Kvinnor och män är emellertid olika fördelade på yrken och karriärvägar.⁹ När arbetsgivarna följer lagens uppmaning och verkar för en jämn fördelning, så förbättras framtidsutsikterna för den som söker sig till ett område där hennes eller hans kön är underrepresenterat.

Om man avskaffar JämL förändras sannolikheterna för anställning och befordran, när arbetsgivarna upphör med att verka för en jämn fördelning. För alla individer som redan träffat en del av sin levnads utbildnings- eller yrkesval innebär detta, att de sannolikheter som låg till grund för dessa beslut har förändrats. Det uppkommer därmed oplanerade vinster och förluster för en del av dessa individer. Text gör män som påbörjat en karriär i ett kvinnodominerat yrke (eller med sikte på en "typiskt kvinnlig" befattning) en plötslig förlust i termer av förväntad livsinkomst, medan män som siktat mot mans-

⁹ Se text Jonung [1982] och På tal om kvinnor och män.

dominerade yrken gör en vinst. Detta kan förstärkas av löneeffekter: Lönen i kvinnodominerade yrken kanske skulle ha stigit när kvinnodominansen minskade, men den effekten uteblir om man avskaffar lagen. På motsvarande sätt kan ett avskaffande av lagen motverka att lönen sjunker i mansdominerade yrken.¹⁰ Med detta jämförelsealternativ är dagens system till fördel för män i kvinnodominerade karriärer och för kvinnor i mansdominerade karriärer.

Detta är emellertid inte den enda möjligheten. Man kan ju också tänka sig att man vill "gå längre", exempelvis genom att lagstifta om könskvotering i olika sammanhang. En sådan lagstiftningsändring skulle också ge oplanerade vinster och förluster, men rakt motsatta dem som uppstår vid ett avskaffande av JämL. Med detta som jämförelsealternativ blir slutsatsen:

JämL gynnar män i mansdominerade yrken och kvinnor i kvinnodominerade yrken (och vice versa).

Vinnare och förlorare är som synes helt beroende av valet av jämförelsealternativ.

Arbetsmiljölagen¹¹

Arbetsmiljölagen påverkar inte arbetsmiljön, men den statliga finansieringen av regel- och kontrollapparaten gynnar vissa ekonomiska aktiviteter.

En total avreglering innebär att man avskaffar Arbetsmiljölagen och alla bestämmelser om arbetsmiljöns utformning. I ekonomiskt perspektiv utgör arbetsmiljön en del av anställningskontraktet. Regleringen av arbetsmiljön innebär således ett ingrepp i friheten att sluta kontrakt på arbetsmarknaden. Frågan är då hur den rena "marknadslösningen" ser ut. Ar-

betsmiljöområdet ger en utmärkt illustration till att det kan finnas olika svar på denna fråga. I stället för att kontrastera en total avreglering mot andra offentliga åtgärder, som i de andra avsnitten, använder jag därför här olika marknadslösningar som jämförelsealternativ.

Slutsatsen som inledde detta avsnitt följer av att marknadslösningen faktiskt skulle kunna tänkas vara så gott som identisk med dagens reglerade situation. Deltagandet av arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter är nämligen så långt drivet i regleringsprocessen, att man kan fråga sig om inte förhandlingar på arbetsmarknaden skulle kunna leda till samma resultat, både vad gäller organisation och effekter på arbetsmiljön. Arbetsmiljölagen är en ramlag. Arbetarskyddsstyrelsen utfärdar föreskrifter som konkretiserar kraven på arbetsmiljön, och Yrkesinspektionen svarar för kontroll av lagens efterlevnad. Båda organisationerna styrs av organ, vars sammansättning starkt påminner om de skiljenämnder som parterna självständigt inrättar.

Om alternativet innehåller samma organisation och samma arbetsmiljö blir den enda effekten av nuvarande system att staten finansierar regel- och kontrollapparaten. Denna subvention torde mestadels gå till arbetsgivare och anställda i aktiviteter med omfattande arbetsskaderisker, eftersom det är Arbetarskyddsstyrelsens och Yrkesinspektionens huvudsakliga verksamhetsfält. Kostnaden för reglerings- och kontrollverksamheten var minst 175 miljoner 1983/84.

Det är emellertid sannolikt att arbetsmiljölagstiftningen medfört att arbetsmiljön fått högre kvalitet än i den rena mark-

¹⁰ Det är sannolikt att kvinnodominerade karriärvägar karakteriseras av lägre löner än mansdominerade, jfr Jonung [1982].

¹¹ Se Lyttkens [1985] för en utförlig analys av arbetsmiljölagen och andra delar av arbetsmiljöpolicen.

nadslösningen. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att de anställdas situation förbättras på arbetsgivarens bekostnad. Sverige är en "liten öppen ekonomi". Kapitalavkastningen – och därmed också arbetsgivarnas bruttoutbetalningar till de anställda – är därför i stort sett internationellt bestämd på lång sikt. Samtidigt kan man vänta sig en tendens mot att den nytta som den anställda får av anställningskontraktet utjämnas mellan olika anställningar. En arbetsgivare som erbjuder sämre anställningskontrakt än andra kan inte dra till sig arbetskraft. Detta innebär bl a att dålig arbetsmiljö (under i övrigt lika omständigheter) kompenseras, t ex genom högre kontantlön.

Detta betyder sammantaget att de anställda i huvudsak "betalar" för högre arbetsmiljö kvalitet genom lägre löner eller andra uteblivna förmåner. Arbetsmiljöpolicen kan (på lång sikt) i detta perspektiv inte i någon större omfattning ändra fördelningen mellan kapitalägare och löntagare.

Arbetsmiljöpolicen ger i stället fördelningseffekter av ett något annat slag. Pga den trögrörlighet som karakteriserar t ex kontantlönen, så är det rimligt att anta att kontantlönen avspeglar *förväntningar* om framtida höjningar av arbetsmiljöns kvalitet. Detta gäller både sannolikheten för att man beslutar om en viss reglering och sannolikheten för att den genomdrivs på det enskilda företaget. Då har arbetstagarna hela tiden anledning att arbeta för att regleringar genererar arbetsmiljöförbättringar. Varje oförutsedd reglering ger de anställda en oplanerad vinst, medan varje väntad men utebliven reglering ger arbetsgivaren en vinst (och arbetstagarna en förlust). Vilken av parterna som i längden vinner eller förlorar är omöjligt att säga. De resurser som parterna lägger på denna dragkamp är dock en ren samhällsekonomisk förlust.

Samtidigt bör noteras att arbetstagarparten kan göra vissa vinster på höjd arbetsmiljö kvalitet. Kompensationen för

dålig arbetsmiljö kan av olika orsaker vara ofullständig, så att ju lägre arbetsmiljöns kvalitet är desto lägre är de anställdas nytta av anställningskontraktet. De vinster som kan göras begränsas dock av den internationellt givna kapitalavkastningen. Med denna syn på regleringens effekter, jämfört med marknadsalternativet, blir slutsatsen:

Arbetsmiljölagen höjer arbetsmiljöns kvalitet. Arbetstagarna kan gynnas en del av detta, men bara i begränsad omfattning.

Avslutande kommentar

Välförändringen i Sverige är inte känd med någon större precision. Befintliga studier tyder på att det knappast finns några inkomstskillnader efter skatt i Sverige, när man tar hänsyn till hushållens försörjningsbörda och till att hushåll med högre inkomst har längre arbetstid (Lindbeck [1983], Söderström [1988]). Tyvärr mäter inkomststatistiken inte de fullständiga inkomsterna (Söderström [1988]), och inkomsten är ett ofullständigt välfärdsåtgång.

Vi vet inte heller i vilken grad den nuvarande välförändringen är en följd av offentliga ingrepp. Denna artikel har bara behandlat fördelningseffekterna av ett urval av alla de åtgärder som har regleringskaraktär. Härtill kommer att även offentliga utgifter på försvar, rättsväsen m m har fördelningseffekter, liksom naturligtvis fördelningspolicen.

Vi har sett att fördelningseffekter följer av ofta debatterade regleringar som teko- och jordbrukspolicen, men också av företeelser som värnplikt, utbildning osv. Fler exempel finns i SNS Konjunkturråds rapport för 1988 (Calmfors et al [1988]); t ex det faktum att den lycklige förstagångsköparen av en välplacerad bostadsrätt kan göra en vinst i miljonklassen.

Att regleringar har fördelningseffekter

är betydelsefullt både för studier av regleringarna själva och för fördelningspolitiken. Genom att politiken ständigt ändras på olika områden ändras ständigt förutsättningarna för fördelningspolitiken.

Om man försöker klargöra effekterna av fördelningspolitiken möter man dessutom problem av precis den typ vi studerat i samband med regleringar. Ett huvudtema i diskussionen av dessa har varit att valet av jämförelsealternativ är både svårt och viktigt. Vi har sett att det i många fall är långtifrån självklart vad som är det rimliga alternativet, och att valet av alternativ samtidigt har avgörande betydelse för vilken effekt en viss åtgärd kan anses ha.

Även för en analys av fördelningspolitiken är valet av jämförelsealternativ av central betydelse, och kan vara besvärligt. Det beror framför allt på att fördelningspolitiken – t ex skattesystemet – i hög grad påverkar människors beteende. Som framgått av vår diskussion om regleringar, måste utformningen av ett realistiskt jämförelsealternativ ta hänsyn både till förändringar i den offentliga politiken, och till hur människors privata agerande påverkas.

Referenser

- Bolin, O, Meyerson, P-M & Ståhl, I, [1984], *Makten över maten. Livsmedelssektorns politiska ekonomi*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm.
- Calmfors, L et al, [1988], *Hur ska välfärden fördelas?* Konjunkturrådets rapport 1988. SNS Förlag, Stockholm.

- Hagstrom, P, [1984], "Mål och medel i svensk teko-politik – en översikt", Kommerskollegium, utredningssekreteriet, Arbetsrapport nr 11.
- Hamilton, C, [1982], "Industripolitik och subventioner", i Södersten, B (red.), *Svensk ekonomi*, Raben & Sjögren Bokförlag, Stockholm.
- Hamilton, C, [1984], "Kejsarens nya kläder i Tekopolitiken". *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalstidskrift*, nr 4, s 102-9.
- Hamilton, C et al, [1981], *Fordelning, stabilitet, tillväxt*, Konjunkturrådets rapport 1981-82. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm.
- Hansson, I, [1984], "Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol 86 No 2, s 115-30.
- Hedlund, S & Lundahl, M, [1985], *Beredskap eller protektionism? En studie av beredskapsmålet i svensk jordbrukspolitik*. Liber Förlag, Malmö.
- Jacobsson, L, [1987], "Studie av hur hushållen påverkas av frihandel på TEKO-produkter", AB Handels Utredningsinstitut, Stockholm.
- Jonung, C, [1982], "Kvinnorna i svensk ekonomi", i Södersten, B (red.), *Svensk ekonomi*, Raben & Sjögren Bokförlag, Stockholm.
- Lindbeck, A, [1983], "Inkomstfördelningar i Sverige". *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalstidskrift*, nr 1, s 2-11.
- Lyttkens, C H, [1985], *Swedish Work Environment Policy. An Economic Analysis*. Lund Economic Studies nr 37, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- Lyttkens, C H, [1988], "Fördelningseffekter av regleringar i Sverige". Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, *Meddelande* 1988:112.
- På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet*. Statistiska centralbyrån 1984.
- Reuterberg, S-E & Svensson, A, [1987], "Studie-medel – medel för jämlikhet? En granskning av studiemedelsystemets effekter under en tjuugoårs-period", *UHA Projektrapport* 1987:1.
- Sundkvist, E, [1985], "Handelshinder och hushållens ekonomi", Fondet för marknads- och distributionsforskning, *Arbetsrapport* nr 45/85.
- Söderström, L, [1983], "De svenska socialförsäkringarnas finansiering", i Björklund et al *Inför omprovnigen. Alternativ till dagens socialförsäkringar*. LiberFörlag, Stockholm.
- Söderström, L, [1988], *Inkomstfördelning och fördelningspolitik*. SNS Förlag, Stockholm.
- Året som gick*, Verksamhetsberättelse för högskolan 1985/86, tabellbilaga till *UHA-rapport*. 1987:12.