



LUND UNIVERSITY

Privilegiejakten

Jonung, Lars

Published in:
Hur skall välfärden fördelas?

1988

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Jonung, L. (1988). Privilegiejakten. I H. Tson Söderström (Red.), *Hur skall välfärden fördelas?* (s. 92-107). (Konjunkturrådets rapport). SNS Förlag.

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

8 Privilegiejakten

Stora delar av Sveriges ekonomi är föremål för olika former av konkurrenshämmande regleringar, som tillkommit via lagstiftning eller andra former av offentliga ingripanden. I vems intresse har regleringarna skapats? Vilka är regleringarnas vinnare och förlorare? Vem vinner och vem förlorar på avreglering? I detta kapitel skall vi belysa regleringarnas effekter på fördelningen av inkomster och förmögenheter. Vi kommer att använda oss av nya forskningsresultat kring sk "rent seeking".

*Marknadskonforma
regleringar*

Ett väl fungerande marknadssystem bygger på och främjas av *marknadskonforma* regleringar vilka anger klara "spelregler" för hushåll, företag och organisationer på marknaden.¹ *Fritt tillträde* till en marknad är den centrala förutsättningen för en fungerande konkurrens, dvs det möjliga antalet konkurrenter är väl så viktigt som det faktiska antalet företag för beteendet på marknaden.² *Icke-marknadskonforma* regleringar är däremot sådana som hämmar konkurrensen genom att begränsa tillträdet till marknaden. De bidrar därmed till att skapa monopol eller monopolliknande förhållanden.

*och icke-marknadskon-
forma*

Rätten att utestänga konkurrenter med hjälp av den statliga lagstiftningen eller andra former av offentliga åtgärder är en värdefull förmån. Det finns många tekniker för att skapa sådana förmåner. Juridiskt monopol, tillståndsgivning, auktorisation och näringsförbud är några. Den offentliga sektorn åstadkommer även faktiska etableringshinder genom att använda nolltaxor eller så låga priser att verksamheten blir olönsam för privata företag.

Några exempel

I svensk politik och ekonomi finns rikligt med exempel på olika grupper eller individers strävan efter att begränsa konkurrensen. Följande exempel kan belysa detta.

Stora kapitalvinster

Den svenska bostadspolitiken med dess olika regleringar har skapat betydande kapitalvinster. Att ha kontrakt på en lägenhet med

hyresrätt till låg hyra i Stockholms innerstad är mycket värdefullt. Posten, Televerket, Statens järnvägar och andra statliga affärsdrivande verk har traditionellt innehaft monopol och därmed kunnat utestänga konkurrenter. Inom den privata sektorn finns många exempel på producenter med likartad ställning. SAS och Linjeflyg motsätter sig ökad konkurrens. Regleringen av taxitrafik och buss- trafik har värma tillskyndare inom dessa verksamheter.

Etableringskontroll

Advokatsamfundet, läkarna m fl grupper är anhängare av legitimationstvång, dvs av etableringskontroll. Utbildningspolitiken skapar köer till de mest eftertraktade utbildningsplatserna och respektive fackliga organisationer har inte visat nämnvärt intresse för en utökning av antalet platser. Försäkringssektorn och bankerna har varit skyddade för nyetablering under lång tid. Tandläkarna har under senare år ställt sig mer positiva till den faktiska etableringskontroll som infördes i mitten av 1970-talet. Jordbruksregleringen skyddar svenska lantbrukare från utländsk konkurrens. Tekoindustrin värnar om handelshinder och tullar som försvårar import av tekoprodukter.

Folkrörelser och privilegier

Ett färskt exempel på privilegietänkandet finns i betänkandet *Ju mer vi är tillsammans* (SOU 1987:33) som avlämnades i september 1987 av den sk folkrörelseutredningen. Enligt förslagen i detta skall vissa föreningar, definierade som folkrörelser (vilka dock inte omfattar föreningar som byalag, lokala aktionsgrupper, Lions, Rotary och Greenpeace), gynnas på två sätt: dels genom att de får rätt att bedriva verksamhet som kommun och landsting tidigare haft monopol på, dels genom att privata företag bör utestängas från vårdande uppgifter med hjälp av ny lagstiftning. Folkrörelseutredningen föreslår att statsbidrag ej skall utgå till kommuner som anlitar privata företag för att sköta barnomsorg och äldreomsorg. Utredningen kan läsas som en lista med krav på nya privilegier.

Många är för konkurrensbegränsning

I dagens Sverige argumenterar många för konkurrensbegränsningar av olika slag: den offentliga sektorns företrädare, intresseorganisationerna, folkrörelserna, privata företag och grupper. Den ekonomiska forskningen har också på senare tid visat stort intresse för de mekanismer som bidragit till konkurrenshämmande regleringar. En livaktig forskningslinje under 1970- och 1980-talet behandlar dessa fenomen under rubriken "rent seeking". Vi har funnit "privilegiejakt" vara en passande översättning. Det är nämligen fråga om att skapa privilegier genom den offentliga maktutöv-

"Rent seeking"

ningen.³ Denna term anknyter också till traditionen i Sverige under 1600- och 1700-talet då näringslagstiftningen var en form av privilegielagstiftning.

Den osynliga handen...

Adam Smiths arv

Sedan Adam Smiths dagar har nationalekonomer hävdat att inom ramen för en ekonomi byggd på fri konkurrens och fritt tillträde till marknader samordnar den osynliga handen privata vinstintressen på ett för alla gynnsamt sätt. De tidiga ekonomiska liberalerna vände sig därmed också mot det privilegiesamhälle de levde i. Där gav regenten/statsmakten olika yrkesgrupper eller individer en rad monopol, som tillförsäkrade deras ägare goda vinster. Dessa vinster, sk "rents" i den anglosaxiska litteraturen, skulle inte ha uppstått på marknader med fritt tillträde och fri konkurrens. Statsmakten skulle därför beskäras till att omfatta vissa grundläggande funktioner som att upprätthålla försvaret, polisen och rättsväsendet. Direkt inblandning från statens sida i ekonomin skulle minimeras, därför att statliga ingrepp tenderade att på ett otillbörligt sätt gynna vissa grupper på bekostnad av andra.

En positiv monopolvinst

En typ av monopolvinst är emellertid acceptabel, till och med önskvärd, inom ramen för ovanstående synsätt, nämligen den vinst som tillfaller företagen/entreprenören vid en framgångsrik lansering av en ny metod eller en ny produkt. Denna vinst är nämligen enbart temporär till skillnad från den permanenta monopolvinst som skapas via lagstiftning. När konkurrenterna imiterar den nya metoden eller produkten försvinner den tillfälliga vinsten. Den ekonomiska historien är fylld av exempel på hur en ny uppfinning under kort tid ger upphov till hög avkastning men hur avkastningen sedan åter blir "normal" när fler producenter kommer in på marknaden. Dessa temporära monopolvinster är en viktig drivkraft i det kapitalistiska systemets dynamik. Utan dem försvagas avkastningen på innovationer och nya produkter och därmed också den ekonomiska tillväxten (jfr diskussionen i kapitel 3).

... och den synliga

Ekonomer har som regel utvecklat den ekonomiska analysen under antagandet att statens mål är att främja ett övergripande samhälls-

intresse. Denna, enligt många, naiva syn på statens roll i moderna ekonomier har ifrågasatts av forskare utifrån olika ansatser. Public choice-skolan utgår från att politiker och politiska partier drivs inte bara av det övergripande samhällsintresset utan även av andra "snärvare" motiv. Litteraturen om "rent seeking" behandlar just hur enskilda grupper lyckas få till stånd lagstiftning som minskar konkurrensen och skapar politiskt betingade monopolvinster.

Privilegiejakten omfattar inte enbart försöken att få till stånd konkurrensbegränsningar utan också olika aktiviteter för att vidmakthålla dem. Konkurrenshämmande regleringar ifrågasätts ofta av andra grupper, som upplever dem som orättvisa eller själva önskar komma i åtnjutande av dem. Konkurrensen om privilegierna kan bli så hård att den urvattnar deras värde. Kostnaderna för att slå vakt om en rättighet kan to m komma att överstiga värdet av den.

Privilegiejakten och inkomstfördelningen

Vilka vinner på reglering respektive avreglering?

Vi skall belysa fördelningseffekterna av "rent seeking" på fyra områden, nämligen tandvården, tekoindustrin, jordbrukssektorn och bostadsmarknaden. Vi ställer följande två frågor rörande de konkurrenshämmande regleringarna: Vilka har hittills vunnit respektive förlorat på dem? Vilka skulle vinna respektive förlora om de avskaffades med omedelbar verkan? För att belysa fördelningseffekterna väljer vi att jämföra den rådande regleringen med en situation utan reglering, dvs med fri konkurrens och med fritt tillträde till marknaden.

Tandvårdsförsäkringen

Tandläkarregleringens införande

En nyutexaminerad tandläkare hade fram till 1973 möjlighet att sätta upp praktik var som helst i Sverige – utan några formella tillstånd eller andra faktiska etableringskrav. Det året beslöt riksdagen att folktandvården, som drivs av landstingen, skulle ge kostnadsfri tandvård till alla under 19 år. Samtidigt infördes den sk tandvårdsförsäkringen för vuxna. Denna innebar en kraftig subventionering av tandvården och skapade därmed ökad efterfrågan på tandvård. En central prisreglering av alla behandlingar infördes där ersättningen till privata tandläkare inom försäkringssystemet i början var generös.

Landstingsförbundet krävde i detta sammanhang att hela nytill-

skottet av tandläkare skulle styras till folktandvården för att folktandvården skulle klara sitt sk vårdansvar. Antalet privattandläkare skulle hållas konstant. Samtliga då verksamma privattandläkare erbjöds att gå med i försäkringen. Eftersom ersättningen till de privata tandläkarna från tandvårdsförsäkringen (vilken i realiteten ej var ett försäkringssystem utan ett subventionssystem) var omfattande, såg sig de flesta tvingade att ansluta sig. Samtidigt infördes etableringsförbud för privattandläkare. Folktandvårdens tandläkare hindrades därmed från att lämna landstingen och övergå till den privata sektorn, vilken erbjöd betydligt större inkomster. Endast privata tandläkare som slutade sin yrkesverksamhet fick "ersättas". Riksförsäkringsverket blev kontrollmyndighet eftersom etableringskontrollen var kopplad till rätten att vara med i tandvårdsförsäkringen.

Till en början var etableringstillståndet oberoende av var praktiken låg. Nyutexaminerade tandläkare och tandläkare som ville bryta sig ur den offentliga sektorn köpte etableringstillstånd på mindre attraktiva orter på landsbygden och satte sedan upp praktik i storstäderna. För att hindra detta knöts tillstånden så småningom till det enskilda landstinget. Inom detta tilläts full rörlighet.

Etableringskontrollen har drivit upp priserna för etableringsrätten långt över värdet av själva praktiken med dess kundunderlag och utrustning. (Som regel ersätter en nytillträdande privat tandläkare den gamla utrustningen med en ny.) Tandläkartidningen är idag fylld med annonser om köp och försäljning av etableringstillstånd (se tabell 8.1). Dessa tillstånd betingar priser på ibland flera hundra tusen kronor. I Lund såldes en praktik under 1987 för omkring 800 000 kronor. Värdet av praktikens utrustning, goodwill och kundunderlag i sig bedömdes vara 200 000 kronor. Mellanskillnaden på 600 000 kronor kan tolkas som värdet av etableringstillståndet. Detta värde är således en "economic rent".

Vinnarna på regleringen av tandvården är de privattandläkare som råkade inneha praktik 1973 och därmed fått del av värdestegringen på de etableringstillstånd de tilldelades i samband med att tandvårdsförsäkringen infördes. Vinnare finns också bland dem som administrerar och övervakar det komplicerade system som skapats av tandvårdsförsäkringen. De sk förtroendetandläkarna, som granskar och kostnadsbedömer större ingrepp på riksförsäkringsverkets uppdrag, torde tex vara vinnare. Denna grupp skulle inte ha

*Kraftig prisstegring på
praktiker*

Vinnare . .

Tabell 8.1 **Marknaden för etableringstillstånd för tandläkare. Annonser ur Tandläkartidningen 1987.**

<p>Skärholmen Stockholm Praktik om ca 80 m² inklusive etablering överlåtes 880101. Tel 08/XXXXXX onsdag eller kvällstid.</p>	<p>Etablering Stockholm Etablering i Stockholm sökes. Tel 08/XXXXXX efter 18.00.</p>
<p>Praktik Praktik med etablering i Tumba centrum överlåtes. Stort patientunderlag. Svar till "Gruppraktik i Tumba" denna tidning.</p>	<p>Köpes Stockholm Praktik eller del i gruppraktik. Ett till två behandlingsrum i Vasastan med omnejd. Egna patienter och etablering. Svar till "Hoppfull" denna tidning.</p>
<p>Överlåtes Göteborg Etablering i Göteborg överlåtes. Svar till "Etablering i Göteborg" denna tidning.</p>	<p>Köpes Praktik i eller med pendlingsbart avstånd till Göteborg, lämplig för 2 st tandläkare. Möjligheter till 3 eller flera behandlingsrum bör finnas. Minst en etablering och gott om patienter. Svar till "Övertag -87-88" denna tidning.</p>
<p>4 mil från Uppsala säljes bostadsrätt 100 m² innehållande praktik med etablering och patienter. 3 beh rum. Ett rum har 6 år gammal utr. två är tomma + steril. kontor. kafferum/omklädningsrum, toalett, väntrum + pat. toalett. Svar till "Högstbjudande april -88" dt.</p>	<p>Efterträdare med några års erfarenhet sökes till väl-etablerad praktik några mil söder om Stockholm. Svar till "Smidig övergång 1988" denna tidning.</p>
<p>Praktik köpes Solna, södra Storstockholm Praktik eller del av praktik köpes i Solna eller södra Storstockholm. Eventuellt arrendering. Etablering finns. Tandl Sven Svensson. Tel 08/XXXXXX, bostad 08/XXXXXX.</p>	<p>Norrköping Etablering överlåtes. Svar till "Årsskiftet 87-88 N" denna tidning.</p>
<p>Stockholm Etablering sökes. Tel 08/XXXXXX.</p>	<p>Praktik Stockholm Mycket bra belägen trivsamt modern ljus lokal med två fullt utrustade behandlingsrum. Måttlig hyra. Gott patientunderlag. Tel 0760/XXXXXX säkrast kvällstid.</p>

och förlorare

funnits utan tandvårdsförsäkringen. Förlorarna är i första hand de konsumenterna som via skatt och högre priser för tandvård får betala mer än vad som vore fallet vid fri etableringsrätt.

Avreglering?

De politiker som röstade fram tandvårdsförsäkringen kunde rimligtvis inte överblicka de fulla konsekvenserna. Den utlöste liksom så många andra regleringar sin egen dynamik. Etableringskontrollen var ursprungligen tänkt som en temporär åtgärd. Landstingens målsättning för tandvården har emellertid utökats till att även gälla olika vuxenpatienter. Under årens lopp har etableringskontrollen gradvis blivit mer permanent. Oppositionen mot systemet var ursprungligen stark från de privata tandläkarnas sida. De har emellertid intagit en mer positiv attityd på senare tid. Nu tyder vissa tecken på att de kommer att slå vakt om systemet med etableringstillstånd. De riskerar annars att förlora den "insats" de betalt för att komma över en praktik. Samtidigt har tandläkarna inom den offentliga tandvården blivit mer skeptiska. Deras enda alternativa arbetsmarknad har stängts och därmed har också deras förhandlingsstyrka gentemot arbetsgivarna försvagats.

Kort om tekoregleringens utseende

Tekoimporten

Importen av tekoprodukter till Sverige regleras på följande sätt. Frihandel råder inom EG-EFTA-området (Portugal är dock ett undantag). Importen från övriga utvecklade marknadsekonomier beläggs med tullar men inte med kvantitativa restriktioner. Importen från de sk MUL-länderna, dvs de mindre utvecklade länderna, kan beläggas med kvantitativa restriktioner men ej nödvändigtvis med tull. Importen från ett tjugotal utvecklingsländer samt statshandelsländerna beläggs med såväl tullar som kvantitativa restriktioner.

En tull ökar priset på den importerade varan och likaså priset på inhemskt producerade substitut. Även en importbegränsning ökar den inhemska prisnivån på tekovaror genom att begränsa utbudet. Tullen på kläder ligger kring 14 procent. Hamilton (1984a) har beräknat att det totala gränsskyddet (tull plus importbegränsning) gentemot lågprisimporten från u-länderna motsvarar en tull på ungefär 47 procent.

Högre priser vid reglering

Vilken var fördelningseffekten när gränsskyddet och tullen infördes? Den omedelbara effekten blev att svenska konsumenterna fick betala mer för sina kläder än om världsmarknadspriserna tillåts slå igenom på den svenska marknaden. Samtidigt ökade intäkterna för

Hur mycket kan konsumenterna tjäna på avreglering?

samtliga producenter som säljer på den svenska marknaden, vilket innebär en större produktion än vad som annars vore fallet. Ökningen i driftsöverskott höjer i sin tur marknadsvärdet på produktionsenheterna i fråga. Senare köpare av en produktionsanläggning får ingen del av det ökade driftsöverskottet om det pris de får betala för anläggningen är lika med nuvärdet av den framtida inkomstströmmen vid fortsatt reglering. Värdet av regleringen har då kapitaliserats i produktionsanläggningen.

Vilka blir då följderna av en "avreglering", dvs av att avskaffa tullarna och importbegränsningarna på tekoprodukter? Något exakt svar kan inte ges. Hamilton (1984a) beräknar att ett slopande av gränsskyddet skulle ha medfört att de svenska konsumentpriserna för kläder 1981–83 hade fallit med maximalt 17 procent, som skulle ha motsvarat en total besparing på omkring 3 miljarder kronor per år för de svenska hushållen (800 kr per hushåll och år) i 1984 års priser. Barnfamiljerna skulle ha vunnit mest, 1 000–1 200 kronor per hushåll och år. Om enbart importbegränsningen togs bort, skulle besparingen bli omkring 2 miljarder kronor. I det senare fallet beräknar Hamilton att mellan 4 750 och 15 750 anställda inom tekoindustrin skulle beröras. Det rätta antalet torde enligt Hamilton av flera skäl snarare ligga närmare den lägre siffran.

Hamilton påpekar också att den totala sysselsättningen i landet – trots neddragningarna i tekoindustrin – kan tänkas öka som en följd av att importbegränsningarna tas bort. Konsumenterna får ju höjda realinkomster vilket medför ökad efterfrågan på olika områden. Störst blir den omedelbara effekten inom detaljhandeln för kläder, som ju bör notera en kraftigt ökad efterfrågan om priserna sjunker i storleksordningen 10–15 procent.

En kalkyl av Hagström (1984) visar att de svenska konsumenterna år 1980 skulle ha gjort en vinst i storleksordningen 1,3 miljarder kronor om tullarna avskaffats inom tekoområdet (1980 års priser). Han uppskattar den ytterligare vinsten av ett avskaffande av importbegränsningarna till 0,4–1,0 miljard kronor. Var i intervallet man hamnar beror på i vilken utsträckning lågprisimport skulle ersätta övriga tekovaror på den svenska marknaden. Hamiltons och Hagströms beräkningar ger sålunda resultat i ungefärligen samma storleksordning.

Jacobsson (1987) beräknar i en studie för 1985 att en genomsnittlig barnfamilj kan tjäna nära 1 700 kronor per år på att frihandel

Låginkomsttagarna är förlorarna på regleringen

införs. Den totala kostnaden för konsumenterna beräknas till 4,5 miljarder kronor per år.

Eftersom importbegränsningen är riktad mot lågprisimporten, är det sannolikt att de presumtiva konsumenterna av dessa tekoprodukter i huvudsak står att finna bland låginkomsttagarna. Om tullintäkterna ersätts med en proportionell eller progressiv inkomstskatt, skulle detta ytterligare gynna låginkomsttagarna. Det är alltså troligt att dessa förlorar mest på den nuvarande importbegränsningen (jfr Sundkvist (1985)).

Den svenska produktionen påverkas negativt av ett slopat gränsskydd, men det är mycket osannolikt att detta skulle gälla *all* svensk tekoindustri. Av den svenska produktionen går omkring 50 procent på export och kommer troligtvis inte att beröras. Exporten skulle tvärtom underlättas genom tillgång på insatsvaror till världsmarknadspriser. Vi kan dock vänta oss att vissa produktionsenheter i Sverige läggs ned. Om det sker genom konkurs förlorar kapitalägarna det marknadsvärde anläggningen tidigare hade; i annat fall förlorar de skillnaden i marknadsvärde för anläggningen som teko-producent respektive i bästa alternativa användning. De löntagare som tvingas byta jobb eller gå arbetslösa en längre eller kortare tid kan också bli förlorare.

Regleringen av jordbruket

Den ur fördelningssynpunkt viktigaste effekten av jordbrukspolitiken är att livsmedelspriserna i Sverige regelmässigt överstiger världsmarknadspriserna, dvs svenska livsmedelsproducenter får mer betalt för sina varor och konsumenterna betalar mer för sina livsmedel än vid fri import. Jämfört med tekoområdet är de viktigaste skillnaderna dels att konsumtion av livsmedel subventioneras via statskassan, dels att Sverige på jordbruksområdet inte har frihandel med något annat land.

Kort om jordbruksregleringen

Huvuddragen i jordbrukspolitiken är följande.⁴ Priserna på jordbruksprodukter är reglerade. Jordbrukspriserhandlingarna bestämmer vilka prishöjningar som får ske. De på detta sätt fastställda priserna överstiger normalt världsmarknadspriserna. De har dessutom regelmässigt överstigit de priser som skulle skapa jämvikt på den inhemska marknaden. Vid dessa priser produceras med andra ord mer än vad konsumenterna är villiga att köpa. Vi får överskott som inte går att sälja på den inhemska marknaden. Dessa exporte-

*Regleringsändringar
påverkar snabbt fastig-
hetsvärdena*

ras till världsmarknadspriser med förluster som följd. Exportförlusterna skall i princip bäras av jordbruket. För att upprätthålla de höga inhemska priserna tillämpas ett system med införselavgifter på jordbruksprodukter. Slutligen subventioneras sedan 1973 konsumtionen av vissa livsmedel. En del av det fastställda priset får producenterna sålunda direkt från statskassan (skattebetalarna) i stället för från konsumenterna. Subventionerna omfattade ursprungligen kött, fläsk, ost och mjölk men gäller nu enbart mjölken.

Inom jordbruket är egenföretagande den dominerande produktionsformen medan lönearbetet spelar en undanskymd roll. Producenterna konkurrerar om en i stort sett given mängd jordbruksmark. Ändringar i regleringssystemet kommer då i stor utsträckning att omedelbart kapitaliseras i ändrade fastighetsvärden. Hela den kapitaliserade delen av inkomstökningen tillfaller sålunda dem som äger jordbruksfastigheterna vid gränsskyddets införande eller höjande. Nyetablerade bönder får inte någon del av dessa överskott, eftersom de måste köpa jordbruk till priser som avspeglar den höjda vinstnivån.

En avreglering med fri import av jordbruksprodukter och ett slopande av livsmedelssubventionerna skulle ge konsumenterna betydande vinster i form av lägre matpriser. Hamilton m fl (1981) beräknade att en avreglering av jordbruket skulle gett konsumenter och skattebetalare en vinst på omkring 8 miljarder kronor per år genom sänkta livsmedelspriser och indragna subventioner (sänkta skatter) i början av 1980-talet. Sänkta livsmedelspriser skulle mest gynna de hushåll som har relativt sett stora matkostnader, tex barnfamiljer. Att ersätta de statsinkomster som influtit i form av tullar och införselavgifter med inkomstskatt skulle – liksom i fallet med tekoimporten – gynna låginkomsttagarna.

Med hjälp av en ekonometrisk modell har en forskargrupp vid Sveriges lantbruksuniversitet i Ultuna genomfört sk simuleringsberäkningar för ett avreglerat jordbruk.⁵ Enligt en simulering skulle en frihandelspolitik under 1970-talet medfört att konsumentpriserna på livsmedel legat omkring 14 procent lägre år 1981. Andra simuleringar visar liknande resultat, nämligen att frihandel skulle ge avsevärt lägre livsmedelspriser i Sverige. Modellberäkningar av denna typ bör behandlas med försiktighet men kan likväl ge viktig information om möjlig storleksordning på avregleringseffekterna.

Eftersom gränsskyddet kapitaliserats i högre fastighetsvärden

*Frihandel ger avsevärt
lägre priser*

Vinnare och förlorare vid avreglering

kommer en avreglering att innebära lägre fastighetsvärden. De sänkta fastighetsvärdena kan komma att motsvara ett belopp på 15–40 miljarder kronor. Vinnarna blir de bönder (och deras arvingar) som ägde jordbruksfastigheter när regleringen infördes på 1930-talet och som sålde före avregleringen. Förlorarna blir de som köpt jordbruk till priser som inkluderat det kapitaliserade värdet av en oförändrad jordbrukspolitik. Vinsterna för konsumenter och skattebetalare uppträder som årliga inkomstökningar under all framtid.

Till förlorarna vid en avreglering hör slutligen de byråkratier som vuxit fram för att administrera den nuvarande jordbrukspolitiken: statliga, kooperativa och privata. Bolin, Meyerson och Ståhl (1984) påtalar möjligheten att det snarast är dessa grupper som vinner på att nuvarande politik bibehålls – inte jordbrukarna.

Bostadsregleringarna

Bostadsregleringarnas historia

Under andra världskriget infördes en hyresreglering i Sverige. Den har blivit grunden för det regelnät som omger den svenska bostadsmarknaden idag. Hyresregleringen angav den maximala hyra som kunde tas ut. Denna varierade från ort till ort. Följden av hyresregleringen blev så småningom ett betydande efterfrågeöverskott på lägenheter eftersom regleringen höll hyrorna under den nivå som skulle skapat balans mellan utbud och efterfrågan på bostadsmarknaden. Resultatet blev bl a långa köer och användning av andra metoder än prismekanismen vid överlåtelse av hyreslägenheter. Goda kontakter, förmåga att krångla sig förbi i bostadsköerna m m blev värdefulla tillgångar i detta sammanhang.

Hyresregleringen infördes bl a av sociala skäl. Kritikerna pekade på en rad negativa effekter såsom ineffektivitet i bostadsproduktionen, försämrad rörlighet på arbetsmarknaden, hyressplittring och i bästa fall tveksamma men troligen negativa effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Vinnarna blev här, liksom i de fall av "rent seeking" som vi beskrivit ovan, de som innehade den reglerade tillgången, dvs hyresrätten, när regleringen infördes 1942 eller som kom i åtnjutande av en hyresrätt gratis eller till ett pris som låg under det jämviktsskapande priset.

Hyresregleringen ersattes gradvis under 1970-talet med en ny reglering, bruksvärdesbestämningen av hyrorna. Denna innebär att hyresnivån i lägenheter inom de allmännyttiga bostadsföretagen skall bestämma hyrorna i övriga delar av lägenhetsbeståndet.

Bostadspolitiken har också omfattat andra moment än hyresregleringen och bruksvärdesbestämningen. Skattebestämmelserna, bostadssubventionerna (dvs bostadsbidragen), räntesubventionerna, regleringen av kreditmarknaden och bostadslagstiftningen är alla delar av bostadspolitiken. Detta regelverk har gett upphov till en rad inkomst- och förmögenhetseffekter som bostadspolitikerna knappast har kunnat förutse. Det är över huvud taget svårt att få en entydig bild av de inkomst- och förmögenhetsomfördelningar som ägt rum under årens lopp. Det finns dock anledning att misstänka att dessa regleringar har missgynnat låginkomsttagare samt regionerna utanför storstäderna jämfört med ett system utan reglering.⁶

Vissa fördelningseffekter av bostadsregleringarna är dock uppenbara. Storstäderna, framför allt Stockholm, har under senare år upplevt en starkt växande efterfrågan på bostäder, i synnerhet på dem med attraktivt centralt läge. Lägenheter med hyresrätt och nyproducerade bostadsrätter får emellertid inte åsättas marknadspriser. Följden har blivit att sådana centralt placerade lägenheter är mycket eftertraktade. De måste därför fördelas genom någon annan metod än öppen marknadsprispbildning. Den förste som får tillgång till en sådan bostad kan sedan med olika knep ta hem den engångsvinst han eller hon gör den dagen nyckeln sätts i den nya bostaden. Uppfinningsrikedomen är stor på detta område. Det blir således ytterst lönsamt för privatpersoner att jaga bostäder vars hyror och priser genom bostadsregleringarna låsts fast på en nivå under marknadsnivån.

Under hela efterkrigstiden har de som kommit först i bostadsköerna kunnat tillgodogöra sig "köräntan". Vad som är nytt är storleken på de vinster som kan göras i dagens bostadssystem. På grund av beskattningen av arbetsinkomsterna är det praktiskt taget omöjligt för en inkomsttagare i medelklassen att bygga upp en personlig förmögenhet genom vanligt arbete. En lyckad placering på bostadsmarknaden med hjälp av goda kontakter kan emellertid medföra en förmögenhetsökning på flera hundratusentals kronor på kort tid. Följande exempel kan belysa resonemanget. En central lägenhet i Stockholms innerstad producerad, förmedlad och såld genom HSB för omkring 100 000 kronor i mitten av 1980-talet kan i dag säljas för mer än 1 miljon kronor. En fördelningspolitik som är inriktad på utjämning av arbetsinkomsterna framstår i tivelaktig dager om vissa grupper samtidigt på detta sätt kan tillskansa sig stora lågt

Stor uppfinningsrikedom för att få engångsvinst

Det nya är vinsternas storlek

beskattade förmögenhetsökningar på grund av regleringen av bostadsmarknaden.

Övriga regleringar

Vi har här berört fyra regleringar. Det finns många andra områden med konkurrenshämmande regleringar i den svenska ekonomin. Praktiskt taget varje gång man kan identifiera en kö, finner man också en monopolliknande situation.

Vårdsektorns regleringar

Inom vårdsektorn finns köer till olika typer av behandling, inom utbildningssektorn finns köer till de mest eftertraktade yrkesutbildningarna. De som kommit in på läkarutbildningen har under lång tid tilldelats en betydande förmögenhetsökning. Inom barnomsorgen finns köer till daghemsplatser. Studier visar att framförallt akademiker manipulerar systemet till sin fördel på bekostnad av främst barnfamiljer inom LO-kollektivet.

Detta är en illustration till vår uppfattning att goda kontakter och andra former av påtryckningar blir ransoneringsmetoder när marknadsprisbildningen förhindras. Det finns goda grunder att misstänka att de svagaste grupperna i samhället har minst möjlighet att hävda sig i byråkratiska system och att de därför bättre gynnas av en fri marknadsprisbildning.

Avregleringens vinnare och förlorare

Konsumenterna är regleringarnas förlorare

Syftet med konkurrenshämmande regleringar har ofta sagts vara att skydda konsumenterna. Ett sådant argument har förvisso gjort det lättare att få nya regleringar accepterade. Våra studier liksom en lång rad andra undersökningar leder emellertid till slutsatsen att regleringarna som regel har gynnat producenterna, inte konsumenterna.⁷ Den sistnämnda gruppen har i själva verket varit förloraren. Det är tekoindustrin, inte tekokonsumenterna som vunnit på teko-tullarna, det är jordbrukarna, inte livsmedelskonsumenterna, som vunnit på jordbruksregleringen, osv.

Den centrala fördelningseffekten av införandet av en reglering blir en engångsvinst för producenterna inom den sektor som regleras. Den permanenta effekten är att prisläget inom den monopoliserade sektorn blir högre och produktionen lägre än vad som skulle

vara fallet vid fritt tillträde och fri konkurrens. Produktionsbegränsningen utgör en bestående samhällsekonomisk kostnad för regleringen.

En avreglering medför som regel precis det omvända mönstret. När privilegiet avskaffas, kommer de tidigare innehavarna att åsamkas en förmögenhetsförlust på kort sikt och för all framtid kommer resursanvändningen att bli bättre inom samhällsekonomin.

Dessa effekter av på- och avreglering förklarar en stor del av det politiska spelet kring de konkurrenshämmande regleringarna. Den grupp som kan få till stånd ett monopol kring sin verksamhet – skapat genom den offentliga makten – har mycket att vinna, och de som äger monopol har mycket att förlora om regleringen elimineras och konkurrensen släpps fram.

Små välorganiserade grupper

Små välorganiserade grupper har ofta visat sig framgångsrika i denna privilegiejakt. De har koncentrerat förmånerna av konkurrenshämmande regleringar till den egna gruppen och spritt ut kostnaderna över ett större kollektiv och därmed fått dem att framstå som ”godtagbara” för väljarna. Kostnaderna syns inte heller lika väl i den politiska processen som om en öppen transferering motsvarande värdet av privilegierna hade gjorts.

Vinnarna vid reglering ofta ej samma som förlorarna vid avreglering

De politiska svårigheterna att genomföra en avreglering beror till stor del på att *förlorarna som regel inte är samma personer som blev vinnarna när regleringen infördes. Dessa har ofta redan lämnat marknaden med sin vinst.* Den besvärliga frågan blir då: skall förlorarna kompenseras?

Kompensation?

Vi har inget enkelt och entydigt svar. I tidigare rapporter från Konjunkturrådet har vi betonat att de ekonomiska beslutsfattarna måste kunna lita på de centrala spelregler som politikerna ställer upp, annars försvåras långsiktiga beslut. Detta kan ses som ett argument för kompensation till förlorarna vid en avreglering. När man ändrar grundläggande spelregler borde de som gör förluster kompenseras i viss utsträckning. Kompensation kan i vissa fall vara en politisk förutsättning för avreglering. Om kompensation utgår bör detta också leda till att förlorarna använder mindre resurser till att motarbeta avregleringen.⁸

Kompensationsproblemet kan många gånger göras mindre besvärande om avregleringen genomförs under en lång period. En lång avvecklingsperiod skapar nämligen gott utrymme för anpassning till nya förhållanden. Det torde emellertid också finnas en rad regle-

ringar som kan avskaffas omedelbart utan att någon kompensation behöver bli aktuell.

En konstruktiv slutsats av vår diskussion om privilegiejakten är vikten av att *inte* införa nya konkurrenshämmande regleringar som skapar privilegier. Har de väl införts får de erfarenhetsmässigt en egen dynamik. De som kommit i åtnjutande av dem kommer att kämpa för att behålla och utöka dem. I många fall skapar en reglering en myndighet som har ett egenintresse av att regleringen permanentas. Myndigheten ifråga kommer att liera sig med intressegrupper som också gynnas av regleringen. Därmed byggs regleringen in allt starkare i samhället.

En metod för att reducera "rent seeking" vore att bygga in garantier för frihandel och näringsfrihet i lagstiftningen och/eller genom internationella överenskommelser.

Noter

1. Se Konjunkturrådets rapport 1985.
2. Se tex Bjuggren (1981).
3. Litteraturen om "rent seeking" har två huvudsakliga inspirationskällor, dels studier inom området public choice, dels studier av tullars politiska ekonomi inom ämnet internationell ekonomi. Se bl a Buchanan, m fl (1980) samt Colander (1984). Något förenklat kan man säga att traditionell nationalekonomi behandlar valsituationer där restriktionerna är givna, medan studier av "rent seeking" behandlar enskilda individers och gruppers strävan efter att ändra på dessa tidigare givna restriktioner.
4. Svensk jordbrukspolitik analyseras ingående i bl a Bolin m fl (1984) och (1985) samt Hedlund och Lundahl (1985). Se också Hamilton (1984b).
5. För en presentation av modellen, se Rabinowicz (1983). Resultaten är hämtade från Bolin (1984), Bolin, Meyerson och Ståhl (1984, kap 5), samt från sammanfattningen i Hedlund och Lundahl (1985).
6. Se tex Englund och Persson (1986).
7. Se tex Skogh (1982).
8. Sådana kostnader har mest diskuterats i fallet tullar och importkvoter, s k tullsökningskostnader. Dessa bör alltså bli mindre omfattande om de som förlorar på frihandel garanteras kompensation.

Källor

- Bjuggren, P.-O., 1981, "Brister i konkurrensutredningens betänkande", *Ekonomisk Debatt*, nr 2.
- Bolin, O., 1984, "Jordbrukets prisreglering – storleksordning, teori och välfärdskonsekvenser", i *Ekonomidagen 1984. Prisregleringar i lantbruket*, Konsultavdelningens rapporter, Allmänt 56, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Bolin, O., P.-M. Meyerson och I. Ståhl, 1984, *Makten över maten. Livsmedelssektorns politiska ekonomi*, SNS Förlag, Stockholm.
- Bolin, O., P.-M. Meyerson och I. Ståhl, 1985, "Makten över maten – än en gång!" *Företag & Samhälle*, SNS Kvartalsskrift, nr 4.

- Buchanan, J. M., R. D. Tollison och G. Tullock, red., 1980, *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A & M University Press, College Station.
- Colander, D. C., red., 1984, *Neoclassical Political Economy – The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*, Ballinger Publishing Co.
- Englund, P. och M. Persson, 1986, "Problem och möjligheter inom bostadspolitiken", *Ekonomisk Debatt*, nr 2.
- Folkkrörelseutredningen, 1987, *Ju mer vi är tillsammans*, SOU 1987:33, Allmänna Förlaget.
- Hagström, P., 1984, "Mål och medel i svensk tekopolitik – en översikt", Kommerskollegium, Utredningssekretariatet, *Arbetsrapport* nr 11.
- Hamilton, C. m fl, 1981, *Fördelning, stabilitet, tillväxt*, Konjunkturrådets rapport 1981–82, SNS Förlag, Stockholm.
- Hamilton, C., 1984a, "Kejsarens nya kläder i Tekopolitiken", *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalstidskrift*, nr 4.
- Hamilton, C., 1984b, recension av Bolin, Meyerson och Ståhl (1984), *Ekonomisk Debatt*, nr 6.
- Hedlund, S. och M. Lundahl, 1985, *Beredskap, eller protektionism?* Liber, Malmö.
- Jacobsson, L., 1987, Studier av hur hushållen påverkas av frihandel på tekoprodukter, Handelsns Utredningsinstitut.
- Rabinowicz, E., 1983, *En simuleringsmodell för svenskt jordbruk i samspel med nationell och global ekonomi: Produktion–Konsumtion–Utrikes-handel–Politik*, Institutionen för ekonomi och statistik, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Skogh, G., 1982, *Marknadens villkor*, Timbro, Lund.
- Sundkvist, E., 1985, "Handelshinder och hushållens ekonomi", Fondet for markeds- og distribusjonsforskning, *Arbetsrapport* nr 45/85.

Konjunkturrådets rapport 1980

Den ekonomiska politiken har under 1980-talet prioriterat uppgiften att återställa balansen i den svenska ekonomin efter 1970-talets djupgående kris. Att återställa näringslivets internationella konkurrenskraft, att reducera underskottet i de offentliga finanserna och att nedbringa takten i pris- och kostnadsökningarna har varit stabiliseringspolitikens huvudmål. I många avseenden kan den politiken sägas ha varit lyckosam. Samtidigt har frågor som rör förbättringar av marknadens funktionssätt till stor del stått i centrum för den ekonomisk-politiska debatten.

Diskussionen om svensk ekonomisk politik måste emellertid föras vidare. Återspeglar det förbättrade läget i den svenska ekonomin fundamentala förändringar eller är det fråga om en skenbild? Vad krävs av den ekonomiska politiken för att kampen mot inflationen ska bli långsiktigt trovärdig? Innebär saneringen av ekonomin att fördelningspolitiken hamnat på undantag? Hur ska ett framtida växande välstånd fördelas? Ska det tas ut i form av ökad materiell standard eller i mera fritid?

Detta är några av de frågor som behandlas i årets rapport från SNS Konjunkturråd. Liksom de senaste två åren består rådet detta år av professorerna Lars Calmfors, Lars Jonung och Johan Myhrman, Handelshögskolan i Stockholm, lundadocenten Ingemar Hansson samt docent Hans Tson Söderström, VD i SNS och tillika rådets ordförande. Rådet arbetar i SNS regi, fristående från intressegrupper, politiska partier, departement och myndigheter.

ISBN 91-7150-314-5