



LUND UNIVERSITY

Svensk ekonomi: ett nätverk av regleringar

Jonung, Lars

Published in:

Konjunkturrådets rapport 1986 - Nya spelregler för tillväxt

1986

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Jonung, L. (1986). Svensk ekonomi: ett nätverk av regleringar. I L. Calmfors, I. Hansson, L. Jonung, J. Myhrman, & H. Tson Söderström (Red.), *Konjunkturrådets rapport 1986 - Nya spelregler för tillväxt* (s. 33-46). (Konjunkturrådets rapport 1974-1999). 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

OBS: Detta är kapitel 3 (*Svensk ekonomi: ett nätverk av regleringar*) i SNS Konjunkturrådets rapport 1986 *Nya spelregler för tillväxt*, SNS, 1986 med Hans Tson Söderström som utgivare. I rådet ingick Lars Calmfors, Ingemar Hansson, Lars Jonung, Johan Myhrman och Hans Tson Söderström. Lars Jonung var huvudansvarig för kapitel 3.

3 Svensk ekonomi: ett nätverk av regleringar

Avreglering i många länder

I samband med 1970- och 1980-talens snabba förändringar i världsekonomin har kraven på ekonomisk omvandling och anpassningsförmåga ökat. Detta har på många håll bidragit till ett ökat intresse för effekterna på konkurrens och tillväxt av olika regleringar. Flera industriländer har påbörjat en politik, vars syfte är avreglering. Denna internationella trend har hittills inte avsatt några större spår i svensk ekonomisk politik — möjligtvis med undantag för kapitalmarknaden.

Det finns en omfattande litteratur om *enskilda* regleringar i svensk ekonomi. Som exempel kan nämnas de många offentliga utredningarna om jordbruks-, bostads- och kapitalmarknadsregleringarna. Det saknas emellertid systematisk beskrivning av omfattningen och effekterna av hela det regleringskomplex som vuxit fram i vårt land. Det kan därför finnas anledning att visa hur den svenska ekonomin mer eller mindre oavsiktligt blivit inskränkt i ett nätverk av regleringar som effektivt förhindrar nyskapande och utveckling.

Goda och dåliga regleringar

Med reglering brukar man avse lagstiftning, vars uppgift är att styra tillkomsten av och innehållet i frivilliga avtal mellan självständiga kontraktsslutande parter. Ur ekonomisk synvinkel är det värdefullt att skilja mellan två typer av regleringar: marknadskonforma (konkurrensfrämjande) och konkurrenshämmande.

Marknadskonforma regleringar

Syftet med de marknadskonforma regleringarna är att främja marknadssystemets existens och funktionssätt. Ett väl fungerande marknadssystem kräver tyckliga regler för äganderättens innehåll och hur den ska överföras vid köp och försäljning. Dessa regleringar anger "spelregler" för företag, organisationer och hushåll på marknaden. Köplagen och aktiebolagslagen kan anföras som exempel på sådana marknadskonforma regleringar. Lagar och förordningar om standardisering är andra exempel.

De konkurrenshämmande regleringarnas syfte är oftast att uppnå

Konkurrenshämmande regleringar

andra mål än en väl fungerande marknad. Ofta har de fördelningspolitiska syften, t ex för att begränsa skadeverkningarna av sk ”naturliga” monopol eller att skydda olika grupper för negativa effekter av konkurrensen. Dessa regleringar begränsar tillträdet till en marknad och bidrar därmed till att skapa monopol eller monopolliknande situationer.

Detta kapitel ägnas åt konkurrenshämmande regleringar, och om inte annat sägs är det vad som här avses med ordet ”reglering”. Exempel är 1700-talets skråväsende vilket begränsade tillträdet till olika marknader, dagens valutareglering, som förhindrar konkurrens mellan svenska och utländska placeringsobjekt, prisregleringar, som hindrar företag att konkurrera med exempelvis produktspecifikation eller leveransservice, och jordförvärvslagen som begränsar antalet potentiella köpare av en jordbruksfastighet.

Det finns inte alltid en klar och entydig gräns mellan konkurrenshämmande och marknadskonforma regleringar. Patentlagstiftningen är ett gott exempel på detta. Den skapar å ena sidan ett temporärt monopol för den patenterade uppfinningen. Å andra sidan anses patentlagstiftningen bidra till en fungerande marknad för nya uppfinningar.

Konkurrenshämmande regleringar behöver inte heller innebära ett direkt juridiskt förbud mot privat konkurrens. Lagstiftningen kan vara så utformad och det offentliga utbudet av tjänster kan vara så prissatt (nolltaxa), att de försvårar eller omöjliggör konkurrerande alternativ. Riksdagen förbjuder inte privata daghem eller skolor men försvårar uppkomsten av dem genom ett selektivt subventionssystem. Det finns inget juridiskt förbud mot att starta nya fackföreningar. Men lagstiftningens krav försvårar nytillträde till denna marknad.

Hur reglerat är Sverige?

Fri etableringsrätt villkor för konkurrens

Fri etableringsrätt är den centrala förutsättningen för konkurrens och effektivitet på en marknad. Potentiell konkurrens genom nyetablering utgör nämligen ett ständigt hot mot de företag som är verksamma på marknaden ifråga. Även om bara ett företag, dvs ett monopol, finns på marknaden, så begränsar hotet om nya konkurrenter dess monopolställning och tvingar monopolföretaget till kundanpassning, produktutveckling och kostnadseffektivitet. Monopolet är bara temporärt, eftersom nya företag kan lockas till marknaden i förhoppning om övernormala vinster. Monopol kan emellertid permanentas genom offentliga ingrepp av olika slag.

*Offentliga sektorns
monopol*

Många sektorer i dagens svenska ekonomi är underkastade regleringar, som på olika sätt hindrar eller begränsar nyetablering och därmed konkurrens. Den offentliga sektorn har via nolltaxor eller låga priser monopoliserat en rad områden såsom sjukvården, åldrvården, undervisningen och barntillsynen (med undantag för den allt mindre del av dessa verksamheter som äger rum inom familjen). Ibland har monopoliseringen kommit till stånd genom lagstiftning som explicit förbjuder privat konkurrens.

Reglerade marknader

Bostadssektorn är till stora delar underkastad reglering med starka inslag av priskontroll. Arbetsmarknaden är reglerad genom bl a offentligt monopol på arbetsförmedling och lagstiftning rörande arbetstider. Livsmedels- och jordbrukssektorn är reglerad genom bl a jordbruksregleringen och gränsskyddet, som utestänger internationell konkurrens. Kapitalmarknaden är styrd av en rad regleringar, där valutaregleringen intar en central position. Försäkringsmarknaden och banksektorn är reglerade genom etableringskontroll och tillsynsmyndigheter. Omfattande prisregleringar på varumarknaderna har varit i kraft sedan 1970.

Jordförvärvslagen innebär långtgående reglering rörande förvärv och nyttjande av skog och mark. Transportsektorn är underkastad statliga och regionala regleringar beträffande bl a taxi, bussar och flyg, där nyetablering som regel förhindras eller försvåras. Etablering av butiker, sportanläggningar m m är styrd av kommunal planering, där lokala monopolintressen har stort gehör. Många tjänstemarknader är kraftigt reglerade beträffande nyetablering, ofta i form av offentliga kompetenskrav. Till denna lista kan läggas olika förslag till näringsförbud och krav på explicita etableringstillstånd som nyligen framkommit.

*Få regleringar inom
utrikeshandelsberoende
sektorn*

Exportorienterade och importkonkurrerande verksamheter är minst underkastade konkurrenshämmande regleringar. Det finns en insikt om att effektiviteten i den utrikeshandelsberoende sektorn inte kan hämmas på detta sätt utan allvarliga men för vår internationella konkurrenskraft. Den svenska regeringen har dessutom i olika internationella avtal bundit sig till en frihandelslinje. Rent allmänt har utländska påtryckningar bidragit till inhemsk liberalisering på många områden. Ett exempel är uttalanden från norska myndigheter under 1984 att etablering av svenska banker i Norge skulle försvåras om inte Sverige tillät norska banker att etablera sig i Sverige. Detta bidrog under 1985 till en mycket snabb liberalisering av den svenska lagstiftningen som därtills förbjöd utländska banker att bedriva traditionell bankverksamhet i Sverige. När utlandskonkurrens eller påtryckningar från utlandet inte föreligger, blir

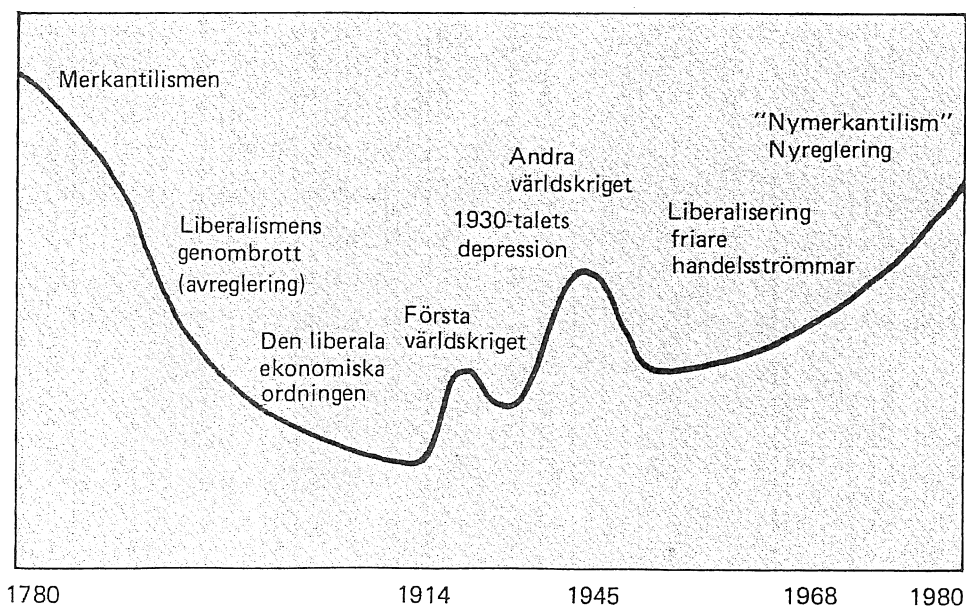
emellertid de politiska incitamenten och möjligheterna att sätta konkurrensen ur spel desto starkare.

Reglering via lagstiftning, i synnerhet i form av hinder för nyetablering, är alltså vanlig i dagens svenska ekonomi. Det finns emellertid inget enkelt sätt att mäta vare sig dess effekter eller omfattning. Marknader med fritt tillträde och fritt utträde utgör stora experimentfält där olika produkter, idéer och företagsformer kontinuerligt testas i konkurrens med etablerade produkter, företagsledningar och organisationsformer. Det går uppenbart inte att direkt beräkna den volym av frivilliga avtal — och därmed produkter och tjänster, institutioner, företag och organisationer — som skulle uppkommit om inte regleringar påverkat marknadens förmåga att fungera som experimentfält. Det står dock klart att de konkurrenshämmande regleringarna har en negativ effekt på smidigheten och tillväxten i samhällsekonomin just genom att beskära marknadens förmåga att experimentera med olika alternativ.

Svårt beräkna effekterna

Figur 3.1
De konkurrenshämmande
regleringarnas omfattning
i Sverige 1780—1980,
principskiss.

Regleringarnas omfattning



Regleringarnas U-kurva

Den nuvarande regleringsperioden är inte den första i Sveriges ekonomiska historia. De svenska regleringarnas utveckling under de senaste 200 åren kan schematiskt beskrivas med hjälp av den U-formade kurvan i figur 3.1. Den svenska ekonomin var under merkantilismen, i figuren

*De svenska
regleringarnas historia*

grovt räknat från 1780- till 1840-talet, genomreglerad. Under återstoden av 1800-talet sammanföll industrialismens och liberalismens framväxt med en period av avreglering, vilken bröts vid första världskrigets utbrott. Regleringstendenserna förstärktes under 1930-talet och 1940-talet, främst genom jordbruksregleringen och andra världskrigets kontroll ekonomi. Efter kriget följde en period med partiell avreglering, men många av krigsårens konkurrenshämmande regleringar bibehölls och är fortfarande i kraft (t ex bostadsregleringen, kreditmarknadsregleringen och valutareglerna). Den nuvarande regleringsperioden kan sägas ha inträtt i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet med växande statliga ingrepp på olika marknader. Dagens konkurrenshämmande regleringar har alltså vuxit fram under en lång process och påverkats av många olika faktorer.

Det merkantilistiska systemet

I början av 1800-talet såg det merkantilistiska systemet i Sverige ut på ungefär följande sätt. Skråväsendet reglerade konkurrensen inom hantverken och begränsade handel och industri till städerna. Sågverken och den viktiga järnhanteringen var underkastade etableringskontroll och produktionskvoter för varje enskilt bruk. Import av tack- och stångjärn och export av malm och tackjärn var förbjuden. Utrikeshandeln utmärktes i övrigt av höga tullar och förbud. Produktplakatet förbjöd utländska fartyg att frakta annat än sitt eget lands produkter till Sverige.

Kapitalmarknaden var reglerad av riksbanken. Arbetsmarknaden reglerades i första hand av tjänstehjonsstadgan med anställningstvång som tjänstehjon för de medellösa kombinerade med en regel om "laga försvar", vilken definierade de grupper som undantogs från tvånget. Rörelsefriheten på arbetsmarknaden var starkt begränsad, bl a genom att varje församling hade rätt att vägra vissa grupper av hjon inflyttning.

En bit in på 1800-talet började den svenska ekonomin och det svenska samhället dras in i en avregleringsprocess som följde av det liberala inflytandet från England. Liberalerna hävdade att ekonomisk frihet i form av fri konkurrens och frihandel befrämjade den ekonomiska utvecklingen bättre än en merkantilistisk politik byggd på regleringar och handels hinder. Några viktiga steg i den svenska liberaliseringsprocessen sammanfattas i tabell 3.1. Järnhanteringen och sågverken avreglerades stegvis. 1846 års näringsfrihetsförordning likställde i huvudsak land och stad vad gällde rätten att driva hantverk. 1864 års näringsfrihetsförordning markerade det definitiva slutet på skråväsendet. Reformerna 1846 och 1864 liberaliserade inrikeshandeln. De skråmässiga kraven på köpmännen försvann.

Liberalismens genombrott

Tabell 3.1
Den stora avregleringen
1830—70.

	1830	1840	1850	1860	1870
Produktion			<ul style="list-style-type: none"> • Produktionskvoter för sågverk bort • Produktionskvoter för stångjärn bort • Skråväsendet delvis bort • Land och stad likställs delvis 	<ul style="list-style-type: none"> • Järnbruksregleringen bort • Etableringskontroll för sågverk bort • Skråväsendet bort • Land och stad likställs 	
Handel & sjöfart		<ul style="list-style-type: none"> • Inrikes handel med tackjärn fri 	<ul style="list-style-type: none"> • Exporttull på trävaror bort 	<ul style="list-style-type: none"> • Sänkta jordbrukstullar • Export- och importförbud bort 	
		Traktater urholkar produktplakatet	<ul style="list-style-type: none"> • Export av tackjärn fri • Jordbrukstullarna bort • Tullar på tackjärn bort • Land och stad likställs 		
Kreditmarknad			<ul style="list-style-type: none"> • Aktiebolaget erkänt 	<ul style="list-style-type: none"> • Räntan fri • Fri etablering för banker 	
Arbetsmarknad			<ul style="list-style-type: none"> • Fri flyttningsrätt • Speciella strejkförbud bort 		

Den restriktiva sjöfartspolitik avvecklades gradvis från slutet av 1820-talet genom traktater med olika länder, vars fartyg befriades från produktplakatet. En pådrivande faktor var de repressalier som USA och andra stater riktade mot den sjöfartspolitik som bedrevs av Sverige. Tullarna på jordbruksprodukter slopades 1857, mot bondeståndets önskan. 1865 anslöt sig Sverige till det franska handelstraktatssystemet, och ytterligare tullsänkningar genomfördes.

Statsmakten genomförde under denna period också en lagstiftning som underlättade utvecklingen av näringslivet. Aktiebolagsformen blev introducerad i svensk lagstiftning 1848. Staten vidtog olika åtgärder för att etablera och påverka strukturen av privata äganderätter. Skog och mark överfördes till privata intressenter.

Arbetsmarknaden liberaliserades genom att fattigvårdsreformerna 1847 och 1853 erkände den fria flyttningsrätten. Strejkförbudet inom fabriker och manufaktur avskaffades 1846 och 1864. Lagarna om försvarslöshet försvann 1885. 1860 års passfrihetsförordning upphävde passtvänet. Principen om det "fria folkutbytet" fastslogs. Utländska medborgare kunde nu obehindrat ta arbete i Sverige.

Kapitalmarknaden liberaliserades under inflytande av växande kontakter med utlandet. De första privata sedelbankerna etablerades under

Den liberala ekonomiska världsordningen

1830-talet. De växte snabbt trots ett hårt motstånd inom riksdagen. Räntan släpptes fri 1864 då också fri etableringsrätt för banker, organiserade i form av aktiebolag, tillkom.

Från ungefär mitten av 1800-talet fram till 1913 härskade i stort sett den liberala ekonomiska världsordningen. Den klassiska guldstandardens sammanföll med denna period av snabb ekonomisk utveckling. Strömmarna av kapital, arbetskraft och varor flöt i stort sett obehindrat över gränserna. Det är svårt att idag föreställa sig det Europa som fanns före 1914. Gunnar Serner (Frank Heller) beskriver denna värld i sina memoarer:

”Det var ju på den tiden, numera lika svunnen och glömd som rokokon och renässansen, då man reste nästan överallt i världen utan pass, då alla pengar voro giltiga överallt, och då man kunde föra hur mycket kapital man ville med sig över alla gränser . . .”

Den svenska ekonomin hade på en förhållandevis kort tid blivit en integrerad del av den nya världsekonomi som vuxit fram genom industrialismen. Exportens utveckling var en viktig drivkraft i den inhemska tillväxtprocessen.

Slutet på den liberala ekonomiska ordningen

Första världskriget markerade slutet på den liberala ekonomiska ordningen. Kriget medförde en omfattande statlig reglering av den ekonomiska verksamheten, som framgår av tabell 3.2. Guldstandardens upphävdes och olika regleringar av penningväsendet tillkom. Det fria folkutbytet försvann i en rad steg. Den första utlänningslagen, som antogs 1914, angav vilka grupper som kunde utvisas. 1917 infördes passtvang och visering.

Det var en allmänt spridd uppfattning under 1920-talet att krigserfarenheterna markerade ett undantag och att 1913 års ekonomiska världsordning skulle kunna återupprättas utan större svårigheter. Någon fullständig återgång till den ”guldålder” som härskade före första världskriget blev det dock aldrig. Det internationella betalningssystemet kom inte att uppstå i den form som gällde före 1914.

1930-talets ekonomiska kris bidrog till en kritisk inställning mot den klassiska liberala synen på den ekonomiska politiken. Staten gavs en mer central och aktiv roll i den ekonomiska politiken än tidigare. I Sverige inleddes en kohandel mellan socialdemokraterna och bondeförbundet en omfattande reglering av jordbruket. En rad smärre regleringar tillkom under detta årtionde och invandringen begränsades genom 1938 års ”gränsrekommendationer” rörande judiska flyktingar.

Tabell 3.2
Krigs- och krisregleringar.

	1914	1915	1916	1917	1918	
Första världskriget						
	<ul style="list-style-type: none"> • Industri-, arbetslöshets- och livsmedelskommissioner • Förfogandelag (bl a bestämmelser om beslag) • Exportförbud för bl a spannmål • Maximiprislag • Guldexportförbud <ul style="list-style-type: none"> • Handelskommission • Exportförbud för nötkreatur, kött, svin m m <ul style="list-style-type: none"> • Folkhushållningskommission • Reglering av brödsädsförbrukningen • Krigshandelslag • Guldspärrning <ul style="list-style-type: none"> • Bränslekommission • Reglering av oljor, vissa metaller m m • Exportförbud för maskiner • Prisreglering • Hyresreglering <ul style="list-style-type: none"> • Metallreglering 					
	1930	1931	1932	1933	1934	1935
30-talet						
	<ul style="list-style-type: none"> • Prisreglering av sockerbetor • Inmalningstvång för spannmål <ul style="list-style-type: none"> • Importreglering av spannmål <ul style="list-style-type: none"> • Mjölkreglering <ul style="list-style-type: none"> • Reglering av slaktdjur och foder • Statens jordbruksnämnd • Nya privata arbetsförmedlingar får ej inrättas 					
	1939	1940	1941	1942	1943	1944
Andra världskriget						
	<ul style="list-style-type: none"> • Folkhushållningsdepartement • Industri-, livsmedels- och handelskommissioner • Förfogandelag • Tjänstepliktslag • Första prisregleringslagen • Valutalag • Krigshandelslag <ul style="list-style-type: none"> • Bränsle-, arbetsmarknads- och trafikkommissioner • Priskontrollnämnd • Skyldighet avverka ved till avsalu • Bestämmelser om frakt med svenska fartyg <ul style="list-style-type: none"> • Reglering av el- och gasförbrukning • Allmänt exportförbud <ul style="list-style-type: none"> • Allmänt pristopp • Hyresreglering <ul style="list-style-type: none"> • Byggnadsreglering 					

Övergången till en hårt reglerad ekonomi

Andra världskriget markerar, liksom tidigare det första, övergången till en hårt reglerad ekonomi, enligt tabell 3.2. Även om en viss avreglering genomfördes under decennierna efter andra världskriget behölls en rad av krigsårens centrala regleringar såsom valutaregleringen, kreditmarknadsregleringarna, vilka dessutom förstärktes 1951, bostadsregleringen och kontrollen över investeringsverksamheten.

Tabell 3.3
Nyregleringen under 1970-
talet.

	1970	1975	1980
Arbets- marknad		<ul style="list-style-type: none"> • Reviderad arbetarskyddslag • Lagen om anställningsskydd • Främjandelagen • Lagen om facklig förtroendeman <ul style="list-style-type: none"> • Studieledighetslagen • Medbestämmandelagen • Ny arbetsmiljölag 	<ul style="list-style-type: none"> • Platsanmälan
Bolag		<ul style="list-style-type: none"> • Höjd gräns för aktiekapital • Styrelserepresentation för anställda • Styrelserepresentation för "samhället" <ul style="list-style-type: none"> • Ny aktiebolagslag • Ny bokföringslag 	
Konsument- skydd	<ul style="list-style-type: none"> • KO • Hemförsäljningslagen • Avtalsvillkorlagen <ul style="list-style-type: none"> • Livsmedelslagen • Marknadsdomstolen • Konsumentverket <ul style="list-style-type: none"> • Konsumentköplagen • Marknadsföringslagen 		<ul style="list-style-type: none"> • Konsumentkredit- lagen
Priser		<ul style="list-style-type: none"> • Prisreglering på enskilda områden • Tillstånd för etablering av bankkontor • Lag om kreditpolitiska medel 	
Kredit- marknad			<ul style="list-style-type: none"> • Kontroll av resenärer
Valuta- reglering			
Bygglagar		<ul style="list-style-type: none"> • Expropriationslag • Etableringskontroll för vissa industrier <ul style="list-style-type: none"> • Tillstånd för köp av hyreshus 	<ul style="list-style-type: none"> • Ny jordförvärvslag
Jordbruk			
Miljöskydd	<ul style="list-style-type: none"> • Miljöskyddslagen 	<ul style="list-style-type: none"> • Lag om hälso- och miljöfarliga varor • Bokskogslagen 	
Övrigt		<ul style="list-style-type: none"> • Tillstånd för yrkesmässig trafik • Statligt provningsmonopol 	

Tabellen gör inga anspråk på att vara heltäckande. Den tar upp några centrala led i regleringsutvecklingen.

I slutet av 1960-talet inleddes en ny period med regleringar och statliga ingripanden i den ekonomiska aktiviteten. Se tabell 3.3. (Det är symptomatiskt att 1864 års näringsfrihetsförordning upphävdes 1968 utan att ersättas av någon ny lagstiftning som gav principiell näringsfrihet.) Grundsynen bakom dessa regleringar var att marknadsekonomin fungerade på ett otillfredsställande sätt med hänsyn till bl a den regionala balansen, miljön, inkomstfördelningen, strukturutvecklingen och ar-

Dagens merkantilistiska system

betsmarknaden. En satsning gjordes på en statlig industripolitik, som bl a omfattade socialisering av apoteksväsendet och en statlig investeringsbank. I mitten av 1960-talet skärptes reglerna för invandring i Sverige av ekonomiska skäl. Lagstiftningsinstrumentet användes flitigt för att genomföra vad ekonomer kommit att kalla den nya merkantilismen. 1970-talet ser också en markant expansion av den offentliga sektorn som kraftigt begränsade utrymmet för marknadsekonomiska lösningar.

Vi är alltså i princip tillbaka i det regleringssamhälle som med sådan ekonomisk framgång avvecklades under liberalismens tidevarv. Den totala omfattningen av konkurrenshämmande regleringar är idag helt jämförbar med merkantilismens centralstyrda kontrollapparat. Varumarknaderna är visserligen friare, men den nu så betydelsefulla tjänstesektorn är nästan i sin helhet underkastad reglering eller offentliga monopol. Faktormarknaderna styrs av skatteregler, lagstiftning och landsomfattande organisationer med offentligrättslig status. Näringsfriheten är i avtagande. Den offentliga makten är allestädes närvarande och ekonomins spelregler kan ändras från den ena dagen till den andra.

Varför infördes regleringar?

Regleringarnas drivkrafter

Hur ska man förklara den U-formade kurvan i figur 3.1 — varför vände utvecklingen 1914 efter den långa period av avreglering som sammanföll med snabb industriell utveckling och ökat välstånd? Man kan här peka på en rad samverkande faktorer: erfarenheterna från krigsekonomierna, den ideologiska kritiken mot kapitalismen, synen på regleringar bland nationalekonomer och slutligen olika intressegruppers inflytande över den ekonomiska politiken.

Krigen skapade praktisk kunskap

Erfarenheterna från krigsekonomierna

Erfarenheterna från krigsekonomierna bröt den hegemoni som det liberala ekonomiska systemet haft före 1914. De bägge världskrigen utgjorde unika experiment med statlig planering och dirigering av samhällsekonomin. Erfarenheterna, i synnerhet från andra världskrigets regleringar, var positiva i den bemärkelsen att de trots allt kunde fås att fungera under svåra yttre förhållanden. En praktisk kunskap rörande tekniker för statlig planering och reglering växte fram, vilket bidrog till en mer optimistisk syn på möjligheten av byråkratisk dirigering. Detta återspeglas tydligt i socialdemokratins efterkrigsprogram, där fredstidens

svenska ekonomi i stor utsträckning skulle byggas vidare på krigsekonomin.

Ideologisk kritik mot kapitalismen

Erfarenheterna från världskrigen och mellankrigstidens djupa lågkonjunktur tolkades som bevis för att den kapitalistiska ordningen, marknadsekonomin, var instabil och fungerade dåligt:

”Det avgörande felet i det liberala samhällssystemet föreföll mig vara att väsentliga delar av produktionsapparaten ägdes av ett fåtal kapitalister och att vinstintresset bestämde produktionens inriktning. Konkurrensen vållade en planlöshet som framkallade de ständigt återkommande kriserna . . . Samhällelig kontroll eller åtminstone vägledning av de viktigaste produktionsmedlen var därför både önskvärd och nödvändig.” (Erlander 1982.)

Dirigeringstänkandet, dvs antitesen till marknadens ordning, manifesterades i Sverige bl a i arbetarrörelsens efterkrigsprogram. I den ekonomiska politiken dyker långtidsutredningar och investeringsstyrning m m upp som nya instrument efter andra världskriget.

Kritisk syn på marknaden

Den kritiska synen på marknaden blir under 1970- och 1980-talen på nytt ett bärande element i argumenteringen för en ekonomisk politik som syftar till att öka den offentliga sektorns omfattning på bekostnad av marknaden — och därmed också öka inslaget av konkurrenshämmande reglering. Den offentliga sektorn framtonar nu som ett skydd för den enskilde och som en garant för ”solidaritet” och ”ömsorg” medan marknaden och konkurrensen står för negativa företeelser som utslagning, arbetslöshet och egoism.

”Social engineering” och ekonomernas roll

Utvecklingen av nationalekonomisk teori under perioden 1930—1960 och därmed också utbildningen av nationalekonomer har bidragit till en positiv syn på regleringar och kritisk inställning till marknadens och konkurrensens möjligheter att ge upphov till ett samhällsekonomiskt önskvärdt resultat. En rad regleringar och statliga ingrepp har kunnat motiveras med argument som hämtats från ekonomisk teori. Genom social engineering (social ingenjörskonst), dvs med rätt avvägda ingrepp, skulle marknadsekonomin funktionssätt förbättras.

Motiv från ekonomisk teori

Inom makroteorin växte keynesianismen fram ur tolkningen av 1930-talets ekonomiska depression. Dess budskap var i korthet att markna-

den — den kapitalistiska ekonomin — behöver stabiliseras genom aktiv statlig styrning, i förlängningen genom direkt statlig planering och kontroll av främst investeringar och räntor. Inom mikroteorin motsvaras keynesianismen av en välfärdsteoretisk ansats, den så kallade pigovianismen. Dess rekommendation är att staten ska korrigera olika så kallade marknadsimperfektioner med lämpligt avvägda skatter, subventioner och regleringar — eventuellt också genom förstatliganden. Endast därigenom kan det ”ideala” marknadsresultatet uppnås.

”Public choice”-ansatsen

Regleringar och avregleringar har tillkommit genom beslut i politiska församlingar. Den politiska processens karaktär är därför central för förståelsen av U-kurvan i figur 3.1. Inom ramen för demokratins spelregler kan politikerna drivas till att gradvis öka sitt inflytande över näringslivet genom en omfattande reglerings- och kontrollapparat.

Organiserade intressegrupper får lätt en stark förhandlingsposition i det politiska systemet. Framväxten av regleringar efter 1914 kan därför ses som ett utslag av olika intressegruppers inflytande över lagstiftningsmakten. En viss grupp kan förbättra sin ekonomiska ställning på bekostnad av andra grupper genom att begränsa konkurrensen. Konkurrensen utgör nämligen ett ständigt hot att nya produkter eller konkurrenter ska undergräva ställningen för de redan etablerade. Producenter kan lättare organisera sig politiskt än konsumenter. Kontroll av eller förbud för nyetablering är därför ett centralt inslag i all reglering, från skräväsendet till den offentliga sektorns monopol på barntillsyn, sjukvård och utbildning.

*Intressegruppers
inflytande över
lagstiftningsmakten*

Avreglering för smidighet och tillväxt

På senare år har pigovianismen och keynesianismen kommit att ersättas av mer generella synsätt i den ekonomiska teorin. Det moderna synsättet betonar regleringarnas ofullständiga informationsunderlag, deras kostnader och risken för missbruk av regleringsapparaten. Några ”ideala” resultat anses aldrig kunna uppnås. Istället förespråkas åtgärder som förbättrar och underlättar de existerande marknadernas funktionssätt. Därmed har också det teoretiska underlaget för detaljregleringar av den ekonomiska verksamheten försvagats.

Låg ekonomisk tillväxt och bristande flexibilitet under 1970- och 1980-talen i många industriländer kan delvis förklaras med det ökade in-

*Regleringar medför
stora kostnader och
risker*

*Tillfälliga regleringar
har blivit permanenta*

slaget av konkurrenshämmande regleringar i dessa ekonomier.

Den kraftiga expansionen av den offentliga sektorn i de flesta industriländer har ytterligare aktualiserat problemen rörande konkurrens och reglering. Den offentliga sektorn har såväl via lagstiftning som via låga avgifter fått de facto monopol på produktionen av olika tjänster.

Många svenska regleringar, som är i kraft idag, tillkom under andra världskriget som följd av unika förhållanden, såsom valutaregleringen, kreditmarknadsregleringen och bostadsregleringen. De har överlevt kriget och fått ett eget liv med stöd av de myndigheter som ursprungligen sattes att administrera dem, såsom riksbanken (valutaregleringen), bostadsdepartementet (regleringarna på bostadsmarknaden) och SPK (tidigare PKN, prisregleringarna). Jordbruksdepartementet värnar om den jordbruksreglering som tillkom på 1930-talet. Många av de idag existerande konkurrenshämmande regleringarna är således "avlagringar" från en politik som syftade till att motverka tillfälliga störningar.

En kritisk översyn och reformering av de konkurrenshämmande regleringarna i dagens Sverige skulle kunna bidra till att göra svensk ekonomi mer smidig och effektiv. På några områden vore avregleringar särskilt gynnsamma för att förbättra anpassningsförmåga och tillväxt.

- Valutaregleringen bör avskaffas. Argumenten för detta har utvecklats i expertrapporterna till valutakommittén och i förra årets Konjunktur- rådsrapport. De utvecklas vidare i kapitel 6 i denna rapport.
- Prisregleringarna bör omedelbart avvecklas och prisregleringslagen slopas. Deras skadliga samhällsekonomiska effekter analyseras i detalj i Jonungs bok "Prisregleringen, företagen och förhandlingsekonomin" (1984).
- Jordbrukregleringen bör slopas. De stora samhällsekonomiska vinsterna, som följer av en sådan avveckling, finns beskrivna i Bolin—Meyerson—Ståhl, "Makten över maten" (1984).
- Den offentliga sektorns produktionsmonopol inom sjukvård, åldersvård, utbildning och barnomsorg är förenade med en rad välfärdsförluster och bör avskaffas. Ett första steg i rätt riktning vore att förstärka inslaget av avgiftsfinansiering inom den offentliga sektorn. Kvarvarande subventionssystem måste utsträckas till att omfatta privata alternativ.
- Näringsfriheten bör på nytt lagfästas såsom fallet var i 1846 års lagstiftning. En sådan generalklausul försvårar införandet av nya hinder för konkurrensen.

Kapitel 4 och 5 i denna rapport behandlar skattesystemet och kapitel 6 behandlar kreditmarknadsregleringarna i ett regleringsperspektiv. Reformerna på dessa områden kan bidra till en smidigare ekonomi. Liknande detaljgranskningar av områden så vitt skilda som flygtrafik, bostadsbyggande och arbetsförmedling bör leda till ifrågasättande av existerande regleringar och förslag till reformer i syfte att öka inslaget av konkurrens och därmed bidra till välfärd och tillväxt.

Borttagandet av konkurrenshämmande regleringar bör kombineras med samtidig nedläggning av de byråkratier som administrerat regleringarna ifråga. Det är viktigt att bryta sönder regleringsbyråkratierna för att markera att avregleringen är permanent. Vissa av dessa myndigheter har andra uppgifter förutom att administrera regleringar. Dessa bör då överföras till andra eller ombildade myndigheter.

En avregleringspolitik har såväl vinnare som förlorare. Till förlorarna hör regleringsbyråkratierna och de delar av näringslivet som dragit fördel av mer eller mindre dolda konkurrensbegränsningar. I vissa fall bör avregleringen kombineras med ekonomisk kompensation till förlorarna, t ex vid ett avskaffande av jordbruksregleringen. I andra fall, såsom vid slopande av prisregleringarna, finns inget skäl för kompensation. Vinnarna på en avreglering utgör i samtliga fall det stora flertalet.

Källor

- Bolin, O, Meyerson, P-M och Ståhl, I, *Makten över maten Livsmedelssektorns politiska ekonomi*, SNS Förlag, Kristianstad 1984
- Carlsson, B, *Svenska regleringar 1800—1985*, stencil, Lund 1985
- Erlander, T, *1960-talet. Samtal med Arvid Lagercrantz*, Stockholm 1960
- Hedlund, S och Lundahl, M, *Beredskap eller protektionism?* Liber, Stockholm 1985
- Heller, F, "På detta tidens smala näs", i D Hjorth (red), *Frank Heller*, Bonniers, Stockholm 1980
- Jonung, L, *Prisregleringen, företagen och förhandlingsekonomin*, SNS Förlag, Kristianstad 1984
- Lindbeck, A, "The Recent Slowdown of Productivity Growth", *Economic Journal*, March 1983
- Lundberg, E och Wibble, A, "Nymerkantilism och selektiv ekonomisk politik", i E Lundberg och T Backelin (red), *Ekonomisk politik i förvandling*, Norstedts, Stockholm 1970
- Montgomery, A, *Industrialismens genombrott*, Almqvist & Wiksell, Surte 1970
- Pelikan, P, "The Formation of Incentive Mechanisms in Different Economic Systems", stencil, IUI, Stockholm 1985
- Olson, M, *Nationers uppgång och fall*, Timbro, Avesta 1984
- Peltzman, S, "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, vol 91 nr 2, 1976

Konjunkturrådets rapport 1986

Hans Tson Söderström (utgivare)

Nya spelregler för tillväxt

**Lars Calmfors
Ingemar Hansson
Lars Jonung
Johan Myhrman
Hans Tson Söderström**

Under medverkan av

**Stefan Ackerby
Benny Carlson
Jan Herin
Christian Nilsson**



STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGSLIV OCH SAMHÄLLE

Innehåll

Förord	5
1 Normer, stabilitet och tillväxt	6
2 Varför växer inte Sverige?	19
3 Svensk ekonomi: ett nätverk av regleringar	33
4 Vårt komplicerade, ineffektiva och orättvisa skattesystem	47
5 Skattereformer för tillväxt och välfärd	59
6 Kapitalmarknadens spelregler	73
7 En fungerande arbetsmarknad	87
8 Att bryta kostnadstrenden	104
9 Världsekonomin 1986: Tillväxt med frågetecken	118
10 Nya spelregler för tillväxt	131