

*Den åttafaldiga vägen*



*Per Molander*

# **Den åttafaldiga vägen**

*Om motiv för offentliga åtaganden*

SNS FÖRLAG

SNS Förlag  
Box 5629  
114 86 Stockholm  
tel: 08-507 025 00  
fax: 08-507 025 25  
e-post: bok.info.order@sns.se  
webbsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle  
– grundades 1948 som en ideell sammanslutning  
– är fristående i förhållande till politiska partier och  
intressegrupper  
– sprider kunskap om ekonomiska och sociala  
förhållanden samt är ett obundet forum för öppet  
utbyte av idéer i sådana frågor  
– verkar genom forskning och utredningar, bokutgiv-  
ning, seminarier och konferenser

*Den åttafaldiga vägen*  
Per Molander  
Första upplagan  
Första tryckningen

© 1999 Författaren och SNS Förlag  
*Grafisk form, inlaga:* Patrik Sundström  
Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1999  
ISBN 91-7150-776-0

# INNEHÅLL

Förord 7

## **I • Inledning: Den viktiga referenspunkten 9**

## **2 • Motiv för offentliga åtaganden 14**

- 2.1 *Negativa externa effekter* 16
- 2.2 *Positiva externa effekter och kollektiva nyttigheter* 17
- 2.3 *Lång tidshorisont* 19
- 2.4 *Informationsproblem* 21
- 2.5 *Autonomiproblem* 23
- 2.6 *Marknads- och konkurrensproblem* 24
- 2.7 *Fördelningspolitik* 25
- 2.8 *Stabiliseringspolitik* 27

## **3 • Styrmedel 29**

- 3.1 *Huvudkategorier* 29
- 3.2 *Effekter och kostnader* 31
- 3.3 *Alternativ till offentliga åtaganden* 33
- 3.4 *Marknadsmislyckanden och politik-mislyckanden* 36

## **4 • Tillämpningar 40**

- 4.1 *Näringspolitik: exemplet jordbrukspolitik* 40
- 4.2 *Välfärdspolitik* 48
- 4.3 *Kulturpolitik* 58
- 4.4 *Avslutande kommentarer* 63

Ordlista 66

Referenser 67



## FÖRORD

Stat och kommun har under 1900-talet påtagit sig ett mycket stort antal uppgifter i samhället. Det återspeglas bland annat i att de offentliga utgifterna i relation till bruttonationalprodukten i början av 1990-talet uppgick till över 70 procent; under andra halvan av 1990-talet har utgiftskvoten sjunkit ner mot 60 procent. Växande problem med finansieringen av de offentliga utgifterna och snedvridningar i ekonomin har framtvingat omprövningar. Ett inslag i den verksamheten är det generella kommittédirektiv om prövning av det offentliga åtagandet som utfärdades av regeringen våren 1994.

Som stöd för kommittéernas arbete med det nämnda direktivet skrevs en rapport av undertecknad, *Motiv för offentliga åtaganden* (Ds 1994:53). Rapporten avsåg att bidra till struktureringen av diskussionen kring det offentliga åtagandet. Åtta skilda principiella motiv för offentliga åtaganden presenterades och diskuterades inom en generell och abstrakt begreppsram. För att omsätta denna till ett användbart hjälpmedel krävs i det enskilda fallet ett omfattande arbete med att anpassa de generella kategorierna till de förutsättningar som råder inom varje sektor. Med ett exempel från jordbrukspolitiken illustrerades i grova drag hur en sådan översättning kan gå till.

Avsikten med analysverktyget är naturligtvis inte att ersätta politiska beslut med ett kalkylinstrument. De analytiska metoderna är avsedda att fungera som stöd i den politiska processen genom att göra mål/medel-diskussionen så tydlig som möjligt. De potentiella vinsterna med angreppssättet är:

- \* en systematisering av diskussionen kring motiv för och inriktning av offentliga insatser

- \* en mer förutsättningslös prövning av de offentliga åtagandena, som inte utgår från status quo som det naturliga referenstillståndet
- \* ett instrument för utvärdering: valda åtgärder skall syfta till att undanröja vissa angivna marknadsmisslyckanden och utvärderas i detta perspektiv
- \* i vissa fall ett underlag för bedömning av på vilken nivå – statlig eller kommunal – verksamheten skall finansieras.

Rapporten har vunnit viss spridning utanför regeringskansliet, bland annat till undervisningen vid universitet och högskolor. Det har därför varit motiverat att omarbета och utöka rapporten i syfte att göra den användbar för en vidare läsekrets. Föreliggande bok är resultatet av det arbetet. De allmänna kapitlen har setts över, och tillämpningskapitlet har utökats med två exempel – välfärdspolitiken och kulturpolitiken – för att illustrera analysinstrumentets flexibilitet och samtidigt antyda de problem som dyker upp när den abstrakta begreppsramen konfronteras med praktisk politik.

Hösten 1998 avskaffades det generella direktivet 1994:23. En ny kommittéförordning utfärdades av regeringen (SFS 1998:1474), och i samband därmed inarbetades ett antal spridda direktiv (till exempel rörande regionalpolitiska konsekvenser) i förordningen. Det är måhända symptomatiskt för det finanspolitiska klimatet att det generella kravet på prövning av det offentliga åtagandet därvid försvann. En sådan prövning måste nu beslutas särskilt för varje kommittédirektiv.

Denna bok framstår därför som än angelägnare i dag. Förhoppningsvis skall den kunna hitta användare inom annan statlig verksamhet än kommittéväsendet, liksom i landsting och kommuner. Den är också tänkt att kunna användas som introduktion i tillämpad offentlig ekonomi på universitet och högskolor.

Värdefulla kommentarer till den tidigare rapporten lämnades av Peter Bohm och av kollegor på Finansdepartementets budgetavdelning. För redigeringen på SNS Förlag har Kristina Holm svarat.

Stockholm i augusti 1999

*Per Molander*

# I • INLEDNING: DEN VIKTIGA REFERENSPUNKTEN

## *Nuläget som referenspunkt*

Såväl de första efterkrigsdecenniernas kraftiga expansion av offentliga program som 1970- och 1980-talens stagnation och återkommande kriser i den offentliga ekonomin har gynnat framväxten av en serie metoder för att bättre styra och ompröva resursanvändningen – programbudgetering (PPB), nollbasbudgetering (ZBB), målstyrning (MBO), »osthyvel« med flera. Erfarenheten av dessa tekniker är blandad.<sup>1</sup> Orsakerna till detta är många och hänger samman med både respektive teknik och den miljö där den introducerats. En genomgående svaghet, som förklarar många av misslyckandena, är att *nuläget* mer eller mindre omedvetet tagits som den naturliga utgångspunkten för en diskussion om framtida resursanvändning. Detta har exempelvis varit föreskrivet som naturlig norm (»nollalternativet«) i det svenska utredningsväsendet.<sup>2</sup> I massmediediskussionen återspeglas samma val av referenspunkt genom att förslag till omDispositionering av resurser etiketteras som »besparingar«.

När nulägets utgiftssammansättning tas som norm leder det lätt till att den mer eller mindre omedvetet antas uppfylla grundläggande krav på rationalitet och effektivitet. En fortsättning av befintliga program riskerar att automatiskt få högre prioritet än nytillkommande.

Att man tar status quo som naturlig referenspunkt för en analys av olika handlingsalternativs konsekvenser är förståeligt i tider av kraftig expansion. I en stagnerande eller krympande offentlig ekonomi skapar en sådan utsagd eller underförstådd utgångspunkt betydande pro-

blem. Eftersom varje förändring i en situation med givna eller krympande budgetramar åtminstone på kort sikt innebär en försämring för vissa berörda, kommer en analys av handlingsalternativen med denna utgångspunkt att mobilisera dessa grupper mot en förändring och öka sannolikheten för ett bevarande av status quo. Fördelningspolitiska diskussioner utifrån generella rättvisepprinciper försvåras när nuläget på detta sätt tas som en given utgångspunkt.

*En alternativ utgångspunkt:  
inga offentliga åtaganden*

I den internationella litteraturen liksom i praxis tillämpas ett stort antal olika kategoriseringar av de offentliga utgifterna.<sup>3</sup> En grundläggande och allmänt utnyttjad indelning bygger på sektorer – utbildning, försvar etc.<sup>4</sup> Alternativt utnyttjas ekonomiska kategorier för att indela utgifterna – reala utgifter kontra transfereringar, kapitalutgifter kontra löpande etc. Dessa kategorier kan kombineras, eventuellt utökade med en hierarkisk indelning i federala/regionala/lokala utgifter. Kategorierna används huvudsakligen beskrivande men också som underlag för vissa policyriktlinjer, exempelvis regeln att offentlig upplåning endast får ske för att täcka investeringsutgifter (*golden rule*).

För en systematisk analys av utgifterna i ett beslutsfattarperspektiv krävs emellertid en komplettering med andra kategorier. Det välfärds-teoretiskt mest relevanta alternativet är att anknyta till *motiven* för ingreppen.<sup>5</sup> Det är också den ansats som kommer att utnyttjas här.

Den bärande principen i ett marknadsekonomiskt system är att enskilda aktörer – hushåll, företag, ekonomiska föreningar och andra – ges ett avgörande inflytande över beslut som rör deras egen välfärd. Denna ordning kan, under vissa villkor, på både teoretiska och erfarenhetsmässiga grunder visas tillgodose vissa grundläggande effektivitetskrav. Samtidigt är det välkänt att dessa villkor långt ifrån alltid är uppfyllda – det föreligger eller kan föreligga ett marknadsmisslyckande – och att kollektiva beslut i sådana fall bör övervägas. Termen »marknadsmisslyckande« är egentligen för snäv. Vad som avses är

varje situation där det föreligger en konflikt mellan vad som är rationellt för den enskilde och vad som är kollektivt rationellt, men termen är etablerad och kommer att användas fortsättningsvis.

Den gängse ekonomiska begreppsramen gör det möjligt att strukturera diskussionen för att närmare undersöka:

- vari eventuella marknadsmisslyckanden består,
- om de är av den storleken att offentliga ingripanden bör övervägas och
- hur dessa ingripanden i så fall bör utformas.

Diskussionen kring det offentliga roll i samhället får med denna ansats följande uppläggning. Grundtillståndet antas vara en tänkt tillvaro fri från offentliga ingripanden. En beskrivning av den sektor (med lämplig avgränsning) som skall behandlas görs med hjälp av en allmän kategorisering av de typer av marknadsmisslyckanden som kan aktualisera offentliga initiativ. I varje sådant fall får för- och nackdelar med offentliga ingripanden värderas, liksom för- och nackdelar med att inte ingripa. Det slutgiltiga ställningstagandet baseras på denna konsekvensbeskrivning.

Några anmärkningar är på sin plats:

1. Uppläggningsen möjliggör en grundläggande diskussion kring offentliga åtaganden i stället för att man utgår från status quo som den naturliga referenspunkten. Kravet att argumentera läggs därmed på den som förordar offentliga åtaganden och inte på den som förordar förändringar av status quo.

Vid varje avgränsning av det offentliga roll föreligger risk för två slags fel: man kan ta med sådant som (på överenskomna principiella grunder) inte bör vara med, respektive utelämna sådant som bör vara med. Under analysens gång kommer fel av det förra slaget att elimineras (om analysen görs korrekt), medan detta inte gäller fel av det andra slaget. Med den föreslagna uppläggningsen kan det därför finnas en risk för att man underskattar det faktiska behovet av offentliga initiativ. I en utvecklad demokrati med fri åsiktsbildning och goda möjligheter

att uttala intresseståndpunkter är risken inte så stor beträffande intressen som representeras av grupper med normala politiska resurser. Inte alla intressen har dock en sådan naturlig representation; ett exempel är de ännu inte födda generationerna.

Något generellt motmedel mot denna typ av misstag finns inte; vad som krävs är allmän vaksamhet och beredskap att förutsättningslöst pröva lanserade förslag.

2. En analys med den skisserade utformningen ger automatiskt ett instrument för utvärdering av de offentliga insatserna. Om en viss åtgärd motiveras med en angiven kategori av marknadsmisslyckande, skall åtgärden i fråga tjäna syftet att undanröja detta marknadsmisslyckande och ingenting annat.

3. Analysen kan också i vissa fall ge ett underlag för diskussionen om lämplig nivå (statlig, regional, lokal) för insatserna. En ofta föreslagen grundregel – ibland motiverad med demokratiskäl, ibland med effektivitetsskäl – är att nivån skall vara den lägsta möjliga som är förenlig med kravet att det problem som det offentliga initiativet skall lösa faktiskt blir löst (på vissa håll kallad *subsidiaritetsprincipen*). För att ansvaret för en viss uppgift skall kunna läggas exempelvis på den kommunala nivån krävs alltså att det inte föreligger någon interaktion mellan kommunerna av sådan betydelse att denna lösning leder till en samhällsekonomiskt felaktig resursanvändning.

4. Avsikten med den föreslagna uppläggningsen är inte att räkna ut den korrekta volymen och karaktären hos de offentliga åtagandena. Huvudsyftet är i stället att bidra till struktureringen av en diskussion som ytterst måste avgöras på basis av politiska kriterier.

Det kan i det sammanhanget vara motiverat att beröra frågan om ansatsen genom sin konstruktion i sig utesluter vissa ställningstaganden. Svaret är att begreppsramen är så generell att praktiskt taget alla de förslag som förekommer i den svenska debatten om det offentligas roll utan svårigheter ryms. Om man däremot på ideologiska grunder

*utesluter* eller *föreskriver* offentligt administrerade lösningar är detta en typ av ställningstagande som knappast kan härledas inom ramen. Handlingsalternativen värderas med avseende på sina konsekvenser, ingenting annat.

5. Analysbördan ökar i förhållande till den konventionella ansatsen, där existerande utgiftsstruktur och utgiftsnivåer tas som utgångspunkt. Vinsterna i form av ökade insikter om den offentliga sektorns roll och ökade möjligheter att värdera gjorda insatser kan dock motivera merarbetet.

## 2 • MOTIV FÖR OFFENTLIGA ÅTAGANDEN

Som nämndes i föregående kapitel finns inom ekonomisk teori ett centralt resultat som innebär att decentraliserat beslutsfattande under vissa villkor leder till en jämvikt på marknaden. Det resultat som brukar kallas välfärdsteorins första huvudsats innebär att utbytet på en marknad om dessa villkor är uppfyllda har en *jämviktpunkt*, där produktionen och konsumtionen balanserar varandra. Denna jämvikt är vidare *Pareto-effektiv*, dvs. välfärden kan inte ökas för någon utan att den minskar för någon annan. Uttryckt på vardagsspråk innebär detta att ingen välfärd går till spillo.

Den viktiga konsekvensen av detta är att några effektivitetsvinster inte kan göras genom offentliga planeringsinsatser i situationer där villkoren är uppfyllda. Även om man accepterar ovanstående beskrivning kan det finnas skäl för offentliga ingrepp. Dessa kan ha tre väsentligen olika grunder. För det första kan det hända att villkoren som välfärdsteorins första huvudsats förutsätter inte är uppfyllda i en viss situation. För det andra kan den jämvikt som uppstår på marknaden anses oacceptabel, till exempel av fördelningspolitiska skäl. För det tredje är det inte säkert att jämvikten är stabil.

1. De förutsättningar som effektivitetsresultatet bygger på är inte alltid uppfyllda. Skälen kan vara flera: externa effekter, mycket långsiktiga konsekvenser, informations- eller autonomibrister och brister i marknadens sätt att fungera.

Ett viktigt fall är när olika aktiviteter – produktion, konsumtion

eller transaktioner – har *externa effekter*, dvs. effekter på omgivningen som de ansvariga inte tar hänsyn till, därför att de inte återspeglas i priserna. Externa effekter kan vara *positiva* eller *negativa*, vilket leder till helt olika krav på åtgärder.

I den ekonomiska grundmodellen antas att de som fattar beslut – producenter och konsumenter – kan överblicka och värdera konsekvenserna av olika handlingsalternativ. Vid beslut på *mycket lång sikt* är detta inte alltid realistiskt.

Beslutsfattarna antas också kunna samla in och bearbeta *information* och korrekt värdera den, liksom att kunna avgöra när det inte lönar sig att samla in ytterligare information. De antas dessutom besitta *autonomi* i den meningen att de korrekt kan avgöra vad som är bäst för dem själva och handla därefter. Här kan i verkliga situationer föreligga brister även om de som fattar beslut i viss mening är rationella.

Marknaderna förutsätts i grundmodellen kännetecknas av *perfekt konkurrens*. På producentsidan innebär detta bland annat att nya producenter lätt skall kunna komma in på marknaden. Naturliga eller institutionella konkurrensbegränsningar kan lägga hinder i vägen.

2. Ett andra skäl för offentligt ingrepp kan vara att marknaden visserligen uppnår en jämvikt, men det är »fel« jämvikt. Resultatet från teorin för en perfekt konkurrensökonomi säger bara att marknadsjämvikten är Pareto-effektiv. Det finns emellertid många Pareto-effektiva tillstånd, och det kan föreligga önskemål om andra tillstånd än det som spontant realiserar på marknaden. Detta är underlaget för *fördelningspolitik*.

3. Ett tredje skäl kan föreligga om jämvikten finns och är fördelningspolitiskt acceptabel men inte är stabil. Resultatet säger ingenting om den dynamiska stabiliteten hos marknadsjämvikten. I själva verket indikerar existensen av konjunktursvängningar att jämvikten inte har en inneboende dynamisk stabilitet.<sup>6</sup> Om effekterna av konjunktursvängningar anses oacceptabla, uppstår en efterfrågan på *stabiliseringspolitik*.

De ovan uppräknade kategorierna, inalles åtta till antalet inom tre huvudkategorier, utgör grunden för den fortsatta framställningen.

## **2.1 Negativa externa effekter**

*Externa effekter* av en viss aktivitet är sådana som påverkar omgivningen, dvs. dem som inte är direkt involverade i själva aktiviteten eller transaktionen, utan att de ansvariga tar vederbörlig hänsyn till dem. De är negativa om de sänker omgivningens välfärd, annars positiva. En och samma aktivitet kan naturligtvis upplevas antingen som positiv eller negativ, beroende på uppfattningen om vad som är bra och mindre bra.

Både produktion och konsumtion kan ge upphov till externa effekter. Typexemplet på negativa externa effekter är negativ miljöpåverkan från industriella aktiviteter. Medan ägarna drar den huvudsakliga nyttan av produktionen, kan miljöeffekterna drabba hushåll och andra företag, som då får bära en del av kostnaderna. Det är denna asymmetri som gör att beslut om produktionens utformning inte kommer att leda till en korrekt avvägning mellan nytta och kostnad. Utan offentliga ingrepp uppkommer negativa externa effekter i alltför stor omfattning.

Ett exempel på negativa externa effekter från konsumtion är buller från musikanläggningar eller nöjesåkning. I enstaka fall kan naturligtvis den som drabbas av musiken uppskatta den; i så fall är den externa effekten positiv.

Beträffande en viktig klass av negativa effekter – de miljörelaterade – råder numera bred enighet om den s.k. *polluter-pays principle* (PPP), som innebär att kostnaderna för att upprätthålla en god miljö och i förekommande fall återställa den skall bäras av den som förorsakar eller förorsakat skadan. Principen, som sedan början av 1970-talet är vedertagen norm inom OECD-kretsen, innebär att statens huvudsakliga roll i detta sammanhang blir att utveckla och upprätthålla ett regelverk, bedriva övervakning med mera, medan budgetbelastningen blir relativt blygsam.

## 2.2 Positiva externa effekter och kollektiva nyttigheter

Positiva externa effekter från privat konsumtion föreligger exempelvis om ett hus eller en trädgård upplevs som vackra av andra boende i omgivningen. Husägarens egen efterfrågan på en god boendemiljö är emellertid i de allra flesta fall tillräcklig för att motivera anläggnings- och underhållskostnaderna.

Positiva externa effekter från produktion på annan produktion föreligger exempelvis från biodling på fruktproduktionen i närområdet. Ett ekonomiskt viktigare exempel är att kunskap som arbetskraften tillägnar sig i en viss produktion kan spridas till andra företag inom samma bransch eller till andra branscher.

I detta fall har de positiva externa effekterna begränsad betydelse. I andra fall kan de externa effekterna vara helt centrala. Viktiga exempel på det är infrastrukturbetonade system – vägar, gatubelysning och liknande – vilkas nytta kommer alla potentiella brukare till del oavsett om de har bidragit till finansieringen eller ej. Man talar i detta fall om *kollektiva nyttigheter*.

När det gäller kollektiva nyttigheter finns en möjlighet för vissa att uppträda som »fripassagerare« och låta andra bära finansieringsbördan. Om vissa aktörer har stort intresse av att produktionen blir av, behöver inga större problem uppstå; möjligen kan produktionen bli underdimensionerad. Värre är det om nyttan är tämligen jämnt utspridd över ett stort antal aktörer, där ingen enskild har så stor nytta att det är intressant att ensam bära kostnaden för produktionen. Risker är då stora att produktionen blir för liten, eventuellt att den inte alls blir av, i strid med vad de inblandade faktiskt önskar.

Det gemensamma för positiva och negativa externa effekter är alltså att decentraliserade beslut leder till en felaktig resursanvändning när sådana effekter föreligger. Det föreligger ett gap mellan vad som är rationellt för den enskilde beslutsfattaren och vad som är rationellt för hela kollektivet, när den ömsesidiga påverkan tas i beaktande. Utan samordning kommer kollektiva nyttigheter att produceras i allt-

för liten omfattning och kollektiva skadligheter i alltför stor.

Om man gör bedömningen att försörjningen med en viss kollektiv nytthet är en uppgift för det offentliga, blir en del av uppgiften att garantera finansieringen av produktionen. Detta kommer därmed att resultera i synliga poster i budgeten. Här föreligger alltså en skillnad mellan negativa och positiva externa effekter; som konstaterades ovan blir budgetbelastningen från negativa externa effekter normalt ganska blygsam.

De egenskaper som brukar anses karaktärisera de kollektiva nyttigheterna är *icke-rivalitet* (non-rivalness) och *öppenhet* (non-excludability). Det är den förstnämnda som är den centrala; med icke-rivalitet avses att en persons konsumtion av nyttigheten inte minskar tillgängligheten för andra. Ett exempel är radioutsändningar, som kan avlyssnas av flera personer utan att detta påverkar övriga lyssnare. Många kollektiva nyttigheter uppvisar icke-rivalitet upp till en viss gräns. Trafiken på en väg kan öka så länge trängseln inte är stor; så småningom når man emellertid en nivå där ytterligare fordon påtagligt minskar framkomligheten.

Med *öppenhet* avses att det är omöjligt eller mycket svårt att utestänga den som inte bidrar till finansieringen. Gatubelysning är ett exempel. Frågan om öppenhet är delvis teknologiberoende. Radioutsändningar kan koda så att de bara kan avlyssnas av personer som äger en avkodningsutrustning, något som redan tillämpas i viss omfattning. Man bör dock observera att om icke-rivalitet föreligger – vilket gäller i fallet radioutsändningar – innebär ett sådant system en välfärdsförlust. De som inte anser sig ha råd med den nödvändiga utrustningen utestängs från konsumtionen trots att de skulle kunna få tillgång utan att belasta någon. Andra motiv, såsom att garantera finansieringen med andra medel än skatteuttag, är därför styrande när sådana system införs.

Det står omedelbart klart att de allra flesta varor och tjänster utgör mellanting mellan privata och kollektiva. Några centrala verksamheter där draget av kollektiv nytthet är utpräglat är *rättsväsendet*, *totalförsvaret* och vissa delar av *infrastrukturen*. Men även sådant som vi normalt ser som typexempel på privat konsumtion – kläder, bostad –

har kollektiva dimensioner. Kläderna har ju delvis som funktion att upplevas av omgivningen, och detsamma gäller för bostadens exteriör. Såväl icke-rivalitet som öppenhet gäller därför i viss utsträckning. Samtidigt är det inte rimligt att ta detta till intäkt för generella regleringar, subventioner eller liknande. Kläder lämnas helt därhän, och i fallet med bostadens exteriör inskränker sig det offentliga engagemanget till att upprätthålla vissa minimikrav genom bygglovsprövning samt att lämna visst stöd till underhåll av kulturmärkta byggnader (del av den merkostnad som förorsakats av kulturmärkningen, efter prövning).

Vissa drar av dessa förhållanden slutsatsen att begreppet extern effekt är så generellt att det är obrukbart.<sup>7</sup> Rimligare är att hävda att detta begrepp liksom andra kategorier kräver omdöme av användaren.

### **2.3 Lång tidshorisont**

En beslutsfattare som har att jämföra handlingsalternativ med långsiktiga konsekvenser ställs inför problemet att värdera kostnader och nyttor som kan ligga långt bort i tiden. I ekonomisk analys hanteras detta normalt genom att framtida kostnader och nyttor diskonteras, dvs. skrivs ned med en faktor för varje år som går. Detta är en abstraktion som garanterar matematisk enkelhet, men inte nödvändigtvis korrekt beskriver faktiskt handlande. I själva verket finns starka belägg för att en väsentlig del av befolkningen inte uppträder som modellen förutsätter och maximerar den långsiktiga nyttan över hela sin förväntade livslängd.<sup>8</sup> Hos alla beslutsfattare, såväl privatpersoner som företag och institutioner, finns mer eller mindre uttalade skevheter i uppfattningen av omvärlden som leder till en tendens att övervärdera kortsiktiga nyttor på långsiktiga nyttors bekostnad.<sup>9</sup>

Problemet gäller emellertid inte bara enskilda personers värdering av kostnader och nyttor under sin livstid. Vissa konsekvenser kan infalla först efter beslutsfattarens död och påverka senare generationer, vilket skapar problem om man utgår från de rationalitetsantaganden som normalt gäller i analys av ekonomiskt handlande. Särskilt viktiga ur

denna aspekt är beslut som har mer eller mindre irreversibla effekter, till exempel sådana som rör exploateringen av naturresurser, eftersom de eliminerar vissa alternativ för de kommande generationerna. Om man så vill kan man betrakta detta som en extern effekt för personer som inte deltar i beslutet (kommande generationer), men det finns skäl att behålla de långsiktiga problemen som en särskild kategori.

Vissa (bland annat den s.k. neo-ricardianska skolan)<sup>10</sup> har sökt komma runt detta genom att anta att hänsyn tas även till dessa efterkommandes välfärd. Detta skapar andra problem; antar man sådana drivkrafter, kommer hela samhället – eftersom mer eller mindre alla på sikt är släkt med varandra – att agera som en individ, vilket uppenbarligen strider mot erfarenheten.<sup>11</sup> Det finns bevekelsegrunder av detta slag som kan påverkas genom arvsregler och liknande, men de är otillräckliga för att garantera full harmoni mellan den enskildes intresse och det långsiktiga, kollektiva intresset.

Denna problematik finns på många områden. Skogsvårdslagstiftningens återplanteringsvång infördes i början av seklet för att garantera ett långsiktigt hållbart utnyttjande av skogsresursen. Motivet bakom återplanteringsvånget kan sägas hänga samman både med den långa siktens problem och med externa effekter knutna till skogen. Invändningar mot denna reglering bygger normalt på argumentet att äganderätterna är oklart definierade, och att en perfekt marknad för skogsfastigheter skulle garantera att samhällets resurser skulle användas effektivt inom sektorn. Att definiera äganderätter på ett för all framtid otvetydigt sätt är emellertid svårt. Normalt kommer man också att stöta på politiska problem, eftersom definitioner eller omdefinitioner av äganderätter påverkar förmögenhetsfördelningen i samhället. Förutsättningen om en perfekt fungerande marknad för skogsmark kan naturligtvis också vara diskutabel.

Eftersom den statliga insatsen i detta fall är en reglering, inskränker sig budgetbelastningen till kostnaderna för övervakning av att återplantering sker.

Inte alla regleringar av långsiktiga problem går över generationsgränserna. Offentliga beslut påverkar också resursflödena till och från

den enskilde individen under hans livscykel. Eftersom konsumtionen av utbildning, sjukvård med mera varierar med åldern, kommer en offentlig finansiering av sådana tjänster med nödvändighet att leda till att man påverkar individens avvägning mellan konsumtion och sparande över livscykeln. I några fall förekommer mer direkt påverkan, exempelvis genom obligatoriskt deltagande i olika försäkringssystem. Sådana ingrepp kan motiveras av att alla inte handlar enligt den ekonomiska modellens antagande om långsiktig nyttomaximering.

Även i detta sammanhang finns ett fripassagerarproblem som sammanhänger med en form av extern effekt. I ett samhälle med ett utbyggt välfärdssystem kommer också de personer som inte sörjt för sin ålderdom att tas om hand, även om de medvetet valt att inte göra det. De senare årens hantering av de s.k. undantagande-pensionärerna illustrerar detta. Ett obligatoriskt system kan därför också ses som ett sätt att lösa detta fripassagerarproblem.<sup>12</sup>

## **2.4 Informationsproblem**

I vissa situationer kan den enskilde beslutsfattaren inte antas uppfylla den ekonomiska modellens grundkrav på någorlunda fullständig information. Informationen kan naturligtvis införskaffas genom eget arbete eller köp, men problemet med information är att köparen inte känner dess värde förrän han eller hon har den. Detta dilemma har ingen enkel lösning. Problemet kan lätt ge upphov till onda cirklar, där dåligt informerade aktörer får allt sämre grepp om det faktiska informationsbehovet, medan välinformerade kontinuerligt förbättrar sin situation. Det är från allmän välfärdssynpunkt besvärande att denna process kan utmynna i en jämvikt där en kategori är välinformerad och en annan illa informerad och – vilket är det centrala – inte heller efterfrågar mer information.

Information har i många avseenden drag av kollektiv nyttighet. Ofta påverkas inte konsumenter av information negativt av att ytterligare personer får ta del av den; icke-rivalitet råder alltså. Det kan exempelvis gälla upplysningar om kapitalvarors egenskaper såsom

skadefrekvens för olika bilmodeller eller tvättresultat för tvättmaskiner. Sådan information är dessutom kostnadskrävande att ta fram, vilket förutsätter verksamhet i stor skala.

En annan intressant kollektiv aspekt på information är bonuseffekterna av utbildning. Det kan hävdas existera ett allmänt intresse av att alla har en minsta gemensam plattform av kunskap. Vardagslivets kommunikation fungerar bättre, och den demokratiska dialogen blir lättare att föra.

Fördelningspolitiska argument (se avsnitt 2.7) torde för många också spela en roll som argument för offentliga ingrepp när det gäller informationsförsörjning, bland annat på utbildnings- och kulturpolitikens områden.

Karaktern av kollektiv nyttighet, stordriftsfördelar i produktionen av information och fördelningspolitiska ambitioner är alltså argument för kollektivt organiserad verksamhet. Det måste dock understrykas att information är en nyttighet med mycket speciella karaktäristika. Den kollektiva försörjningen med konsumenttjänster och stordriftsfördelarna i denna verksamhet kan naturligtvis tas om hand genom kollektiva ansträngningar utan offentlig inblandning; resultaten skulle då säljas till dem som bidragit till finansieringen och inte spridas gratis eller starkt subventionerat. Nackdelen med en sådan lösning är att informationen då inte skulle efterfrågas av andra än dem som redan är intresserade och känner dess potentiella värde.

Samma invändning kan resas mot det renodlade fördelningspolitiska argumentet för obligatorisk och subventionerad utbildning. Från ekonomihåll brukar det ofta hävdas att fördelningspolitik bedrivs effektivast genom kontanta överföringar, så att mottagaren själv får avgöra vad tillskottet skall användas till. Detta argument är inte giltigt när det gäller information, av ovan nämnda skäl.

Sammanfattningsvis har nyttigheten information vissa speciella egenskaper som gör att den måste analyseras i särskild ordning. Utan en sådan särskild granskning riskerar vissa aktörer – det kan gälla både hushåll och företag – att hamna i en situation av stabil och permanent underförsörjning, med lägre välfärd som konsekvens.

Informationsbrist är å andra sidan ett motiv för offentliga ingripanden som är riskabelt, eftersom det offentliga engagemanget leder till att man tar initiativ till en produktion som det åtminstone inledningsvis inte säkert finns någon efterfrågan på. Vad som kan motivera utgiften är att efterfrågan uppstår sedan den enskilde har exponerats för informationen och då rätt kan värdera den.

Det finns anledning att markera distans till det som i litteraturen går under beteckningen *nyttigheter med egenvärde* (merit goods), och till det som framför allt bland kritiker av det offentliga initiativet med en värdeladdad term brukar kallas *paternalism*. Med *merit goods* avses nyttigheter som av någon anses ha ett egenvärde oberoende av om någon efterfrågar dem eller ej; exempel kan vara »god litteratur«. Det är naturligtvis problematiskt att hävda att det offentliga bör subventionera produktionen av sådana nyttigheter; det finns en risk att en stor majoritet härigenom tvingas subventionera en liten grupps konsumtion.

Det här föreslagna bruket av argumentet om informationens särdrag handlar inte om att permanent söka påtvinga någon en viss typ av konsumtion, oberoende av om vederbörande även efter lång exponering Kollektiva nyttigheter ing efterfrågar den eller ej. Det centrala kriteriet när insatser på detta område utvärderas blir i stället om de kommer de grupper till del som inte efterfrågar informationen av egen kraft men som gör det när de väl exponerats för den. Exempelvis blir åtgärder på kulturområdet som syftar till att presentera kultur för kulturellt eftersatta grupper de viktigaste om man har detta perspektiv. Permanent stöd till verksamheter som bara når en liten grupp med hög kulturkonsumtion blir svårare att motivera.

## 2.5 Autonomiproblem

Ett närbesläktat motiv för insatser är *bristande autonomi* hos beslutsfattaren. Den ekonomiska grundmodellen förutsätter autonoma aktörer, dvs. individer som inte bara kan fatta självständiga beslut utan också realisera dem. När denna förmåga av någon anledning saknas,

kan det finnas ett kollektivt intresse av att den ersätts; har den gått förlopad, bör den om möjligt restaureras. Ett offentligt stöd kan ses som en försäkring – alla löper någon risk att hamna i en situation av autonomibrist – eller relateras till externa effekter. Typexemplet är alkohol- eller drogmisbruk. Oavsett de speciella förutsättningar som gäller i det enskilda fallet bör liksom i föregående fall det centrala målet för insatserna vara att stärka den enskildes autonomi, och det är mot denna bakgrund som insatserna skall utvärderas.

Även utbildningspolitiken hör till viss del hemma inom denna kategori. Barn kan inte förutsättas rätt uppskatta värdet av skolutbildning. Detta kan också rubriceras som en informationsbrist, men även om det gick att förmedla den relevanta informationen, är det inte realistiskt att anta att barn har den nödvändiga beslutskapaciteten. Någon självklar harmoni mellan barnens intresse och föräldrarnas föreligger inte heller. Åtminstone i äldre tid upplevdes skolobligatoriet av många föräldrar som en pålaga, eftersom barnens arbetskraft var efterfrågad, och likartade konflikter är tänkbara även i dag.

## **2.6 Marknads- och konkurrensproblem**

En marknad får inte resa höga barriärer mot nya producenter om effektiviteten långsiktigt skall kunna garanteras. Sådana barriärer kan bero antingen på särskilda egenskaper hos de varor och tjänster som erbjuds eller på institutionella förhållanden. Om mycket betydande storskalefördelar föreligger i produktionen, kommer producenter som redan är inne på marknaden att ha ett försteg gentemot potentiella konkurrenter. I extremfallet talar man om *naturliga monopol*, illustrerat exempelvis av infrastrukturnät som gas-, el- och telenäten. Det är i dessa fall själva nätstrukturen som har monopolkaraktär. Ibland finns dock förutsättningar att låta många producenter av tjänster konkurrera om kunderna om bara tillträde till nätet kan ordnas (*common carrier*-principen). Detta tillämpas på tele- och elnäten. Mer allmänt förutsätter principen att nätdriften kan separeras från själva tjänstproduktionen utan olägenheter.

De naturliga monopolen har ofta lett till betydande statliga engagemang, antingen genom statligt ägande och förvaltning eller genom omfattande reglering av marknadsvillkoren. En avveckling av inflytandet genom direkt ägande förutsätter ofta en motsvarande utveckling av en tämligen sofistikerad marknadsreglering.

Långt ifrån alla monopoltendenser förklaras av naturligt givna produktionsförutsättningar. I många fall får förklaringar sökas i historiska tillfälligheter eller aktiva ansträngningar från producentkollektiv att minska konkurrenstrycket. Inom jordbruksområdet har den bristande konkurrensen i själva verket härrört från den statliga politiken under decennier. Marknadens totala storlek spelar också en roll; på en liten nationell eller en lokal marknad är riskerna större för mer eller mindre formella överenskommelser mellan befintliga producenter att motverka konkurrens från potentiellt tillkommande aktörer. Motmedlet mot denna typ av monopoltendenser har varit konkurrenslagstiftning. Olikheter i denna lagstiftning är en av förklaringarna till skillnader i marknadsstruktur mellan olika länder.

## **2.7 Fördelningspolitik**

Fördelningspolitik anses ofta vara en central uppgift för staten. Man kan se på detta på olika sätt. En möjlighet är att ta omfördelningskravet som givet. En annan möjlighet är att söka härleda omfördelningen ur en efterfrågan bland individerna i samhället. Det senare angreppssättet har fördelen att omfördelningskravet förankras på individuell nivå.

I klassisk ekonomisk teori brukar man anta att individerna bara bryr sig om sin egen välfärd. De antas alltså neutrala vad gäller andras välfärd; varken negativa beroenden (avundsjuka, oginhet) eller positiva (altruism) förekommer. Detta är naturligtvis orealistiskt, och inom modern ekonomisk teori finns ett växande intresse för sådana böjelser. Thurow lanserade i en uppsats från 1971 idén att se inkomstfördelningen som en kollektiv nyttighet.<sup>13</sup> Han var dock inte först med tanken; Friedman motiverade redan 1962 varför privat välgörenhet riskerar att leda till för låga överföringar mellan inkomstskikten:

... privat välgörenhet är otillräcklig därför att nyttan av den tillfaller även andra än dem som lämnar gåvor. [... det är tänkbart att] vi skulle vilja bidra till att minska fattigdomen, *under förutsättning* att alla andra gjorde detsamma.<sup>14</sup>

Ett bidrag från en enskild individ med inkomster över genomsnittet till en jämnare fördelning är så litet att det inte uppväger uppoffringen. För att någon omfördelning av betydelse skall bli av blir det därför nödvändigt med kollektiva, bindande beslut. Det finns empiriskt stöd för Friedmans tes att det existerar en generell efterfrågan på en viss jämnhet i fördelningen – inte bara bland dem som skulle gynnas av förändringen – och att stora grupper är villiga att bidra till detta under förutsättning att tillräckligt många andra ställer upp.<sup>15</sup>

Det är inget problem att verifiera att inkomstfördelningen är en (abstrakt) kollektiv nytthet. Alla kommer i åtnjutande av samma inkomstfördelning, oberoende av om de bidragit eller ej (som Friedman observerar), och någon rivalitet föreligger naturligtvis inte heller. Thurows uppsats väckte kritik från olika håll,<sup>16</sup> men formellt är idén oantastlig. Frågan är emellertid vad man gör av observationen. Som i andra situationer föreligger problem att fastställa betalningsviljan för nyttigheten i fråga. Standardlösningen att finansiera omfördelningen genom ett allmänt skatteuttag blir här extra problematisk på grund av nyttighetens karaktär.

Om staten ges en uppgift i detta sammanhang – oavsett bevekelsegrunden – blir det att ta samhället från en Pareto-effektiv marknadsjämvikt till en annan, förhoppningsvis likaledes Pareto-effektiv, jämvikt genom omfördelning. Stöd för ett sådant ingrepp kan fås från vad som kallas välfärdsteorins andra huvudsats. Innebörden av denna är att varje Pareto-effektivt tillstånd kan erhållas som en marknadsjämvikt under förutsättning att marknadsmekanismen kombineras med transfereringar mellan hushållen.

Innebörden av detta är att fördelningspolitiska ambitioner inte behöver stå i konflikt med intresset att tillgodogöra sig marknadsmekanismens effektivitet. Man måste dock ta hänsyn till att omfördel-

ning i en verklig ekonomi, åtminstone om fördelningen av ekonomiska och andra resurser är någorlunda jämn i utgångsläget, är förknippad med kostnader av olika slag. Incitamenten för sparande och arbete påverkas negativt. Fördelningspolitiken kräver därför avvägningar inte bara beträffande vilken omfördelning som skall äga rum inom en given ram utan också beträffande den fördelningspolitiska ambitionen i stort. Det bör å andra sidan understrykas att om det finns en samhällelig efterfrågan på omfördelning, kommer ett visst mått av omfördelning att öka välfärden även om denna påverkar det totala konsumtionsutrymmet negativt.

Den fördelningspolitik som upptar störst utrymme i den allmänna politiska debatten gäller fördelningen över ett tvärsnitt av befolkningen. Ibland ges den diskussionen också regionala förtecken. Men staten bedriver som tidigare nämnts omfördelningspolitik också av annat slag. De budgetmässigt tyngsta transfereringarna innebär en omfördelning över livscykeln, från de produktiva åldrarna bakåt (barnomsorg, utbildning) och framåt (sjukvård, äldreomsorg) i tiden.<sup>17</sup>

En tredje typ av omfördelning har mer försäkringskaraktär och jämnar ut risker mellan olika individer med avseende på sjukdom, arbetslöshet etc. Försäkringstjänster produceras också på marknader, och särskilda argument måste därför till för att motivera ett offentligt engagemang på de nämnda områdena. Detta behandlas närmare i avsnitt 4.2.

## **2.8 Stabiliseringspolitik**

Välfärdsteorins första huvudsats om existensen av en marknadsjämvikt säger ingenting om de dynamiska egenskaperna hos denna jämvikt. Anpassningar i produktionssystemet till förändrade förutsättningar kräver tid, vilket kan ge upphov till bestående svängningar i efterfrågan, kapacitetsutnyttjande, arbetslöshet med mera. Det offentliga kan då genom offentliga investeringar eller på andra sätt söka kompensera dessa svängningar.

Mycket höga krav ställs på statsmakterna om ingrepp av detta slag

skall ha avsedd verkan. Det krävs noggrann kännedom om ekonomins aktuella läge och snabbhet i genomförandet för att åtgärderna inte skall motverka sitt eget syfte. Programmen måste också kunna avvecklas när de inte längre behövs, vilket normalt är politiskt svårare än att införa dem.

Relativt bred enighet råder om att stabiliseringspolitik skall bedrivas med generella medel. Det är därför mindre lämpligt att ge riktat stöd till utvalda branscher.

## 3 • STYRMEDEL

I föregående kapitel presenterades åtta typer av situationer i vilka offentliga ingripanden kan övervägas inom ramen för en normal rationalistisk beslutsmodell. Att ett ingrepp kan övervägas på principiella grunder innebär emellertid inte att det med nödvändighet är motiverat i det enskilda fallet. Praktiska överväganden måste till. Styrmedel måste utvecklas och analyseras. Kostnaderna i vid mening för offentliga åtaganden och riskerna för felgrepp måste vägas mot de potentiella vinsterna.

### 3.1 Huvudkategorier

Mängden styrmedel som statsmakterna kan utnyttja för att söka uppnå formulerade mål är mycket stor. Flera olika indelningsgrunder existerar.<sup>18</sup> En huvudskiljelinje går mellan *positiva* och *negativa* styrmedel, där de förra utnyttjas för att gynna verksamheter som på kollektiva grunder anses behöva stöd, och de senare för motsatsen. För de ovan använda åtta kategorierna gäller som allmän regel att kollektiva nytigheter, problem med lång tidshorisont, informationsbrist och autonomibrist fordrar positiva insatser. Negativa externa effekter och konkurrensfrågor kräver huvudsakligen negativa insatser, medan stabiliserings- och fördelningspolitik kan utnyttja båda typerna av åtgärder.

En annan indelning skiljer mellan *administrativa* (eller *reglerande*), *ekonomiska* och *informativa* styrmedel. Inom den första kategorin återfinns regler – påbud eller förbud – som föreskriver hur en viss verksamhet skall eller inte skall bedrivas. Exempel på detta är värn-

pliktlagen (varje svensk man måste inom vissa åldrar ställa sig till förfogande ett visst antal dagar för tjänstgöring inom totalförsvaret), säkerhetsnormer för byggmaterial eller bilar, regler för vilka mängder miljöstörande substanser en viss industrialanläggning får släppa ut i omgivningen årligen etc.

*Ekonomiska* styrmedel omfattar olika typer av skatter, avgifter, subventioner med mera. Alla skatter är dock inte avsedda som styrmedel. Huvuddelen av skatterna har ett rent fiskalt motiv, dvs. att dra in medel för att finansiera de offentliga åtagandena. Icke-fiskala motiv föreligger när skatten i första hand syftar till att modifiera beteenden, till exempel genom skattebeläggning av annars obeskattade varor och tjänster, differentiering av skatter eller skattebefrielse. Ekonomiska styrmedel har vunnit ökad spridning under senare år, huvudsakligen beroende på att de medger relativt stor flexibilitet i genomförandet av de praktiska åtgärder som ytterst efterfrågas.

*Informativa* styrmedel bygger helt på information som medel för att modifiera beteendet hos individer eller företag. Exempel på områden där detta instrument utnyttjats är energipolitiken och alkoholpolitiken. Viss osäkerhet råder om effekterna av sådana insatser, eftersom de generellt är svåra att utvärdera.<sup>19</sup> Det finns dock exempel från hälso- och sjukvårdsområdet, där de visat sig vara kostnadseffektiva.<sup>20</sup>

I normalfallet kommer politiken att baseras på en kombination av åtgärder ur dessa kategorier. Det är dock väsentligt att i policyutformningen välja tyngdpunkten på ett genomtänkt sätt.

Ytterligare några kategoriseringar förekommer i litteraturen. En vanlig distinktion i debatten om välfärdspolitiken har varit *generella* kontra *selektiva* åtgärder. Denna indelning är dock besvärande oklar. Eftersom alla författningar är generellt formulerade – i den meningen att alla individer eller företag som uppfyller vissa kvalifikationer omfattas – är alla styrmedel generella. Å andra sidan innebär naturligtvis kvalifikationerna att endast vissa grupper av fysiska eller juridiska personer berörs; det må sedan vara alla barnfamiljer, alla företag inom vissa regioner i landet eller liknande. Skalan generell–selektiv blir därför glidande.<sup>21</sup>

## 3.2 Effekter och kostnader

### *Effekter*

Effekterna av vissa åtgärder är ett mått på skillnaden mellan den utveckling som blir fallet och den utveckling man hade fått om inga åtgärder vidtagits. Redan i utvärderingssammanhang, dvs. när åtgärderna har vidtagits, uppstår problem vid mätningen, eftersom den förutsätter att man gör sig en bild av någonting som inte ägt rum. Problemen är naturligtvis än större när en policy skall utformas, eftersom effektskattningen måste byggas på betingade prognoser av utvecklingen med respektive utan åtgärder. En konsekvens blir att varje beslut om ett offentligt åtagande måste kombineras med instrument för uppföljning och utvärdering, så att erfarenheterna kan återföras och, då så är nödvändigt, leda till förändringar av politiken.

Många verksamheter är av den karaktären att indikatorer på måluppfyllelse är svåra att utveckla eller finna dataunderlag till. Utgångspunkten måste ändå vara att alla effekter kan mätas och alla verksamheter utvärderas. De ansvariga för verksamheten har alltid någon föreställning om vad kvalitet och framgång i arbetet innebär, och det är sådana ofta informella och kvalitativa uppfattningar som får bli utgångspunkt för utvärderingsdiskussionen när indikatorerna inte är givna. Det är av central betydelse att de verksamhetsansvariga involveras i denna verksamhet.

### *Kostnader*

Kostnaderna för åtgärder är ett mått på vilka uppoffringar – i form av andra nyttigheter – man tvingas göra när åtgärderna i fråga vidtas. En direkt och lättidentifierad post är *belastningen över den offentliga budgeten*. Ett vanligt fel i kostnadsredovisningar för offentliga åtgärder är att endast denna post återges. *De verkliga kostnaderna är alltid högre.*

Eftersom det stora flertalet skatter leder till snedvridningar i ekonomin, förorsakas samhället välfärdsförluster (undantaget är de skatter som införts just med syftet att korrigera snedvridningar, till exempel

miljöskatter). Denna belastning (*dödviktsförlust* eller *excess burden of taxation*) innebär att värdet man får av en offentlig utgiftskrona måste vara större än en krona för att vara motiverad. Hur stor skillnaden måste vara beror både på vilken typ av skatt som utnyttjas och vad den används till. Den senaste uppskattningen för svenska förhållanden gjordes av Kommittén för utvärdering av skattereformen (KUSK).<sup>22</sup>

Mer indirekta och svåranalyserade är effekterna av *beteendeförändringar* som de offentliga åtgärderna kan ge upphov till. Subventioner av en vara eller tjänst kommer normalt att öka *efterfrågan*, vilket leder till en risk för underskattning av den faktiska utgiftsbelastningen.<sup>23</sup> Subventionerna påverkar också *prusbildningen* på de subventionerade varorna och tjänsterna, så att hela subventionen normalt inte når den avsedda målgruppen; det sker ett mer eller mindre omfattande läckage till producenterna inom området.<sup>24</sup> Detta ger låg effektivitet i användningen av de offentliga medlen.

Mer långsiktigt kan styrmedlen påverka den *teknologiska utvecklingen* och *mångfalden*. En reglering av egenskaperna hos en produkt kan, om den är olämpligt utformad, eliminera intresset för teknisk förnyelse. Om en skiljevägg eller en plåt med någon given funktion av säkerhetsskäl föreskrivs ha en viss tjocklek, finns inget intresse av att utveckla andra lösningar som fyller samma funktion till en lägre kostnad. Marknadsregleringarna för jordbruksprodukter, som baserats på reglerade priser för vissa standardkvaliteter, har på samma sätt minskat intresset för att förnya produktsortimentet. Det finns å andra sidan exempel på regleringar som bidragit till att driva på den tekniska utvecklingen, exempelvis inom miljöområdet.

### *Effektivitet*

Både beslut om offentliga åtaganden och utvärdering av den förda politiken måste ta hänsyn till såväl effekter som kostnader. Som framgått kommer i de flesta fall både effekt- och kostnadsuppskattning att vara förknippade med problem, vilket inte gör dem mindre viktiga.

Avvägningen mellan effekt och kostnad hänför sig till effektivitet på

en övergripande nivå. Effektivitet i själva utförandet är naturligtvis också viktig. Det vanligaste misstaget i den praktiska utformningen av politiken torde vara att man inte tillräckligt noggrant analyserar incitamenten för dem som är direkt berörda – målgrupp, administratörer, politiker på olika nivåer. Man kan inte utgå från att uttalade politiska mål på nationell nivå styr det individuella handlandet. I många fall är de överhuvudtaget inte meningsfulla för dem som skall omsätta de politiska besluten i praktiskt handlande. Målsättningar beträffande inflationstakt, inkomstfördelning eller de samlade offentliga utgifternas storlek saknar relevans för det dagliga beslutsfattandet på individuell nivå bland hushåll, företag och myndigheter.

### **3.3 Alternativ till offentliga åtaganden**

#### *Normer och institutioner*

I föregående kapitel specificerades tre huvudkategorier av situationer i vilka offentliga ingripanden kan övervägas. Vad som karakteriserar många situationer av detta slag är en konflikt mellan vad som är rationellt för den enskilde i ett snävt perspektiv och vad som är rationellt när hänsyn tas till omgivningen. För den enskilde aktören är det fördelaktigt om andra bär kostnaden för en kollektiv nytta, medan han själv uppträder som fripassagerare. Om alla inblandade resonerar på detta sätt, finns risk för att produktionen uteblir, vilket är ett sämre utfall än när alla bidrar. Konflikter av detta slag är naturligtvis inte nya – i själva verket är de oupplösligt förknippade med den sociala tillvaron – och det finns sedan länge etablerade lösningar som ökar sannolikheten för att individerna skall välja det kollektivt rationella alternativet.

När samspelet mellan de inblandade är tillräckligt intensivt, kan det ibland bli rationellt för den enskilde att välja att samarbeta. Förutsättningarna för detta är dock ganska speciella, och i större grupper är de sällan uppfyllda.<sup>25</sup>

I andra fall kan normer och socialt tryck, eventuellt i kombination med spontana repressalier, vara tillräckliga för att upprätthålla respek-

ten för samverkanskravet. De faktorer som påverkar utfallet är situationsanknutna (materiella fördelar knutna till de olika handlingsalternativen, möjligheter till kommunikation etc.) eller bakgrundsanknutna (kön, ålder, yrke, tradition etc.).

Att göra en prognos för möjligheten att de externa effekterna tas om hand utan offentlig inblandning är naturligtvis svårt. Allmänt hållna utsagor om vad som ligger i de inblandade parternas intresse ger ingen ledning. Inte heller är det trovärdigt att som exempelvis Brubaker<sup>26</sup> argumentera för att normsystem generellt löser problemet. I ekonomin i övrigt förutsätts inte någon annan norm än nytto- eller vinstmaximering, och det är då motsägelsefullt att anta väsentligt annorlunda bevekelsegrunder just på de områden där den individuella rationaliteten leder fel, dvs. inte ger ett kollektivt rationellt utfall.

Slutsatserna måste baseras på en konkret analys av förutsättningarna i det enskilda fallet. Om någon generell anvisning skall formuleras, blir det snarast att *ett marknadsmisslyckande som kräver resursinsatser av någon betydelse och involverar ett större antal människor behöver institutionell stöd, om man vill vara någorlunda säker på den långsiktiga stabiliteten*. Samtidigt bör det understrykas att denna institutionalisering kan ta många olika former; ett renodlat individuellt ansvar eller ett fullt utbildat offentligt ansvar för både finansiering och produktion är inte de enda alternativ som står till buds. Av stat och kommun oberoende organisationer spelar en central roll i lösningen av problem av denna typ. I en situation där den offentliga sektorn har svårt att uppfylla alla krav som ställs på den bör dessa alternativ utforskas noggrant.

Det bör också understrykas att i de fall analysen gör det troligt att produktionen av de efterfrågade tjänsterna inte kan komma till stånd utan offentlig initiativ, är det fortfarande en öppen fråga vem som skall ha ansvaret för själva produktionen. Finansierings- och produktionsansvar bör diskuteras separat.

### *Teknologins betydelse*

Som påpekats av Goldin är öppenheten hos en kollektiv nyttighet delvis en teknologisk fråga.<sup>27</sup> Exempelvis kan en normal radioutsändning tas emot av alla som har en radiomottagare, men genom en lämplig kodning kan den förbehållas dem som äger en avkodningsutrustning och därmed finansieras som en privat vara (vilket nu förekommer i tv-distributionen). Den tekniska utvecklingen kan alltså eliminera varor och tjänster från listan över vad som betraktas som kollektivt. Vissa varor och tjänster är dock av rent praktiska skäl öppna; gatubelysning och ren luft torde höra till den kategorin.

Enligt Goldin har utvecklingen av en teknologi som tillåter privata lösningar fördröjts därför att ett antal nyttigheter producerats i offentlig regi. Detta är sannolikt korrekt – det finns ofta ett visst spelrum i den tekniska utformningen – men det torde vara svårt att hävda att den ena eller andra lösningen är generellt överlägsen.

Som noterades tidigare innebär en privat lösning av typen avkodningsutrustning en välfärdsförlust om ingen rivalitet föreligger; att utestänga någon som kan beredas tillträde utan kostnad ger en onödig sänkning av välfärden. När skatter kan drivas in utan snedvridande effekter finns alltså argument mot denna typ av lösningar. I dagsläget är situationen annorlunda; med rådande skattetryck föreligger kännbara snedvridningar i ekonomin. Man har därför att väga de välfärdsförluster som kan uppkomma vid privatiseringen mot dem som skattesystemet ger upphov till.

En möjlighet som kan vara intressant i vissa situationer är att knyta en kollektiv vara till en privat och därigenom finansiera produktionen. Ett ofta använt läroboksexempel på en kollektiv tjänst är fyrtorn; Coase har emellertid visat i en historisk studie att byggande och drift av fyrtorn under lång tid kunde finansieras med hamnavgifter inkasade utan statligt tvång.<sup>28</sup> Förstatligandet kunde alltså inte motiveras med att det skulle vara omöjligt att finansiera produktionen utan statlig intervention.

Liknande exempel finns från miljöområdet, där ekonomiskt intressanta och samtidigt utrotningshotade arter kan bevaras under förut-

sättning att en viss kommersiell exploatering tillåts.<sup>29</sup> Det bör dock observeras att äganderätter inte är en generell lösning på problemet att bevara en resurs; det kan mycket väl vara så att det privatekonomiskt mest fördelaktiga alternativet är att exploatera en viss resurs till noll för att därefter flytta över kapitalet till annan verksamhet, möjligen i strid med ett vidare bevarandeintresse.<sup>30</sup>

Speciella förutsättningar kan alltså göra det möjligt att lösa problemet att organisera försörjningen med kollektiva varor utan offentlig inblandning. Icke desto mindre finns det en stor klass av problem där sådana förutsättningar inte är uppfyllda och där det alltså är en öppen fråga om produktionen blir av eller ej.

### **3.4 Marknadsmislyckanden och politikmislyckanden**

För att framgångsrikt undanröja ett marknadsmislyckande räcker det inte med att konstatera att det i princip föreligger ett sådant. Därutöver krävs att ett antal villkor uppfylls:

1. Det offentliga åtagandet måste självklart vara möjligt; målet skall kunna realiseras inom de allmänna institutionella och beteendemässiga ramar som gäller för samhället.
2. Den samhälleliga efterfrågan på varan eller tjänsten måste bestämmas.
3. Produktion skall ske i effektivitetsfrämjande former. Anpassning måste successivt ske till förändrade förutsättningar i efterfrågan, omgivning etc.

På samtliga dessa punkter kan mislyckanden ske.

#### *Vad kan man uppnå?*

Beträffande punkt 1 ovan försummas ibland de beteendeförändringar som offentliga program kan utlösa och som kan kraftigt fördyra eller helt omöjliggöra projekten. Subventioner har en tendens att påverka

efterfrågan och prisbildning så att endast en del av de resurser som samhället i övrigt avstår kommer målgruppen till del, vilket leder till fördyringar. Inom jordbrukspolitiken har man under lång tid försökt höja producenternas inkomster genom att reglera produktpriserna. Problemet är att i ett system med fri etableringsrätt är inkomsterna på sikt inte beroende av produktpriserna; de bestäms i stället av producenternas egna krav på ersättning för arbete och kapital. Om produktpriserna överstiger denna gräns kommer priset på marken att stiga, så att ersättningen justerad för den nya markräntan blir densamma som förut. Processen går mer eller mindre snabbt, beroende på om marken är arrenderad eller ägd.<sup>31</sup>

### *Problemet att uppskatta efterfrågan*

Att uppskatta den faktiska efterfrågan på en kollektiv nytthet är ett gammalt problem. I realiteten kommer naturligtvis efterfrågan att variera över befolkningen, och i princip skall var och en betala efter sitt intresse för nyttigheten i fråga (s.k. Lindahl-taxering<sup>32</sup>).

Problemen med denna lösning är både strategiska och praktiska. Om man frågar de berörda och låter var och en betala den uppgivna summan, finns naturligtvis en frestelse att uppge ett för lågt belopp och låta andra bära en större del av bördan för produktionen. Detta är just det fripassagerarproblem man försöker eliminera. Man har sökt lösa detta genom att utveckla procedurer som frikopplar betalningsansvaret från betalningsviljan.<sup>33</sup> Problemet är att dessa procedurer inte fullt ut löser finansieringsfrågan. Man kan visa att det inte existerar någon procedur som samtidigt ger rätt efterfrågebild och precis täcker finansieringsbehovet.<sup>34</sup>

Även om man antar att de tillfrågade i en enkät svarar ärligt, ligger en allvarlig felkälla i att i enkätsituationen lyfta ut enskilda områden utan att upprätthålla allmänna budgetrestriktioner. Det gör att enkäter av detta slag, som ofta används i opinionsbildande syfte, har ett mycket begränsat policyvärde.<sup>35</sup>

Om nivån på betalningsviljan är svår att uppskatta, kan undersök-

ningar ändå i vissa fall ge indikationer på hur betalningsviljan är fördelad över befolkningen. Fördelningens skevhet är ett mått på hur kollektiv nyttigheten i fråga är. Om basen för betalningsviljan är smal, är argumentet för offentligt engagemang svagare än om den är bred. Intressenterna har då större förutsättningar att på egen hand lösa problemen med organisation och finansiering, och argumentet för offentlig finansiering blir i samma mån svagare.

Den gängse lösningen är att delegera beslut om volymer och utformning till politiska beslutsorgan, som alltså har att känna av den faktiska efterfrågan och säkra finansieringen. Problemet är att denna mekanism har sina risker. Efterfrågan kan både över- och underskattas. Besluten kan komma att påverkas oproportionerligt av intressegrupper som är representerade i den politiska församlingen.

### *Effektivitet och anpassning*

Frågan om effektivitet i själva utförandet har flera aspekter. Att produktionen inte skall utnyttja mer resurser än vad som är nödvändigt för att realisera målen är ett självklart krav. I praktiken kan det inte desto mindre vara svårt att skapa en institutionell ram som gör att kravet uppfylls. Det viktigaste är att separera finansieringsansvaret från produktionsansvaret. Insikten om detta är nu utbredd och har tagit sig uttryck i bland annat beställar–utförar-system, avskiljning av rent kommersiella aktiviteter från myndigheter med mera. Det är å andra sidan viktigt att understryka att privatisering inte är nyckeln till hela problemets lösning; de senare decenniernas empiriska undersökningar av effektiviteten i offentlig och privat sektor tyder på att det är konkurrensintensiteten snarare än ägarformen som är avgörande.<sup>36</sup> Men effektivitet i själva utförandet är inte nog; det gäller också att producera rätt saker. Det krävs alltså att de verksamhetsansvariga löpande känner av vad som faktiskt efterfrågas för att den samhällsekonomiska effektiviteten skall kunna upprätthållas.

Inför ett beslut om ett eventuellt offentligt initiativ bör ovanstående risker analyseras noggrant. Kostnaderna i form av utebliven välfärd

vid ett marknadsmisslyckande måste vägas mot riskerna för ett politikmisslyckande. Med de institutionella förutsättningar som gäller i moderna europeiska industristater torde de flesta riskerna tendera att leda till för höga offentliga utgifter.

## 4 • TILLÄMPNINGAR

### 4.1 Näringspolitik: exemplet jordbrukspolitik

#### *Målen för jordbrukspolitiken*

Sedan 1947 har den svenska jordbrukspolitiken, sedermera livsmedelspolitiken, präglats av mer eller mindre regelbundet återkommande riksdagsbeslut som innehållit ett antal mål för politiken. Listan innefattar *beredskapen*, *producenternas inkomster*, *konsumentrelaterade mål*, *regionalpolitiska mål* och sedan 1985 ett *miljömål*. Ordningföljden och den inbördes prioriteringen har varierat, liksom den konkreta innebörd man givit målen.

*Beredskapsmålet* har inneburit att förutsättningarna för livsmedelsförsörjningen under kriser och krig skall vara sådana att våra ambitioner att föra en självständig säkerhetspolitik skall framstå som trovärdiga. *Inkomstmålet* har inneburit en ambition att åstadkomma en inkomstutveckling för producenterna i paritet med jämförbara grupper. Referensgruppen har varierat; under senare år har småföretagare inom jämförbara branscher använts. *Konsumentmålet* har ibland formulerats som »livsmedel av hög kvalitet till rimliga priser«, utan närmare precisering av kvalitets- eller rimlighetsnormen. Det *regionalpolitiska målet* har huvudsakligen gällt att låta jordbruket bidra till samsättning i glesbygd, men det har också givits en inomsektoriell tolkning som underlag för stöd till jordbruket i Norrland. *Miljömålet*, slutligen, har omfattat såväl ett intresse av att tillvarata jordbrukets positiva bidrag till miljön i form av värdefulla biotoper och i begrän-

sad utsträckning till den lokala landskapsbilden som det för andra sektorer gånge kravet att näringen skall bära kostnaderna för sin egen miljöbelastning.

För att realisera dessa mål har i huvudsak endast ett medel utnyttjats: prisreglering av jordbrukets viktigare produkter. Om inte målformuleringen präglas av en betydande redundans, med innebörden att flera mål automatiskt uppfylls samtidigt, kan man utan vidare analys konstatera att den förda politiken inte kan ha varit effektiv. *För att uppfylla fem mål krävs minst fem medel.* Detta var ett av skälen till den omprövning av politiken som genomfördes av den parlamentariskt sammansatta livsmedelspolitiska arbetsgruppen (LAG). Arbetet redovisades i rapporten *En ny livsmedelspolitik*<sup>37</sup>, som utgjorde grund för 1990 års livsmedelspolitiska beslut. Analysen baserade sig på en nedbrytning av de olika målen enligt det schema som skisserats ovan och skall kortfattat återges här.

### *Negativa externa effekter*

Negativa externa effekter från jordbruket tar sig uttryck i exempelvis läckage av näringsämnen till sjöar, vattendrag och hav, kväveoxider till atmosfären, förorening från bekämpningsmedel med mera. Problemen är förhållandevis väl kartlagda och har resulterat i både specifika regleringar (regionalt varierande krav på fånggrödor, restriktioner på gödselspridning) och allmänna ekonomiska styrmedel (miljöavgift på handelsgödsel).

### *Kollektiva nyttigheter:*

#### *beredskap, miljö, regional fördelning*

Vad beträffar tre av de övriga deklarerade målen – *beredskap, miljö* och *regionalpolitik* – berör de kollektiva nyttigheter som kan motivera offentliga, budgetfinansierade insatser. Huruvida detta blir aktuellt eller ej beror både på ambitionsnivån och på hur sektorn ser ut om sådana riktade insatser inte kommer till stånd. Eftersom detta i sin tur

beror bland annat på gränsskyddets höjd, föreligger en viss avvägning mellan konsument- och skattebetalarupphoffningar. Generellt kan dock konstateras att ett högt gränsskydd sällan är effektivt och i många situationer direkt motverkar de avsedda målen. Direkta, budgetfinansierade ersättningar tillåter en väsentligt högre precision i upphandlingen av tjänster.

Att livsmedelsförsörjningen fungerar tillfredsställande i händelse av konflikter är nödvändigt för att säkerhetspolitiken skall vara trovärdig. Behovet av specifika beredskapsinsatser beror på den fredstida produktionsapparatens storlek liksom på de typer av konflikter man väljer att planera för. De grundkrav som beredskapen ställer på produktionsapparatens storlek är uppfyllda med bred marginal.<sup>38</sup> Som exempel kan nämnas att arealbehovet ligger kring 2 miljoner hektar, medan den aktuella arealen är ca 2,8 miljoner hektar. De specifika beredskapsinsatser som krävs är framför allt lagring av vissa insatsvaror.

Insatser för att bevara miljövärden med anknytning till jordbrukslandskapet är som nämnts av två slag: dels sådana som riktas mot biotoper som är av riksintresse genom att hysa utrotningshotade arter, dels sådana som knyts till mer vardagsbetonade landskapsupplevelser. Eftersom den första kategorin är ett riksintresse, är statlig finansiering naturlig om ett offentligt åtagande anses nödvändigt. Beträffande den andra kategorin beror valet av finansieringsnivå på vem som upplever och när. Studier av resmönster visar att den absoluta huvuddelen av resandet är lokalt och regionalt. Detta motiverar att eventuella insatser för att bevara denna typ av landskap finansieras på kommunal eller möjligen landstingskommunal nivå.

Det regionalpolitiska målet för jordbruket har såsom det formulerats i de politiska besluten två sidor. Dels avses jordbruket jämsides med andra näringar bidra till den regionala fördelningen av välfärden, dels finns vissa ambitioner beträffande jordbruksproduktionens egen interna regionala fördelning (framför allt gäller detta Norrlands andel). Beträffande den första delen är policyslutsatsen självklar: generell regionalpolitik skall bedrivas med generella medel, så att kostnaden för att uppnå en viss ambitionsnivå blir den lägsta möjliga.

En flexibel stödform som kan utnyttjas även av jordbruksnäringen är glesbygdstödet, och kostnaden per genererat arbetstillfälle visar sig också vara väsentligt lägre inom denna stödform än inom det specifika jordbruksstödet.

Ambitionen beträffande jordbrukets egen regionala fördelning har framför allt tagit sig uttryck i Norrlandsstödet. Det har givits formen av ett direkt prisstöd över budgeten. Kostnaden är hög; den offentliga utgiften motsvarar omkring två industriarbetarlöner per heltidssysselsatt mjölkproducent, vartill kommer den marknadsmässiga ersättningen för mjölken (avser början av 1990-talet). Om samhällsmålet definieras som att upprätthålla en viss aktivitet inom jordbrukssektorn i de norra delarna av landet, kan detta göras till en väsentligt lägre kostnad.

### *Lång tidshorisont*

Även problemen förknippade med beslut med långsiktiga konsekvenser kan i viss utsträckning vara aktuella som motiv för offentliga ingrepp i jordbrukssektorn. Långsiktspöblemet gäller främst värden av markresursen. Behovet av långsiktig handlingsfrihet i markanvändningen kan motivera att samhället lägger vissa restriktioner på utnyttjandet; matjordstäkt och bebyggelse är exempel på åtgärder som prövas inom nuvarande regelverk. Skogsplantering innebär däremot inte med nödvändighet en bestående förändring av markanvändningen och är i många fall att betrakta som god markvård.

### *Informationsproblem*

Informationsbrist kan vara ett motiv för offentliga insatser för utbildning, forskning och utveckling, här som i andra sektorer. Traditionellt har forskning och utveckling avgränsats mycket brett inom sektorn och kommit att inkludera konsulttjänster och liknande. En offentlig utredning föreslog hösten 1992 att jordbruks- och trädgårdsnäringen skulle överta ansvaret för rådgivningen.<sup>39</sup>

## *Autonomiproblem*

Autonomiproblem är inte aktuella inom jordbrukspolitiken.

### *Marknads- och konkurrensproblem*

Inledningsvis kan man konstatera att det huvudsakliga resultatet av produktionen i jordbruket är livsmedelsråvaror. Den normala formen för utbyte av varor och tjänster är över en marknad. För att få grepp om den centrala aktiviteten, råvaruproduktionen, krävs alltså att man närmare undersöker förutsättningarna för denna marknad. Det finns en relativt fast etablerad tradition inom jordbruksnäringen, inom vilken det argumenteras för att villkoren för jordbruket är så speciella att normala mekanismer fungerar mindre bra eller helt sätts ur spel (s.k. *specificity of agriculture*). Dessa särdrag skulle enligt denna argumentationslinje vara motivet för de omfattande marknadsingrepp som präglade den förda politiken sedan 1930-talet och som bland annat resulterat i ett effektivt gränsskydd överstigande 100 procent. En någorlunda fullständig lista omfattar:

- \* variationer i produktion och efterfrågan (väderberoende, cykliska variationer i prisbildningen på animalieprodukter («svincykler» med mera.)
- \* tidsfördröjning mellan investeringsbeslut och produktionsförändringar
- \* lagringsproblem
- \* anonyma produkter
- \* små företag
- \* hög kapitalintensitet
- \* många producenter och få uppköpare
- \* onormala utbudskurvor
- \* speciella villkor i en krympande sektor.

Listan skall här kommenteras kort; för ett utförligare underlag hänvisas till Molander (1993).

*Variationer i produktionsförutsättningarna* är på intet sätt unika för jordbruket; väderbetingade variationer förekommer exempelvis inom turistnäringen, pälshandeln, snöröjningen med mera. De s.k. svincyklerna har sitt ursprung i hur producenterna reagerar på prissignalerna och kan i själva verket förutses med viss precision. Som medel mot inkomstvariationer är mer eller mindre konstanta reglerade priser dessutom illa valt. Tillåter man prisvariationer kommer dessa i viss mån att kompensera variationer i skördeutfall etc.; med fasta reglerade priser slår kvantitetsvariationerna igenom fullt ut och leder i de flesta fall till större inkomstvariation i stället för mindre.

Producenterna har dessutom på olika sätt kunnat minska känsligheten för variationer i resultatet; för svenska lantbrukare är inkomster från andra sysslor det viktigaste. Statistiken visar att konkursfrekvensen i sektorn är extremt låg, omkring en tiondedel av siffran för andra småföretagare.

*Tidsfördröjningen* mellan investeringsbeslut och effekter på produktionen är regel inom producerande verksamhet och inget undantag. Det extrema exemplet är skogssektorn, där den som planterar normalt inte lever tillräckligt länge för att kunna avverka den skog som planterats. Skogssektorn lever sedan länge på världsmarknadsvillkor.

*Lagringsproblem* finns framför allt på animaliesidan men är inte heller här unika; de är snarast mer uttalade för trädgårdsprodukter, där marknadsingreppen under lång tid har begränsats till en tull på 15 till 20 procent under odlingssäsongen.

Att produkterna är *anonyma* (märkeslösa) är en egenskap man delar med de flesta råvaruproducenter. Även här har regleringarna snarast förvärrat situationen genom att garantera standardpriser för standardkvaliteter och därigenom minska intresset för att utveckla specialiserade produkter.

*Lantbruksföretagen är små*, vilket emellertid är typiskt för svenskt näringsliv. Mer än 90 procent av landets företag har färre än 20 anställda.

*Kapitalintensiteten* inom sektorn är, tvärt emot vad många tror, inte särskilt hög. Den ligger under genomsnittet för småföretagssektorn ge-

nerellt, oavsett om man mäter det totala kapitalet per företag, det egna kapitalet eller kapitalkostnaden i förhållande till arbetskostnaden.

Traditionellt har *uppköparna varit få*. Även här har emellertid politiken förvärrat situationen; medan en amerikansk spannmålsproducent normalt har tre eller fyra uppköpare att välja bland, har en svensk efter flera decenniers medveten koncentration i uppköpsledet bara en. Att detta är en ekonomisk förening där producenten normalt själv är delägare skapar ingen garanti för intresseharmoni.

En utbredd men felaktig föreställning är att producenterna inom jordbrukssektorn skulle *reagera på ett onormalt sätt* på prisförändringar; prishöjningar skulle ge upphov till produktionsminskningar i stället för tvärtom som fallet normalt är. Praktiskt taget all erfarenhet talar mot detta påstående. De exempel som framförts till stöd för påståendet anknuter till speciella förutsättningar på reglerade marknader och inte till ett naturligt producentbeteende. Om man exempelvis avvecklar produktionsbegränsningar (mjölkkvoter och liknande), kommer man att samtidigt observera prissänkningar och produktionsökningar, men detta är en indikation på onormala beteenden på en reglerad marknad och inte hos producenterna.

Vad slutligen gäller de speciella villkoren i en sektor som under lång tid *krympt*, kan man konstatera att politiken bara under vissa tider inriktats på att underlätta omställning till andra mer inkomstbringande aktiviteter. Speciellt tydligt var detta i EG, där den gemensamma jordbrukspolitiken på relativt kort tid förvandlade gemenskapen från en stor nettoimportör till en betydande exportör.

Sammanfattningsvis ger genomgången inget stöd för tesen om jordbrukets särdrag som skulle motivera avsteg från normal marknadsstyrning. De föregivet specifika dragen finns alla i andra näringar, i vissa fall mer uttalade än i jordbrukssektorn.

*Konkurrenspolitiken* blir med nödvändighet något speciell i en sektor där det offentliga under åtskilliga decennier medverkat till att upprätthålla konkurrensbegränsningar. De konkurrensvårdande myndigheternas uppgift har varit att motverka sådan skadlig konkurrensbegränsning som inte varit en direkt konsekvens av existerande pris- och

marknadsregleringar. Denna restriktion har naturligtvis verkat starkt hämmande på agerandet.

### *Fördelningspolitik: inkomstmålet*

Inkomstmålet för producenterna får ses som ett försök att påverka inkomstfördelningen i samhället genom ett särskilt branschstöd. Det har redan tidigare konstaterats att arbetsinkomsten på lång sikt inte är påverkbar genom prisreglering. Den enda möjliga tolkningen av inkomstmålet är som ett intermediärt mål, dvs. producenterna har fått en korrekt ersättning om produktionen av varor och tjänster fungerar som avsett vad beträffar volym och kvalitet. När det gäller huvuddelen av produktionen, den råvaruinriktade, är det dessutom en uppgift för konsumenterna att träffa avvägningen mellan pris och kvalitet. Politikens uppgift i detta avseende blir att motverka olika typer av hinder för en väl fungerande marknad, i likhet med vad som gäller inom andra sektorer.

Att vad som egentligen är ett socialpolitiskt mål fått den speciella utformningen av ett branschstöd har historiska skäl. Pris- och marknadsregleringarna utvecklades under 1930-talet när de generella socialpolitiska instrumenten ännu var tämligen utvecklade, samtidigt som lantbrukarna utgjorde en väsentligt större andel av befolkningen. I dag är läget annorlunda, och den naturliga konsekvensen är att hänföra eventuella socialpolitiska mål till det politikområde där de hör hemma och utveckla kostsamma marknadsingrepp. Liknande diskussioner förs inom Europeiska unionen, trots att flera av medlemsländerna befinner sig i ett läge som påminner om 1930-talets Sverige vad näringsstrukturen beträffar.<sup>40</sup>

### *Stabiliseringspolitik*

När marknadsregleringarna infördes på 1930-talet spelade stabiliseringspolitiska argument en viss roll. I dag torde offentliga ingrepp i livsmedelssektorn med detta argument knappast vara aktuella.

## Sammanfattning

De offentliga ingrepp i jordbrukssektorn som infördes under 1930-talet var socialpolitiskt motiverade men gavs näringspolitisk form, eftersom socialpolitiken var så outvecklad att det inte fanns någon möjlighet att hantera problemen inom den offentliga sektorns ram. Regleringarna bestod även sedan de ursprungliga motiven försvagats eller försvunnit. Med 1990 års livsmedelspolitiska reform utvecklades praktiskt taget alla interna regleringar. Inträdet i EU tvingade fram ett återinförande av regleringar som även på den europeiska scenen spelat ut sin roll. Bara i något av medlemsländerna i Medelhavsregionen har jordbrukssektorn fortfarande ett sådant omfång att näringens problem bara med svårighet kan hanteras inom den socialpolitiska sfär där de hör hemma. En reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken i enlighet med den expertrapport som presenterades av Finansdirektoratet 1994 framstår därför som angelägen.<sup>41</sup>

De motiv som i dag finns för offentliga ingrepp inom jordbrukssektorn är knutna till produktionen av kollektiva nyttigheter som vissa miljövärden och beredskap. Sådan produktion kan inte garanteras med generella prisstöd utan kräver selektiva åtgärder.

## 4.2 Välfärdspolitik

Välfärdspolitiken är inte helt lätt att avgränsa. I de flesta länder omfattar termen dock en gemensam kärna av hälso- och sjukvård, omsorg, utbildning och hushållstransfereringar. Därtill kan – beroende på ambitionsnivån – komma livsmedels- och bostadspolitik och andra liknande områden, där statliga åtaganden i varierande utsträckning motiveras med välfärdsrelaterade argument.

Typerna av ingrepp kan som på andra områden variera. Reglering i form av obligatorium, prissubventioner, kontanttransfereringar och direkt offentlig kontroll över produktionen är några av de vanligt förekommande.

Litteraturen om statens roll på välfärdsområdet är mycket omfattande.<sup>42</sup> Bland analyser som ligger nära den som tillämpas här kan näm-

nas Nicholas Barrs uppsats »Economic Theory and the Welfare State«,<sup>43</sup> eftersom detta är en av de grundligaste genomgångarna av välfärdspolitiken som gjorts från axiomatisk utgångspunkt. Barrs kategoriindelning skiljer sig något från den som tillämpas i denna bok, men ryms utan problem i denna.

### *Målen för välfärdspolitiken*

Eftersom det inte råder full enighet om hur välfärdspolitiken skall avgränsas, är det knappast förvånande att inte heller målen är klart formulerade. Vissa gemensamma inslag återfinns dock i de flesta industriländers måluppsättning. Det finns en ambition att *påverka levnadsnivån* på olika tidshorisonter. Inkomstomfördelning över livscykeln är nödvändig för att finansiera uppehållet under perioder då individen inte själv är arbetsför, dvs. i första hand barndomen och ålderdomen. Stöd till barnfamiljer och pensionärer är därför ett stående inslag. Skydd mot alltför stora inkomstbortfall är ett annat delmål, som dock ger utrymme för mycket stora skillnader i bedömning. Skydd mot fattigdom är ett tredje mål, och en skyddsnet liknande socialbidraget är också ett regelmässigt inslag i välfärdspolitiken.

En annan allmän ambition är att *begränsa skillnaderna i disponibel inkomst* mellan olika grupper i samhället. I första hand gäller det vertikal utjämning, dvs. överföring av materiella resurser från individer eller hushåll med hög inkomst till sådana med lägre. Huvudinstrumenten är skatte- och bidragspolitiken, men även subventioner till offentlig konsumtion kan utnyttjas. Horisontell utjämning avser utjämning mellan olika kategorier, familjer, åldersgrupper etc., och likabehandlingskravet innebär här att skillnader i förmåner endast skall baseras på relevanta faktorer, dvs. inte ras, religion eller annat ovidkommande.

En tredje allmän ambition, som gränsar till en restriktion, är att *befordra den sociala integrationen* och solidariteten i samhället. Praktiskt innebär det att förmånssystemen skall utformas så att de inte bidrar till stigmatisering av bidragsmottagarna eller i onödan skapar

gränser mellan nettobidragsgivare och nettobidragstagare.

*Effektivitetsrelaterade* mål är också att betrakta som restriktioner snarare än mål i egentlig mening. Effektivitet på den övergripande nivån innebär att rätt andel av de totala resurserna i samhället avsätts för välfärdsrelaterade ändamål. På en mellannivå föreligger motsvarande avvägningsproblem mellan välfärdspolitikens olika delområden. De administrativa kostnaderna bör hållas nere.

En annan typ av effektivitetsmål finns på mottagarsidan. Bidragssystem och subventioner påverkar medborgarnas beteende, och det är önskvärt att de negativa effekterna på *incitamenten* för arbete, sparande etc., blir så små som möjligt. *Risken för missbruk* måste hållas nere, dels för att begränsa läckaget till icke-avsedda bidragsmottagare och producenter av varor och tjänster, dels för att bevara systemens legitimitet i medborgarnas ögon.

### *Negativa externa effekter*

Negativa externa effekter är på det hela taget inte särskilt relevanta för den välfärdspolitiska diskussionen. Om individerna i ett samhälle har en altruistisk läggning, dvs. deras välfärd beror även på andras levnadsförhållanden, kan visserligen öppen fattigdom betraktas som en negativ extern effekt. Det är dock naturligare att formulera problemet positivt och se inkomstfördelningen som en kollektiv nyttinghet (se nedan).

### *Kollektiva nyttigheter*

Kollektiva nyttigheter är inte särskilt vanliga på välfärdspolitikens område. Huvudmålen för välfärdspolitiken – att garantera människan en viss inkomsttrygghet och tillförsäkra henne vissa grundläggande tjänster – är privata till sin natur. Utbildningsnivån i samhället är i viss utsträckning en kollektiv nyttinghet, men vi går inte närmare in på den diskussionen här. Den viktigaste kollektiva nyttingheten på välfärdsområdet är inkomstfördelningen, vilken diskuteras senare i detta avsnitt.

## *Lång tidshorisont*

Den långa tidshorisonten för vissa välfärdsrelaterade beslut är klart relevant för diskussionen om vad som bör vara offentliga angelägenheter. De transfereringar som krävs för att utjämna konsumtionsmöjligheterna över livscykeln kan svårigen åstadkommas på marknadsmässiga villkor. Att tjuugoåringar korrekt skall uppskatta sitt konsumtionsbehov efter pensionsåldern är generellt sett inte realistiskt. Med marknadsmässig diskontering får hursomhelst händelser på så stort avstånd i tiden ingen effekt på besluten. Att ekonomiska beslut hos en del av befolkningen dessutom präglas av kortsiktighet,<sup>44</sup> är ytterligare ett argument. Även om individerna skulle ha full kännedom om framtida inkomster och konsumtionsbehov skulle ett gratisåkarproblem föreligga, eftersom de som inte förbereder sig för pensionsåldern kan räkna med att ändå bli omhändertagna.

Sammanfattningsvis finns starka argument för ett offentligt engagemang i de individuella besluten om sparande i det långa livscykelperspektivet. Detta engagemang kan ges olika former. En obligatorisk miniminivå på det individuella sparandet löser det grundläggande problemet. Därutöver är det en lämplighetsfråga hur långt staten skall engagera sig i förvaltningen av fonder och andra praktiska arrangemang kring pensionssparandet.

Den långa tidshorisonten har välfärdspolitiska effekter också på producentsidan i ekonomin, åtminstone om man tillämpar en vid definition och inkluderar utbildningspolitiken i välfärdspolitiken. Den som är intresserad av högre utbildning efter gymnasiet måste i de flesta fall finansiera detta med lån. Privata långivare har problem att uppskatta risken med sådana lån, eftersom de – liksom för övrigt låntagaren själv – knappast kan bedöma vilka framtida anställningar låntagaren kan få, vilken lön som följer med anställningen osv. Det finns för långgivaren därutöver en svårighet att uppskatta låntagarens kommande arbetsutbud, men det är ett informationsproblem snarare än något som hänger samman med den långa tidshorisonten.

Lösningen i detta sammanhang är att staten på något sätt garanterar lånemöjligheten. Detta kan ske antingen genom direkt engagemang

som långgivare (CSN) eller genom att staten ställer upp med garantier. Även detta är en lämplighetsfråga, och en privatisering av CSN:s lånestock har diskuterats.

### *Informationsproblem*

Informationsproblem är viktiga principiella argument för statliga engagemang inom välfärdspolitiken. Barr<sup>45</sup> menar att de klassiska marknadsmisslyckandena ger argument bara för en ganska »tunn« välfärdsstat och att det är problemen med otillräcklig och asymmetrisk information som är de starkaste. De förekommer både på tjänstesidan och inom transfereringsområdet.

För vissa av de tjänster som i dag handhas av den offentliga sektorn, till exempel barn- och äldreomsorg och utbildning, är mottagaren av tjänsten väl skickad att bedöma om den uppfyller rimliga kvalitetskrav. För hälso- och sjukvården är situationen annorlunda; här är producenten (läkaren eller sjukhuset) väsentligt bättre informerad än konsumenten om vad som krävs i en given situation. Om detta skall ses som ett avgörande argument för offentligt huvudmannskap eller ej är en öppen fråga. Informationsasymmetrier mellan producent och konsument förekommer på många områden som i dag är helt eller i huvudsak marknadsstyrda, till exempel advokattjänster och kvalificerade hantverkssysslor. Kvalitetssäkringen sker här genom olika former av legitimering och generell konsumentlagstiftning. Även hälso- och sjukvården arbetar till en del på den privata marknadens villkor; ett av våra vanligaste »läkemedel«, glasögon, är osubventionerat.

På transfereringsområdet framstår informationsproblemen som mer centrala. De budgetmässigt tyngsta delarna av välfärdspolitiken rör försäkringar av olika slag, och det är välkänt att försäkringsområdet har ett antal klassiska problem att lösa. Ett sådant är negativt urval (*adverse selection*), som hänger samman med att olika individer har olika riskbild. En försäkringsgivare kan vara intresserad av att anpassa försäkringsvillkoren till dessa riskbilder men har inte alltid den information som krävs. Försäkringsavgiften blir då baserad på ett genom-

snitt över försäkringstagarna, vilket kan ge så höga avgifter att försäkringen blir oattraktiv för grupper med låg risk. Om dessa väljer att avstå, måste premien höjas, vilket kan leda till ytterligare avgång. I värsta fall kan marknaden för försäkringen i fråga helt försvinna.

Problemet med negativt urval finns på alla områden, även dem som för närvarande sköts på helt marknadsmässiga villkor. Exempelvis är olika bostadsområden mer eller mindre inbrottsdrabbade, vilket också möts med differentierade premier utan att det leder till problem med efterfrågan. Den inbyggda subvention som ligger i att vissa försäkringstagare inte fullt ut betalar den premie som motsvarar deras faktiska risknivå behöver inte vara större än att den accepteras av andra försäkringstagare. Det rör sig alltså om ett principiellt problem som måste undersökas för varje enskilt försäkringsområde. För de fall då ett offentligt ingripande anses nödvändigt kan det räcka med ett enkelt obligatorium.

Ett annat klassiskt försäkringsproblem beror på att försäkringstagarens beteende kan påverkas av att ett försäkringsarrangemang kommer till stånd, så kallad moralisk risk (*moral hazard*). Eftersom skadan reduceras eller elimineras genom försäkringen, finns en risk att den försäkrade medvetet eller omedvetet blir mer riskbenägen eller slarvar med förebyggande åtgärder, utan att försäkringsgivaren har möjlighet att helt uttröna i vilken utsträckning detta sker. Även detta problem finns på privata marknader och möts där med självrisker. Konstruktionen kan variera; den försäkrade kan bära alla risker upp till ett visst belopp eller en viss andel av risken. Genom att den försäkrade på detta sätt tvingas ta en del av risken reduceras problemet, dock utan att elimineras helt. Vad som försvårar dimensioneringen av självrisken är att det inte alltid går att avgöra hur stort inflytande den försäkrade har över sin riskbild. Inte heller kan man förutsäga precis vilken nivå på självrisken som krävs för att åstadkomma en »korrekt« grad av försiktighet hos den försäkrade. Man får därför söka sig fram till en rimlig nivå. Även på detta område kommer det normalt att kvarstå en viss subventionering av vissa försäkringstagare.

Om problemet moralisk risk skall anses vara så allvarligt att det

motiverar ett offentligt huvudmannaskap är alltså också det en bedömningsfråga. Även staten tillgriper självrisk i form av karensdagar inom sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring. Det förtjänar att påpekas att även staten på vissa områden bör bära en viss »självrisk«. Eftersom ett lands regering genom den ekonomiska politiken påverkar risken för arbetslöshet, är det motiverat att staten delar det ekonomiska ansvaret med den försäkrade och de fackliga organisationerna. Avvägningen mellan dessa parter andelar är dock en öppen fråga.

En tredje kategori informationsproblem förekommer på sådana områden där osäkerheten är stor utan att vara asymmetrisk. Osäkerheten rörande inflationsnivån ett eller par decennier framåt är stor för alla bedömare, samtidigt som den är av betydelse för utformningen av en pensionsförsäkring. Att staten tar över ansvaret eliminerar naturligtvis inte denna osäkerhet, men risken sprids över ett större kollektiv, och den finansiella stabiliteten ökar därmed. Privata försäkringsgivare åstadkommer motsvarande genom återförsäkring.

Osäkerheten kan också vara sådan att en traditionell statistisk behandling av det slag som försäkringsmarknaden förutsätter inte låter sig göras. Arbetslöshet är ett exempel på en händelse som är svår att beskriva med en någorlunda stabil statistisk fördelning.

Listan på informationsrelaterade problem på försäkringsmarknaderna är därmed inte uttömd. Men liksom i det föregående är det väsentligt att understryka att problemens art och storlek varierar med försäkringsområdet. Sjukförsäkringens problem ser annorlunda ut än arbetsskadeförsäkringens, som i sin tur skiljer sig från arbetslöshetsförsäkringens. Frågan om vad som är lämpligt huvudmannaskap och bästa organisationsform kräver en konkret analys av riskbilden i det enskilda fallet. Arbetsskadeförsäkring är ett exempel på försäkring som med fördel kan hanteras genom ett obligatorium för alla arbetsgivare och privata producenter. Det är också den lösning som valts i Norge.

### *Autonomiproblem*

Förlust av den personliga autonomin kan vara aktuell som argument för välfärdspolitiskt motiverade offentliga ingripanden i vissa fall. Lag om tvångsvård av missbrukare är ett exempel. Omhändertagande av barn är ett annat exempel på en åtgärd som kan bli aktuell i situationer där föräldern eller föräldrarna bedöms ha förlorat sin förmåga att på ett omdömesgillt sätt ta hand om barnen.

Autonomirelaterade offentliga ingrepp måste naturligtvis omges med mycket starka restriktioner, eftersom idén om den autonoma medborgaren är en hörnsten i demokratin.

### *Marknads- och konkurrensproblem*

»Klassiska« marknadsproblem som naturliga monopol eller andra liknande problem med att få marknader att fungera förefaller inte särskilt akuta på välfärdsområdet. Åtskilliga vård- och omsorgstjänster lämpar sig väl för småföretagande och produceras på sådant sätt redan i dag inom ramen för ett offentligt huvudmannaskap. Inom vissa områden med uttalade stordriftsfördelar, som sjukvården, skulle sannolikt utkristallisera sig en grupp större producenter om större utrymme gavs för privat produktion, men problemen skulle knappast vara mer uttalade här än inom andra, i dag helt privata sektorer.

Några marknader kan ha svårt att uppnå jämvikt mellan utbud och efterfrågan. Arbetsmarknaden nämns ibland som en sådan. Att det även i ett jämviktsläge existerar en friktionsarbetslöshet är klart och beror på att det tar tid för en arbetslös att finna ett nytt arbete. Det kan också råda bristande överensstämmelse mellan de arbetsökandes kompetens och vad som efterfrågas, och i det fallet blir utbildningsinsatser nödvändiga. Om det därutöver finns särskilda förhållanden på arbetsmarknaden som motiverar ett statligt engagemang i arbetslöshetsförsäkringen är en öppen fråga. De ovannämnda argumenten baserade på osäkerhetens karaktär på arbetsmarknaden är i alla händelser starka motiv för någon form av offentligt åtagande.

## Fördelningsspolitik

Målet att påverka inkomstfördelningen är av allt att döma det som spelat störst roll för välfärdspolitikens utformning i de utvecklade industriländerna. Vissa inslag, till exempel socialbidraget, har en uppenbart inkomstpåverkande effekt. I andra fall påverkas hushållens disponibla inkomst indirekt, till exempel genom att offentliga tjänster erbjuds kostnadsfritt eller starkt subventionerat, samtidigt som skatten tas ut i proportion till inkomsten. Som exemplet visar påverkas inkomstfördelningen på olika sätt – genom utformning av bidragsförmåner, skatteskalor, subventionsgraden hos offentliga tjänster osv.

För att man skall få en uppfattning om den offentliga *tjänsteproduktionens* effekter på inkomstfördelningen krävs dels att man värderar tjänsterna på hushållsnivå, dels att man beaktar finansieringen via skatter och i förekommande fall avgifter. Man måste dessutom avgöra om det är möjligheten att konsumera en viss tjänst eller det faktiska utnyttjandet som skall ligga till grund för uppskattningen.

I värderingen av tjänsterna har man i huvudsak två alternativ att tillgå. Antingen värderas tjänsterna efter kostnaden för att producera dem, eller också försöker man uppskatta hur mycket de olika hushållen vore beredda att betala för dem. I det förra fallet kommer alla hushåll att få samma subvention, och konsumtionen får en utjämnande effekt. I det senare kommer värderingen att bero på hushållsinkomsten, och den utjämnande effekten blir mindre eller försvinner helt. Valet mellan de båda alternativen är inte på något sätt självklart; argument finns både för och emot båda. Det är naturligtvis ett problem för den fördelningsspolitiska diskussionen att svaret i så hög utsträckning beror på ett metodologiskt val som träffas närmast på filosofiska grunder.

Transfereringssystemens effekter på inkomstfördelningen kan i förstone te sig tekniskt enklare. Det normala förfarings sättet är att man jämför hushållens eller individernas inkomst före skatt och transfereringar med den som råder efter skatt och transfereringar. Även här måste man avgöra om det är regelverket eller det faktiska utnyttjandet som skall gälla som bas för kalkylen. Inte alla bidrag betalas som barnbidraget ut med automatik, vilket påverkar den faktiska fördelningen.

Utnyttjandet av sjukförsäkringen varierar exempelvis systematiskt med inkomsten. Kvinnor lever i genomsnitt längre än män, vilket gör att pensionssystemet med lika regler för båda könen blir gynnsammare för kvinnorna. Exempelen är många.

Viktigt för resultatet är också att individernas handlande påverkas av transfereringssystemens existens – sparandet blir annorlunda, liksom arbetsutbudet och andra ekonomiskt viktiga variabler. För att få en rättvisande bild av de offentliga systemens effekter bör man alltså försöka uppskatta hur hushållen hade agerat om systemen inte hade funnits, vilket är ett analytiskt komplicerat problem.

Skatteskalorna påverkar som nämnts också fördelningen av den disponibla inkomsten. Det innebär att en analys av fördelningspolitiken också måste inkludera skattesystemet och inte kan begränsas till budgetens utgiftssida. Även på skattesidan måste man välja om det är regelverket eller den faktiskt betalda skatten som skall vara avgörande, när hushållens olika lån och avdragsmöjligheter beaktas.

För att få en uppfattning om den faktiska omfördelningseffekten av de välfärdspolitiskt motiverade ingreppen på olika hushållskategorier krävs alltså en totalbild av både skatter och förmåner, vilket är en mycket arbetskrävande uppgift.<sup>46</sup>

### *Stabiliseringspolitik*

Stabiliseringspolitiska motiv ligger bakom flera av transfereringssystemen. I första hand gäller det arbetslöshetsförsäkringen, men under 1990-talets djupa ekonomiska kris ökade även utbetalningarna av socialbidrag. I någon mån sammanfaller de stabiliseringspolitiska motiven med det fördelningspolitiska, eftersom risken för arbetslöshet varierar med inkomsten.

Under 1980- och 1990-talens offentliga finansiella kriser har det rests invändningar mot de klassiska stabiliseringspolitiska argumenten för offentliga ingrepp. I vissa länder har den statliga skuldsättningen ökat mycket snabbt och finanspolitiken har hävdats minska snarare än öka stabiliteten.<sup>47</sup> Detta är inget avgörande argument mot ett offentligt sta-

biliseringspolitiskt åtagande men bör hållas i åtanke när man ser till den offentliga sektorns storlek och konjunkturkänslighet som helhet.

### *Sammanfattande bedömning*

Ser man till välfärdspolitiken som helhet är de fördelnings- och stabiliseringspolitiska motiven för offentliga åtaganden i praktiken de viktigaste. Barrs argument att informationsproblemen är de avgörande kan ifrågasättas, eftersom motsvarande problem finns på de försäkringsområden som i dag hanteras på privata marknader. Det krävs en konkret analys av riskerna på varje område för att avgöra var problemen är sådana att staten måste ta på sig en roll. Det krävs därutöver en analys av vilken form ett ingripande lämpligen bör ta. I många fall räcker ett enkelt obligatorium, som i fallet trafikförsäkringen, för att lösa problemet.

### **4.3 Kulturpolitik**

Kulturpolitiken är ett område där det offentliga engagemanget av tradition varit tämligen starkt, både på lokal och nationell nivå. Jämsides med de offentligt stödda kulturaktiviteterna finns en marknad för kultur utan subventioner. Den relativa betydelsen av dessa båda sfärer beror naturligtvis på hur man avgränsar kulturbegreppet. En analys efter samma mönster som den här presenterade har tidigare gjorts av Muren m.fl.<sup>48</sup>

### *Målen för kulturpolitiken*

De nu gällande målen för kulturpolitiken bereddes av den kulturpolitiska utredningen och togs av 1996/97 års riksmöte på basis av regeringens proposition 1996/97:3 *Kulturpolitik*. Målen skall enligt propositionen vara att:

- värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för att använda den,

- verka för allas möjlighet till kulturupplevelser och eget skapande,
- motverka kommersialismens negativa verkningar och främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet,
- bevara och bruka kulturarvet,
- främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet.

I förhållande till den tidigare gällande listan från 1974 är målen färre. Delvis beror det på redaktionella ändringar som innebär att vissa mål förts samman. Några skillnader finns dock. »Eftersatta grupper« var i den tidigare måluppsättningen prioriterade men förekommer nu bara underförstått (»allas möjlighet till kulturupplevelser«). Decentralisering har också utgått som särskilt mål. På flera punkter är formuleringarna ganska defensiva och insatsinriktade snarare än resultatnriktade (»verka för«, »motverka«).

### *Negativa externa effekter*

Negativa externa effekter förefaller inte relevanta för kulturområdet. Formuleringen »kommersialismens negativa verkningar« skulle kunna fogas in i en sådan ram, men det är naturligare att ta fasta på den positiva delen av det målet och se mångfald, förnyelse och kvalitet som det som skall befordras.

### *Kollektiva nyttigheter*

Existensen av kollektiva nyttigheter spelar stor roll för argumenten kring offentlig åtaganden på kulturområdet. Teaterföreställningar eller museer representerar inga kollektiva nyttigheter, eftersom det inte finns några problem med att utestänga någon från nyttigheten i fråga. Ser man bara till den enskilda nyttan med att bevista teaterföreställningen eller att besöka museet, bör alltså besökarna bära hela kostnaden. Det kan leda till att efterfrågan blir för liten för att verksamheten skall kunna fortgå, men det innebär i så fall bara att efterfrå-

gan inte räcker för att försvara en fortsatt verksamhet. Det finns många verksamheter i samhället som inte blir av, av just denna anledning.

När man talar om kollektiva nyttigheter på kulturområdet handlar det alltså om abstrakta nyttigheter knutna till konkreta företeelser som institutioner och evenemang. De brukar sorteras i två kategorier: optionsvärden och existensvärden. Med *optionsvärde* avses möjligheten att någon gång i framtiden dra nytta av tjänsten i fråga. Det är alltså i egentlig mening ingen kollektiv nytting utan en privat framtida konsumtionsmöjlighet. Den kan möjligen bli relevant i ett långsiktsperspektiv (se nedan under »Lång tidshorisont«).

Med *existensvärde* avses däremot en genuint kollektiv tillgång, nämligen att det finns en möjlighet att utnyttja resursen oavsett om man utnyttjar denna möjlighet eller ej. Det är närmast detta som motsvaras av begreppen teatertradition, operatradition etc. Man kan ha intresse av att landet har en nationell operascen utan att man själv för den skull besöker den. Resonemanget är korrekt, men även om enighet råder om att ett existensvärde finns kvarstår ett problem, nämligen att avgöra hur stort intresset (betalningsviljan) för detta existensvärde faktiskt är. Det är rätt sannolikt att betalningsviljan även för existensvärdet är högst bland dem som också nyttjar tjänsten i fråga, vilket i så fall talar för en knytning av finansieringen av den kollektiva nyttigheten till motsvarande privata enligt Lindahls taxeringsprincip. Nu följs Lindahl-taxeringens princip inte på andra områden, varför det vore inkonsistent att kräva det just på detta område.

### *Lång tidshorisont*

Bevarandet av en viss kulturtradition motiveras ibland med att nyttan går utöver vad enskilda individer i ett kortare tidsperspektiv förmår uppskatta. Har man förlorat en viss tradition kan det vara svårt att återuppväcka den. Omöjligt är det dock inte, eftersom vissa länder ibland har skapat en ny tradition inom film, konstmusik osv.

Bevarandet av det materiella kulturarvet – byggnader, stadsplaner etc. – faller inom samma kategori. Här finns det mer fog för att tala om

irreversibilitet; vissa skador kan vara mycket kostsamma eller omöjliga att reparera. Men också på detta område krävs naturligtvis en prioritering, eftersom antalet potentiellt intressanta objekt är mycket stort.

### *Informationsproblem*

Intresse för kultur förutsätter kunskap, och mycket av resonemangen i de kulturpolitiska dokumenten berör förutsättningarna för att alla skall exponeras för kultur av hög kvalitet, både under uppväxtåren och i vuxenlivet. Detta stämplas ibland som paternalism, dvs. att någon bestämmer vad som är kvalitet och tvingar medborgarna att bidra till finansieringen över skattsedeln. Det är dock inte nödvändigt att se det på detta sätt. Även fullt rationella medborgare kan mot bakgrund av att vi alla har begränsad information välja att exponera sig själva för kulturyttringar av olika slag som de inte skulle söka upp av egen kraft. Detta är en variant av handlingen att binda sig själv vid masten<sup>49</sup> i syfte att garantera en rationalitet på högre nivå än man tror sig kunna vidmakthålla i det dagliga beslutsfattandet.

Under denna rubrik kan man sortera in åtgärder för »att verka för allas möjligheter till kulturupplevelser«, »främja kulturell mångfald« och »främja möten mellan olika kulturer inom landet«. Samtidigt är det naturligtvis nödvändigt att den förda politiken faktiskt återspeglar denna önskan att hjälpa nya grupper att hitta till kvalitetskulturen och garantera en pluralism i utbudet. Det finns en risk att formuleringar av detta slag tjänar som förevändning för statliga insatser i allmänhet, medan åtgärder som fyller syftet i fråga får en undanskymd plats i kulturbudgeten.

### *Autonomiproblem*

Autonomiproblem är inte relevanta för kulturpolitikens utformning.

### *Marknads- och konkurrensfrågor*

Koncentrationstendenser inom massmedieområdet har varit aktuella under lång tid och ligger bakom exempelvis presstödet. Medieindustrin uppvisar i många avseenden storskalefördelar i produktionen och har alltså en inbyggd tendens till koncentration. Vad som är bästa sättet att möta denna tendens – allmänna konkurrensvårdande åtgärder eller selektiva instrument som presstödet – måste avgöras i det enskilda fallet.

### *Fördelningsspolitik*

Fördelningsspolitiska argument av generell natur är knappast relevanta för kulturpolitiken. Den »interna« fördelningsspolitiska aspekten har behandlats ovan under »Informationsproblem«. Empiriska undersökningar av det faktiska utnyttjandet av olika subventionerade verksamheter bekräftar att fördelningseffekten snarast är regressiv, dvs. innebär en transferering till förmån för högutbildade och individer med höga inkomster.<sup>50</sup> Effekten är dock inte särskilt stark, eftersom kulturbudgeten är ganska liten i relation till de offentliga utgifterna som helhet.

### *Stabiliseringspolitik*

Stabiliseringspolitiska överväganden har föga relevans för kulturpolitiken, även om det i praktiken har varit så att värden av landets kulturminnesmärken intensifieras när byggnadsindustrin har lågkonjunktur.

### *Sammanfattning*

Det argument som framstår som starkast i en diskussion om nischen för offentliga åtaganden på kulturområdet är informationsrelaterade problem – att garantera mångfald, att intressera nya grupper för kvalitetskultur och liknande. Långsiktaspekten har viss relevans, medan kollektivvaruaspekten framstår som något överutnyttjad i debatten.

#### 4.4 Avslutande kommentar

Genomgången av de tre politikområdena visar hur flexibelt analysinstrumentet är. Argumenten för och emot offentliga åtaganden på vitt skilda områden som jordbrukspolitik, välfärdspolitik och kulturpolitik kan grovsorteras som en förberedelse för en fördjupad analys. Det är viktigt att understryka att genomgången bara är ett första steg mot en grundligare diskussion, vars inriktning naturligtvis måste påverkas av det övergripande syftet med analysen.

Om avsikten är att analysera det offentliga roll på ett visst område, måste analysen kompletteras med kvantitativa uppskattningar av olika slag. Det räcker inte med att konstatera att det finns ett principiellt underlag för ett åtagande; man måste också försöka få en uppfattning om hur stor efterfrågan faktiskt är. I vissa situationer kan det bli aktuellt med experimentella undersökningar av betalningsviljan. Det är då väsentligt att ta hänsyn till de metodproblem som föreligger; om de som lämnar underlag för bedömningen inte konfronteras med någon budgetrestriktion, är risken stor att efterfrågan överskattas.

Men inte bara den totala efterfrågan eller betalningsviljan är intressant; dess profil är också av stor betydelse för slutsatsen om ett offentligt åtagande är motiverat eller inte. En kollektiv nytta kan vara mer eller mindre kollektiv. Vissa nyttigheters efterfrågan är koncentrerad till en mindre del av befolkningsunderlaget, medan andras är mer spridd. I det förra fallet har intressenterna i verksamheten lättare att själva lösa koordinationsproblemen och få till stånd en produktion utan att det offentliga griper in. Det är naturligtvis en lösning som är att föredra, eftersom kostnaderna för produktion och administration då drabbar dem som är de huvudsakliga intressenterna, i enlighet med Lindahls princip för taxering.

Om avsikten med analysen i stället är att ge underlag för diskussionen om ansvarsfördelningen mellan olika nivåer inom offentliga sektorn – kommun, landsting eller stat, eventuellt en överstatlig instans som EU – handlar det också i viss mån om efterfrågans fördelning. I detta fall gäller det dock snarare hur efterfrågan är lokaliserad i rummet. En intressant natur- eller kulturmiljö i närheten av en tätort som

används i det rörliga friluftslivet är i första hand en kommunal angelägenhet, om den inte kan underhållas på basis av privata intressenter som boende i området eller en hembygdsförening. Om den är mer unik till sin karaktär, till exempel hyser sällsynta växt- eller djurarter, kan den vara ett intresse för landstinget eller eventuellt ett riksintresse.

När analysen syftar till utvärdering av politiken, måste den relateras till de mål som fastställts i riksdag eller annan folkvald församling. I en första fas får de formulerade målen anpassas till begreppsapparaten – vilka mål har anknytning till kollektiva nyttigheter, vilka till informationsproblem och så vidare – varefter den faktiskt förda politikens effektivitet får analyseras med avseende på dessa mål. Är målet att fylla ett informationsgap och locka nya grupper till kulturen, är det antalet nya besökare som skall uppskattas. Om syftet har varit omfördelande, är det den omfördelande effekten som skall utvärderas och ingenting annat. Eventuellt kan analysen också ge anledning att omformulera vissa mål eller ersätta dem med nya.

## NOTER

1. Tarschys (1985, 1987), OECD (1987), Brunsson (1988).
2. Kommittéhandboken, Ds 1992: 99, s. 50.
3. Se till exempel Musgrave och Musgrave (1989).
4. Så till exempel FN:s *Classification of Functions of Government* (COFOG).
5. Det är utgångspunkten för exempelvis Musgrave och Musgrave (1989) och för en av ESO utgiven kartläggning av de svenska statsbidragen (1992).
6. Detta noterades av Samuelson redan 1948 (Samuelson 1948).
7. Se Cowen (red.) (1988).
8. Se Bernheim (1989) med vidare referenser.
9. Akerlof (1991).
10. Se exempelvis Barro (1989).
11. Bernheim (1989).
12. Olsson och Schubert (1991).
13. Thurow (1971).
14. Friedman (1962), s. 191 (orig. kurs.).
15. Arts (1978).
16. Se diskussionen i Molander (1997).
17. Hussenius och Selén (1994).
18. Se RRV (1986 a) för en diskussion.
19. SOU 1983:34, RRV (1986 b).
20. Sjöberg och Ögander (1994).
21. För en utförligare diskussion, se Molander (1999).
22. SOU 1995:104.
23. Se RRV (1984) för exempel.
24. För några exempel, se Pyddoke (1983).
25. Molander (1992, 1994).
26. Brubaker (1975).
27. Goldin (1977).
28. Coase (1974).
29. Smith (1988), Barbier m.fl. (1990).
30. Clark (1973).
31. Se vidare Ds 1989:63.
32. Lindahl (1919)
33. Bohm (1971), Vickrey (1961), Tideman och Tullock (1976), m.fl.
34. Feldman (1980).
35. Kahneman och Knetsch (1991); se vidare diskussionen i Molander (1999).
36. Borcharding m.fl. (1982).
37. Ds 1989:63.
38. Molander (1988).
39. SOU 1992:99.
40. Se diskussionen i *European Economy* (1994).
41. Ibid.
42. Se referenser i Molander (1999).
43. Barr (1992).
44. Bernheim (1989) med vidare referenser.
45. Barr (1992), s. 749.
46. Molander (1999), framför allt kap. 4.
47. SEPR (1996).
48. Muren m.fl. (1994).
49. Elster (1979).
50. Muren m.fl. (1994).

## ORDLISTA

*altruism* – Altruistiska handlingar är sådana som inte i första hand syftar till att tillgodose det egna intresset.

*externa effekter* – Externa effekter av en viss verksamhet är sådana som påverkar andra än dem som är direkt involverade i verksamheten och som de sistnämnda inte tar vederbörlig hänsyn till.

*icke-rivaliserande* – Icke-rivaliserande konsumtion föreligger när en individs konsumtion inte påverkar andras möjligheter till konsumtion av nyttigheten i fråga.

*kapitalintensitet* – kapitalkostnadernas andel av de totala kostnaderna för produktionen. Andra poster är kostnader för arbetskraft och insatsvaror.

*kollektiv nytta* – en nytta för vilken konsumtionen är icke-rivaliserande och öppen (se dessa ord).

*marknadsmislyckande* – en situation där individuellt rationellt handlande inte leder till effektiva resultat. Om marknadsmislyckande föreligger, finns i princip en möjlighet att genom centrala ingrepp öka välfärden.

*Pareto-effektiv* – Ett samhällstillstånd är Pareto-effektivt om välfärden inte kan ökas för någon utan att den minskar för någon annan.

*öppen* – En nytta kallas (i denna skrift) öppen (eng. non-excludable) om det är svårt eller omöjligt att utestänga någon från konsumtion, oberoende om vederbörande har bidragit till finansieringen eller ej.

## REFERENSER

- Akerlof, G. (1991), »Procrastination and obedience«, *American Economic Review* 81:2, 1–19.
- Arts, W. (1978), »Wrijwillige vermindering van inkomengelijkheid: De productie van een collectief goed«, *Mens en Maatschappij* 53, 65–82.
- Barbier, E.B. m.fl. (1990), *Elephants, economics and ivory*. Earthscan, London.
- Barr, N. (1992): »Economic theory and the welfare state«. *Journal of Economic Literature*, vol. xxx, 741–803.
- Barro, R.J. (1989), »The Ricardian approach to budget deficits«, *Journal of Economic Perspectives* 3:2, 37–54.
- Bator, F.M. (1958), »The anatomy of market failure«, *Quarterly Journal of Economics* 72, 351–379.
- Bernheim, B.D. (1989), »A neoclassical perspective on budget deficits«, *Journal of Economic Perspectives* 3:2, 55–72.
- Bohm, P. (1971), »An approach to the problem of estimating the demand for public goods«, *Swedish Journal of Economics* 73, 55–66.
- Borcherding, T. m.fl. (1982): »Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries«, *Zeitschrift für Nationalökonomie* 1991, suppl. 2.
- Brubaker, E.R. (1975), »Free ride, free revelation, or golden rule«, *Journal of Law and Economics* 18, 147–161.
- Brunsson, K. (1988), *Hur stor blev tvåprocentaren?* Rapport till ESO, Ds 1988:34.
- Clark, C. (1973), »The economics of overexploitation«, *Science* 181, 631–634.
- Coase, R.H. (1974), »The lighthouse in economics«, *Journal of Law and Economics* 17, 357–376.
- Cowen, T. (red.) (1988), *The theory of market failure. A critical examination*. George Mason University Press, Fairfax.

- Dahlman, C. J. (1979), »The problem of externality«, *Journal of Law and Economics* 22, 141–162.
- Ds 1989:63, *En ny livsmedelspolitik*.
- Ds 1992:99, *Kommittéhandboken*.
- Eisner, R. (1987), »Budget deficits: Rhetoric and reality«, *Journal of Economic Perspectives* 3:2, 73–93.
- Elster, J. (1979): *Ulysses and the sirens*. Cambridge University Press, Cambridge.
- European Economy* (1994), *EC agricultural policy for 21st century*. Specialutgåva av *European Economy*. EU-kommissionen, Bryssel.
- Feldman, A.M. (1980), *Welfare economics and social choice theory*. Nijhoff, Boston.
- Friedman, M. (1962): *Capitalism and freedom*. University of Chicago Press, Chicago.
- Goldin, K.D. (1977), »Equal access vs. selective access: ...«, *Public Choice* 29, 53–71.
- Hansson, I. (1984), »Marginal cost of public funds for different tax instruments and government expenditures«, *Scandinavian Journal of Economics* 86 (2), 115–130.
- Husenius, J., Selén, J. (1994): *Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell*. Rapport till ESO, Ds 1994:135.
- Kahneman, D., Knetsch, J.L. (1991), »Valuing public goods: The purchase of moral satisfaction«, *Journal of Environmental Economics and Management* 22, 57–70.
- Lindahl, E. (1919): *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*. Eng. övers. »Just taxation – a positive solution«, i Musgrave, R.A., Peacock, A.T. (1958): *Classics in the theory of public finance*. Macmillan, London.
- Lindström, E. (1992), *Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter*. Rapport till ESO, Ds 1992:46.
- Molander, P. (1988), *Säkerhetspolitiska aspekter på livsmedelsförsäljningen*. FOA-rapport. C 10311 – 1.2.
- (1992), »The prevalence of free riding«, *Journal of Conflict Resolution* 36:4, 756–771.
  - (1993), »Swedish agricultural reform – background, principles, and problems of transition«. Bakgrundspapper till *European Economy* (1994).
  - (1994): *Akvedukten vid Zaghouan*. Atlantis, Stockholm.

- (1997), »Inkomstfördelningen är en kollektiv nytthet«, *Skatter & Välfärd*.
- (1999): *En effektivare välfärdspolitik*. SNS Förlag, Stockholm.
- Muren, A. m.fl. (1994): *Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet*. Rapport till ESO, Ds 1994:16.
- Musgrave, R.B., Musgrave, P.B. (1989), *Public finance in theory and practice*. (5:e utg.) McGrawHill, New York.
- OECD (1987), *The control and management of public expenditure*. Paris.
- Olsson, H., Schubert, G. (1991), *Det framtida pensionssystemet – två alternativ*. Rapport till ESO, Ds 1991:27.
- Persson, M. (1993), *Distortive taxation can increase welfare – if relative consumption matters*. Sem. p. no. 543, Inst. for Int. Econ. Studies, Univ. of Stockholm.
- Pyddoke, R. (1983), *Driver subventioner upp kostnader?* Rapport till ESO, DsFi 1983:19.
- RRV (1984), *Varför blev det dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer*. RRV dnr 1983:334.
- RRV (1986 a), *Offentlig styrning – en fråga om alternativ?*
- RRV (1986 b), *Att utvärdera statlig styrning*.
- Samuelson, P. (1948): *Economics*. McGraw-Hill, New York.
- Schwarz, B. (1991), *Marginal effekter och tröske effekter. Barnfamiljerna och barnomsorgen*. Rapport till ESO, Ds 1991:66.
- Sjöberg, L., Ogander, T. (1994), *Att rädda liv – Kostnader och effekter*. Rapport till ESO, Ds 1994:14.
- Smith, R.J. (1988), »Private solutions to conservation problems«, i Cowen (red.) (1988).
- SOU 1983:34, *Information som styrmedel*.
- SOU 1992:99, *Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen*.
- Swedish Economic Policy Review* (1996:1). Temanummer om finanspolitik och offentlig skuldsättning.
- Tarschys, D. (1985), »Curbing public expenditure: Current trends«, *Journal of Public Policy* 5:1, 23–67.
- (1987), »From expansion to restraint: Recent developments in budgeting«, i *The relevance of public finance for policy-making*. Proc. 41st congress IIPF, Madrid 1985, 307–320. Wayne State University Press. Detroit.

