

SOU 1981:40

# Pris- reglering *mot*

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library  
of Sweden

**Slutbetänkande av prisregleringskommittén**

**Slutbetänkande av prisregleringskommittén**

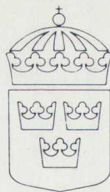
SOU 1981:40

**Pris-  
reglering  
*mot  
inflation?***

Slutbetänkande av prisregleringskommittén







Statens offentliga utredningar

1981:40

Handelsdepartementet

# Prisreglering mot inflation?



437077

Slutbetänkande av prisregleringskommittén

Stockholm 1981



Omslag Johan Hillbom  
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06184-8  
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1981



Till Statsrådet och chefen för  
handelsdepartementet

Den 24 juli 1975 bemyndigade regeringen chefen för handelsdepartementet att tillkalla en sakkunnig för utvärdering av prispolitiken. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 22 augusti 1975 såsom sakkunnig dåvarande planeringschefen Carl Johan Åberg.

Den 15 december 1976 bemyndigade regeringen - med ändring av bemyndigandet den 24 juli 1975 - chefen för handelsdepartementet att tillkalla en kommitté med högst fyra ledamöter för utvärdering av prispolitiken. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 20 januari 1977 såsom ledamöter landshövdingen Mats Lemne, professor Erik Dahmén, budgetchefen Bengt A.W. Johansson och fil.dr. Nils Lundgren. Departementschefen förordnade Lemne att vara kommitténs ordförande. Åberg entledigades på egen begäran fr.o.m. den 20 januari 1977. Från och med den 24 mars 1980 entledigades Lemne på egen begäran från sitt uppdrag och förordnades regeringsrådet Lars Jonson till ordförande i kommittén.

Kommittén har antagit namnet prisregleringskommittén.

Till sakkunniga i kommittén förordnades fr.o.m. den 20 januari 1977 nuvarande revisorn Allan Nilsson, fr.o.m. den 31 januari 1977 ekon.lic. Bertil Lindström, fr.o.m. den 20 april 1977 Ph.D. Lars Jonung, fr.o.m. den 1 juli 1978 departementsrådet



Mikael Ankers och fr.o.m. den 1 november 1978 byråchefen Stig André.

Till experter förordnades fr.o.m. den 22 augusti 1975 nuvarande direktören Per Borg och nuvarande avdelningschefen Åke Hallman, fr.o.m. den 23 december 1975 nuvarande stadsdirektören Ulf Dahlsten, fr.o.m. den 12 april 1976 hovrättsassessorn Staffan Sandström, för tiden fr.o.m. den 17 januari t.o.m. den 30 april 1977 förste byråsekreteraren Roland Nordlund, fr.o.m. den 24 januari 1977 nuvarande departementsrådet Jan Herin och fr.o.m. den 20 april 1977 civilekonomen Torbjörn Hallström. Borg entledigades fr.o.m. den 1 juli 1978, Hallström fr.o.m. den 1 maj 1978 och Dahlsten fr.o.m. den 1 mars 1980.

Till sekreterare förordnades den 22 augusti 1975 civilekonomen Torbjörn Hallström. Fr.o.m. den 20 april 1977 entledigades Hallström - i samband med att han förordnades till expert - och förordnades avdelningsdirektören Lennart Göranson till sekreterare. Till biträdande sekreterare förordnades den 15 januari 1976 nuvarande amanuensen Ingrid Ekman, fr.o.m. den 5 februari 1976 nuvarande byråchefen Erik Herland och fr.o.m. den 1 oktober 1976 nuvarande avdelningsdirektören Barbro Thomaeus. Ekman entledigades fr.o.m. den 6 september 1976 och Herland fr.o.m. den 1 oktober 1976.

Kommittén har tidigare, i enlighet med sina direktiv, genom delbetänkandet "Prisstoppet på vissa baslivsmedel - en översyn" (Ds H 1978:2) föreslagit åtgärder som syftade till att undvika vissa praktiska problem som prisstoppet på baslivsmedel hade förorsakat genom sin långvarighet. De allmänna överväganden om prisreglering som kommittén redovisar i föreliggande slutbetänkande omfattar även baslivsmedel.

Sedan prisregleringskommittén nu har slutfört sitt uppdrag får kommittén härmed överlämna slutbetänkandet "Prisreglering mot inflation?".

Reservation har lämnats av ledamoten Johansson med instämmande av Ankers, sakkunnig i kommittén, och experten Hallman. Särskilda yttranden har lämnats av Jonung, sakkunnig i kommittén, och experten Hallman.

Stockholm i maj 1981.

Lars Jonson

Erik Dahmén

Bengt A.W. Johansson

Nils Lundgren

/Lennart Göranson





# Innehåll

<i>Förkortningar</i> . . . . .	9
<b>1 Utredningsuppdraget och arbetets uppläggning</b> . . . . .	11
1.1 Utredningens direktiv . . . . .	11
1.2 Arbetets uppläggning . . . . .	12
1.3 Skrivelser till kommittén . . . . .	14
1.4 Redovisningen av resultaten av kommitténs arbete . . . . .	15
<b>2 Prislagstiftningens och prispolitikens huvuddrag</b> . . . . .	17
2.1 Inledning . . . . .	17
2.2 Konkurrens och reglering . . . . .	17
2.3 Prisövervakning . . . . .	20
2.4 Prisreglering . . . . .	22
2.5 Sambandet mellan prisövervakning och prisreglering . . . . .	26
2.6 Vissa rättsliga frågor . . . . .	27
2.7 Prispolitikens utformning i vissa andra länder . . . . .	29
<b>3 Tillämpningen av prisövervakningen sedan år 1972</b> . . . . .	33
3.1 Inledning . . . . .	33
3.2 Grunden för prisövervakningens tillämpning . . . . .	33
3.3 Prisövervakningens inriktning . . . . .	36
3.4 Prisövervakningens praktiska utformning . . . . .	38
<b>4 Tillämpningen av prisregleringar sedan år 1972</b> . . . . .	41
4.1 Inledning . . . . .	41
4.2 Förekomsten av prisreglerande åtgärder sedan år 1972 . . . . .	41
4.3 Regleringsperiodernas längd och regleringarnas omfattning . . . . .	44
4.4 Tillämpningen av olika former av prisreglering . . . . .	48
4.5 Motiv för att införa respektive upphäva prisreglerande åtgärder . . . . .	50
<b>5 Prispolitikens roll i den ekonomiska politiken</b> . . . . .	55
5.1 Inledning . . . . .	55
5.2 Prisreglering i olika former . . . . .	58
5.3 Prisreglering som stabiliseringspolitiskt medel . . . . .	59
5.4 Betydelsen av ett stabilt penningvärde . . . . .	60



5.5	Mekanismer i inflationsförloppet . . . . .	63
5.5.1	Efterfrågeinflation och importerad inflation . . . . .	63
5.5.2	Växande marknadskoncentration . . . . .	65
5.5.3	Förväntningsbildningens roll . . . . .	68
5.5.4	Kostnadsinflation . . . . .	71
5.5.5	Smitthårdshypotesen . . . . .	74
5.5.6	Slutsatser om den höjda inflationstakten under 1970-talet . . . . .	76
5.6	Erfarenheterna av prisreglering som medel mot inflation . . . . .	78
5.6.1	Schematiska illustrationer av prisregleringars effekter på inflationen . . . . .	79
5.6.2	Empiriska undersökningar av svenska prisregleringar under 1970-talet . . . . .	85
5.7	Selektiv prisreglering mot "smitthärdar" . . . . .	90
5.7.1	Oljeprishöjningar . . . . .	90
5.7.2	Häftiga världsmarknadsprishöjningar på svensk exportprodukt . . . . .	93
5.7.3	Insatsvaror på ständigt reglerade marknader . . . . .	94
5.7.4	Selektiv prisreglering för att hindra inhemska marginalhöjningar på importvaror med snabb prisuppgång . . . . .	97
5.7.5	Sammanfattning om selektiva prisregleringar . . . . .	101
5.8	Prisregleringars nackdelar . . . . .	101
5.8.1	Principiella synpunkter . . . . .	101
5.8.2	Svenska erfarenheter . . . . .	107
5.9	Prisregleringens politiska ekonomi . . . . .	108
5.10	Allmänt prisstopp vid prisklausuler i löneavtal . . . . .	110
5.11	Allmänt prisstopp vid större omläggningar av stabiliseringspolitiken . . . . .	114
6	<i>Sammanfattande överväganden</i> . . . . .	119
6.1	Inledning . . . . .	119
6.2	Prispolitikens innebörd . . . . .	120
6.3	Prispolitiken från ekonomisk synpunkt . . . . .	122
6.3.1	Prispolitiken i ekonomisk-vetenskapligt perspektiv . . . . .	122
6.3.2	Prispolitikens verkningar i praktiken . . . . .	123
6.3.3	Rekommendationer . . . . .	126
6.4	Prispolitiken från rättslig synpunkt . . . . .	127
7	<i>Reservationer och särskilda yttranden</i> . . . . .	129
7.1	Av ledamoten Bengt A.W. Johansson med instämmande av Mikael Ankers, sakkunnig i kommittén, och experten Åke Hallman . . . . .	129
7.2	Av experten Åke Hallman . . . . .	148
7.3	Av Lars Jonung, sakkunnig i kommittén, angående nedläggning av statens pris- och kartellnämnd m. m. . . . .	148

## VISSA FÖRKORTNINGAR I HUVUDBETÄNKANDET

- KBL Lag (1953:603, ändrad bl.a. 1956:244) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, (konkurrensbegränsningslagen)
- KPI Konsumentprisindex
- LO Landsorganisationen i Sverige
- NO Näringsfrihetsombudsmannen
- PL Allmän prisregleringslag (1956:236, ändrad bl.a. 1973:301)
- SAF Svenska arbetsgivareföreningen
- SPK Statens pris- och kartellnämnd





## 1 UTREDNINGSUPPDRAGET OCH ARBETETS UPPLÄGGNING

### 1.1 Utredningens direktiv

Den 24 juli 1975 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för handelsdepartementet att tillkalla en sakkunnig för att undersöka verkningarna i olika hänseenden av dels de åtgärder som vidtagits med stöd av allmänna prisregleringslagen under i första hand åren 1972-1975, dels den prisövervakning som bedrivits under samma tid. Några närmare direktiv för den sakkunniges arbete meddelades inte av regeringen.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 15 december 1976 anförde chefen för handelsdepartementet, med hänvisning till den sakkunniges uppdrag, bl.a. följande.

"Det är enligt min mening värdefullt att en utvärdering av den under senare år förda prispolitiken kommer till stånd. Jag finner det därför angeläget att detta utredningsarbete fullföljs.

För närvarande bedrivs utredningsarbetet av den sakkunnige med biträde av ett antal experter. Enligt min mening bör en utredning av det här slaget göras av en kommitté med flera ledamöter. Jag förordar därför att en kommitté tillsätts för uppdraget."

Mot denna bakgrund bemyndigade regeringen - med ändring av bemyndigandet den 24 juli 1975 - chefen för handelsdepartementet att tillkalla en kommitté med högst fyra ledamöter för utvärdering av prispolitiken.

Chefen för handelsdepartementet anförde vidare, enligt protokoll till regeringssammanträde den 15 december 1976, följande såsom direktiv för kommittén.

"Kommittén bör inte bindas av några detaljerade direktiv. Dess allmänna uppgift bör vara att klarlägga huruvida de prisregleringsåtgärder som har vidtagits och den prisövervakning som har bedrivits sedan år 1972 har haft åsyftad verkan samt i vilken utsträckning sådana negativa sidoeffekter som ibland sägs förekomma har uppträtt. Jag tänker då i första hand på konkurrenshämmande producentsamarbete och snedvridande effekter på produktion och distribution.

Det har framkommit att prisstoppet på baslivsmedel genom sin långvarighet har förorsakat vissa praktiska problem för såväl myndigheter som företag. Kommittén bör snarast i ett särskilt betänkande föreslå åtgärder som syftar till att undvika sådana problem. De allmänna överväganden som kommittén därefter bör göra om behovet av prisreglering bör dock självfallet omfatta även baslivsmedel.

Kommitténs uppgift är i första hand att utvärdera den förda prispolitiken. Det bör dock stå kommittén fritt att komma med förslag till eventuella förbättringar av det nuvarande systemet för prisövervakning och prisreglering."

## 1.2 Arbetets uppläggnig

I samband med att prisregleringskommitténs ledamöter tillkallades i januari 1977 entledigades den tidigare enmansutredaren på egen begäran. I april 1977 förordnades ny huvudsekreterare för kommittén. Det utredningsarbete som nu slutredovisas påbörjades sålunda under våren 1977.

Till en del har emellertid kommitténs arbete påbörjats före år 1977, nämligen beträffande den översyn av prisstoppet på vissa baslivsmedel som enligt direktiven skulle redovisas i ett särskilt betänkande. Denna översyn har genomförts av experten Dahlsten som förordnades i december 1975 och som har biträttats av i första hand biträdande sekreteraren Thomaeus. Översynen redovisades av kommittén i april 1978 i delbetänkandet Prisstoppet på vissa baslivsmedel - en översyn (Ds H 1978:2).

I enlighet med den arbetsplan som kommittén fastställde i juni 1977 har kommitténs arbete främst inriktats på att ta fram ett såväl teoretiskt som empiriskt underlag för utvärderingen av prisregleringarnas och prisövervakningens verkningar på inflationstakten samt eventuella biverkningar i andra avseenden. Detta underlag har utarbetats av dels flera av kommitténs sakkunniga och experter, dels sekretariatet.

Det teoretiska underlaget omfattar i första hand en genomgång av den nationalekonomiska vetenskapens nuvarande huvudståndpunkter rörande prisregleringars möjligheter, begränsningar och fa-



ror, vilken har gjorts av kommitténs sakkunnige Lindström. Vidare har experten Herin utarbetat en översikt över pris- och löne-regleringar i utlandet, vilken även omfattar en redogörelse för vissa ekonomisk-teoretiska utvärderingar av regleringarnas effekter på inflationstakten i USA och England.

Härutöver har kommittén låtit genomföra vissa studier som ger belysning åt speciella frågor som kan vara av betydelse för överväganden rörande prispolitikens effekter och möjligheterna att påverka inflationen. Mot bakgrund av den betydelse som förväntningar om kommande prisstegringar numera tillmäts inom den ekonomiska forskningen har sålunda kommitténs sakkunnige Jonung genomfört undersökningar rörande dels förekomsten av prisförväntningar hos allmänheten, dels utvecklingen av dessa förväntningar under en viss tidsperiod. Jonung har tillsammans med Ingemar Hansson också studerat de inflationsförväntningar som kommer till uttryck i konjunkturinstitutets prognoser över prisutvecklingen. Jonung har vidare svarat för en rapport rörande vad som kallas prisregleringarnas politiska ekonomi.

Den empiriska genomgången av prisregleringarna sedan år 1972 omfattar undersökningar på dels makronivå, dels mikronivå. På makronivå har Jonung och Hansson genomfört en undersökning som syftar till att via en ekonometrisk modell skatta den samlade effekten på inflationstakten av prisregleringarna under 1970-talet. På mikronivå har kommitténs sekretariat gjort en genomgång av det faktiska händelseförloppet i samband med prisreglerande åtgärder på elva av kommittén utvalda varu- och tjänsteområden. Vidare har Statskonsult Organisation AB på uppdrag av kommittén genomfört kompletterande undersökningar av effekter av prisreglerande åtgärder på vissa delområden. En redogörelse för hur den löpande prisövervakningen har utformats och tillämpats under åren 1972-1980 har utarbetats av sekretariatet.

Som allmän bakgrund till utvärderingen av prispolitiken sedan år 1972 har kommitténs sekretariat vidare gjort en översiktlig genomgång av prispolitikens framväxt, utformning och administra-

tion, där bl.a. tidigare utredningar på prisområdet och den formella grunden för de prispolitiska åtgärderna redovisas.

Huvuddelen av kommitténs arbete har således ägnats åt undersökningar och expertrapporter som har avsetts ligga till grund för kommitténs bedömning av de prispolitiska åtgärdernas ekonomiska verkningar. Härutöver har kommittén ägnat viss uppmärksamhet åt problem av mer teknisk eller juridisk natur i samband med tillämpningen av prisreglerande åtgärder. Sedan en särskild arbetsgrupp inom kommittén diskuterat sådana tillämpningsproblem har experten Sandström utarbetat en rapport rörande vissa rättsliga frågor vid tillämpning av prisreglering.

Utöver de ovan redovisade undersökningarna och rapporterna har kommittén genomfört hearings med vissa organisationer inom näringslivet samt myndigheter. De organisationer och myndigheter som deltagit i hearings på kommitténs initiativ är

- Sveriges Industriförbund,
- Sveriges Grossistförbund,
- Sveriges Köpmannaförbund,
- Sveriges Livsmedelshandlareförbund,
- Lantbrukarnas Riksförbund,
- Kooperativa Förbundet,
- statens jordbruksnämnd,
- näringsfrihetsombudsmannen och
- statens pris- och kartellnämnd.

Dessutom har synpunkter framförts av Köttbranschens Riksförbund och Sveriges Bageriförbund vid sammanträffanden med kommittén respektive kommitténs sekreterare på initiativ av dessa organisationer.

### 1.3 Skrivelser till kommittén

Bland de skrivelser som har tillställts kommittén under utredningsarbetets gång har vissa behandlat förhållanden som har kunnat ha



betydelse för utvärderingen av den förda prispolitiken. Bland dessa skrivelser vill kommittén särskilt nämna följande.

- Skrivelse (1976-06-22) från Sveriges Livsmedelshandlareförbund till regeringen angående prisstopp, överlämnad till utredningen för utvärdering av prispolitiken enligt beslut av chefen för handelsdepartementet (1976-08-04),
- skrivelse (1975-08-25) från Sveriges Slakteriförbund till chefen för handelsdepartementet med förslag till ändring av gällande prisstopp på köttvaror till ett system med högstpris, överlämnad till kommittén enligt beslut av chefen för handelsdepartementet (1977-01-31),
- minnesanteckningar från ett besök på handelsdepartementet den 11 januari 1977 av representanter för Industrins Livsmedelsgrupp, överlämnade till kommittén enligt beslut av chefen för handelsdepartementet (1977-02-07),
- skrivelse (1977-11-03) från Göteborgsregionens Kommunalförbund till handelsdepartementet angående indexavtal för kollektivtrafik, överlämnad till kommittén enligt beslut av chefen för handelsdepartementet (1977-11-21).

Innehållet i nämnda skrivelser har beaktats vid kommitténs överväganden rörande prispolitikens verkningar.

#### 1.4 Redovisningen av resultaten av kommitténs arbete

I enlighet med direktiven av den 15 december 1976 har kommittén genom det tidigare avlämnade delbetänkandet Prisstoppet på vissa baslivsmedel - en översyn föreslagit vissa åtgärder i syfte att undvika praktiska problem som baslivsmedelsprisstoppet genom sin långvarighet hade förorsakat. De i delbetänkandet framlagda förslagen innebar tekniska förändringar inom ramen för då rådande system och utgjorde därmed inget ställningstagande till behovet av prisreglering på baslivsmedelsområdet.

De överväganden och förslag kommittén redovisar i det föreliggande betänkandet avser sålunda även baslivsmedelsområdet.

Kommittén har valt att så långt möjligt begränsa huvudbetänkandet till de sammanfattande övervägandena och förslagen. I huvudbetänkandets kapitel 2, 3 och 4 redovisas sålunda mycket kortfattat dels den nuvarande prispolitikens och prislagsstiftningens huvuddrag, dels den praktiska tillämpningen av prisövervakning och prisregleringar under åren 1972-1980. I huvudbetänkandets kapitel 5 behandlas prispolitikens plats i den ekonomiska politiken med utgångspunkt i nationalekonomisk teori. Mot bakgrund härav diskuteras även resultaten av vissa av de undersökningar kommittén har låtit genomföra. Slutligen redovisas, i kapitel 6, kommitténs sammanfattande överväganden rörande den sedan år 1972 förda prispolitiken.

I betänkandets bilagedel redovisas samtliga de särskilda undersökningar och rapporter som har legat till grund för kommitténs utvärdering av prispolitiken.

## 2 PRISLAGSTIFTNINGENS OCH PRISPOLITIKENS HUVUDDRAG

### 2.1 Inledning

Underlag för detta avsnitt redovisas i bilagorna 5-7.

I bilaga 5 behandlas gällande bestämmelser m.m. om prisreglering och prisövervakning. Bilagan omfattar även en resumé av tidigare lagstiftning och utredningar. Vidare redovisas SPK:s organisation och uppgifter.

Vissa rättsliga frågor i samband med tillämpningen av prisregleringslagstiftning redovisas i bilaga 6, som utarbetats av kommitténs expert Staffan Sandström.

I bilaga 7 redovisas en särskild undersökning som genomförts av kommitténs expert Jan Herin, Pris- och löner regleringar i utlandet - en översikt av internationella erfarenheter. Rapporten innehåller en redogörelse för prispolitikens inriktning och utformning inom olika OECD-länder och behandlar även ett antal utvärderingar av prispolitiken i vissa länder.

### 2.2 Konkurrens och reglering

Nuvarande lagstiftning på pris- och konkurrensområdet vilar på grundsynen att en effektiv konkurrens är den ur samhällssynpunkt bästa prisregulatorn. 1954 års priskontrollutredning, vars betänkande (SOU 1955:45) Konkurrens och priser låg till grund för den nu gällande allmänna prisregleringslagen (PL), fann att två olika typer av avvikelser från effektiva konkurrensförhållanden kan tänkas motivera en statlig priskontroll.

Det första slaget av avvikelser från effektiva konkurrensförhållanden sammanhänger med rubbningar i samhällsbalansen till följd av exempelvis råvarukriser eller inhemska inflation under en överkonjunktur med överfull sysselsättning. Det andra slaget av avvikelser sammanhänger med olika former av begränsningar av konkur-



rensen. Begränsningar av konkurrensen kan vara en följd av dels de konkurrensbegränsande åtgärder som kan vidtas av företagare eller sammanslutningar av företagare, dels brister i konsumenternas priskänedom och prismedvetande.

Som förutsättningar för att 1940- och 1950-talens permanenta priskontroll skulle kunna avskaffas angavs i regeringens proposition (1956:147) med förslag till allmän prisregleringslag m.m. dels att en beredskapslagstiftning erbjuder möjlighet till snabba ingripanden när ett tillspetsat läge uppkommit eller hotar, dels att en effektiv och permanent prisövervakning ger samhället tillräcklig insyn i prisbildningen för att kunna bedöma om konkurrensen har erforderlig effektivitet som prisregulator, dels att de avvikelser från den effektiva konkurrensen som har sin grund i bristande priskänedom och prismedvetande hos konsumenterna motverkas genom konsumentupplysning i prisfrågor från samhällets sida och dels att statens möjlighet att ingripa mot samhällsskadliga verkningar av konkurrensbegränsningar utökas.

Vid utformningen av 1956 års prislagstiftning stod valet mellan en regleringslinje och en konkurrenslinje. PL:s utformning innebär att konkurrenslinjen valts. Därmed avses att man för normala förhållanden skall bygga på konkurrensen som prisregulator. Prisreglering förutsattes bli införd endast i särskilda krislägen och sedan en särskild beredskapslag satts i tillämpning. Tillkomsten av denna beredskapslag, dvs. PL, och inrättandet av en permanent prisövervakning var förutsättningar för valet av konkurrenslinjen.

År 1973 genomfördes vissa ändringar i PL i syfte att möjliggöra en något vidgad användning av prisreglering som ett led i stabiliseringspolitiken. Enligt den tidigare lydelsen kunde lagen sättas i tillämpning vid betydande fara för allvarlig stegring av det allmänna prisläget. Dessa ordalag ändrades nu så att lagen kunde sättas i tillämpning redan vid fara för allvarlig prisstegring på viktigare varu- eller tjänsteområde. Vidare infördes regler om vissa, mindre ingripande former av prisreglering än dem som lagen dittills medgivit. Utgångspunkt för ändringarna var att lagens huvudprinciper inte skulle rubbas.



Vid sidan av PL tillkom år 1956 en möjlighet till prisingripan- den vid bristfälligt fungerande konkurrens genom en ny bestämmelse i konkurrensbegränsningslagen, KBL. I 21 § tredje stycket KBL finns sålunda en särskild bestämmelse som tar sikte på att förhandling vid marknadsdomstolen har avslutats utan att skadlig verkan av en konkurrensbegränsning har kunnat undanröjas och att denna verkan innebär att visst pris med hänsyn till kostnaderna är uppenbart för högt. Finnes saken vara av allmän betydelse kan regeringen på hemställan av domstolen förordna om visst högsta pris, som inte får av företagare överskridas utan tillstånd av domstolen. Sådant förordnande har hittills inte meddelats. Näringsfrihetsombudsmannen (NO) har emellertid i en del fall förhandlat med företag om dess prissättning med hänvisning till dessa bestämmelser i KBL.

Prisingrepp för att förhindra monopolvinster kan sålunda ske enligt konkurrenslagstiftningen. Också enligt PL har i vissa fall under senare år ingrepp skett på områden med monopolistisk prissättning. Sådana ingrepp enligt PL kan dock ske bara för de syften och i de former som den lagen anger. För normala förhållanden innebär gällande regler att åtgärder mot oskäligen prissättning på monopol- och oligopolmarknader skall ske inom konkurrenslagstiftningens ram. Även om alltså PL inte normalt är tillämplig i dessa fall, har SPK:s permanenta prisövervakning särskild betydelse i fråga om branscher med hög koncentration och begränsad konkurrens.

Ett exempel på områden där koncentrationen gått långt är byggnadsmaterialindustrin. Koncentrationsutvecklingen och konkurrensförhållandena inom denna bransch redovisas i byggkoncentrationsutredningens betänkande (SOU 1977:43) Koncentrationstendenser inom byggnadsmaterialindustrin. Enligt byggkoncentrationsutredningens mening borde det allmännas inflytande över prissättningen hos företag som arbetar på marknader med hög koncentration i första hand söka uppnås genom frivilliga överenskommelser mellan samhället och aktuella företag. Avtalet mellan staten och Cementa AB kunde här enligt utredningens mening tjäna som förebild. Om frivilliga överenskommelser inte kunde uppnås fick, enligt utredningen, över-

vägas om den förbättrade insynen kunde uppnås inom ramen för nuvarande prislagstiftning. Om så icke vore fallet förutsatte byggkoncentrationsutredningen att - vid ett system baserat på PL - prisregleringskommittén kommer med förslag till de förändringar i prisregleringslagstiftningen som skulle krävas för att t.ex. medge mer permanent förhandsanmälan av prisändringar och skälen för dessa för företag på marknader där koncentrationen gått långt.

Ett permanent övervakningssystem av den art som byggkoncentrationsutredningen angett kan knappast grundas på en beredskapslag som PL. Om systemet skulle grundas på PL, skulle alltså krävas en genomgripande omkonstruktion av denna lag. Som närmare utvecklas i ett senare avsnitt har prisregleringskommittén inte ansett sig böra lägga fram förslag till ändring i PL. Flera förhållanden som framkommit under utredningsarbetet har emellertid pekat på behovet av en samlad översyn av PL och därmed av frågor rörande priskontrollens syfte och roll i skilda sammanhang. Den fråga som byggkoncentrationsutredningen aktualiserat bör kunna tas upp i samband med en sådan översyn. Det är dock möjligt att den typen av frågor i stället bör lösas inom ramen för konkurrenslagstiftningen.

### 2.3 Prisövervakning

I samband med att SPK inrättades den 1 januari 1957 gavs nämnden uppgiften att svara för en permanent prisövervakning. Övervakningen bestod i att prisuppgifter insamlades, registrerades och sammanställdes samt att undersökningar rörande prisbildningen utfördes. I början av 1970-talet fick övervakningen en mera aktiv inriktning och kom att omfatta även överläggningar med företagen i syfte att påverka prisbildningen. Enligt regeringens nuvarande instruktion (1973:609) för SPK är nämnden central förvaltningsmyndighet för frågor rörande prisövervakning. De områden som faller under bankinspektionens respektive försäkringsinspektionens tillsyn har undantagits från nämndens ansvarsområde. Samtliga övriga varu- och tjänsteområden faller således under nämndens skyldighet att bedriva prisövervakning. Enligt instruktionen åligger det SPK särskilt bl.a. att insamla och analysera



uppgifter om priser och marginaler för förnödenheter och tjänster i olika förädlings- och distributionsled inom landet, att genom sammanställning av sådana uppgifter och av prisuppgifter från utlandet klarlägga prisutvecklingen samt att genom överläggningar med företag, organisationer och andra prissättare söka påverka prissättningen i en för konsumenterna gynnsam riktning.

Den prisövervakningsuppgift som lagts på SPK har ytterligare preciserats genom ett regeringsuppdrag av den 17 december 1971. Uppdraget gavs till SPK i samband med den slutliga avvecklingen av 1970-1971 års prisstopp och innebär att nämnden, i enlighet med vad som dittills skett beträffande sådana varor och tjänster som undantagits från prisstoppet, skall upprätthålla en utvidgad och intensifierad prisövervakning. I uppdraget anges särskilt att nämnden skall anmäla till regeringen om prisutvecklingen påkallar särskild åtgärd.

Den 20 oktober 1977 fastställde regeringen kompletterande riktlinjer för SPK:s prisövervakning. Enligt dessa riktlinjer skall nämnden söka förhindra prishöjningar som avser att kompensera företagen för löneglidning, förväntade kostnadsökningar eller minskad försäljningsvolym.

Sedan den 1 januari 1981 gäller nya riktlinjer för prisövervakningen.

Den inblick i företagens prissättning och prissättningsbeteende, som erfordras för prisövervakningen, tillgodoses genom lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden, uppgiftsskyldighetslagen. Med stöd av uppgiftsskyldighetslagen har SPK således möjlighet att inhämta uppgifter om bl.a. priser, intäkter, kostnader, vinster och andra förhållanden av beskaffenhet att inverka på prisbildningen. Vidare har nämnden möjlighet att förelägga företagare att tillhandahålla bl.a. handelsböcker, korrespondens och andra handlingar. Den uppgiftsskyldige kan även kallas att inställa sig inför myndigheten. Inhämtade uppgifter skyddas i enlighet med sekretesslagen, vilket i prin-

cip innebär att uppgifter vars offentlighöörande kan lända företagen till skada inte får utlämnas av nämnden.

Bestämmelserna i uppgiftsskyldighetslagen avser företagare. Med företagare avses i detta sammanhang - liksom i KBL - dels den som yrkesmässigt bedriver visst i lagen preciserat slag av verksamhet, dels sammanslutning av företagare. Bland verksamheter som inte omfattas av lagens företagarbegrepp återfinns köp och försäljning av fast egendom liksom upplåtelse av nyttjanderätt till fast egendom. Som framgått av redovisningen ovan omfattas bl.a. uthyrning av bostäder av SPK:s instruktionsenliga skyldighet att bedriva prisövervakning. Det föreligger således en skillnad mellan det område som skall omfattas av prisövervakningen och det område inom vilket nämnden har möjlighet att få inblick i prissättningen med stöd av uppgiftsskyldighetslagen. Konkurrentutredningen har i sitt betänkande (SOU 1978:9) Ny konkurrensbegränsningslag föreslagit att uppgiftsskyldighetslagen ändras så att lagen blir tillämplig i fråga om bl.a. fast egendom. Enligt förslaget skulle ändringen ske genom att ordet "företagare" byts ut mot "näringsidkare". Om den föreslagna ändringen i uppgiftsskyldighetslagen genomförs skulle lagen komma att helt täcka de områden som omfattas av SPK:s prisövervakning.

#### 2.4 Prisreglering

PL trädde i kraft den 1 januari 1957, men skall under normala tider inte vara i tillämpning. Den är alltså en beredskapslag som sätts i tillämpning i vissa situationer av undantagskaraktär.

Om riket kommer i krig träder lagen automatiskt i tillämpning. Den kan vidare sättas i tillämpning genom beslut av regeringen då riket befinner sig i krigsfara eller det av annan orsak uppkommit fara för allvarlig prisstegring inom riket på viktigare varu- eller tjänsteområde. Regeringens förordnande att sätta lagen i tillämpning skall inom en månad underställas riksdagen. I krigsfarefallet skall förordnandet - förutsatt riksdagens godkännande - gälla till dess krigsfaran upphör. Förordnande i övriga fall skall avse viss tid, högst ett år varje gång.



Av förarbetena till PL framgår att sådana situationer, där förutsättningar för att sätta lagen i tillämpning föreligger, uppfattades som extraordinära. Under 1950- och 1960-talen var lagen aldrig i tillämpning men under 1970-talet har den varit i tillämpning dels under perioden augusti 1970 - december 1971, dels kontinuerligt från och med den 22 december 1972. Ändringarna i PL 1973 hade till ändamål att möjliggöra en smidigare tillämpning av lagens bestämmelser i stabiliseringspolitiskt syfte. Kortvariga prisreglerande åtgärder har i praktiken sedan år 1973 tillämpats på ett betydande antal varu- och tjänsteområden. Vidare har prisreglering tillämpats kontinuerligt sedan den 1 januari 1973 på mjölk och under tiden den 1 januari 1973 - 21 oktober 1980 på vissa andra subventionerade baslivsmedel i syfte att säkerställa att effekterna av subventionerna kommer konsumenterna tillgodo.

Då PL är i tillämpning kan regeringen införa prisreglerande åtgärder i form av prisstopp, högstprisreglering eller obligatorisk förhandsanmälan av planerade prishöjningar. Vidare kan regeringen utfärda bestämmelser rörande utfästelse om högsta pris. Föreskrift om stoppris meddelas att gälla för viss tid - högst sex månader - varefter förlängning av förordnandet kan ske för högst sex månader varje gång. Tiden för förhandsanmälan får fastställas till högst en månad. Bestämmelser om högstpris, obligatorisk förhandsanmälan eller utfästelse om högsta pris behöver i övrigt inte tidsbegränsas i vidare mån än som följer att lagens tillämpningstid är begränsad.

De prisregleringsformer som för närvarande förekommer i PL har i huvudsak övertagits från tidigare lagstiftning. Prisstopp infördes i prislagstiftningen år 1943 genom ändring av tidigare bestämmelser om obligatorisk förhandsanmälan av planerade prishöjningar.

PL:s bestämmelser om högstpris har sin motsvarighet i bestämmelser om högsta pris i bl.a. 1914 års förfogandelag, 1916 och 1918 års lagar om fastställande av högsta pris å vissa varor vid krig, krigsfara m.m., 1939 års maximiprislag, 1939 års prisregleringslag (bestämmelser om normalpris) och följande prisregleringslagar av år 1941, 1942 och 1947.

Bestämmelser om obligatorisk förhandsanmälan förekom i 1941 och 1942 års prisregleringslagar, däremot inte i 1947 års prisregleringslag. År 1973 infördes bestämmelser om obligatorisk förhandsanmälan i PL.

Bestämmelser om prisutfästelse infördes i prislagstiftningen år 1942 och bibehölls i 1947 års lagstiftning. I PL infördes bestämmelser om prisutfästelser år 1973.

Då regeringen infört prisreglerande åtgärder åligger det i allmänhet SPK att administrera prisregleringen. Administrationen av gällande prisregleringar innefattar främst att utfärda tillämpningsföreskrifter, pröva frågor om dispens att överskrida stopp-, högst- eller utfästelsepriser, mottaga anmälningar om planerade prishöjningar och i samband därmed pröva ansökningar om förkortad tidsfrist, mottaga prisutfästelser samt övervaka efterlevnaden av prisregleringsbestämmelserna.

Till ledning för SPK:s behandling av dispensansökningar har regeringen utfärdat riktlinjer för prisstoppet. Nuvarande riktlinjer - som framgår av bilaga 5, kapitel 5 - innebär att dispensprövningen skall präglas av restriktivitet. SPK:s befogenhet att medge överskridande av stoppris bör utnyttjas endast när synnerliga skäl föreligger. Enligt riktlinjerna bör bestämmelserna om prisstopp tillämpas på ett sådant sätt att negativa sidoeffekter - dels i form av snedvridning av produktion eller distribution, dels genom att tillgången på för konsumenterna betydelsefulla varor äventyras - inte uppkommer. Vidare skall dispensprövningen utgå från det individuella företagets situation, dvs. samtliga i varje särskilt fall föreliggande omständigheter skall beaktas.

Regeringens riktlinjer för prisstoppet pekar på två förhållanden, som SPK får ta särskild hänsyn till vid dispensprövningar i den mån de visas föreligga. Det första av dessa förhållanden är om sysselsättningen inom företaget kan väntas minska väsentligt om medgivande att överskrida stoppris ej lämnas. Det andra är om prisbilliga varor riskerar att försvinna från marknaden om medgivande ej lämnas. Enligt riktlinjerna får således löntagarnas



intresse av att behålla sin anställning och konsumenternas intresse av tillgång till prisbilliga varor beaktas vid dispensprövningen. Däremot nämns företagens intresse, att genom prishöjningar kompensera sig för kostnadsökningar, inte i riktlinjerna som särskilt skäl för medgivande att överskrida stoppris. Indirekt kan dock kostnadsökningar vara dispensgrundande i den mån de är av sådan storleksordning att produktion eller försäljning inte kan upprätthållas om kostnadskompensation inte skulle medges. Av riktlinjerna framgår vidare att medgivande att överskrida stoppris i t.ex. leverantörsledet inte automatiskt skall leda till att motsvarande prishöjning får genomföras i efterföljande led.

Regeringens riktlinjer för prisstoppet har - med två undantag - varit i huvudsak oförändrade sedan den 6 september 1973. Riktlinjerna avsåg från början tillämpningen av det från och med den 7 september 1973 gällande prisstoppet på vissa trävaror, men utvidgades den 10 maj 1974 till att gälla även vid tillämpningen av prisstopp på övriga varor.

De två undantagen avser de allmänna prisstopp som gällde under april-maj och september-oktober 1977 i samband med nedskrivningar av svenska kronans värde. Vid dessa tillfällen utfärdade regeringen riktlinjer för prisstoppet som innehöll dels de bestämmelser som gällt sedan september 1973, dels vissa särskilda bestämmelser rörande överskridande av stoppris på importerade varor. Dessa särskilda bestämmelser syftade till att effekten av devalveringen omedelbart skulle kunna slå igenom i prissättningen på importerade varor utan hinder av prisstoppbestämmelserna.

I regeringens riktlinjer för prisstoppet har inte någon åtskillnad gjorts mellan tillämpningen av å ena sidan de kortvariga prisstopp som förekommit på ett flertal varu- och tjänsteområden sedan år 1973, å andra sidan det långvariga prisstoppet på vissa subventionerade baslivsmedel som för merparten av dessa varor gällt under tiden den 1 januari 1973 - den 21 oktober 1980. I praktiken har det senare prisstoppet dock administrerats på ett sådant sätt att berörda företag givits möjlighet att kompensera



sig för inträffade kostnadsändringar efter avdrag för normal, genomsnittlig produktivitetsutveckling.

## 2.5 Sambandet mellan prisövervakning och prisreglering

Som förut har anförts fastslogs i samband med 1956 års lagstiftning på pris- och konkurrensområdet att prisövervakning är en permanent samhällsuppgift. Övervakningen hade under 1950- och 1960-talen en passivt registrerande karaktär. Branschutredningar, prisundersökningar och konsumentupplysning i prisfrågor var dominerande inslag i SPK:s verksamhet. Under 1970-talet har prisövervakningen fått en annan, aktivare karaktär. SPK:s uppgifter inom ramen för prisövervakningen är numera att dels genom överläggningar med företagen söka påverka prissättningen i en för konsumenterna gynnsam riktning och särskilt försöka förhindra vissa i regeringens riktlinjer angivna slag av prishöjningar, dels sprida allmän kännedom om genomförda prishöjningar och motiven för dessa, dels anmäla till regeringen om utvecklingen påkallar särskild åtgärd och därvid förse regeringen med underlag för eventuella beslut om prisreglerande åtgärder.

Regeringens riktlinjer innebär att SPK skall anmäla till regeringen anmärkningsvärda prishöjningar som framkommer vid prisövervakningen. Regeringens beslut om prisreglerande åtgärder har i allmänhet fattats mot bakgrund av sådan information från nämnden.

Riksdagens finansutskott har - bl.a. i samband med riksdagsbehandling av proposition om förlängd tillämpningstid för PL - i olika uttalanden behandlat sambandet mellan SPK:s prisövervakning och de av regeringen införda prisregleringarna. Utskottet har bl.a. betonat vikten av att prisövervakning sker på sådant sätt att om prisstopp måste införas detta kan tillämpas utan eller i varje fall med så liten retroaktiv verkan som möjligt. I ett annat uttalande påpekar utskottet att en intensiv prisövervakning självfallet bör bedrivas. Utskottet konstaterar vidare att det självfallet ingår i övervakningsskyldigheten att anmäla för regeringen när enligt SPK:s mening ytterligare åtgärder bör vidtas som kräver regeringsbeslut.

Ett starkt samband råder således mellan prisövervakningen och prisregleringarna genom att ett av prisövervakningens huvudsyften är att snabbt förse regeringen med erforderligt underlag för eventuella beslut om prisreglering respektive - då PL inte är i tillämpning - beslut att sätta lagen i tillämpning.

Samtidigt förstärker detta samband SPK:s möjligheter att inom ramen för prisövervakningen påverka företagens prissättning i enlighet med nämndens instruktion och regeringens riktlinjer. Formellt föreligger en klar åtskillnad mellan prisregleringar och prisövervakningssystemet. När en reglering enligt PL beslutats, kan regeringen sägas ha tagit över ett ansvar för prissättningen. Så länge en sådan reglering inte råder har företagen själva ansvaret. Uppenbarligen måste dock företagen vid sina prissättningsbeslut beakta dels SPK:s inom ramen för prisövervakningen framförda synpunkter, dels möjligheten att regeringen ingriper med prisreglering enligt PL.

## 2.6 Vissa rättsliga frågor

Prisregleringskommittén har inte till uppgift att göra en rättslig översyn av den nuvarande lagstiftningen på prisområdet. I kommitténs direktiv anges dock att det står kommittén fritt att komma med förslag till eventuella förbättringar av det nuvarande systemet för prisövervakning och prisreglering. Inom kommittén har därför vissa frågor rörande prislagstiftningens syfte, funktion och tillämpning granskats översiktligt.

Som framgår av bilaga 6 finns i samband med tillämpningen av prisreglering ett antal rättsliga frågor som är oklara. Bakgrunden till detta är att reglerna i allmänna prisregleringslagen (PL) till stor del har överförts från kristidsförfattningar tillkomna i samband med de båda världskrigen. När PL kom till år 1956 förekom inte i lagstiftningsärendet några mera ingående överväganden i tillämpningsfrågor. Detsamma gäller i fråga om 1973 års ändringar i lagen. Vägledande för tolkningen av PL blir därför främst motivuttalanden i samband med äldre lagstiftning. Dessa är emellertid på en rad praktiska punkter knapphändiga. Dessutom tog såväl



1956 års PL som äldre lagstiftning sikte främst på situationer med varubrist till följd av extraordinära kriser. Det är uppenbart att de praktiska problemen delvis är andra vid prisreglering under nuvarande förhållanden.

Bland de problem som här avses och som närmare exemplifieras i bilaga 6 kan nämnas följande. En fråga som behöver belysas närmare är i vad mån prisreglering kan gälla endast säljarnas marginaler i stället för hela priset och vad marginalregleringen i så fall kan innebära. Det är vidare i vissa hänseenden oklart hur en reglering inverkar på tidigare träffade avtal. Bland annat gäller detta den praktiskt viktiga frågan om avtal med indexklausuler. Andra frågor är i vad mån en reglering kan differentieras eller begränsas till vissa regioner, vissa säljled eller vissa individuella säljare.

I bilaga 6 berörs också vissa frågor av principiell art, som hänger samman med att PL har karaktär av beredskapslag. Detta innebär att lagen är avsedd att tillämpas i undantagssituationer. Speciella förutsättningar måste vara uppfyllda för att lagen under fredsförhållanden skall få sättas i tillämpning, och tillämpningstiden är begränsad till ett år i sänder. Genom ändring av PL år 1973 skedde en viss uppmjukning av förutsättningarna för PL:s tillämpning i syfte att öka möjligheterna till kortvariga ingrepp i prismekanismen som ett instrument i stabiliseringspolitiken. Samtidigt förutsattes dock att prisreglering liksom dittills skulle tillgripas endast i undantagsfall och att tillämpningen skulle vara mycket restriktiv.

Numera har PL genom årliga beslut av regeringen med godkännande av riksdagen varit i tillämpning sedan den 22 december 1972. Trots sin beredskapskaraktär har således lagen under rätt lång tid kommit att vara ett stående inslag bland de ekonomisk-politiska medlen. En sådan utveckling mot en permanent tillämpning av lagen är - med lagens nuvarande utformning - otillfredsställande från rättslig synpunkt.



Det finns sålunda beträffande prislagstiftningen en rad frågor av principiell eller praktisk natur som kan diskuteras. En översyn av PL torde behövas av både principiella och praktiska skäl, oavsett i vilken omfattning prisreglering kommer att användas i framtiden. Frågorna hänger dock i hög grad samman med den större frågan om vilket syfte och vilken roll i den ekonomiska politiken som en prisregleringslagstiftning bör ha. Mot denna bakgrund framstår det som mindre lämpligt att kommittén föreslår detaljändringar i det nuvarande regleringssystemet.

Även det nuvarande prisövervakningssystemet kan lämpligen diskuteras närmare från rättsliga utgångspunkter vid en översyn av PL.

## 2.7 Prispolitikens utformning i vissa andra länder

Prisregleringar har under 1970-talet varit ett återkommande inslag i den ekonomiska politiken i flertalet västliga industriländer. I de flesta fallen har samtidigt skett ingripanden av skilda slag i lönebildningen. Av bilaga 7 framgår att Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Kanada, Nederländerna, Norge, Storbritannien, USA och Österrike under kortare eller längre perioder tillämpat olika former av prisreglerande ingrepp medan Västtyskland och Schweiz helt avstått från prisregleringar i stabiliseringspolitiskt syfte.

De viktigaste av de prispolitiska ingrepp som förekommit i de undersökta länderna är prisstopp, reglering av vinster eller handelsmarginaler, förhandsanmälan av prishöjningar, fastställande av maximipriser, regler eller riktlinjer för prishöjningar och överenskommelser om prissättningen.

Olika former av prisstopp har under 1970-talet förekommit i bl.a. Belgien, Danmark, Frankrike, Italien, Norge, Storbritannien och USA. Prisstopp kan vara strikta men är i allmänhet förenade med dispensmöjligheter. Vidare kan prisstopp vara allmänna eller endast avse ett visst varu- eller tjänsteområde. I flera länder har prisstopp förenats med generellt verkande regler för beräkning av tillåtna prishöjningar under prisstoppet. Dessa regler har i

allmänhet inneburit att vissa, preciserade slag av kostnadsökningar helt eller delvis tillåtits slå igenom i prissättningen. Sådana generellt verkande dispenser i samband med prisstopp har tillämpats i bl.a. Danmark och Norge.

Vinstreglering har förekommit i bl.a. Frankrike, Storbritannien och USA medan reglering av handelsmarginaler tillämpats i bl.a. Italien och USA.

Anmälningsplikt för planerade prishöjningar har förekommit i bl.a. Belgien, Finland, Italien, Norge, Storbritannien och Österrike. Anmälningsplikten innebär i vissa fall att prishöjning får genomföras viss tid efter anmälan, i andra fall att prishöjningen skall godkännas innan den får genomföras. Vidare förekommer att högsta pris kan fastställas om anmäld prishöjning inte ligger inom ramen för vad som anses godtagbart. I vissa fall begränsas anmälningskyldigheten till särskilda kategorier av företag, t.ex. företag över viss storleksgräns.

Danmark, Frankrike, Kanada, Nederländerna, Norge, Storbritannien och USA har tillämpat olika system med kalkylregler, normer eller riktlinjer för prissättningen. Dessa regler för prissättningen har i allmänhet antingen anknutit till kostnadsutvecklingen och/eller företagets vinstnivå eller stipulerat en viss total prisutveckling under en fastlagd period. I Storbritannien har förekommit en regel om att prishöjningar inte får genomföras oftare än var tredje månad.

Olika slag av samhällskontrakt rörande prissättningen har förekommit i bl.a. Belgien, Frankrike, Italien och Österrike.

Vid sidan av de prisreglerande åtgärderna har olika former av övervakning av prissättningen och prisutvecklingen förekommit i de undersökta länderna. Bland annat kan nämnas att man i USA ålagt vissa kategorier av företag att kvartalsvis redovisa pris-, kostnads- och vinstutvecklingen.

I bilaga 7 redovisas ett antal ekonomisk-vetenskapliga utvärderingar av 1970-talets pris- och lönepolitik i USA och England. Dessa undersökningar visar att prisregleringarna i dessa länder temporärt har haft en dämpande effekt på prisstegringstakten men att det är osäkert om de har haft någon varaktig sådan effekt. Enligt bilagan tycks dessa regleringar i bästa fall ha lett till att pris- och lönestegringarna har omfördelats i tiden - i sämsta fall till att inflationstakten har förvärrats. Därtill kommer att regleringsåtgärderna har en kostnadssida, dvs. negativa effekter på resursallokeringen.





### 3 TILLÄMPNINGEN AV PRISÖVERVAKNINGEN SEDAN ÅR 1972

#### 3.1 Inledning

Underlag för detta avsnitt redovisas i bilaga 8, som behandlar bakgrunden till och utformningen av SPK:s prisövervakning. I bilagan behandlas vidare sambandet mellan SPK:s prisövervakning och av regeringen införda prisregleringar.

Den formella grunden för prisövervakningen behandlas även i bilaga 5, Prispolitikens framväxt, utformning och administration.

#### 3.2 Grunden för prisövervakningens tillämpning

Grunden för SPK:s prisövervakande verksamhet under åren 1972-1980 har utgjorts av dels vissa föreskrifter i nämndens instruktion, dels två regeringsuppdrag från december 1971 respektive oktober 1977.

Bestämmelserna om prisövervakning i SPK:s instruktion har ändrats i vissa avseenden under den period kommittén har haft till uppgift att utvärdera. Före den 1 juli 1973 innehöll instruktionen sålunda följande föreskrifter med avseende på prisövervakningen.

"2 § Nämnden följer utvecklingen av och främjar allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållandena inom näringslivet med undantag av bankväsendet och annan företagsamhet, över vilken bankinspektionen har tillsyn, samt försäkringsväsendet.

3 § Det åligger nämnden särskilt  
 a t t insamla och registrera uppgifter om priser för olika förnödenheter och tjänster inom landet,  
 a t t genom bearbetning och sammanställning av sådana uppgifter samt av prisuppgifter från utlandet klarlägga prisutvecklingen,  
 a t t utföra undersökning rörande prisbildningen inom visst område av näringslivet, om prisutveckling, konkurrensförhållanden eller andra omständigheter ge anledning till det,  
 - - -"

Genom ändring i SPK:s instruktion den 1 juli 1973 föreskrevs i 2 § att nämnden är central förvaltningsmyndighet för frågor rörande prisövervakning. I 3 § tillkom en ny att-sats som före-

skrev att nämnden genom överläggningar med företag, organisationer och andra prissättare skall söka påverka prissättningen i en för konsumenterna gynnsam riktning. Vidare ändrades 3 § bl.a. såtillvida att det i första att-satsen föreskrevs att nämnden skall insamla och analysera uppgifter om priser och marginaler för förnödenheter och tjänster i olika förädlings- och distributionsled inom landet.

Någon senare ändring i SPK:s instruktion av betydelse för prisövervakningen har inte förekommit.

Vid sidan av instruktionen har regeringen meddelat föreskrifter för SPK:s prisövervakning genom uppdrag den 17 december 1971. Detta uppdrag har således gällt under hela den tid som omfattats av kommitténs utvärdering. I uppdraget pekade regeringen bl.a. på att de senaste årens erfarenheter understrukit betydelsen av att utvecklingen på olika varu- och tjänsteområden noga följs och att en hög handlingsberedskap vidmakthålls, som möjliggör ett snabbt ingripande om tendenser till en inflationistisk utveckling på nytt skulle visa sig föreligga. Enligt uppdraget skall övervakningen avse utvecklingen av priser och marginaler för varor och tjänster inom samtliga förädlings- och distributionsled. Särskilt bör SPK beakta utvecklingen av priser och marginaler på varor och tjänster som är av betydelse för konsumenterna. Vidare åligger det SPK, enligt uppdraget, att fortlöpande underrätta regeringen och informera allmänheten om pris- och marginalutvecklingen inom de övervakade områdena samt att anmäla till regeringen om utvecklingen av prisnivån påkallar särskild åtgärd.

Den 20 oktober 1977 fastställde regeringen följande kompletterande riktlinjer för den prisövervakning som SPK skulle bedriva efter den 31 oktober 1977.

"Det åligger nämnden att övervaka och försöka påverka prisutvecklingen så att några prishöjningar ej sker som kompensation för s.k. löneglidning.



Prishöjningar som vidtas som kompensation för förväntade kostnadsökningar är inte förenliga med kravet på en stabil prisutveckling. Övervakningen skall därför inriktas på att förhindra sådana prishöjningar.

Övervakningen bör vidare ta sikte på att förhindra prishöjningar, avsedda att kompensera för minskad försäljningsvolym."

I en kommentar till beslutet att fastställa kompletterande riktlinjer för SPK:s prisövervakning framhöll handelsministern att regeringen genom uppdraget velat peka på några prishöjande faktorer som var särskilt allvarliga från ekonomisk-politisk synpunkt. Handelsministern anförde i sin kommentar vidare följande.

"Löneglidningen är ett hot mot en stabil kostnadsnivå. Det är vidare högst olyckligt ur stabiliseringspolitisk synpunkt om prishöjningar genomförs för att kompensera företagen för kostnadsökningar som ännu inte har inträffat - och kanske inte kommer att inträffa. SPK skall därför verka för att förhindra sådana prisstegringar.

På grund av de mycket höga fasta kostnaderna som företagen har att utgå ifrån när de gör priskalkyler, så finns det en tendens att kompensera minskad försäljningsvolym med höjda priser. Sådana prishöjningar motverkar emellertid möjligheterna att genom ökad försäljningsvolym täcka dessa kostnader. Det är bakgrund till att regeringen fäst uppmärksamheten på denna typ av prishöjningar i riktlinjerna till SPK."

Den 18 december 1980 fastställde regeringen, med upphävande av tidigare uppdrag och med verkan fr.o.m. den 1 januari 1981, nya riktlinjer för prisövervakningen. Liksom tidigare skall SPK:s prisövervakning inriktas på att förhindra eller motverka prishöjningar som vidtas som kompensation för förväntade kostnadsökningar, löneglidning och minskad försäljningsvolym. Nämndens bedömningar skall dock, enligt de nya riktlinjerna, ske med beaktande av samtliga i varje enskilt fall föreliggande omständigheter, såsom exempelvis prissättningsens betydelse för företagets möjligheter att finansiera ny- och ersättningsinvesteringar samt utveckling. Det åligger vidare nämnden att liksom tidigare underrätta regeringen och informera allmänheten om pris- och marginalutvecklingen inom de övervakade områdena samt att till regeringen anmäla om utvecklingen av prisnivån påkallar särskilda åtgärder. Det ändrade uppdraget berör inte prisövervakningen under den period som har omfattats av kommitténs utvärdering.

Som framgått av kapitel 2 har riksdagens finansutskott gjort vissa uttalanden rörande tillämpningen av prisövervakningen. Bland annat har utskottet pekat på behovet av prisövervakning som underlag för regeringsingripanden med stöd av PL. Enligt utskottets mening bör övervakningen ske på ett sådant sätt att retroaktivt verkande regleringar så långt möjligt kan undvikas.

### 3.3 Prisövervakningens inriktning

I SPK:s instruktion görs ingen annan begränsning i skyldigheten att bedriva prisövervakning än att bank- och försäkringsväsendet undantas. Övervakningen skall således avse såväl priser som marginaler och täcka olika förädlings- och distributionsled. Samma inriktning av övervakningen anges i regeringsuppdraget från december 1971, dock med tillägget att SPK särskilt bör beakta utvecklingen av priser och marginaler på varor och tjänster som är av betydelse för konsumenterna.

I praktiken har SPK:s övervakning av sådana varor och tjänster som nyttjas av enskilda konsumenter varit heltäckande. Den mätning av prisutvecklingen som genomförs blir därför ett sammanfattande mått på den genomsnittliga prisutvecklingen för den totala privata konsumtionen. Mätningen av prisutvecklingen har utgått från den sammansättning av den privata konsumtionen som fastställs för nationalräkenskaperna och som även ligger till grund för beräkningen av konsumentprisindex (KPI).

Övervakningen på dessa områden har i allmänhet även innefattat överläggningar med prissättarna i syfte att påverka prissättningen. På vissa områden har emellertid övervakningen begränsats till en mer passiv uppföljning av förekommande prisrörelser. Detta har bl.a. gällt för bostadsområdet och ifråga om sådana kommunala taxor och avgifter som fastställs av politiska organ.

Vid sidan av konsumentvaror och -tjänster har en aktiv prisövervakning bedrivits från SPK:s sida på bl.a. områdena byggnadsmaterial, trävaror, emballage, papper och pappersmassa, lantbruksmaskiner och transportmedel, tung eldningsolja, godstransporter



och storhushållsprodukter. På flertalet råvaruområden har en löpande uppföljning av prisutvecklingen bedrivits utan försök att påverka prissättningen.

På vissa områden, främst av investeringskaraktär, har över huvud taget ingen prisövervakning förekommit. Detta gäller bl.a. anläggningsarbeten och maskinell utrustning för industrier.

Prisövervakningen har i allmänhet avsett samtliga distributionsled, dvs. inhemsk tillverkare eller importör, partihandel och detaljhandel. Information om prisrörelser har vanligen fångats upp i leverantörsledet och därefter följts via handelsleden till den slutlige konsumenten. Överläggningar har förts med såväl tillverkaren rörande leverantörspriset som handelsleden rörande handelsmarginalen. I förekommande fall har överläggningar även förts med importörer rörande importörmarginalen.

Överläggningarna i syfte att påverka prissättningen har, när det gäller importör- och tillverkningsleden, i allmänhet förts med det individuella företaget.

Inom betydande delar av handeln och tjänstenäringarna förekommer centrala prisrekommendationer utgivna av branschorganisationer m.m. Beträffande sådana branscher har SPK normalt fört överläggningar i syfte att påverka prissättningen med den organisation som utfärdar prisrekommendationerna. Genom löpande uppföljning av prisrörelser hos ett urval av företag har SPK följt rekommendationernas faktiska genomslag. Även i tillverkningsledet förekommer några exempel på branscher som följer centrala prisrekommendationer och där SPK har fört överläggningar med företrädare för branschorganisationen.

Inom de områden där SPK inom ramen för prisövervakningen har bedrivit överläggningar med enskilda företag har dessa i stor utsträckning inriktats på de pris- och marknadsledande företagen. Genom den i många industribranscher höga koncentrationsgraden har därigenom antalet kontaktpunkter mellan myndigheten och näringslivet begränsats. Detta innebär även att mindre företag i allmänhet inte har berörts av prisövervakningen.



Prisövervakning beträffande t.ex. statliga myndigheter, affärsdrivande verk och stats- eller kommunägda bolag har bedrivits av SPK enligt samma principer som de som har gällt beträffande enskilda företag. I fall då statlig myndighet har att lämna förslag om taxa eller avgift som fastställs av regeringen har SPK fört överläggningar med myndigheten i avsikt att påverka utformningen av förslaget till taxesättning, varefter regeringen har fattat det slutliga avgörandet. För vissa statliga myndigheter och verk har regeringen föreskrivit skyldighet att samråda med SPK innan beslut fattas respektive förslag lämnas om höjning av taxa eller avgift. Blir myndigheten och SPK inte ense i sådan fråga skall ärendet avgöras av regeringen.

### 3.4 Prisövervakningens praktiska utformning

Prisövervakningen har i praktiken omfattat tre skilda moment, nämligen ett anmälningsförfarande, överläggningar med prissättarna och information.

Anmälningsförfarandet har syftat till att ge SPK information om förekommande prisrörelser inom de övervakade områdena. Systemet innebär att SPK med stöd av uppgiftsskyldighetslagen har anmodat vissa, utvalda företag att senast en vecka efter beslut om pris- eller marginaländring anmäla denna till nämnden. Anmälningsförfarandet har haft sin tyngdpunkt i leverantörsledet där det har omfattat ca 900 ledande tillverknings- och importföretag. Inom handelsleden har anmälningsskyldigheten främst fullgjorts genom att handelsorganisationer har tillställt SPK rekommenderade cirkaprislistor. På tjänsteområdet har prisutvecklingen följts dels via prisrekommendationer från olika branschorganisationer, dels genom ett anmälningsförfarande som har omfattat ett statistiskt urval av ca 1 600 tjänsteföretag. På vissa varuområden - bl.a. dagligvaror, beklädnadsvaror och möbler - har anmälningsförfarandet kompletterats av periodiska undersökningar av prisutvecklingen. Utöver den obligatoriska anmälningsskyldigheten har vissa företag frivilligt åtagit sig att anmäla planerade pris- höjningar viss tid i förväg.

Anmälningar till SPK om beslutade prisändringar innehåller, förutom uppgifter om prisändringens storlek och tidpunkter för dess genomförande m.m., också viss information om orsaker till prisändringen. I vissa fall - enligt SPK:s uppskattning ca en fjärdedel av totala antalet anmälningar - har SPK begärt kompletterande material från företaget i syfte att få orsakerna till prisändringen närmare belysta och dokumenterade. I de fall SPK önskar få en än mer djupgående genomgång av motiven för en prisändring kan nämnden kalla företaget till överläggning. Enligt SPK:s bedömning har ca en tiondel av samtliga anmälningar lett till överläggning.

Överläggningarna mellan SPK och prissättande företag m.m. har således i allmänhet syftat till att dels klarlägga orsakerna till en beslutad eller planerad prishöjning, dels ge SPK möjlighet att i enlighet med instruktion och riktlinjer för prisövervakningen påverka prissättningen. SPK:s genomgång av orsaker till en anmäld prishöjning har tagit utgångspunkt i inträffade kostnadsändringar. I enlighet med regeringens kompletterande riktlinjer för prisövervakningen har SPK inte beaktat löneglidning, förväntade kostnadsökningar eller minskad försäljningsvolym vid beräkning av kostnadsmotiverad prishöjning. Vidare har nämnden reducerat inträffade lönekostnadsökningar med ett avdrag för den inom branschen genomsnittliga, långsiktiga produktivitetsutvecklingen. I de fall den av företaget anmälda prishöjningen har överstigit vad som enligt SPK:s beräkningar har varit kostnadsmässigt motiverat har en genomgång skett av orsakerna till den föreliggande skillnaden. SPK har därvid meddelat företaget att information till regeringen enligt gällande praxis lämnas om varje prishöjning som inte motsvaras av inträffade eller kända kostnadsökningar eller som står i strid mot regeringens kompletterande riktlinjer för prisövervakningen.

Information om resultaten av prisövervakningen har lämnats i form av dels månatliga rapporter över prisutvecklingen, dels särskilda rapporter om vissa prishöjningar.

De månatliga rapporterna över prisutvecklingen har - i enlighet med 1971 års uppdrag - lämnats till dels regeringen, dels allmän-



heten. Informationen till allmänheten har i praktiken lämnats till dels massmedia, dels intresserade privatpersoner. Härutöver har rapporten distribuerats kostnadsfritt till bl.a. samtliga riksdagsledamöter samt ett antal myndigheter och organisationer.

Rapporten över prisutvecklingen har bl.a. omfattat dels en redogörelse för utvecklingen av den allmänna prisnivån i konsumentledet under den senaste månaden respektive från årets början, dels en jämförelse med prisutvecklingen i andra länder och dels en redovisning av under månaden genomförda prisändringar med uppgift om prisändringens storlek, det prisändrande företags firma samt de av företaget angivna motiven för prisändringen. Redovisningen av prisutvecklingen under månaden och sedan årets början har efter hand byggts ut med olika slag av analyser som beslyser hur den samlade prisutvecklingen fördelar sig på olika distributionsled, varuområden, bidragande kostnadsfaktorer m.m. Arbete pågår med att samordna publiceringen av SPK:s rapport över prisutvecklingen och den av statistiska centralbyrån beräknade KPI. Detta har bl.a. lett till att SPK:s rapport och KPI fr.o.m. början av april 1979 har publicerats på samma dag i månaden.

Vid sidan av den periodiska rapporten över prisutvecklingen har SPK vid ett flertal tillfällen lämnat information till regeringen genom handelsdepartementet rörande enskilda fall av genomförda eller aviserade prishöjningar. Före november 1977 har SPK informerat regeringen om prishöjningar som enligt nämndens bedömning inte har motiverats av inträffade eller kända kostnadsökningar. Därefter har nämnden informerat regeringen om de prishöjningar som inte varit förenliga med regeringens kompletterande riktlinjer för prisövervakningen av den 20 oktober 1977. Informationen har i allmänhet lämnats i form av en skriftlig promemoria. I några fall har information lämnats genom muntlig föredragning.

Som närmare illustreras i bilaga 9 har regeringens beslut om prisreglerande åtgärder i allmänhet föregåtts av information från SPK till regeringen om genomförda eller aviserade prishöjningar på det berörda området. SPK:s informationer till regeringen har lett till beslut om prisreglering i endast ett förhållandevis ringa antal fall.



## 4 TILLÄMPNINGEN AV PRISREGLERINGAR SEDAN ÅR 1972

### 4.1 Inledning

Underlag för detta avsnitt redovisas i bilaga 9, Prisregleringar i Sverige sedan år 1972, för vilken kommitténs huvudsekreterare svarar. Denna bilaga omfattar dels en sammanfattande redogörelse för de prisreglerande ingrepp som förekommit sedan år 1972 och dessa regleringars samlade omfattning under olika perioder, dels en mer detaljerad genomgång av omständigheterna kring prisreglerande åtgärder på elva av kommittén utvalda varu- och tjänsteområden. Bilagan baseras bl.a. på dels material som har ställts till sekretariatets förfogande av SPK, dels kompletterande informationer och synpunkter som lämnats av vissa näringslivsorganisationer i samband med att dessa har beretts tillfälle att yttra sig över beskrivningen av prisregleringar på berörda områden.

Den formella grunden för prisregleringarna behandlas i bilaga 5, Prispolitikens framväxt, utformning och administration.

### 4.2 Förekomsten av prisreglerande åtgärder sedan år 1972

Prisreglerande åtgärder kan införas av regeringen under förutsättning av att PL är i tillämpning. Under större delen av år 1972 var lagen inte i tillämpning och några prisreglerande ingrepp förekom därmed inte heller. Genom beslut av regeringen den 21 december 1972 sattes PL i tillämpning t.o.m. den 20 december 1973. Tillämpningstiden har därefter förlängts med ett år varje gång så att lagen i praktiken har varit i tillämpning kontinuerligt. Genom regeringens senaste beslut har tillämpningstiden förlängts t.o.m. den 20 december 1981.

Den 1 januari 1973 infördes prisstopp på vissa subventionerade baslivsmedel inom varuområdena mjölk, ost, kött, fläsk och charkuterivaror. Prisstopp för huvuddelen av dessa varor kom därefter att gälla t.o.m. den 21 oktober 1980. Vissa varuvarianter inom de berörda områdena hade undantagits från prisstopp tidigare, bl.a.

i februari 1979. Prisstopp på vissa mjölkprodukter gäller även efter den 21 oktober 1980.

Från och med september 1973 har prisregleringar tillämpats på begränsade varu- och tjänsteområden under kortare perioder än som varit fallet på baslivsmedelsområdet. Genom ändringen i PL den 1 juli 1973 har regeringen haft möjlighet att tillämpa prisreglering i form av obligatorisk förhandsanmälan av planerade prishöjningar respektive utfästelse om högsta pris vid sidan av de tidigare förekommande prisregleringsformerna prisstopp och högstprisreglering. Enligt ett uttalande av departementschefen i samband med ändringen i PL ansågs en både till tiden och omfattningen begränsad prisreglering i vissa situationer kunna vara lämplig som ett led i stabiliseringspolitiken.

I bilaga 9 redovisas närmare de till tiden och omfattningen begränsade prisregleringar som förekommit sedan september 1973.

Denna typ av prisregleringar har förekommit på bl.a. byggnadsmaterialområdet, trävaruområdet och pappersområdet. Sålunda infördes prisstopp på trävaruområdet och obligatorisk förhandsanmälan på pappersområdet i september 1973. Prisstopp på byggnadsmaterialområdet infördes i mars 1974. Prisregleringarna på dessa områden har därefter ändrats vid ett stort antal tillfällen vad avser såväl formen av prisreglering som tillämpningen på de olika delområdena inom respektive sektor. Perioder helt utan prisreglering för något delområde har varit för byggnadsmaterialområdet 1975 och första delen av 1976 samt för pappersområdet - bortsett från anmälningsskyldighet avseende massaved och allmänt prisstopp under september-oktober 1977 - tiden fr.o.m. juni 1977 t.o.m. mitten av mars 1978. Den hårdare formen av prisreglering, nämligen prisstopp, har på dessa områden dock endast gällt under vissa delar av perioden och ofta endast för vissa delar av respektive varuområde. Prisstopp gällde sålunda för större delen av byggnadsmaterialområdet under perioden mars-december 1974. Prisstopp för större delen av trävaruområdet gällde under perioden september 1973 - september 1974. På pappersområdet har prisstopp inte vid något tillfälle gällt för huvuddelen av varuområdet.



Oljeområdet har varit föremål för olika prisreglerande åtgärder, främst högstprisreglering, i samband med de båda s.k. oljekriserna september 1973 - juni 1975 respektive november 1978 - september 1980.

Prisstopp på produktionsmedel inom jordbruket, som via jordbruksregleringen har särskild betydelse för prisutvecklingen på jordbruksprodukter, har förekommit för lantbruksmaskiner under perioden september 1974 - februari 1976 och för gödselmedel under perioden september 1974 - oktober 1975.

Vissa konsumentkapitalvaror har omfattats av till tiden relativt begränsade prisstopp. Sålunda gällde prisstopp för elektriska hushållsapparater under tiden december 1974 - december 1975 och för personbilar och bilreservdelar under dels perioden augusti - december 1976, dels perioden november 1978 - januari 1979.

På det kemisk-tekniska varuområdet gällde prisstopp under perioden juni 1975 - mars 1976.

De tjänsteområden som varit föremål för prisreglerande åtgärder är dels lastbilstransporter, dels uthyrning av hotellrum. Prisstopp för inrikes godstransport med lastbil gällde för såväl lokal- som fjärrtrafik under perioden september 1975 - juli 1976 och för endast s.k. koncessionerad fjärrtrafik under perioden december 1979 - december 1980. Rumsuthyrning i hotell- och pensionatsrörelse omfattades av prisstopp under perioden maj - augusti 1979.

På livsmedelsområdet har prisregleringarna i stor utsträckning haft samband med olika subventioner som utgår inom ramen för jordbrukspolitiken. Detta gäller sålunda för dels det tidigare nämnda baslivsmedelsområdet, dels mjöl och matbröd, dels kyckling. För mjöl och matbröd har prisstopp gällt dels under tiden mars - december 1974, dels under tiden juli 1976 - oktober 1980. Under den mellanliggande perioden har gällt obligatorisk förhandsanmälan samt - under år 1975 - ett system med prisutfästelser för vissa varuvarianter. För kyckling har prisutfästelser gällt kontinuerligt fr.o.m. september 1976 t.o.m. december 1980.



I övrigt har på livsmedelsområdet förhållandevis kortvariga prisstopp gällt för dels konserverade och djupfrysta livsmedel under perioden mars - december 1976, dels kaffe under juli månad 1977 respektive perioden maj 1979 - februari 1980. Obligatorisk förhandsanmälan har gällt för dels kaffe, dels margarin under andra hälften av år 1975, år 1976 och början av år 1977.

För matpotatis gällde - i samband med 1975 års dåliga skörd - prisreglering i form av dels högstpriser, dels utfästelsepriser under perioden november 1975 - juni 1976 respektive december 1975 - juni 1976.

Vid sidan av dessa selektiva prisregleringar har generella regleringar gällt vid några tillfällen. Allmänt prisstopp gällde sålunda under perioderna april - maj och september - oktober 1977. Allmän obligatorisk förhandsanmälan infördes i mars 1978 och begränsades till att omfatta ca hälften av den privata konsumtionen i oktober samma år. Våren 1980 gällde allmänt prisstopp under april och första hälften av maj.

#### 4.3 Regleringsperiodernas längd och regleringarnas omfattning

På vissa delar av livsmedelsområdet, där subventioner utgår inom ramen för jordbruksregleringen, har prisreglering gällt under förhållandevis lång tid. För huvuddelen av varuområdet ost, kött, fläsk och charkuterivaror har sålunda prisstopp gällt under tiden den 1 januari 1973 - den 21 oktober 1980, dvs. under närmare åtta år. För vissa mjölkprodukter, som innefattades i prisstoppet fr.o.m. den 1 januari 1973, gäller fortfarande prisstopp.

Prisreglering på området mjöl och matbröd har gällt under perioden den 15 mars 1974 - den 21 oktober 1980, dvs. under ca sex och ett halvt år. Härav hade prisregleringen form av prisstopp under ca fem år, nämligen under perioderna den 15 mars - den 20 december 1974 och den 1 juli 1976 - den 20 oktober 1980.

För kyckling, som är föremål för visst statligt prisstöd, har utfästelse om högsta pris enligt 3a § PL gällt fr.o.m. den 6 september 1976 t.o.m. utgången av år 1980, dvs. i mer än fyra år.

För de selektiva prisregleringar som har förekommit på andra varu- och tjänsteområden gäller att regleringar i form av obligatorisk förhandsanmälan i allmänhet har varat under längre perioder än regleringar i form av prisstopp. Sålunda har obligatorisk förhandsanmälan för t.ex. massaved gällt dels under perioden den 7 september 1973 - den 20 december 1975, dels fr.o.m. den 16 juni 1976, dvs. hittills under sammanlagt närmare sju år. På pappersområdet har obligatorisk förhandsanmälan hittills gällt i sammanlagt över sex år. Andra exempel på områden som har varit föremål för obligatorisk förhandsanmälan under förhållandevis lång tid är menstruationsskydd - sammanlagt ca fem år - och margarin - sammanlagt drygt fyra och ett halvt år.

Prisregleringarna i form av selektiva prisstopp har - med undantag för de delar av livsmedelsområdet som berörs av subventioner - i allmänhet gällt under mer begränsade perioder. Det längsta prisstoppet på ett icke subventionerat varuområde avsåg pappersmassa och gällde under perioden den 6 november 1974 - den 24 mars 1977, dvs. inte fullt två och ett halvt år. Det kortaste prisstoppet på dessa områden avsåg kaffe och gällde under tiden den 9 juli - den 4 augusti 1977, dvs. 27 dagar. Totalt kan för åren 1973 - 1980 urskiljas ett trettiotal prisstoppsperioder avseende olika varu- och tjänsteområden vid sidan av subventionerade livsmedel. Mer än tre fjärdedelar av dessa prisstoppsperioder har varat i högst ett år. Den genomsnittliga prisstoppstiden för dessa områden uppgår till ca nio månader.

Högstprisreglering har endast förekommit på områdena potatis och oljeprodukter. Högstprisregleringen på potatis gällde under tiden den 24 november 1975 - den 23 juni 1976, dvs. exakt sju månader. På oljeområdet förekom högstprisreglering under perioderna den 7 december 1973 - den 30 juni 1975 och den 6 februari 1979 - den 12 september 1980, dvs. under drygt ett och ett halvt år vid vardera tillfället. Den senare av perioderna med högst-



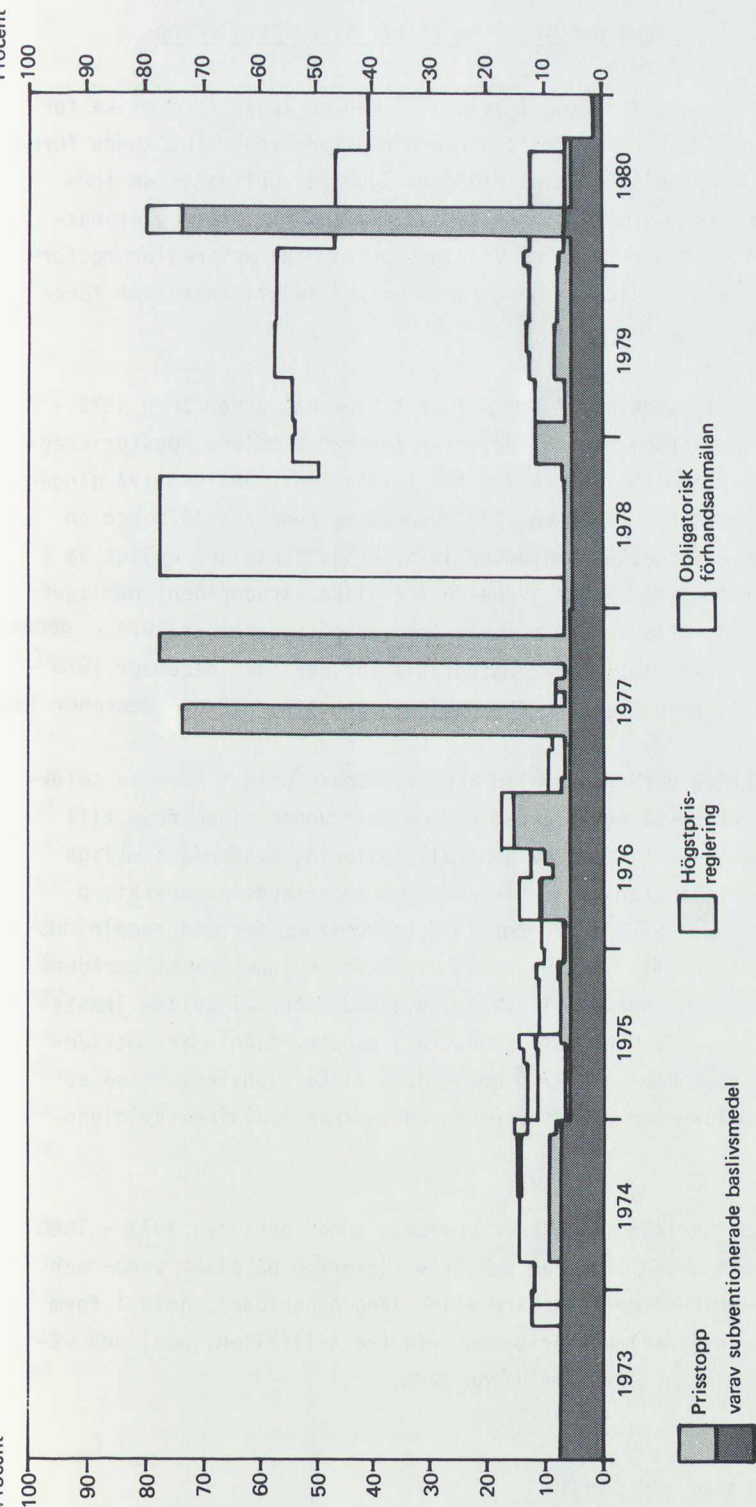
prisreglering föregicks av prisstopp på oljeprodukter under ca två och en halv månad.

Vid sidan av de selektiva prisregleringarna har vissa generella regleringar förekommit. De allmänna prisstopp som har förekommit har samtliga varit korta. Under våren och hösten 1977 gällde allmänt prisstopp under inte fullt två månader vid vardera tillfället. Under våren 1980 gällde allmänt prisstopp under ca en och en halv månad. Allmän obligatorisk förhandsanmälan infördes den 18 mars 1978. Mer betydande begränsningar i anmälningsskyldighetens omfattning gjordes i dels oktober 1978, dels februari 1980. Den generella anmälningsskyldigheten gällde således i ca sju månader. För de varu- och tjänsteområden som i februari 1980 inte undantogs från anmälningsskyldigheten - motsvarande ca en tredjedel av den totala privata konsumtionen - har denna form av reglering sedan mars 1978 hittills gällt i inte fullt tre år.

Prisregleringarnas sammanlagda omfattning sedan år 1972, uttryckt som de prisreglerade varu- och tjänsteområdenas andel av den privata konsumtionen, framgår översiktligt av figur 4.1 och redovisas närmare i bilaga 9. Denna andel har under perioder med generella regleringar uppgått till mellan 74 och 80 procent av den totala privata konsumtionen. Under perioder med endast selektiva regleringar före mars 1978, då allmän förhandsanmälan infördes, har andelen uppgått till högst 18 och lägst 7 procent av den privata konsumtionen. Från och med oktober 1978, då anmälningsskyldighetens omfattning begränsades, har prisregleringarnas andel av den privata konsumtionen, under perioder då allmänt prisstopp inte har gällt, legat inom intervallet 41-57 procent.

Prisregleringarnas andel av den privata konsumtionen i genomsnitt för hela perioden 1973 - 1980 - dvs. inklusive perioderna med generella prisreglerande åtgärder - uppgår till drygt 30 procent. Härav svarar prisstopp för drygt 12 procentenheter - varav prisstoppet på vissa subventionerade baslivsmedel 6 procentenheter - högstprisreglering för ca 2 procentenheter och obligatorisk förhandsanmälan för inte fullt 17 procentenheter.





#### 4.4 Tillämpningen av olika former av prisreglering

Efter ändringen i PL den 1 juli 1973 medger lagen fyra olika former av prisreglering. Prisstopp och högstprisreglering kunde föreskrivas även enligt lagens tidigare lydelse. Obligatorisk förhandsanmälan och prisutfästelse tillkom som nya prisregleringsformer i PL genom 1973 års ändring. Dessa båda prisregleringsformer hade emellertid tidigare förekommit i lagstiftning som föregick PL.

De prisregleringsformer som främst tillämpats under åren 1973 - 1980 är prisstopp och obligatorisk förhandsanmälan. Högstprisreglering har endast införts vid tre tillfällen, nämligen två gånger på oljeområdet i december 1973 respektive februari 1979 och en gång för matpotatis i november 1975. Prisutfästelser enligt 3a § PL har mottagits av SPK avseende tre olika varuområden, nämligen dels vissa varianter av matbröd för perioden december 1974 - december 1975, dels importerad matpotatis för perioden december 1975 - juni 1976, dels kyckling för perioden september 1976 - december 1980

Obligatorisk förhandsanmälan har tillämpats dels i form av selektiv reglering på ett flertal varuområden under tiden fram till mars 1978, dels i form av generell reglering avseende samtliga varor och tjänster som inte samtidigt omfattades av prisstopp fr.o.m. mars 1978. I oktober 1978 begränsades förhandsanmälningskyldigheten till att avse dels vissa varor inom främst områdena livsmedel och andra dagligvaror, byggnadsmaterial, vissa insatsvaror för jordbruket, oljeprodukter, papper, tidningar, beklädnadsvaror, möbler och läkemedel, dels vissa tjänster. Vissa av dessa områden har därefter undantagits från anmälningskyldigheten.

Prisstopp har som tidigare redovisats under perioden 1973 - 1980 tillämpats dels i form av selektiv reglering på olika varu- och tjänsteområden under kortare eller längre perioder, dels i form av kortvarigt allmänt prisstopp vid tre tillfällen, nämligen våren och hösten 1977 samt våren 1980.

Under perioden förekommer vissa exempel på att olika prisregleringsformer tillämpats på ett sådant sätt att de avlöst eller kompletterat varandra på ett och samma område. Bland annat har i vissa fall obligatorisk förhandsanmälan gällt under en längre period samtidigt som prisregleringen för vissa delar av det berörda varuområdet tidvis har skärpts till prisstopp. Prisregleringen på pappersområdet under åren 1973-1977 utgör ett exempel på denna typ av tillämpning av prisregleringen. En annan typ av samordning mellan olika regleringsformer är när ett prisstopp successivt avvecklas för delar av ett varuområde och för dessa delar ersätts med obligatorisk förhandsanmälan. Prisregleringen på byggnadsmaterialområdet under åren 1974-1975 utgör ett exempel på det senare slaget av tillämpning av prisregleringen och redovisas närmare i bilaga 9, kapitel 6. Ett exempel på gradvis skärpning av regleringen återfinns bl.a. på oljeområdet där obligatorisk förhandsanmälan gällde från mars 1978. Regleringen på oljeområdet ändrades i november 1978 till prisstopp och i februari 1979 till högstprisreglering.

Vid några tillfällen har två prisregleringsformer förekommit parallellt och därigenom kompletterat varandra. Under 1975 gällde sålunda obligatorisk förhandsanmälan för matbröd samtidigt som ett trettio-tal av landets största bagerier hade gjort prisutfästelser enligt 3a § PL avseende respektive företags tre vanligaste varianter av mjukt matbröd. Prisregleringen på detta område redovisas närmare i bilaga 9, kapitel 5. Vidare gällde, parallellt med högstprisregleringen på de i Sverige vanligaste sorterna av matpotatis under slutet av 1975 och första halvåret 1976, prisutfästelser från ett femtontal importörer avseende importerad matpotatis av sorter som inte omfattades av högstprisregleringen. Regleringen på detta område redovisas närmare i bilaga 9, kapitel 11. Ett tredje exempel på parallellt verkande regleringar utgör prisstoppet på sågade och hyvlade trävaror under perioden september 1976 - maj 1978. Detta prisstopp avsåg endast försäljning från sågverk. Som närmare framgår av bilaga 9, kapitel 4 gällde samtidigt obligatorisk förhandsanmälan av planerade prishöjningar på detta varuområde för andra distributionsled än sågverksledet.



#### 4.5 Motiv för att införa respektive upphäva prisreglerande åtgärder

I samband med att regeringen har fattat beslut om prisreglerande åtgärd har i allmänhet en kommentar till beslutet lämnats i pressmeddelande från handelsdepartementet. Även om dessa pressmeddelanden ofta är relativt kortfattade ger de många gånger en viss information om vad som bör kunna uppfattas som syftet med regleringen.

Regeringen har vid sitt beslut om införande av prisreglering i allmänhet haft till sitt förfogande visst informationsunderlag från SPK, som redovisat olika förhållanden som framkommit som ett led i SPK:s löpande prisövervakning. En allmän information om situationen på det berörda varu- eller tjänsteområdet - bl.a. avseende genomförda och aviserade, eller av annan orsak förväntade, prishöjningar - såsom den uppfattats av SPK har således utgjort ett beslutsunderlag vid regeringens ställningstagande till ett eventuellt införande av prisreglering.

I bilaga 9 redovisas bl.a. bakgrunden till de prisregleringar som förekommit på elva olika varu- och tjänsteområden. Därvid återges bl.a. utdrag ur de nämnda pressmeddelandena från handelsdepartementet och redovisas dels tidigare genomförda prishöjningar på området, dels prishöjningar som enligt SPK:s bedömning förväntades inträffa vid fri prisbildning.

En genomgång av dels kommentarer som lämnas i handelsdepartementets pressmeddelanden, dels den allmänna situationen på marknaden som den uppfattats av SPK och redovisats för regeringen ger vid handen att det vanligaste syftet med selektiva prisstopp på olika varu- och tjänsteområden har varit att förhindra prishöjningar som annars antogs skulle ha inträffat. Detta motiv har i vissa fall närmare utvecklats i olika avseenden. Sålunda förekommer bl.a. hänvisning till tidigare, betydande prishöjningar på området vilka i några fall inte hade varit kostnadsmissigt motverade eller hade medfört ökad lönsamhet för företagen. Vidare pelar vid några tillfällen på att det berörda området direkt eller indirekt har särskild betydelse för konsumenterna.

På områden där prisnivån i Sverige normalt följer en internationell prisnivå - bl.a. pappersområdet - har prisstopp införts med hänvisning till att prishöjningar på hemmamarknaden hade aviserats som skulle ha blivit större och kommit tidigare än motsvarande höjningar av exportpriserna. På kaffeområdet infördes prisstopp vid ett tillfälle med hänvisning till att prishöjningar hade aviserats trots sjunkande världsmarknadspris, vid ett annat tillfälle med det uttalade syftet att förhindra genomslag på svenska marknaden av internationella prishöjningar vilka bedömdes vara av tillfällig natur.

I ett fall, nämligen beträffande prisstoppet på sågade och hyvlande trävaror i sågverksledet, hänvisas till att risk uppstått för betydande prisstegringar på skogsråvara vilka, om de skulle inträffa, bedömdes skapa risk för prishöjningar i efterföljande led. Prisstoppet infördes sålunda i detta fall avseende köparna av den råvara där risken för prisstegringar primärt bedömdes kunna uppstå.

De aviserade prishöjningar som regeringen genom beslut om prisstopp har velat förhindra har i några fall angivits vara icke kostnadsmotiverade eller ej förenliga med regeringens prispolitik. Efter oktober 1977, då regeringen meddelade kompletterande riktlinjer för SPK:s prisövervakning, visar såväl uttalanden i handelsdepartementets pressmeddeladen som de allmänna omständigheterna i samband med beslutet om prisreglering att prisstopp i flera fall införts som en direkt reaktion mot prishöjningar som - om de hade genomförts - skulle ha stått i strid mot dessa riktlinjer.

Motivet för högstprisreglering på oljeområdet angavs i december 1973 vara att ge det allmänna ett fastare grepp över prisutvecklingen så länge oljekrisen varade. I februari 1979 angavs högstprisregleringen syfta till att underlätta oljeförsörjningen på svenska marknaden. Som motiv för högstprisregleringen på matpotatis i november 1975 angavs bl.a. att genomförda prishöjningar endast delvis hade varit kostnadsmässigt motiverade och att de särskilt hade drabbat barnfamiljer och låginkomsttagare. Det



framstod därför för regeringen som angeläget att genom reglering sänka potatispriset till en mer skälig nivå.

Beslut om obligatorisk förhandsanmälan har i några fall uttryckligen motiverats med en önskan från regeringens sida att närmare följa utvecklingen på visst område. De allmänna omständigheterna kring införande av obligatorisk förhandsanmälan pekar på att denna regleringsform i allmänhet har syftat till att skapa rådrum för diskussioner mellan SPK och företagen, tillfälle till fördjupad information rörande pågående prisrörelser till regeringen och möjlighet att införa mer ingripande form av prisreglering innan eventuellt aviserade prishöjningar hunnit genomföras. I ett fall hänvisas till väntad efterfrågeökning, nämligen beträffande sådana isoleringsmaterial som berördes av statligt energisparstöd.

De båda allmänna prisstoppen våren och hösten 1977 infördes i samband med nedskrivningar av svenska kronans värde. Vid båda dessa tillfällen - den 4 april respektive den 29 augusti 1977 - ingick beslutet om allmänt prisstopp som ett led i ett allmänt ekonomiskt åtstramningspaket, som även omfattade andra ekonomisk-politiska åtgärder. Regeringen förklarade i detta sammanhang att det var angeläget att prishöjningar på importvaror inte leder till att svenska företag i motsvarande mån höjer priserna på produkter tillverkade i Sverige. Beslutet om prisstopp skulle därmed förhindra vad regeringen uppfattade som omotiverade prishöjningar. Samtidigt gav regeringen, genom särskilda riktlinjer, SPK möjlighet att genom dispenser medge att importföretag kompenserade sig för ökade kostnader hänförliga till valutakursändringar. Prisstoppet på svensktillverkade varor i kombination med dispens för devalveringens effekter på priset på importerade varor kan således sägas ha syftat till att förbättra konkurrensläget för svenska företag och förhindra att dessa genom prishöjningar ointetgjorde denna effekt av devalveringen. Genom att prishöjningar på den inhemska produktionen i samband med devalveringen förhindrades kunde även, enligt en kommentar av handelsministern, kompensera lönekrav motverkas vilka skulle ointetgöra växelkursändringens verkningar. I augusti 1977 - i samband med den andra devalveringen och det andra allmänna prisstoppet under detta år - förklarades också



att prisstoppet syftade till att förhindra att växelkursändringen skulle ge upphov till en prishöjande spiral.

Det allmänna prisstopp som infördes i slutet av mars 1980 uppgavs syfta till att underlätta den pågående avtalsrörelsen. I likhet med de allmänna prisstoppen år 1977 ingick detta prisstopp som ett led i ett paket av flera tilltänkta ekonomisk-politiska åtgärder. I samband med att regeringen tillkännagav beslutet om bl.a. allmänt prisstopp angavs att prisstoppet var tidsbegränsat men skulle förlängas intill årets slut om arbetsmarknadens parter träffade avtal på i stort sett oförändrade villkor. Denna förutsättning uppfylldes emellertid inte.

I mars 1978 infördes allmän obligatorisk förhandsanmälan i anslutning till att ett nytt centralt löneavtal hade tecknats. Avtalet innehöll en prisstegringsklausul som medgav omförhandling om prisstegringen under år 1978 överskred ett visst tal. I en kommentar av handelsministern till beslutet om allmän förhandsanmälan hänvisades till att regleringen borde ses dels mot bakgrund av att vissa kvardröjande inflationsförväntningar under en övergångstid kunde motverka den uppbromsning i prisökningarna som bedömdes vara på väg, dels som en uppföljning av regeringens kompletterande riktlinjer för SPK:s prisövervakning från oktober 1977.

The following information was obtained from the records of the  
 Department of the Interior, Bureau of Land Management, on the  
 subject of the above-captioned land. The land was acquired by  
 the United States Government in 1862, and was then conveyed  
 to the State of California in 1850. The land was then  
 conveyed to the State of California in 1850, and was then  
 conveyed to the State of California in 1850.

The following information was obtained from the records of the  
 Department of the Interior, Bureau of Land Management, on the  
 subject of the above-captioned land. The land was acquired by  
 the United States Government in 1862, and was then conveyed  
 to the State of California in 1850. The land was then  
 conveyed to the State of California in 1850, and was then  
 conveyed to the State of California in 1850.

The following information was obtained from the records of the  
 Department of the Interior, Bureau of Land Management, on the  
 subject of the above-captioned land. The land was acquired by  
 the United States Government in 1862, and was then conveyed  
 to the State of California in 1850. The land was then  
 conveyed to the State of California in 1850, and was then  
 conveyed to the State of California in 1850.

The following information was obtained from the records of the  
 Department of the Interior, Bureau of Land Management, on the  
 subject of the above-captioned land. The land was acquired by  
 the United States Government in 1862, and was then conveyed  
 to the State of California in 1850. The land was then  
 conveyed to the State of California in 1850, and was then  
 conveyed to the State of California in 1850.

## 5 PRISPOLITIKENS ROLL I DEN EKONOMISKA POLITIKEN

### 5.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att sammanfatta de principiella slutsatser teoretisk och empirisk forskning samt kommitténs egna undersökningar synes föra till beträffande prisregleringars roll i den ekonomiska politiken i en modern, öppen blandekonomi som den svenska.

Som vi framhållit i kapitel 2 kom 1954 års priskontrollutredning till huvudslutsatsen att prisreglering inte var att rekommendera som ett reguljärt ekonomisk-politiskt medel. Marknadsprisbildningens funktion att möjliggöra hög effektivitet genom ett decentraliserat ekonomiskt beslutsfattande i en stor del av ekonomin betraktades som grundläggande. Inhemsk och utländsk konkurrens ansågs under normala förhållanden kunna eliminera riskerna för alltför stora prisstegringar. 1954 års utredning förutsåg i huvudsak två fall då dessa förutsättningar inte kunde antas gälla.

För det första kunde förhållandena på vissa varu- och tjänstemarknader vara sådana att ingen konkurrens, eller ens hot om inträde av nya konkurrenter, förelåg. Utredningen menade emellertid att det då inte var prisreglering utan konkurrensbefrämjande åtgärder som borde tillgripas.

För det andra förutsåg 1954 års utredning att det kunde uppkomma krislägen (krigssituation med varubrist, råvarukriser och dylikt) i vilka det var nödvändigt med direkta statliga ingrepp i prisbildningen. De färskas erfarenheterna från andra världskriget och Koreainflationen torde här ha utövat ett betydande inflytande på utredningen. För sådana situationer framstod en beredskapslagstiftning som den naturliga lösningen och prisregleringslagen fick också denna karaktär.

Härutöver anförde utredningen emellertid också att den inte kunnat bortse från möjligheten av att de inflatoriska krafterna



även vid en inflation av inhemska orsaker kan tänkas göra sig gällande med en sådan kraft att de inte kan behärras med generellt verkande medel och att en statlig priskontroll då skulle kunna bidra till att återställa den samhällsekonomiska balansen. Utredningen påpekade särskilt den psykologiska betydelse som enbart möjligheten att införa priskontroll kan få på både företagens och löntagarnas handlande. Man kan kanske uppfatta utredningens tankar i detta stycke som uttryck för en intuitiv insikt i den förväntningsbildningens betydelse som senare blivit en hörnsten i inflationsteorin. Vi återkommer till frågan i vad mån den moderna synen på förväntningsbildningens roll i inflationsprocessen ger anledning att se positivt på värdet av prisreglering som ett medel mot inflation.

Den prispolitik som fastlades år 1956 på priskontrollutredningens rekommendation byggde således på en fri marknadspristbildning under konkurrens. Erfarenheterna av denna politik under slutet av 1950-talet och under 1960-talet blev också tillfredsställande. Den årliga prisstegringstakt på 3 procent i genomsnitt (exklusive indirekta skattehöjningar) som registrerades från 1956 till 1969 betraktades visserligen som hög under perioden, men uppfattades knappast som ett argument för en prispolitik med större inslag av prisreglering.

1970-talet kom att präglas av en mycket kraftig höjning av inflationstakten. Genomsnittet per år blev 9 procent i Sverige för perioden 1969-1980 och hela västvärlden genomgick en likartad förändring. Under årtiondet vidtog statsmakterna i alla länder inflationsbekämpande åtgärder av många slag med begränsad framgång. Sverige liksom flertalet andra industrialiserade marknadsekonomier prövade därvid även prisregleringar.

Det framstår idag som naturligt att dels ställa frågan om den svenska ekonomins funktionssätt eller den internationella ekonomiska miljön har ändrats på ett sådant sätt att de slutsatser som 1954 års priskontrollutredning drog inte längre är giltiga, dels undersöka om erfarenheterna av 1970-talets prisregleringar

kan ge anledning till andra slutsatser än dem som priskontrollutredningen drog mot bakgrund av krigs- och efterkrigsårens regleringar.

Vi har därför i vårt arbete med att utvärdera effekterna av den svenska prispolitiken sedan 1972 låtit undersöka om den ekonomisk-vetenskapliga synen på prisreglering förskjutits sedan 1950-talet på ett sätt som skulle motivera en omorientering av den svenska prispolitiken såsom denna utformades på grundval av 1954 års priskontrollutredning. Resultaten av denna genomgång redovisas framför allt i bilaga 1, men belyses också av bilagorna 3-4 samt 7 och 10-11. Vidare har vi låtit utföra en genomgång av utvärderingar som gjorts av prisregleringars effekter i USA och England under 1970-talet. Dessa resultat redovisas i bilaga 7. Vi har också låtit göra en översikt över olika prisregleringar i Sverige sedan år 1972 som redovisas i bilaga 9. Här beskrivs ut- förligt marknadsstruktur, prisutveckling, angivna motiv för regleringarnas införande, dispensförfarande m.m.

Vi har också försökt sätta oss in i verkningarna på effektivitet, lönsamhet, investeringar m.m. i företag vars produkter prisreglerats under 1970-talet. Underlaget har tagits fram på flera olika vägar. För det första har i bilaga 9 redogjorts för de erfarenheter som via ett remissförfarande delgivits kommittén av berörda organisationer inom näringslivet och den administrerande myndigheten SPK. För det andra har vi haft hearings med sådana företag och deras intresseorganisationer. För det tredje har vi låtit Statskonsult Organisation AB på fem valda delområden genomföra mera djupgående undersökningar av prisregleringarnas effekter på företagen i olika avseenden (bilaga 12).

Slutligen har vi låtit utföra ett antal empiriska studier av de svenska erfarenheterna med hjälp av moderna metoder från den ekonomiska vetenskapen. Dessa omfattar dels ekonometriska metoder för att mäta effekterna av prisreglering och testa relevanta inslag i den moderna prisbildningsteorin, dels analyser av prisregleringens politiska ekonomi. Dessa studier redovisas i bilaga 2-4 och 10-11.



Våra slutsatser i det följande beträffande prispolitikens roll i den ekonomiska politiken bygger på en sammanställning och analys av dessa studier som kommittén låtit utföra, kompletterad med vissa allmänekonomiska resonemang.

## 5.2 Prisreglering i olika former

Med prisreglering menas i vanligt språkbruk i ekonomisk-vetenskaplig litteratur offentliga direkta ingrepp i marknadsprissbildningen i syfte att påverka köpare och säljare att genomföra sina transaktioner vid andra priser än dem de skulle realisera i frånvaro av ingreppet. Det räknas således inte som prisreglering om staten t.ex. går in och subventionerar kostnaderna för en vara så att aktörerna på marknaden själva väljer att genomföra sina transaktioner vid ett lägre pris. Inte heller talar man normalt om prisreglering när offentliga myndigheter sätter sådana priser på sina tjänster (ofta priset noll) att marknaden inte kommer i jämvikt, trots att åtskilliga följer av sådan prissättning kan vara av samma slag som de som följer av prisreglering i ovanstående mening.

I svensk juridisk terminologi avses med prisreglering de ingrepp som regleras rättsligt i prisregleringslagen. Denna lags olika möjligheter till ingrepp i prissättningen, nämligen prisstopp, högstprisreglering, obligatorisk förhandsanmälan och utfästelse om högsta pris, faller alla under den i vetenskapligt språkbruk vedertagna definitionen<sup>1)</sup>.

Prisövervakningen regleras däremot inte i prisregleringslagen och faller därmed inte under den juridiska definitionen. Till sin funktion har prisövervakningen i praktiken dock i många fall inneburit en sådan påverkan på prissättningen att den måste lik-

---

1) Obligatorisk förhandsanmälan är i viss mån ett gränfall. Dels kan metoden fungera som ett temporärt prisstopp genom att företagen måste vänta en månad innan de genomför en avsedd prishöjning. Dels kan företagen ibland tänkas dra sig för att höja priset p.g.a. kravet på förhandsanmälan.



ställas med prisreglering i den mening begreppet används i den ekonomiska litteraturen. De fortsatta övervägandena om prisreglering är således i viss utsträckning tillämpliga även på prisövervakningen.

### 5.3 Prisreglering som stabiliseringspolitiskt medel

Direkta ingrepp i prisbildningen kan göras av olika skäl, som kan indelas i stabiliseringspolitiska, fördelningspolitiska och allokeringspolitiska. Målen för stabiliseringspolitiken brukar i en sådan systematisering sammanfattas som full sysselsättning, stabil prisnivå och jämvikt i betalningsbalansen. Det stabiliseringspolitiska syftet med prisreglering är då i första hand att påverka den allmänna prisnivån, men hoppet om positiva verkningar i de båda andra avseendena kan givetvis vara ett viktigt eller rent av det avgörande skälet till ingreppet.

Ibland ses prisreglering som ett medel för att hindra oskäliga vinster hos säljarna. Ofta tänker man sig då sannolikt också att lägre försäljningspriser, även då köparna är andra företag snarare än konsumenter, innebär en möjlighet att i sista hand få ner konsumentpriserna och därmed åstadkomma en inkomstfördelning från kapitalägare i företag med monopolartad ställning till hushållen i allmänhet. Motivet för prisregleringar är i sådana fall fördelningspolitiskt. Även allokeringspolitiska (särskilt då strukturpolitiska) mål kan tänkas. En bransch med överetablering skulle kunna tänkas bli sanerad genom att dess försäljningspriser regleras ned till en lägre nivå.

I båda de senare fallen skulle det då vara fråga om ett för svagt konkurrenstryck vilket i det första fallet leder till höga vinster och i det andra till att för mycket resurser binds i verksamheten i branschen.

Vi har gjort den bedömningen att det i första hand är en konkurrensfrämjande politik som bör tillgripas för sådana fördelnings- och allokeringspolitiska uppgifter. Exempel på sådana åtgärder

kan vara undanröjande av handelshinder, stimulans av nyetablering och ingrepp mot skadliga karteller o.dyl. Om detta inte är en framkomlig väg, t.ex. vid s.k. naturliga monopol, torde olika public utilityarrangemang<sup>1)</sup> ligga närmare till hands. Public utilitylösningar innebär i och för sig offentlig prisreglering, men då i andra, och för uppgiften mera lämpliga former än periodiska ingripanden med stöd av en allmän lag om prisreglering.

Vi har därför tolkat vår uppgift så att vi ålagts att undersöka prisregleringarnas plats i stabiliseringspolitiken och mera precist möjligheterna att dämpa inflationstakten med hjälp av prisregleringar. Syftet med införda regleringsåtgärder kan därvid i första hand tänkas vara att genom regleringen uppnå en direkt, dämpande verkan på inflationstakten. Prisreglerande ingrepp kan emellertid också tänkas vidtas i stabiliseringspolitiskt syfte utan att den primära avsikten är att genom regleringarna i sig uppnå en bestående effekt på prisstegringstakten. Det kan t.ex. vara fråga om, som 1954 års priskontrollutredning tänkte sig, att man önskar vinna rådrum i avvaktan på att andra stabiliseringspolitiska åtgärder skall hinna genomföras och få effekt. I ett sådant fall är väl syftet snarast att bryta förväntningar om kommande snabba prisstegringar. Man kan också tänka sig fall där prisregleringar bedöms utgöra ett politiskt nödvändigt direkt inslag i ett stabiliseringspolitiskt åtgärdsprogram och därvid syfta till att programmet skall bli accepterat.

#### 5.4 Betydelsen av ett stabilt penningvärde

Under 1970-talet har inflationstakten stigit i praktiskt taget alla länder vilket har lett till svåra störningar i ekonomiernas funktionssätt. Både de godtyckliga inkomstomfördelningarna och snedvridningarna i resursfördelningens effektivitet har blivit alltmera omfattande och tillväxttakten i näringslivet har

---

1) Med public utility menar vi ett offentligt eller privatägt företag som producerar en vara eller tjänst under monopoliserade förhållanden och vars prissättning av detta skäl är underkastad permanent offentlig kontroll.



försvagats avsevärt. I en avancerad penninghushållning är ett någorlunda stabilt penningvärde en förutsättning för att systemet skall kunna fungera.

Det kan visserligen hävdas att en hög inflationstakt inte får sådana svåra verkningar om den förutses av alla ekonomiska beslutsfattare och lagstiftningen anpassas i olika avseenden till inflationen. Om alla aktörer i ekonomin har korrekta förväntningar om den framtida inflationstakten och är fria att fatta ekonomiska beslut och ingå kontrakt som tar hänsyn till dessa förväntningar så undanröjs en mycket stor del av inflationens skadeverkningar. De nominella räntesatserna måste t.ex. då tillåtas stiga så att sparare kompenseras för penningvärdefallet och skattelagstiftningen måste anpassas så att långivarna inte beskattas för inflationskompensationen och låntagarna inte drar av den i sin inkomstdeklaration till skattemyndigheterna. Växelkurspolitiken måste anpassas på ett sofistikerat sätt till skillnaderna i inflationsstakt mellan det egna landet och omvärlden. Stora delar av de skador som den höjda inflationstakten har åstadkommit i Sverige skulle således teoretiskt ha kunnat undanröjas genom ändrad lagstiftning.

Förutsättningen för att alla medborgare skall kunna ha korrekta förväntningar om inflationen är dock att inflationstakten är någorlunda stabil över tiden. Om den fluktuerar mellan 6 och 13 procent per år, som den gjort i Sverige under 1970-talet, är korrekta förväntningar hos alla en omöjlighet. Fluktuationer i inflationstakten medför dessutom betydande relativprisändringar genom att prisändringarnas genomslag i tiden varierar starkt mellan marknader med olika struktur (bilaga 1).

Vissa av de skadeverkningar som vållas av svårigheterna att förutse inflationstakten kan till en del kompenseras med indexering. Indexering har dock nackdelar som här inte skall närmare beröras. Indexering kan bl.a. inte klara problemet med relativprisändringar vållade av förändringar i inflationstakten.



Slutligen bör det framhållas att även då inflationstakten kan hållas någorlunda stabil och räntebildning, skattelagstiftning och andra institutionella lösningar är anpassade till denna, så kvarstår betydande nackdelar. Beslutsfattarna i ekonomin, och särskilt då hushållen som köper halva BNP, baserar sin uppfattning om huruvida priser är höga eller låga på tidigare observationer. Då dessa observationer har gjorts vid olika tidpunkter och alltså i olika penningvärden blir informationen snedvriden och svårtolkad. Kvaliteten på de ekonomiska besluten sjunker därmed.

I verkligheten sker dessutom inte alla dessa anpassningar som skulle krävas för att minimera inflationens följder. Inflationen har därför under de senaste tio åren hunnit omfördela inkomster och förmögenheter i samhället i en omfattning som helt överskuggat de omfördelningar som skett i lönerörelser och genom skattepolitiken. Inflationfördelningar är i bästa fall godtyckliga, i sämsta fall en systematisk omfördelning från de sämst utbildade, mest godtrogna eller hederligaste till de bäst utbildade, smartaste eller mest skrupelfria.

Snedvridningen av prisbildningen har också försämrat kvaliteten på det ekonomiska beslutsfattandet i andra avseenden. Inflationen har fört över resurser från produktiva investeringar till placeringar i fastigheter, mark, antikviteter osv. De internationella skillnaderna i inflationstakt har stört det internationella betalningssystemet och hindrat den internationella handeln. Länder med hög inflation har hamnat i betalningsbalanskriser och ansett sig tvingade att föra en ekonomisk politik som medfört höga kostnader i form av arbetslöshet och utslagning i onödan av företag som hade varit utvecklingsdugliga i ett läge med samhällsekonomisk balans.

Argumenten mot fortsatt hög inflationstakt är alltså utomordentligt starka. Det bör dock framhållas att dessa argument gäller en stegring av den allmänna prisnivån. Eftersom marknadshushållningens fördelar bygger på ändringar i relativpriserna måste priserna på vissa marknader alltid kunna stiga jämfört med priser-

na på övriga marknader. I tider av snabb genomsnittlig inflation kan det därmed inte undvikas att mycket höga prisstegringar sker på vissa delmarknader, om marknadshushållningen skall kunna fungera effektivt med hjälp av relativprisändringar. Denna fråga behandlas närmare nedan.

### 5.5 Mekanismer i inflationsförloppet

Ingen tror att prisstegringar i en marknadsekonomi kan förbjudas permanent med hjälp av prisreglering. De många misslyckade försöken med prisreglering i olika länder under 1970-talet är talande vittnesbörd på denna punkt. Skall man hålla en stabil prisnivå genom att staten permanent bestämmer priserna övergår man från marknadshushållning till en utpräglad regleringsekonomi. Förhoppningarna att med bibehållen marknadshushållning kunna dämpa inflations-takten med tillfälliga prisregleringar måste därför bygga på vissa föreställningar om hur inflationsmekanismerna ser ut och hur stabiliseringspolitiken fungerar i en modern marknadsekonomi.

#### 5.5.1 Efterfrågeinflation och importerad inflation

Den tidigaste och länge dominerande inflationsteorin under efterkrigstiden var att inflationen helt enkelt berodde på att den ekonomiska politiken skapade efterfrågeöverskott vid rådande prisnivå. Prisnivån antogs då börja stiga och fortsätta därmed till dess överskottslikviditeten i ekonomin eliminerats. Inflationstakten blev en funktion av efterfrågeöverskottets storlek.

I en sådan inflationsgapsmodell var uppenbarligen utrymmet begränsat för prisreglering i inflationsbekämpningssyfte. Den självklara stabiliseringspolitiken blir i en sådan modell att styra den totala efterfrågan, så att den hålls inom resursutrymmet.

Samvariationen mellan inflationstakt och sysselsättning formaliserades under 1960-talet i den s.k. Phillipskurvan. Enligt denna syntes det föreligga ett ganska stabilt samband mellan dessa båda storheter. Stabiliseringspolitiken fick därför välja mellan olika



kombinationer av inflationstakt och arbetslöshet och eftersom fullständig prisstabilitet verkade kräva en ganska hög arbetslöshet fick man i stället acceptera en inflationstakt på några procent per år för att hålla nere arbetslösheten under två procent. På längre sikt kunde en rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik förbättra valmöjligheterna men något utrymme för prisreglering i inflationsbekämpande syfte föreföll inte heller denna modell ge i sin tidigare utformning.

Det blev efter hand alltmera uppenbart att i en liten, öppen ekonomi sambanden måste se något annorlunda ut. Överskottsefterfrågan skulle där i stället huvudsakligen leda till ökad import och, vid fasta växelkurser, fallande valutareserv. Visserligen skulle den inhemska prisnivån drivas upp något genom ökad efterfrågan på inhemska varor och tjänster utan goda utländska substitut, men möjligheterna att på detta sätt förklara en bestående hög inflationstakt vid fasta växelkurser är uppenbarligen ringa. Under 1960-talet växte insikten om att ett litet land med stor utrikeshandel och fasta växelkurser i huvudsak fick sin inflationstakt bestämd av världsinflationen. Enligt den s.k. EFO-modellen (se bilaga 1) medförde dessutom skillnaderna i produktivitetsökning mellan den för utländsk konkurrens utsatta sektorn och resten av ekonomin en ytterligare höjning av inflationstakten. Penning- och finanspolitik fick inriktas på att upprätthålla en tillräckligt stor valutareserv genom att begränsa den totala efterfrågan. Inte heller i denna inflationsteori finns det något utrymme för prisreglering som inflationsbekämpande medel. Denna syn kom, i EFO-modellens tappning, att utöva ett växande inflytande på svenskt ekonomisk-politiskt tänkande från slutet av 1960-talet.

Slutsatsen blev att en stram penning- och finanspolitik i förening med en revalveringspolitik var en både nödvändig och tillräcklig förutsättning för en godtagbar prisstabilitet.

Under 1970-talet övergavs emellertid det fasta växelkurssystemet då flera industriländer inte ville godta att en hög inflationstakt tvingades på dem från omvärlden. Några länder övergick till mer



eller mindre fritt flytande växelkurs och länder som höll fasta kurser mot varandra betraktade inte längre växelkursen som given för överskådlig tid utan som ett ekonomisk-politiskt medel. Det blev därmed återigen väsentligt att förklara hur inflationen i varje land uppkom och hur den skulle kunna bekämpas. Växelkursen fick sedan anpassas efter hur lyckosam inflationsbekämpningen blev. Länder med fast växelkurs som tvingades devalvera tvangs konstatera att inhemska drivkrafter till inflationen tydligen dominerade. Man skulle då vara tillbaka till den tidigare slutsatsen att en nedskärning av den totala efterfrågan var lösningen.

#### 5.5.2 Växande marknadskoncentration

Det har vidare hävdats att en växande grad av företagskoncentration i den västliga industrivärlden skulle ha lett till en alltmer utpräglad monopol- och oligopolprissättning som skulle kunna förklara den stigande inflationstakten.

Denna hypotes ter sig inte lovande vid en genomgång av de empiriska och teoretiska aspekterna. Det är för det första inte uppenbart att koncentrationen ökat och konkurrensen minskat i Sverige eller i industrivärlden under 1960- och 1970-talen. Visserligen har antalet producenter av olika produkter ofta sjunkit kraftigt i varje land, men genom liberaliseringen av utrikeshandeln och tillkomsten av nya leverantörer i nya länder synes konkurrensen ha hårdnat på många viktiga varu- och tjänsteområden. En genomgång av viktiga svenska branscher från järnmalm, stål, fartyg, bilar och papper till skor, tekoprodukter och glas pekar på att konkurrenstrycket hårdnat avsevärt och ofta har pressat försäljningspriserna lägre än vad den svenska industrin kan klara vid normal lönsamhet. Härtill skall läggas att konkurrensen ofta kommer från substitut, aluminium och plast konkurrerar med stål osv.

Vidare är stegringen i inflationstakten fördelad geografiskt och tidsmässigt på ett sätt som starkt talar emot hypotesen. Inflationstakten steg häftigt i början av 1970-talet i stora delar av västvärlden, trots att någon plötslig och genomgripande struktur-

förändring i riktning mot större företagskoncentration inte ägde rum just vid den tiden. En annan väsentlig observation är den stora variationen i inflationstakt mellan olika länder. Under 1970-talets andra hälft var den genomsnittliga årstakten endast 2,5 procent i Schweiz, 4,2 procent i Västtyskland och 5,6 procent i Österrike. Under samma period noterades i de mera inflationistiska länderna USA, Storbritannien och Italien respektive 9,5 procent, 15 procent och 17,8 procent. Dessa länder torde inte skilja sig från varandra på något systematiskt sätt vad gäller förändring i företagskoncentration på olika produktmarknader.

Man bör också observera att modern makroanalys ger ekonomisk-vetenskapliga förklaringar till den inflationsvåg som drabbade OECD-länderna under 1970-talet. Infallsvinklarna skiljer sig åt, men dessa makroekonomiska analyser har ändå det gemensamt att de förklarar den observerade variationen i inflationstakt mellan länder och perioder.

Den vetenskapliga litteraturen kring sambandet mellan industriell koncentration och prisbildning är omfattande och slutsatserna är inte entydiga, men det kan konstateras att något gott stöd inte går att hämta där för hypotesen att ökad företagskoncentration skulle vara någon väsentlig förklaring till den höjda inflations-takten under det senaste årtiondet. Många av de forskare och debattörer, som hävdar att hög företagskoncentration påverkar prisbildningen på ett grundläggande sätt, menar dessutom att denna påverkan leder till prisstelhet både uppåt och nedåt utan att de för den skull drar några slutsatser om följderna för den allmänna inflations-takten.

Empiriska studier som refereras i bilagorna 1 och 7 ger inte heller stöd för uppfattningen att ökningen i inflations-takten skulle vara ett direkt resultat av att en ökad företagskoncentration på olika marknader skulle ha möjliggjort högre priser.

Utvecklingen mot oligopolmarknader och allt mera differentierade produkter kan emellertid på andra vägar vara av stor betydelse i



olika inflationsmodeller. Det förefaller säkerställt att försäljningspriserna på sådana marknader är mindre känsliga på kort sikt för förändringar i kostnader och efterfrågeförhållanden. En sådan allmän slutsats kan stödjas på flera olika iakttagelser.

För det första innebär medvetenheten om att det egna prissättningsbeteendet påverkar konkurrenterna att en strategi som leder till prisstelhet ofta ter sig naturlig för ett oligopolföretag. För det andra är den optimala prishöjningen vid en kostnadshöjning normalt lägre under vad som i teorin kallas ofullständig konkurrens än under mera atomistisk konkurrens. Därvid gäller också det omvända att den optimala prissänkningen är lägre vid en kostnadssänkning. För det tredje leder de höga informationskostnaderna på marknader med produktdifferentiering (som torde vara den vanligaste orsaken till vad som i teorin kallas ofullständig konkurrens) till att förändringar i både kostnader och efterfrågan primärt får sitt genomslag i volymförändringar snarare än prisförändringar. Teorin för sådana "customer"-marknader presenteras närmare i bilaga 1.

Olika tumregler för prissättningen används t.ex. ofta när ett företag säljer många produkter på grund av förekomsten av samkostnader, skillnader i efterfrågeelasticiteter och begränsad information. Ett sådant beteende är s.k. mark-up-prissättning, en metod som dock inte är förbehållen företag under ofullständig konkurrens utan motiveras framför allt av just informationskostnaderna vid försäljning av många produkter. Mark-up-prissättning innebär att företagen gör ett pålägg på sina kostnader. Vid ökad efterfrågan blir därvid den omedelbara reaktionen snarare volymökning än prishöjning. Om de fasta kostnaderna utgör en stor andel faller dessutom styckkostnaden varvid priserna temporärt rentav kan tänkas falla eller, under inflation, stiga långsammare än de eljest skulle ha gjort. Omvänt stiger då styckkostnaden vid efterfrågebortfall, varvid den omedelbara effekten skulle kunna bli att priset höjs.

Forskningen kring prisbildningen på oligopolmarknader ger således inte vid handen att företag på sådana marknader skulle höja sina



priser särskilt snabbt eller särskilt mycket vid en given förändring av kostnaderna. Inte heller följer som någon allmän slutsats att de skulle höja priserna mera oberoende av marknadsläget än företag som arbetar på marknader med mera homogena produkter eller med flera leverantörer. Föreställningen att de skulle uppvisa en asymmetri så att de vid en given störning åt ena eller andra hållet skulle vara mer benägna att avvika uppåt än nedåt från en given prisökningstakt kan inte heller sägas vara styrkt.

Den slutsats som följer av de flesta modeller och empiriska studier är att oligopolföretag som arbetar på marknader för differentierade produkter uppvisar en viss prisstelhet både uppåt och nedåt. Det är optimalt för dem att vid ändrade marknadsförhållanden anpassa volymen först och dröja med prisändringar. Detta beteende är som vi skall se av grundläggande betydelse för förutsättningarna att bekämpa inflationen med vanlig stabiliseringspolitik. Den frågan behandlas nedan tillsammans med presentationen av förväntningsbildningens roll, då oligopolistisk prissättning och förväntningsbildningen på marknaderna har likartade verkningar på stabiliseringspolitikens effektivitet.

### 5.5.3 Förväntningsbildningens roll

En stark betoning av förväntningsbildningens betydelse är ett av de viktigaste inslagen i makroteorin under de senaste femton åren. De väsentligaste aspekterna av detta synsätt för vår problemställning är att alla ekonomiska beslut (löneavtal, prissättning, investeringsbeslut osv.) fattas på grundval av förväntningar om framtida priser och kostnader. Dessa förväntningar förefaller påverkas mer eller mindre av erfarenheten av tidigare inflation. Härigenom uppkommer väsentliga svårigheter för stabiliseringspolitiken.

Å ena sidan medför en oväntad inflationistisk utveckling i omvärlden eller en oväntat expansiv inhemsk ekonomisk politik att priser och löner till att börja med inte stiger så mycket som marknaderna skulle tillåta vid oförändrade kvantiteter. Vi får istäl-

let en kvantitetsanpassning innebärande att produktion, sysselsättning, orderstockar och leveranstider ökar. Å andra sidan innebär en oväntat låg inflationstakt utomlands eller en oväntad kontraktiv inhemsk ekonomisk politik att pris- och lönestegringarna överstiger de nivåer som är förenliga med oförändrad produktion och sysselsättning i volym. Vi får då en kvantitetsanpassning nedåt så att produktion och sysselsättning sjunker.

I bilaga 3 redovisas en studie av förväntningsbildningen i Sverige. Enligt denna har de svenska hushållen ganska klara förväntningar om den framtida inflationstakten och förväntningarna synes vara starkt influerade av den redan upplevda inflationstakten. Denna undersökning stöder alltså ovanstående beskrivning av samspillet mellan kvantitetsanpassning och pris- respektive löneanpassning.

Fördröjningen i pris- och löneanpassningen genom förväntningsbildningens karaktär förstärks uppenbarligen av de ovan beskrivna egenskaperna hos marknaden för differentierade produkter och arbetsmarknaden för differentierad arbetskraft. (Dessa frågor behandlas närmare i bilaga 1). Även den rena mark-up-prissättningen torde ha sådana förstärkande effekter genom att förväntade kostnadsstegringar inkorporeras i prissättningen. Under anpassningsprocessen torde dessutom volymvariationen slå igenom i prissättningen och förstärka tendensen ytterligare genom att ökad produktion och försäljning tack vare fördröjda prishöjningar ger lägre fasta kostnader per enhet, medan minskad produktion och försäljning vid fördröjd dämpning av pris- och lönestegringstakten höjer de fasta kostnaderna per enhet och därmed ytterligare motverkar prisanpassningen<sup>1)</sup>.

Avtalen på arbetsmarknaden ingås vidare för relativt långa perioder, ibland ända upp till tre år. Detta innebär att den ekonomis-

---

1) Ett liknande beteende torde föreligga på arbetsmarknaden särskilt om denna har karaktären av s.k. "career"-marknad (se vidare bilaga 1).



ka politiken inte så lätt kan utformas för att bryta den ekonomiska utveckling som var väntad när löneavtalen ingicks.

En möjlig tolkning av uppgången i inflationstakten i västvärlden under 1970-talet är just att både reala störningar (oljeprischockerna, skördebakslagen) och monetära (inflationistisk ekonomisk politik i USA och Storbritannien) drev upp inflationstakten och spred den till alla länder som inte snabbt vidtog motåtgärder med hjälp av växelkurspolitik och intern åtstramning. Försöken att sedan få ner inflationstakten stöter nu på problemet att både förväntningsbildningen i allmänhet och pris- och lönebildningen på viktiga delmarknader med karaktär av "customer"- och "career"-marknader inledningsvis medför att större delen av anpassningen slår ut i form av volym- i stället för prisanpassningar med stagflation som följd. En sådan tolkning synes väl förenlig med iakttagelsen att problemet i början av 1980-talet därvid snarast synes vara att sänka prisstegringsstakten utan höga kostnader i form av arbetslöshet, produktionsbortfall och långsiktiga skador på näringslivets expansionskraft.

Den ökade vikt som kommit att fästas vid förväntningsbildningens roll i inflationsförloppet har också lett till ett utbrett tvivel på det ovan refererade Phillipssambandet. Den möjlighet att välja mellan inflation och arbetslöshet som detta samband tycktes erbjuda har i växande grad börjat uppfattas som resultatet av en alltför kortsiktig analys. Det förefaller som om en expansiv penning- och finanspolitik visserligen primärt skulle medföra en höjning av inflationstakten i förening med ökad arbetskraftsefterfrågan. På några års sikt verkar det emellertid som om lönestegringsstakten också höjs varvid sysselsättningen åter sjunker. Sluteffekten skulle då bli höjd inflationstakt vid oförändrad sysselsättningsnivå. Upprepade försök att med expansiv konjunkturpolitik höja sysselsättningen i lägen då denna redan är ganska hög skulle därmed medföra en successiv höjning av inflationstakten. En sådan politik skulle i så fall ha varit en bidragande förklaring till stegringen i inflationstakten under det senaste årtiondet. En allmän tendens i den ekonomiska politiken att försöka förbättra ar-



betsmarknadens funktionssätt och allmänt påverka utbudssidan i stället för att höja den totala efterfrågan har därför kunnat för- märkas under senare år. De, åtminstone till dels, kortsiktiga sys- selsättningsökningar som kunnat vinnas till priset av en mera per- manent stegring av inflationstakten har enligt samma synsätt till följd motsvarande kortsiktiga ökningar av arbetslösheten vid för- sök att med hjälp av allmän efterfrågedämpning sänka inflations- takten. Även då får man kvantitetsanpassningen före pris- och lö- neanpassningen. Försöken i allt flera industriländer att på detta sätt dämpa inflationen torde på samma sätt vara en bidragande för- klaring till den ökade arbetslösheten under senare år.

#### 5.5.4 Kostnadsinflation

En ofta framförd och mycket debatterad inflationsförklaring är att kostnaderna skulle stiga på något självständigt sätt och där- med driva upp prisnivån. Vi har redan ovan berört den speciella form av kostnadsinflation som ökad säljarkoncentration och därav följande prishöjningar skulle kunna medföra. Denna behandlades särskilt emedan den kan synas ge ett mera omedelbart skäl för prisreglering. En prisreglerande myndighet skulle då ersätta mark- nads konkurrensen som återhållande kraft på marknader med bristan- de konkurrens.

Kostnadshöjningar som till synes inte uppstår genom föregående ef- terfrågeökning utan framstår som i någon mening autonoma i en na- tionell ekonomi kan vid närmare studium lika fullt visa sig vara efterfrågestyrda. Ökad global efterfrågan driver t.ex. upp världs- marknadspriserna varefter det egna landets priser på export- och importvaror följer med på grund av fasta växelkurser. Något in- hemskt efterfrågeöverskott behöver inte föreligga. Vad som på det nationella planet ter sig som en kostnadsinflation framstår emel- lertid som en efterfrågeinflation om den geografiska horisonten vidgas.

Vidare kan den ovan beskrivna förväntningsbildningen ses som ett förlopp där ett efterfrågeöverskott i en tidigare period medför

pris- och lönehöjningar i senare perioder som därmed i en enperiodsanalys framstår som autonoma höjningar, dvs. som kostnadsinflation. Även i detta fall får således företeelsen karaktären av efterfrågeinflation om analysen vidgas, dock nu i tiden i stället för i rummet.

Skördebakslag och övergångar till kartellprisbildning på olja under första hälften av 1970-talet kan ses som mindre kontroversiella exempel på kostnadsinflation. Det är emellertid då frågan om engångsföreteelser och det krävs en förklaring till varför inflationen kan fortsätta. En möjlig förklaring är att den realinkomstminskning som industriländerna drabbats av genom oljeprishöjningarna har lett till olösliga fördelningskonflikter. Olika grupper försöker kanske försvara sina tidigare realinkomster trots att den samlade produktionen inte ger underlag för bevarad realinkomst för alla. Redan före 1970-talets oljeprishöjningar hävdades vidare att olika grupper väl kunde göra anspråk på andelar av det totala produktionsresultatet vilka tillsammans översteg 100 procent av BNP. Slutligen har det framkastats att snabb inflation och betydande förskjutningar i relativpriserna kan leda till en så stor osäkerhet om den faktiska relativa positionen för olika grupper att intressegruppernas ambitioner blir oförenliga.

Alla sådana teorier för kostnadsinflation förutsätter att statsmakterna "ackommoderar" kostnadshöjningarna med en följsam stabiliseringspolitik. De kostnadshöjningar som startar inflationsförloppet skulle inte kunna få en kontinuerlig karaktär om inte statsmakterna med expansiv penning- och finanspolitik och, vid behov, devalvering hindrar olika grupper från att prissätta sig ur sina marknader. En alternativ eller kompletterande metod för ackommodation kan vara att den offentliga sektorn uppträder som arbetsgivare i sista instans och alltså tar hand om dem som blir arbetslösa vid kostnadshöjningar som går utöver vad som är förenligt med full sysselsättning vid en given stabiliseringspolitik.

Betraktad på detta sätt framstår kostnadsinflationen som resultatet av en icke-konsistent uppläggningspolitik av den ekonomiska politiken.



Man kan förenklat uttrycka det så att det finns två huvudalternativ i detta avseende. Det första är att statsmakterna för en penning-, finans- och växelkurspolitik som lämnar utrymme för en given prisstegringstakt. Aktörerna i ekonomin, företag, fackföreningar osv., sätter sedan fritt priser och löner men med den begränsningen att de själva har huvudansvaret för att produktion och sysselsättning kan upprätthållas. Det andra alternativet är att statsmakterna har huvudansvaret för att full sysselsättning upprätthålls, varvid pris- och lönebildningen i princip måste regleras centralt. Det senare torde innebära att grundläggande delar av marknadshushållningen måste uppges.

Kostnadsinflation kan med detta synsätt uppfattas som en icke-konsistent ansvarsfördelning mellan statsmakterna och marknaden. Löner och priser sätts på marknaderna med utgångspunkten att det ankommer på statsmakterna att upprätthålla fullt kapacitetsutnyttjande. Inflationstakten blir då i princip obestämd i systemet men intressekonflikter torde medföra att den stiger efter hand.

Det är en omstridd fråga bland fackekonomer, huruvida det är meningsfullt att använda begreppet kostnadsinflation. Vi har varken möjlighet eller anledning att ta ställning i denna fråga. För utredningens ändamål torde det vara tillräckligt att vissa inflationsförlopp kan beskrivas på ovan refererade sätt, eftersom vår uppgift inte är att utveckla inflationsteorin utan att överväga prisreglering som stabiliseringspolitiskt medel bl a i sådana lägen. Såvitt vi kan se skulle försök att mera permanent kontrollera priser och löner i syfte att hindra inflation vid statligt totalansvar för sysselsättningen innebära övergång till ett väsentligt annorlunda ekonomiskt system. Denna lösning vill vi inte rekommendera. Däremot kan man givetvis ha anledning att ställa frågan huruvida det är möjligt att med selektiva eller allmänna kortvariga statliga ingrepp i prisbildningen bidra till att bryta inflationsförlopp av det beskrivna slaget. Denna fråga berörs i avsnitt 5.11.



### 5.5.5 Smitthårdshypotesen

En hypotes om inflationens orsaker eller åtminstone dess förlopp som har framförts skulle kunna kallas smitthårdshypotesen. Trots att det knappast finns något underlag i den vetenskapliga litteraturen för en analys av denna föreställning, anser vi oss böra kommentera den, eftersom den skulle kunna ge ett särskilt motiv för sådana selektiva och kortvariga prisregleringar som har tillämpats i Sverige under 1970-talet. Underlaget för 1973 års ändringar i PL pekar också på att en sådan hypotes föresvävade lagstiftaren.

Smitthårdshypotesen synes innebära att priserna börjar stiga snabbare av inte närmare specificerade skäl på någon enstaka marknad (smitthärden) och senare sprider sig till andra marknader och efter hand kanske till hela ekonomin. Spridningsmekanismerna skulle kunna vara antingen att "smitthärdsprodukten" är en viktig insatsvara, vars prishöjning vidarebefordras som en kostnadshöjning på andra områden eller att förväntningar om allmänna prishöjningar fortplantas på psykologisk väg. Om detta är en riktig bild av inflationsförloppet skulle det kunna te sig rimligt att ingripa med prisreglering på smitthärden. Effekten på den allmänna prisstegringstakten skulle då kunna bli betydande samtidigt som de negativa effekterna på effektiviteten borde bli mycket begränsade.

Smitthårdshypotesen är inte omedelbart förenlig med de föreställningar om hur marknadsprisbildning<sup>1)</sup> går till som har växt fram ur forskningen på området. Det kan också befaras att hypotesen till dels vunnit gehör på grund av ytliga tolkningar av prisstegringsförloppets fördelning mellan branscher över tiden vid konventionell efterfrågeinflation. Det är uppenbart att de höjningar i inflationstakten som har iakttagits i det förflutna vanligen startar på enstaka delmarknader. Detta ligger väl i linje med

---

1) Med detta uttryck avses då inte enbart lärobokens grundläggande fall med perfekt konkurrens utan överhuvudtaget fri prisbildning på marknader med monopolistisk konkurrens, homogena och differentierade oligopol osv.

teorin om skillnaderna i prisbildning mellan auktionsmarknader å den ena sidan och "customer"- och "career"-marknader å den andra. Om ett allmänt efterfrågeöverskott uppstår på världsmarknaden kan alltså priserna förväntas stiga snabbt på metaller, malmer, jute, olja och dylikt, som är typiska auktionsmarknader, medan priserna på verkstadsprodukter, läkemedel och dylikt, liksom lönerna, bör stiga först med en betydande fördröjning. Accelerationsförloppet i inflationen skulle därmed uppvisa en kronologi som är väl förenlig med smitthärdsteorins förutsägelser utan att därmed utgöra något stöd för hypotesen.

Smitthärdshypotesen synes möjligen kunna försvaras med hänvisning till samspelet mellan å ena sidan marknadsprisbildningen och å den andra stabiliseringspolitikens villkor, offentliga regleringssystem och kollektivavtal. Man kan peka på följande exempel. Dramatiska förändringar på utbuds- och efterfrågesidan på världsmarknaderna för olika produkter inträffar ibland och medför kraftiga relativprisförskjutningar. Sådana kan visserligen i princip äga rum inom ramen för en oförändrad allmän inflationstakt, men ofta uppstår betydande anpassningsproblem som i praktiken blir lösta genom en höjning av den allmänna prisstegringstakten. Oljeprishöjningarna under 1970-talet är exempel på en sådan utveckling.

Vidare har vi reglerad prissättning på baslivsmedel och på delar av bostadsmarknaden. Det hävdas ofta att prisstegringar på insatsvaror (handels gödsel, trävaror o. dyl.) slår igenom med obönhörlig automatik via regleringssystemet och därigenom skapar en inflationsspiral. Den slutsatsen följer uppenbarligen inte, om inte tankegången kompletteras med antaganden om hur fortsättningen ser ut. Eljest skulle vi endast konstatera att när en insatsvara blir dyrare så kommer den att höja relativpriserna på alla varor och tjänster i vars produktion den är betydelsefull. Detta är i princip en önskvärd utveckling eftersom sådana förändringar i relativpriserna är den mekanism som åstadkommer anpassningar i en marknadshushållning. De problem man brukar peka på är att processen i regleringssystemet kan visa sig irreversibel, så att framtida prisfall på insatsvaran inte slår igenom. En annan förklaring



skulle kunna vara att insatsvaran (t.ex. byggmaterial) inte säljs under fungerande konkurrens på grund av regleringarna på avnämarsidan. En tredje förklaring som anförts under kommitténs överläggningar är att de nominella lönestegringarna ökar för att kompensera för prisstegringarna, vilket kan starta en löne- och prispiral. En sådan utveckling har inte i sig något med regleringssystemet att göra. Vi har redan pekat på tendensen att relativprisändringar tas genom en viss höjning av den allmänna prisnivån. Det kan emellertid tänkas att prisklausuler i gällande löreavtal har en sådan konstruktion att mycket små genomslag i den allmänna prisnivån kan utlösa betydande löneökningar med väsentligt höjd inflationstakt som följd. Sannolikheten för dessa slag av reaktioner beror således på hur stabiliseringspolitiken förs, hur de statliga regleringssystemen är utformade och hur eventuella prisklausuler i kollektivavtalen ser ut.

Det ligger nära till hands att ställa frågan om sådana ändringar på enstaka viktiga marknader därmed bör ses som smitthärdar, mot vilka selektiva prisregleringar kan användas med framgång. Av presentationstekniska skäl behandlas denna fråga i ett senare avsnitt.

#### 5.5.6 Slutsatser om den höjda inflationstakten under 1970-talet -----

Med en djärv generalisering kan accelerationen i världsinflationen under 1970-talet beskrivas på följande sätt. Den inflationistiska amerikanska politiken under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet i förening med dollarns ställning som reserwaluta räcker långt för att förklara förändringen. Härtill kommer att höjda oljepriser och höjda livsmedelspriser som exogena chocker utifrån absorberades i västvärlden genom en allmän höjning av prisnivån. Sannolikt har också försöken att kompensera effekterna på reallönenivån av det försämrade bytesförhållandet mot OPEC-länderna drivit upp de nominella lönerna i industriländerna mera än som eljest skulle ha blivit fallet, varefter regeringarna har känt sig tvungna att släppa fram ytterligare prishöjningar med



hjälp av en expansiv ekonomisk politik i syfte att undvika arbetslöshet. Vidare är det troligt att även strukturella förändringar som har verkat höjande på den registrerade arbetslösheten i flera länder har mötts med en mera expansiv stabiliseringspolitik i stället för med rörlighetsfrämjande åtgärder på kapital- och arbetsmarknaden. Följden har även då blivit ökad inflation.

Det synes alltså inte krävas några föreställningar om ökad företagskoncentration, nytillkommen asymmetri i pris- och löneflexibiliteten, kostnadsinflation eller smitthärdsföreteelser<sup>1)</sup> för att förklara den kraftiga höjningen av inflationstakten. Resultaten från forskning kring förväntningsbildning och kring prisbildning på marknader för differentierade produkter, på oligopolmarknader och på moderna arbetsmarknader förklarar emellertid också varför åtgärder för att med traditionell efterfrågepolitik sänka en inflationstakt, som redan har etablerats och blivit inbyggd i förväntningarna, är förenade med stora kostnader i form av arbetslöshet, produktionsbortfall och försvagad utvecklingskraft.

Det är första gången i den moderna blandekonomins historia som stabiliseringspolitikens uppgift är att sänka en internationellt etablerad hög inflationstakt. Visserligen har höga inflationstakter i många länder under de båda världskrigen nedbringats, men erfarenheterna från dessa händelser är knappast tillämpliga på dagens situation. Förväntningarna om en under överskådlig tid bestående inflationstakt var rimligtvis inte lika djupt rotade då, när den upplevda inflationen kunde knytas intimt till de onormala förhållanden som kriget medfört och när fredsperioderna i övrigt ända sedan Napoleonkrigen hade präglats av en stabil prisnivå. Perioder med svag prisuppgång hade avlösts av långa perioder med långsamt fallande prisnivå, parallellt med snabb tillväxt.

1) Det bör dock observeras att även om anpassningen till relativprisändringar skedde genom höjningar av den allmänna prisnivån även före 1970-talet så var prishöjningarna på olja och vissa jordbruksprodukter av en tidigare okänd omfattning. Inflationseffekten förstärktes sannolikt också åtminstone till en tid av att industriländernas bytesförhållandeförluster i oljehandeln skärpte fördelningskonflikterna.

Prisnivån i Sverige 1938 låg inte mycket högre än den hade gjort 1920 och prisnivån 1914 var i stort sett densamma som hade registrerats mer än ett halvt sekel tidigare. Förhållandena var likartade i andra industriländer. En lång period av kontinuerliga globala prisstegringar under fredstid är en ny företeelse och verkningarna på inflationsförväntningarna torde ha blivit genomgripande.

#### 5.6 Erfarenheterna av prisreglering som medel mot inflation

Såvitt vi har kunnat finna har det således inte ägt rum någon tydlig förändring i den ekonomiskt vetenskapliga synen på inflationen som ger anledning att tro att prisreglering numera till skillnad från på 1950-talet skulle vara ett nödvändigt eller verksamt ekonomiskt politiskt medel för att hindra en höjning av inflationstakten.

Det finns visserligen enligt vår uppfattning två observationer som kanske kan föranleda en viss omprövning av 1950-talets skeptiska inställning till prisreglering som stabiliseringspolitiskt medel. För det första är det, som ovan framhållits, nu en huvuduppgift för stabiliseringspolitiken att sänka en sedan länge etablerad inflationstakt. För det andra har den ekonomiska turbulensen i världsekonomin ökat betydligt, dels genom häftiga förändringar i relativpriser (och därmed i bytesförhållandena mellan länder), dels genom de stora skillnaderna mellan industriländerna ifråga om den ekonomiska politikens utformning. Som vi skall hävda i ett senare avsnitt torde emellertid prisreglering för sådana syften behöva användas på ett väsentligt annorlunda sätt än som varit fallet i Sverige och de flesta andra industriländer under 1970-talet. Framförallt synes det vara angeläget att då använda allmän kortvarig prisreglering i förening med kraftfull stabiliseringspolitik och någon form av statlig medverkan i lönebildningen.

Erfarenheterna av det slag av prisregleringar som bedrivits i OECD-området inbegripet Sverige under 1970-talet är däremot föga övertygande. Flertalet OECD-länder har under 1970-talet prövat



prisreglering i varierande former. Schweiz och Västtyskland är de enda som har helt avstått från prisreglering i stabiliseringspolitiskt syfte. Ett omfattande material finns att tillgå i form av utvärderingar av utländska erfarenheter. Amerikanska och engelska erfarenheter sammanfattas i bilaga 7 och visar en viss dämpning av inflationstakten under några månader. Den bestående effekten har enligt dessa studier varit försumbar eller obefintlig.

Då prisingreppen har varit något annorlunda utformade i Sverige än i flertalet andra länder behöver dessa erfarenheter inte nödvändigtvis vara tillämpliga på den svenska prispolitiken. De undersökningar på svenskt material som utredningen låtit genomföra synes dock inte peka i annan riktning.

#### 5.6.1 Schematiska illustrationer av prisregleringars effekter på inflationen \_ \_ \_ \_ \_

En närmare analys av prisregleringars eventuella verkan på inflationen förutsätter en precisering av vilket slag av verkningar som avses. Allmänna uttryck såsom "prisstoppet har haft enbart kortsiktig verkan" eller "prisstegringen leder till lägre inflation även efter regleringsperiodens slut" kan ge upphov till skiljaktiga tolkningar. Bland annat kan svårigheter uppstå ifråga om att skilja mellan effekter på inflationstakt och effekter på prisnivå. Syftet med föreliggande avsnitt är enbart att diagrammatiskt belysa ett antal principfall för att underlätta läsningen av den följande analysen av olika undersökningsresultat.<sup>1)</sup>

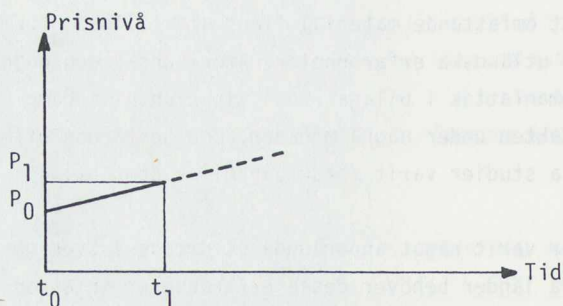
Förutsättningarna för resonemanget framgår av figur 5.1

---

1) Se bilaga 7 för en analys av de tänkbara förloppen.



Figur 5.1

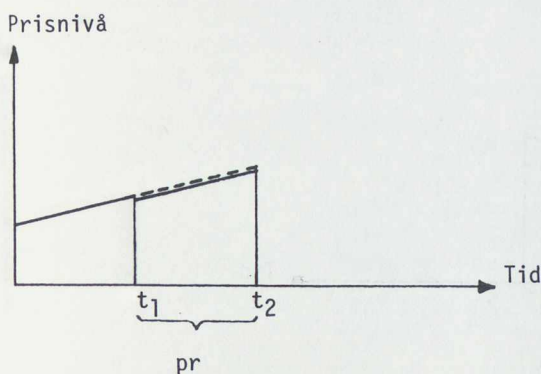


Den allmänna konsumentprisnivån antas ha stigit från  $P_0$  vid tidpunkten  $t_0$  till  $P_1$  vid tidpunkten  $t_1$ , dvs. i enlighet med den heldragna kurvan i figuren. Vid tidpunkten  $t_1$  införs prisreglering. Den streckade kurvan i diagrammet åskådliggör den fortsatta prisutveckling som skulle ha ägt rum om prisreglering inte hade införts.<sup>1)</sup> Denna hypotetiska prisutveckling - i frånvaro av prisregleringen - jämförs i den följande analysen med den faktiskt inträffade prisutvecklingen efter tidpunkten  $t_1$ . I exemplet har den hypotetiska prisutvecklingen - i avsaknad av reglering - antagits innebära en fortsättning av tidigare prisstegringstakt, vilket givetvis inte behöver vara fallet vid undersökning av en verklig situation.

Den fortsatta analysen skiljer på prisregleringens verkan på kort sikt, dvs. under regleringsperioden, och på något längre sikt, dvs. efter det att regleringen upphävts. I figur 5.2 har regleringsperiodens (pr) början markerats vid tidpunkten  $t_1$  och dess slut vid tidpunkten  $t_2$ . I detta första exempel har antagits att prisregleringen inte har åstadkommit någon inverkan på prisutvecklingen, dvs. den heldragna kurvan - faktisk prisutveckling - sammanfaller med den streckade under regleringsperioden.

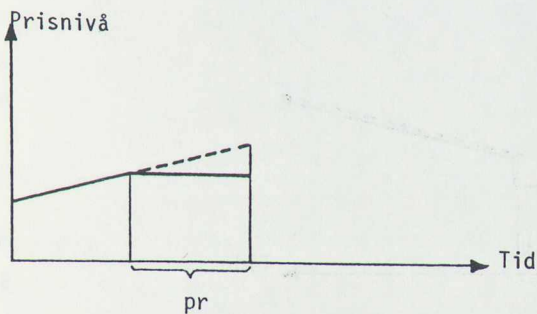
1) Om diagrammet tänkes med semilogaritmisk skala innebär en rät linje att prisutvecklingstakten är konstant.

Figur 5.2



Andra händelseförlopp på kort sikt kan givetvis tänkas. I figur 5.3 illustreras en situation där prisstegringen under regleringsperioden har dämpats i förhållande till den hypotetiska utvecklingen.

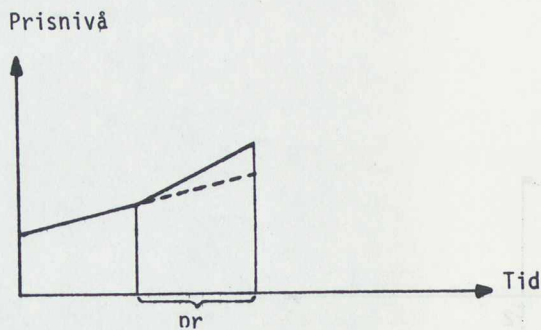
Figur 5.3



Av figur 5.4 framgår det motsatta förloppet - prissättarna har genomfört, och haft möjlighet att genomföra, större prishöjningar än som skulle ha varit fallet vid frånvaro av reglering.

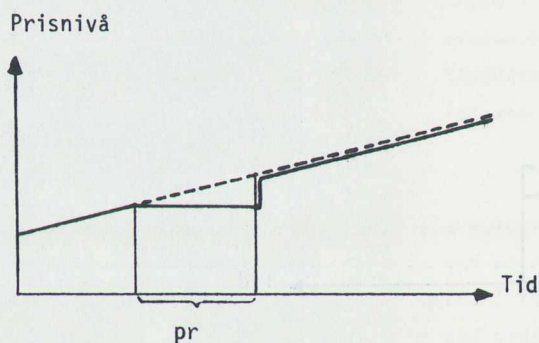
Den fortsatta genomgången av olika tänkbara förlopp på något längre sikt har utgått från den situation som illustrerades i figur 5.3 ovan.

Figur 5.4



En möjlighet är att prisregleringens verkan på inflationen helt upphör så snart regleringen avvecklas. I figur 5.5 återgår sålunda prisnivån omedelbart till det läge den skulle ha haft utan reglering, varefter den fortsatta prisutvecklingen sammanfaller med den hypotetiska.

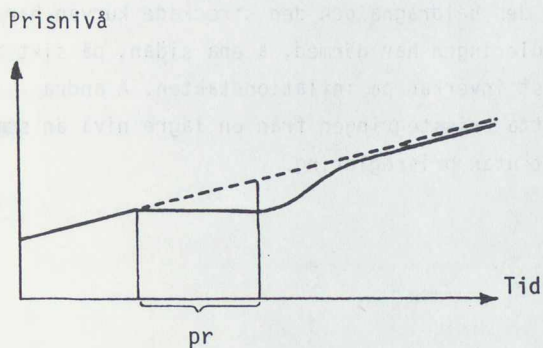
Figur 5.5



Återgången till den utveckling som skulle ha ägt rum i frånvaro av prisreglering kan också tänkas ske mer gradvis, som i figur 5.6.



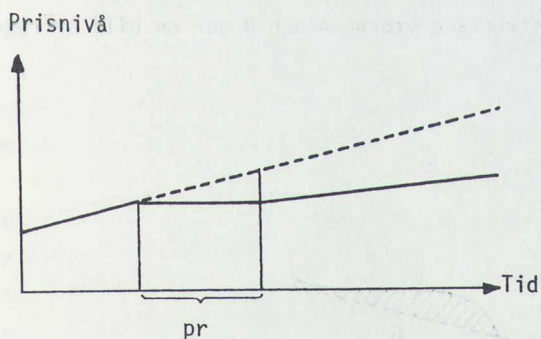
Figur 5.6



En utveckling som följer något av de i figur 5.5 eller 5.6 angivna förloppen illustrerar det fall att prisregleringen sett på längre sikt har varit utan verkan på inflationstakten men kortsiktigt har dämpat prisnivåns utveckling.

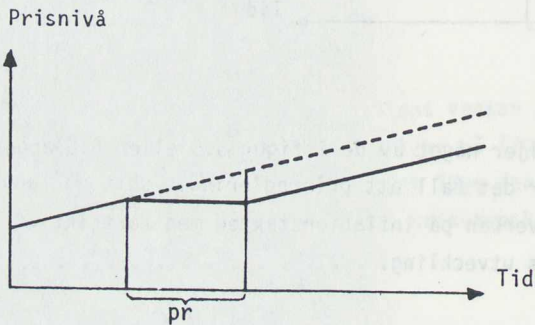
En även på längre sikt bestående verkan på inflationstakten illustreras i figur 5.7. I detta exempel sker en viss prisuppgång efter avvecklingen av regleringen men i långsammare takt än som skulle ha varit fallet utan reglering, dvs. den heldragna kurvan har en mindre brant lutning än den streckade.

Figur 5.7



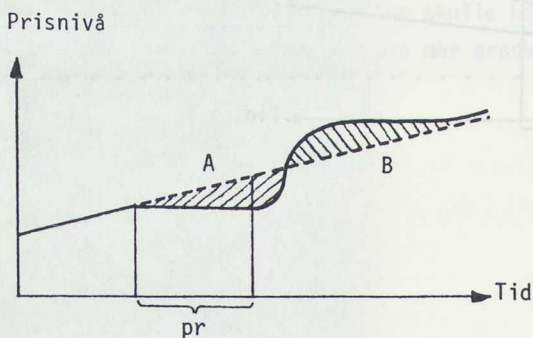
I det exempel som framgår av figur 5.8 stiger prisnivån efter avvecklingen av regleringen i samma takt som enligt det hypotetiska förloppet, dvs. den helldragna och den streckade kurvan har samma lutning. Prisregleringen har därmed, å ena sidan, på sikt inte haft någon som helst inverkan på inflationstakten. Å andra sidan sker den fortsatta prisstegringen från en lägre nivå än som skulle ha varit fallet utan prisreglering.

Figur 5.8



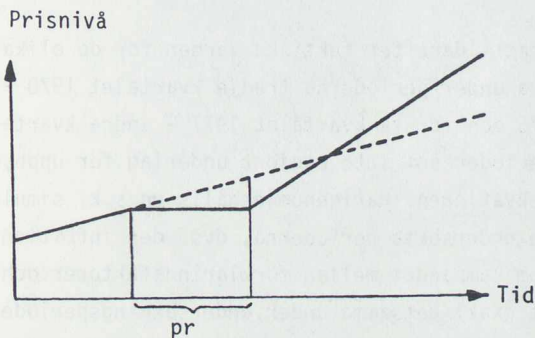
En sådan begränsad verkan av prisreglering kan emellertid omintetgöras genom en motsatt utveckling efter regleringsperioden. Ett exempel härpå framgick av figur 5.6 ovan. Ett längre gående exempel återfinns i figur 5.9. Prisregleringen har här följts av en prisrekyll - eller "korken-ur-flaskan"-effekt - som fört upp prisnivån på en högre nivå än enligt det hypotetiska förloppet. En jämförelse mellan de streckade ytorna A och B ger en bild av regleringens nettoeffekt.

Figur 5.9



Det mest ogynnsamma av de här behandlade alternativen illustreras i figur 5.10. Efter avvecklingen av regleringen stiger här prisen i en snabbare takt än enligt det hypotetiska förloppet. Den högre inflationstakten antas i detta fall bli bestående, vilket innebär att regleringen på sikt har haft en klart ogynnsam verkan på inflationen.

Figur 5.10



Utöver de i detta sammanhang behandlade verkningarna av prisregleringar kan en påverkan på inflationen också tänkas före införandet av prisreglering som ett resultat av att beslutsfattare i det ekonomiska systemet hyser förväntningar om framtida regleringsåtgärder.

#### 5.6.2 Empiriska undersökningar av svenska prisregleringar under 1970-talet

I bilaga 10 redovisas ett försök att med hjälp av en ekonometrisk modell skatta eventuella effekter på inflationstakten av den under 1970-talet förda prispolitiken.

Det grundläggande problemet vid alla studier av vilka verkningar en åtgärd eller en företeelse har haft är att finna metoder för att beskriva hur det skulle ha blivit i åtgärdens eller företeelsens frånvaro. Eftersom förändringar hela tiden äger rum måste man på något sätt kunna specificera vilka förändringar som hänger samman med åtgärden och vilka som skulle ha inträffat ändå.



I bilaga 10 försöker författarna lösa detta det s.k. identifikationsproblemet genom att undersöka vilka ekonomiska faktorer som har haft ett centralt förklaringsvärde för den faktiska inflationen under dels perioden första kvartalet 1958 - andra kvartalet 1970, då inga prisregleringar förekom, dels perioden andra kvartalet 1975 - fjärde kvartalet 1976. Sambandet mellan förklaringsfaktorerna och den inträffade inflationen uttrycks i form av en ekvation.

I denna ekvation insätts därefter faktiska värden för de olika förklaringsfaktorerna under perioderna tredje kvartalet 1970 - första kvartalet 1975 och första kvartalet 1977 - andra kvartalet 1980, dvs. de perioder som inte utgjort underlag för uppbyggnaden av inflationsekvationen. Härigenom erhålls en s.k. simulerad inflation för de undersökta perioderna, dvs. den inflation som skulle ha rått om sambandet mellan förklaringsfaktorer och inflation hade varit exakt detsamma under undersökningsperioderna som under basperioderna. Den simulerade inflationen under undersökningsperioden jämförs med den faktiskt inträffade inflationen under samma tid varvid den observerade skillnaden tolkas som ett möjligt resultat av den förda prispolitiken.

För större delen av undersökningsperioden, dvs. för 33 av 39 kvartal, framkom inte några statistiskt signifikanta skillnader mellan faktisk och simulerad inflation. För första och andra kvartalet 1971, tredje kvartalet 1974, första kvartalet 1975 samt första och andra kvartalen 1980 uppmättes emellertid en statistiskt signifikant skillnad. I samtliga fall utom för första kvartalet 1980 var den faktiska inflationen lägre än den som framkom genom simuleringskvationen. För första kvartalet 1980 var den högre.

Det kan givetvis alltid ifrågasättas huruvida identifikationsproblemet har fått en tillfredsställande behandling. Den ekonometriska studien i bilaga 10 bygger på förutsättningen att den svenska ekonomin inte fungerade väsentligt annorlunda under 1970-talet än under 1960-talet. Uppenbarligen har vissa grundläggande förhållanden ändrats, vilka a priori kan tänkas vara av betydelse för den svenska ekonomins inflationsbenägenhet under i övrigt lika

förhållanden. Man kan peka på övergivandet av Bretton Woodssystemet, införandet av trygghetslagarna, nedgången i tillväxttakten, strukturbakslaget i industrin, den offentliga sektorns ökade andel och den utpräglade obalansen i ekonomin under 1970-talet.

Författarna diskuterar i korthet dessa frågor, men finner inte skäl att modifiera sina slutsatser av sådana skäl. Det förefaller inte heller föreligga några tydliga argument för att de strukturella ändringarna skulle förrycka resultatet på ett systematiskt sätt. Försiktighet med slutsatserna är tillrådlig, men det måste likväl konstateras att den ekonometriska studien inte ger oss skäl att tillmäta prisregleringarna under 1970-talet någon bestående verkan på inflationstakten.

Som framgår av den tidigare genomgången av motiv för prisreglerande åtgärder har prisregleringar på olika varu- och tjänsteområden i allmänhet införts med det uttalade syftet att förhindra prishöjningar som inte har bedömts vara förenliga med regeringens prispolitik. I bilaga 9 behandlas, för de elva varu- och tjänsteområden som har undersökts närmare, frågan i vad mån denna åsyftade effekt av prisreglerande åtgärder har uppnåtts på de berörda områdena.

Vidare behandlas i bilaga 9 utvecklingen på dessa områden efter avvecklingen av prisregleringen i syfte att belysa huruvida den eventuellt uppnådda effekten under prisregleringsperioden har ointetgjorts genom senare prishöjningar. Svårigheterna att av detta material dra slutsatser om mera bestående effekter på den svenska inflationstakten är uppenbarligen stora. Den första och största svårigheten ligger återigen i att försöka fastställa hur prisutvecklingen på de elva områdena skulle ha blivit utan reglering. Kommitténs sekreterare har utgått från uppgifter dels om de planerade, till SPK anmälda, prishöjningar som utlöste prisregleringen, dels om den internationella prisutvecklingen där möjlighet därtill funnits och dels om dispensansökningar till SPK som avslagits helt eller delvis.

Enligt en beräkning i bilaga 9 av kommitténs sekretariat skulle genom de prisregleringar som har förekommit under åren 1973-1980



ca 6 miljarder kr. ha direkt omfördelats under regleringsperioderna från företagen till köparna. Detta skulle i och för sig innebära, om beloppet tänkes jämnt fördelat över hela perioden, att konsumentprisnivån legat omkring en halv procent lägre i genomsnitt sedan 1973 än den skulle ha gjort utan dessa regleringar. Detta skall ses i relation till att prisnivån under perioden stigit med drygt 100 %.

Det bör understrykas att det angivna räkneexemplet bygger på antagandet att prisnivån på de reglerade områdena omedelbart efter prisregleringens hävande återgått till vad den skulle ha varit utan reglering (jämför figur 5.5). Analysen kan dock inte stanna där. Även verkningarna i senare led av regleringen är av betydelse. Man kan å ena sidan tänka sig att priserna på de reglerade områdena antingen återgått till den tidigare ökningstakten från den lägre nivån eller rentav stigit långsammare efter regleringsperioderna. Vidare kan tänkas att priserna på andra varor och lönerna också stigit mindre tack vare dels strategiskt insatta prisregleringar, dels den löpande prisövervakningen. Fältet öppnar sig där för spekulationer. Å andra sidan har köparna, enligt räkneexemplet, under i övrigt lika förhållanden haft 6 miljarder kr. mera att spendera enligt kalkylen. Att hushållens sparbetende skulle ha förändrats som en följd av regleringarna ter sig osannolikt. En del av den ökade disponibla inkomsten, kanske omkring hälften, har gått till ökad import av varor och tjänster (inklusive turistresor utomlands) och således inte påverkat inflationstakten i Sverige, men den andra hälften har medfört ökad efterfrågan på andra varor och tjänster. Om dessa därmed har stigit i pris så skall detta också påverka kalkylen. Andra prisregleringar och prisövervakningen har visserligen påverkat dessa områden, men den höjda efterfrågan bör ha medfört en prishöjningstendens.

Då redan ingångsdata i kalkylen är osäkra ter det sig föga meningsfullt att införa ytterligare osäkra antaganden på dessa punkter för att nå fram till en närmare kvantifierad slutsats om effekterna på inflationstakten under sjuårsperioden. Detta har inte heller varit syftet med studien. Slutsatsen synes dock vara att studien inte ger några belegg för att inflationstakten i Sverige skulle ha legat väsentligt lägre under perioden 1973-1980 på grund av de prisregleringar som här studerats.



Den största svårigheten i olika undersökningar av prisreglerings effekter på inflationstakten synes vara att avgöra huruvida någon bestående effekt uppnås. Man finner vanligen att prisstegringarna på de områden som prisregleras bromsas upp något och ligger lägre under regleringsperioden (jämför figur 5.3). Syftet måste emellertid vara mera ambitiöst än att nå en engångsvinst i form av en marginellt lägre, men därefter lika snabbt stigande prisnivå som utan reglering (jämför figur 5.6, 5.8 och 5.9).

Prisregleringen som sådan kan sägas ha som enda effekt att hålla priset på en produkt under den nivå som utbud och efterfrågan eljest skulle etablera. En bestående verkan torde inte uppnås om inte dessa marknadsförhållanden under prisregleringsperioden påverkas genom ekonomisk politik eller förskjuts av andra skäl. Användningen av prisreglering bygger därför rimligen på en föreställning om irreversibla förlopp eller förekomsten av betydande trögheter. Hypotesen är att om en prishöjning förverkligas, kommer den inte att återtas, även om marknadsläget, med eller utan ekonomisk-politiska åtgärder, återställs till vad som gällde innan förloppet började, i varje fall inte utan sänkt resursutnyttjande. Syftet med prisreglering i en marknadsekonomi kan således sägas vara att hindra temporära förändringar i utbud och efterfrågan att få bestående verkningar på prisnivån och därmed medverka till en prisspiral. Härav följer att kriteriet på en framgångsrik prisreglering inte gärna kan vara att prisstegringstakten har sänkts under regleringsperioden. Ambitionen vid intermittenta prisregleringar måste därför rimligen vara att i förening med andra ekonomiskt politiska medel få en långsiktig effekt på inflationstakten i den meningen att takten sett över längre perioder blir lägre (jämför figur 5.7). För att undersöka om denna effekt uppnåtts tvingas man göra mera makroinriktade studier av den typ som i bilaga 10 utförts på svenskt material och som genomförts i ett stort antal för andra länder. Dessa studier pekar som nämnts på att de mera långsiktiga effekterna av olika typer av prisreglering har varit obefintliga eller mycket små.

### 5.7 Selektiv prisreglering mot "smitthärdar"

De svenska prisregleringarna under 1970-talet har i stor utsträckning varit selektiva. Man får anta att det förutom de fördelningspolitiska motiv som angivits i pressmeddelandena förelegat en förhoppning om att ingreppen på indirekta vägar skulle påverka prisstegringstakten inte bara på det just då reglerade området utan även i hela ekonomin.

Denna förhoppning kan antagas bygga på en föreställning om smitthärdar såsom framhållits i ett tidigare avsnitt. Det påpekades samtidigt att det faktum att priserna stiger tidigare på vissa områden än på andra vid en höjning av inflationstakten inte nödvändigtvis ger underlag för slutsatsen att prishöjningarna uppstår på de förra och sprider sig till de senare. Tvärtom leder vår kunskap om hur prisbildningen går till på olika slag av marknader just till en sådan fördelning över tiden av genomslaget av en höjning i inflationstakten.

#### 5.7.1 Oljeprishöjningar

Oljeprishöjningarna är emellertid ett något annorlunda exempel på en typ av fortplantning av en prisstegring till andra marknader. Man kan ställa frågan om erfarenheterna av de båda stora oljeprishöjningarna 1973-1974 och 1978-1980 ger anledning till ett ställningstagande för selektiva prisregleringar i syfte att hindra smittspridning.

Oljeprishöjningarna innebar att oljan blev en dyrare insatsvara. En viktig utgångspunkt för analysen är att detta faktum måste signaleras till beslutsfattarna i den svenska ekonomin. Det är därför angeläget att relativpriset på olja och oljeintensiva produkter stiger. Det är därmed också från samhällsekonomisk synpunkt ett intresse att dessa relativprisändringar inte hindras.

I en ekonomi med mycket hög prisflexibilitet på alla marknader och med en förväntningsbildning grundad snarare på bedömning av



det aktuella läget än på tidigare erfarenheter skulle en oljepris-höjning över huvud taget inte behöva påverka den allmänna prisnivån. Statsmakterna skulle föra en penning- och finanspolitik inriktad på stabilisering av den allmänna prisnivån och resultatet skulle bli att relativprisförändringen tog form av vissa nominella höjningar av priserna på olja och oljeintensiva produkter kombinerat med vissa nominella sänkningar av priserna på övriga varor och tjänster.

En sådan flexibel prisbildning och rationell förväntningsbildning har vi inte. Sannolikt är en mark-up-prissättning dominerande så att de höjda oljekostnaderna slår igenom med hjälp av "vidaredebitering". Relativprisändringarna åstadkoms då enbart med nominella prishöjningar och statsmakterna ställs inför två huvudalternativ. Antingen tillåter man en sådan likvidisering av ekonomin att den allmänna prisuppgången kan finansieras och får då ett engångslyft i prisnivån. Eller också håller man ner likviditeten i ekonomin och genomför en viss revalvering i syfte att tvinga fram en anpassning av relativpriserna vid oförändrad utveckling av den allmänna prisnivån. Resultatet av en sådan politik torde bli en viss sänkning av resursutnyttjandet genom att priser och löner i enlighet med vad som sagts ovan då torde komma att överstiga vad som är förenligt med full sysselsättning under en anpassningsperiod.

Prisreglering på olja och oljeintensiva produkter ter sig i detta sammanhang olämpligt eftersom det är angeläget att just dessa priser stiger reallt, dvs. i förhållande till andra priser. Man kan visserligen tänka sig ett utrymme för prisreglering vid en mycket ambitiös prisstabiliseringspolitik. Statsmakterna skulle då föra en så hård penning- och finanspolitik i kombination med en viss revalvering att det inte gavs utrymme för någon uppgång alls i den allmänna prisnivån. För att hindra nominella prishöjningar på alla de varor och tjänster som har lågt oljeinnehåll och därför skall få en relativprissänkning kunde man då tänka sig en prisreglering på allt annat än olja och oljeintensiva produkter. Syftet skulle då vara att hindra företag att prissätta sig ur sina marknader.



Huruvida prisreglering över huvud taget är ett lämpligt medel för att hindra företagen att prissätta sig ur sina marknader i situationer då penning-, finans- och växelkurspolitik utformas för att medge lägre inflation än företagen väntar sig, återkommer vi till. Uppenbart är att lönebildningen måste tas med i analysen. Om statmakterna räknar med att företagen kommer att höja sina priser mer än utrymmet tillåter, så måste man räkna med att lönerna också kommer att stiga mer än utrymmet tillåter. Löneproblemet är dessutom mera svårhanterligt, emedan oljeprishöjningen innebär en bytesförhållandeförlust för landet och därmed kräver en reallönesänkning. Priserna måste alltså stiga något mera än lönerna, vilket ställer krav på en mycket kraftfull och noggrannt avvägd ekonomisk politik med stram penningpolitik, en viss revalvering, prisreglering på icke oljeintensiva produkter och en överenskommelse med arbetsmarknadens parter om ett lågt löneavtal. Ett sådant komplicerat ekonomisk-politiskt paket kan väl visa sig överstiga statmakternas förmåga. För de situationer som här diskuteras är det svårt att se värdet av enbart en prisreglering.

Det har vidare hävdats att det skulle finnas skäl att med hjälp av prisreglering på oljan låta en stor oljeprishöjning slå igenom mera successivt för att underlätta anpassningen. Detta ter sig principiellt tvivelaktigt. Ju större bytesförhållandeförlust desto angelägnare torde det vara att prissignalen blir stark för att så snabbt som möjligt driva fram anpassningsåtgärderna i en decentraliserad marknadsekonomi. De fördelningspolitiska skälen att ingripa kan visserligen vara starka, men ingreppen bör då gå andra vägar än genom att dämpa signaler till hela ekonomin. Målet måste ju ändå vara att till slut låta priset stiga och då måste ändå fördelningspolitiska åtgärder vidtas. Invändningar att prisökningen inte skall tillåtas slå igenom förrän hushåll och företag har hunnit anpassa sig, är ohållbar av det enkla skälet att anpassningen i huvudsak åstadkoms genom att beslutsfattarna i ekonomin faktiskt konfronteras med den nya högre prisnivån.

Man måste emellertid också ställa sig frågan hur det över huvud taget kan vara möjligt att hålla priset på en importvara i Sveri-

ge nere under världsmarknadspriset. Vem säljer till Sverige, när han definitionsmässigt får mer betalt för produkten vid försäljning till andra köpare på den internationella marknaden? Svaret på den frågan innehåller möjligen ett argument för prisreglering på importerad olja i vissa lägen. Spotpriserna på Rotterdammarknaden har blivit allt mera lätttrörliga. Vid en utbudsstörning i OPEC eller en konjunkturbetingad efterfrågeökning i OECD kan spotpriserna snabbt stiga till mycket höga nivåer. Det kan i sådana lägen tänkas att ett genomslag i ekonomin av de höga spotpriserna på marginella kvantiteter kan undvikas genom att man med prisreglering tvingar leverantörerna att förse sina reguljära kunder med spotolja till vad som på kort sikt är förlustpriser. Normalt borde visserligen kunderna i Sverige ha gjort en avvägning mellan kontrakts- och spotleveranser med hänsyn till den analyserade eventueliteten, men världsmarknaden för olja kan kanske hävdas vara så störd av politiska faktorer att vi inte kan lita till de enskilda beslutsfattarnas riskbedömningar. Det kan också tänkas att det svenska folkhushållet därmed kan få sin olja reallt billigare genom att staten med hjälp av prisreglering lyckas vinna fördelar i ett maktpolitiskt spel.

Vi har givetvis inte haft möjlighet att göra en fullständig analys av hur den prispolitiska aspekten av landets oljepolitik bör utformas. Vi vill bara konstatera att det inte kan uteslutas att prisreglering kan ha en funktion att fylla på denna marknad i vissa lägen. Man kan se detta som en partiell tillämpning av det beredskapsargument för prisreglering som praktiskt taget alla godtar.

#### 5.7.2 Häftiga världsmarknadsprishöjningar på svensk exportprodukt -----

Läget är något annorlunda när "smitthärden" utgörs av en drastisk prisuppgång på världsmarknaden på någon svensk exportvara, t.ex. skogsprodukter. Frågan kan ju även då ställas om prishöjningen bör hindras i Sverige med tanke på dess effekt på den svenska prisnivån. Även här är det en utgångspunkt att relativprisändringen bör slå igenom. Signalen bör gå fram till producenten, att



världsmarknaden nu är mera angelägen att få tillgång till hans produkter och till inhemska avnämare, att det är en samhällsekonomisk vinst att dämpa den inhemska förbrukningen.

Om prisstegringen är ett återkommande konjunkturfenomen är den sannolikt inget problem över huvud taget. Om det är fråga om en kraftig prisuppgång av annat slag aktualiseras emellertid frågan om ekonomisk-politiska åtgärder i syfte att försöka åstadkomma relativprisändringen utan höjning av inflationstakten. Analysen blir parallell med den nyss genomförda. En oförändrat stram penning- och finanspolitik parat med en revalvering är huvudförutsättningen för att undgå en accelererad uppgång i den allmänna prisnivån. Om prisreglering skall sättas in i kombination med sådana åtgärder, ligger det närmast till hands att angripa prisutvecklingen på andra varor än skogsprodukter (och produkter med högt innehåll av trä, papper osv.). Eftersom det i detta fall är fråga om ett förbättrat bytesförhållande och därmed ett vidgat utrymme för reallöneökning är däremot problemet att få löneökningstakten anpassad till en sådan politik rimligtvis mindre.

Det bör dock framhållas att det i det förflutna har varit sällsynt med så stora relativprisförändringar på enstaka svenska exportprodukter av sådan betydelse att den allmänna prisnivån avsevärt påverkas på detta direkta sätt. Koreakrisen är ett exempel på en sådan prischock.

### 5.7.3 Insatsvaror på ständigt reglerade marknader

I våra diskussioner har också det argumentet framförts att prisreglering kan behöva tillgripas för att hindra prishöjningar på insatsvaror på områden med mera permanent prisreglering, närmare bestämt då livsmedel och bostäder. Skälet skulle vara att den kostnadsbaserade prissättningen i dessa regleringssystem medför ett direkt genomslag på dessa områden där priserna är reglerade just på grund av den politiska känsligheten för prishöjningar.

Åtminstone vid första påseende ter sig argumentet föga bärkraftigt. För det första måste nämligen höjda kostnader för insatsvaror eller



investeringsvaror som gödselmedel eller lantbruksmaskiner förmedlas vidare till beslutsfattarna i jordbruket för att få önskvärda anpassningar i resursfördelningen. För det andra är genomslaget i livsmedelspriserna reglerat av staten, så att de ofta uttryckta farhågorna för överkompensation är borta. Av samma skäl borde genomslaget vara kortsiktigt reversibelt via regleringssystemet.

Det förefaller som om farhågorna framför allt gäller att ett genomslag som i sig är reversibelt fortplantas till lönebildningen genom att livsmedelspriser och bostadskostnader tillmäts särskilt stor vikt i löneförhandlingarna. Därmed skulle pris- och kostnadsnivån komma att lyftas upp mera permanent i landet även om prishöjningen på insatsvaror efterhand elimineras. Häremot kan dock flera invändningar anföras. Om de aktuella insatsvarorna är importerade kan ju inte prishöjningen regleras bort i Sverige. Om de produceras i Sverige är detta kanske möjligt, men det ter sig orimligt att göra en omfördelning från producenterna av just dessa varor till löntagarna i allmänhet med en långsiktig kontraktion i den berörda industrin som resultat. Den lämpliga lösningen, om man vill låta prishöjningen slå igenom, torde vara att genom en skattefinansierad subvention till livsmedel eller bostäder kompensera för prisuppgången, så att kostnaderna fördelas mindre godtyckligt och en anpassning till det högre priset på insatsvaror kan ske.

Det återstår då argumentet att prishöjningen på insatsvaror kan vara ytterst kortsiktig men via livsmedelspriser eller hyror bli mera permanent inbyggd i den allmänna pris- och lönenivån. En prisreglering skulle då eventuellt kunna motiveras med att nästa led i processen är reglerat och att lönebildningen påverkas påtagligt. Flera frågor inställer sig dock. Vet statsmakterna verkligen att prishöjningen är tillfällig? Om den är bestående tvingas vi ju acceptera prishöjningen i alla fall och skillnaden blir att höjningen kommer efter ett politiskt beslut om att släppa regleringen. Å andra sidan: om statsmakterna bedömer att prishöjningen är tillfällig, är det väl sannolikt att samma bedömning kan göras även av arbetsmarknadens parter och andra.

Vidare kan ställas frågan hur betydelsefulla sådana prishöjningar på insatsvaror kan tänkas vara. Det torde vara endast ett fåtal insatsvaror som kan tänkas få en tillfällig relativprishöjning av sådan omfattning att livsmedelspriser eller bostadskostnader påverkas påtagligt. Det måste observeras att om flertalet insatsvaror stiger snabbt i pris samtidigt, så har vi sannolikt att göra med inledningsskedet till en stegrad inflationstakt, där selektiv prisreglering på några enstaka s.k. auktionsvaror torde vara en helt fåfäng åtgärd. Om prisreglering då alls är aktuell torde det krävas ett allmänt prisstopp i kombination med revalvering och åtstramning såsom skisseras nedan.

Det skulle möjligen kunna hävdas att prisklausuler i löneavtal ger ett argument för tillfälliga selektiva prisregleringar som är analogt med argumentet att priserna på insatsvaror kan behöva regleras på permanent prisreglerade områden. Närmare bestämt skulle detta kunna synas motiverat om prisklausulen innebär en omförhandling av lönerna som kan fruktas leda till överkompensation och därigenom dra igång en pris-/lönespiral. Erfarenheter av och sannolikheter för sådana s.k. triggereffekter behandlas närmare i ett särskilt avsnitt, 5.10. Vi finner det nämligen inte rimligt att försöka undvika att bryta igenom prisklausuler i löneavtal med hjälp av prisreglering på enstaka områden. Selektiv prisreglering för detta ändamål synes vara både skäligen ineffektivt och ägnat att skapa misstro mot den ekonomiska politiken genom sin karaktär av kortsiktig manipulation med enstaka priser i KPI. I den mån prisregleringen ingår som led i en ekonomisk-politisk strategi blir de synpunkter tillämpliga som anförs i avsnitt 5.10 och 5.11.

Argumenten för selektiv prisreglering på insatsvaror på prisreglerade områden är således, såvitt vi kunnat finna, inte övertygande.



5.7.4 Selektiv prisreglering för att hindra in-  
hemska marginalhöjningar på importvaror med  
snabb prisuppgång \_ \_ \_ \_ \_

Som vi tidigare understrukit innebär en snabb prisuppgång på en viss importvara - t.ex. en råvara - att vårt land gör en förlust i bytesförhållandet gentemot det exporterande landet. Den totala kvantitet som vi kan förbruka av importvaran ifråga - allt annat oförändrat - minskar således. Detta faktum bör signaleras till svenska köpare genom att relativpriset på importvaran tillåts stiga. Därigenom åstadkoms både den något strängare hushållning med varan i fråga som är motiverad av att varan är relativt dyrare och den sänkning av realinkomster och total real efterfrågan som bör inträffa som en anpassning till bytesförhållandeförlusten.

På vissa inhemska marknader sker prissättningen enligt tumregler som åtminstone kortsiktigt kan medföra att prishöjningen i efterföljande led blir större än som motsvarar prisstegringen i importörledet, dvs. "signalen" till köparna blir starkare än vad som direkt motiveras av förlusten i bytesförhållandet. Det ligger ju i antagandet att insatsvarorna då har stigit mera i pris än de inhemska förädlings- och distributionskostnaderna. Vi tänker här främst på de områden där prissättningen i parti- och detaljhandelsleden sker med hjälp av procentuella pålägg på inköpspriset. En liknande verkan på den inhemska prissättningen kan dock även ske i tillverkningsledet där priset från producent framräknas med hjälp av procentuella standardpålägg på bl.a. råvarukostnaden.

Denna momentana förstärkningseffekt blir givetvis starkast när den importerade råvarans, halvfabrikatets eller färdigvarans andel av det slutliga konsumentpriset är stor, där det procentuella pålägget är högt och där de internationella prisfluktuationerna är starka. Ett exempel på områden med hög råvarukostnadsandel och starka prisfluktuationer är kaffe, där råkaffet svarar för nära 60 procent av rosteriernas pris för färdigt kaffe. Ett exempel på områden med höga procentuella pålägg är kläder, där handeln tillämpar pålägg på i storleksordningen 100 procent exkl. moms.



De internationella prisändringar som på detta sätt fortplantar sig till den svenska marknaden kan i princip vara av tre slag. För det första kan det röra sig om prisfluktuationer som på längre sikt jämnar ut varandra och därmed inte åstadkommer någon bestående ändring i bytesförhållandet. Dessa fluktuationer kan ta sig uttryck i antingen snabba prisändringar i såväl höjande som sänkande riktning eller i en successiv sänkning av relativpriset på t.ex. en viss råvara som vid en viss tidpunkt bryts av snabba prishöjningar i samband med att säljaren söker återta den tidigare förlusten i bytesförhållandet. För det andra kan det gälla en internationell prisändring som ger uttryck för en bestående förändring i bytesförhållandet, t.ex. mellan färdigvaror och råvaror. För det tredje kan stigande importpriser vara en följd av allmän penningvärdeförsämring i länder av stor betydelse för världshandeln. En sådan utveckling driver så småningom fram en devalvering i exportlandet ifråga, varvid priserna återställs uttryckt i importlandets valuta. Det slag av kraftiga prisfluktuationer som främst är av intresse i detta sammanhang torde i allmänhet kunna hänföras till den första av dessa tre kategorier.

Prisändringar som på ett visst område går i såväl höjande som sänkande riktning, och därmed på längre sikt jämnar ut varandra, torde normalt sakna intresse ur stabiliseringspolitisk synpunkt. Frågan är om det kan föreligga ett inhemskt prissättningsmönster som förstärker fluktuationerna i efterföljande produktions- och distributionsled så att det skulle finnas anledning att modifiera denna ståndpunkt.

Förändringar i relativpriserna är nödvändiga uttryck för förändringar i teknologi, effektivitetsskillnader mellan olika produktionsområden m.m. Även mera kortsiktiga fluktuationer i utbudet (genom t.ex. skördebakslag eller strejker) och i efterfrågan (av konjunkturella skäl) bör få slå igenom i prisbildningen. Skälet är att såväl producenter som distributörer och förbrukare bör få signaler om att ändra sitt beteende på ett från samhällsekonomisk synpunkt ändamålsenligt sätt. Vid ett skördebakslag bör t.ex. priset stiga så att förbrukarna hushållar strängare med den knappa

tillgången samtidigt som producenter och distributörer av varan och av nära substitut får anledning att kompensera bortfallet på utbudssidan.

Snabba prisförändringar medför att aktörerna på marknaderna blir sämre informerade om prisrelationerna. När prisförändringarna återspeglar underliggande utbuds- och efterfrågeförändringar blir de dock samtidigt bättre informerade om dessa än i det fall priserna hade legat oförändrade. Däremot kan man resa frågan om den ytterligare prissvängning som kan uppkomma genom ett fast procentuellt pålägg är en väsentlig samhällsekonomisk kostnad att beakta även då utvecklingen är symmetrisk, så att någon långsiktig effekt på inflationstakten inte antas förekomma. Någon form av prisreglering för att minska informationskostnaderna på marknaden skulle då kunna synas motiverad. Vi finner dock en sådan slutsats otillräckligt underbyggd. Försök att på detaljerad nivå och på så svaga grunder ingripa i prisbildningen kan tänkas skapa mera osäkerhet än som undanröjes.

En annan invändning skulle kunna vara den eventuella förekomsten av s.k. prishöjningsbias. Som närmare utvecklas i bilaga 1 innebär prishöjningsbias att en prissättare reagerar olika vid prisökningar respektive prissänkningar på en insatsvara med avseende på genomslaget i den egna slutproduktens pris. SPK har såsom en erfarenhet från den prisövervakande verksamheten pekat på olika fall där företag vid prissättningen av de egna produkterna låtit prissänkningar på insatsvaror slå igenom i lägre grad eller med längre fördröjning än som varit fallet vid motsvarande prisstegringar på insatsvaror. Några vetenskapliga undersökningar som klarlägger betydelsen och utbredningen av prishöjningsbias i den svenska ekonomin har dock inte genomförts. Såsom närmare framgår av bilaga 1 har internationell ekonomisk forskning varken avvisat eller belagt hypotesen att prishöjningsbias förekommer för varor i allmänhet. Tanken att marginalerna skulle successivt öka och bli på lång sikt bestående på grund av en tumregel i prissättningen ter sig dock föga övertygande. Det måste då rimligen vara fråga om en oexploaterad monopolränta som man väljer att ta ut i sam-



band med importprisuppgång. En sådan situation torde vara av engångskaraktär. En fortlöpande marginalhöjning på grund av pris-höjningsbias av så envetet slag att den bidrar till en höjning av inflationstakten synes nämligen bygga på orimligt långsökta förutsättningar. Företaget eller företagen i en sådan bransch måste då skyddas av etableringshinder av prohibitiv karaktär. Detta är mycket ovanligt. Det ter sig något konstruerat att företagen, när det likväl föreligger en sådan marknadssituation, skulle genomföra sin anpassning på så sätt att internationella prisfluktuationer slår igenom i höjande men inte i sänkande riktning. Under alla förhållanden är det då en marknadssituation med permanenta etableringshinder som är problemet, inte förekomsten av en tumregel i prissättningen. Det ter sig därför föga rationellt att använda temporära selektiva prisregleringar som ekonomisk-politiskt medel. I första hand torde en konkurrensbefrämjande politik som undanröjer etableringshinder och underlättar import vara lösningen. I de fall konkurrens inte kan upprätthållas torde det krävas samhälls-ekonomiska ingrepp av mera systematisk och beständig karaktär.

Det har också hävdats att tillfälliga marginalhöjningar på importvaror med snabb prisuppgång skulle komma att inkorporeras i pris- och lönestrukturen på ett icke-reversibelt sätt. Närmare bestämt skulle lönerna stiga extra mycket för att kompensera för marginalhöjningarna. Lönerna skulle sedan vara orörliga nedåt och en mera expansiv ekonomisk politik skulle komma att tillgripas för att upprätthålla sysselsättningen. Därmed skulle hela prisnivån komma att lyftas upp vid varje marginalhöjning av angivet slag. De avtalsenliga löneökningarna i Sverige är emellertid flexibla i den meningen att de under intryck av skillnader i det ekonomiska läget har varierat mellan 3,5 procent och 10 procent under de senaste sex åren. De i ett makroekonomiskt sammanhang mycket små effekter som kan tänkas uppkomma genom marginalhöjningar på vissa importerade produkter borde alltså kunna absorberas i dessa variationer.



### 5.7.5 Sammanfattning om selektiva prisregleringar

Vår analys av tillfälliga selektiva prisregleringar synes leda till huvudslutsatsen att sådana åtgärder inte är ett effektivt ekonomisk-politiskt medel för att under bibehållen marknadshushållning påverka den allmänna inflationstakten. De svenska erfarenheterna av medlets användning under 1970-talet leder till samma slutsats.

Vi har däremot inte försökt analysera frågan om huruvida selektiva prisregleringar kan vara tillrådliga av andra skäl än de stabiliseringspolitiska. Vi utesluter således inte möjligheten att selektiv prisreglering i någon form kan visa sig vara ett lämpligt sätt att temporärt påverka prisbildningen på en kartelliserad marknad där såväl importkonkurrens som hot om nyetablering tills vidare bedöms som ringa. Inte heller utesluter vi möjligheten att använda selektiv prisreglering som ett inslag i en krispolitik på oljeområdet i lägen med allvarliga störningar på den internationella oljemarknaden.

Det ter sig dock sannolikt att selektiv prisreglering för sådana icke stabiliseringspolitiska ändamål bör grundas på en annorlunda typ av lagstiftning än den nuvarande allmänna prisregleringslagen, eftersom prispolitiken då bör ingå som ett led i en struktur- eller krispolitik där andra inslag måste antas spela huvudrollen.

## 5.8 Prisregleringars nackdelar

### 5.8.1 Principiella synpunkter

I en marknadshushållning är prisbildningen av fundamental betydelse för att åstadkomma en effektiv användning av resurserna. Länder med ekonomiska system utan marknadsbildning har vanligen stora svårigheter att använda sina produktionsresurser på ett sätt som kan betraktas som effektivt med de mått som statsmakterna i dessa länder själva anlägger. Det är därför vanligt att sådana länder låter de världsmarknadspriser som når dem via utrikeshan-

deln slå igenom i de egna ekonomierna för att få utgångspunkter för en någorlunda effektiv prisstruktur. Deras utveckling går också i huvudsak i riktning mot mera marknadsprisbildning eller i varje fall mera marknadskonform prissättning under intryck av de problem som uppstått genom tidigare försök att åstadkomma en effektiv hushållning med resurserna med hjälp av andra styrsystem.

I de industrialiserade blandekonomierna har marknadssektorns andel visserligen minskat till förmån för den offentliga sektorn och prisbildningen är dessutom ofta reglerad på ett icke-marknadskonformt sätt i marknadssektorn. Den förhärskande inställningen i Sverige synes emellertid vara att marknadsprisbildningens fördelar är så stora att man inte bör avstå från dem trots att många upplever väsentliga konflikter mellan kraven på effektivitet i resursanvändningen i snävare mening och mål för t.ex. inkomstfördelningen.

Förtroendet för marknadsprisbildningen brukar underbyggas med grundläggande välfärdsteori som visar att marknadsprisbildning under s.k. perfekt konkurrens ger i en viss mening effektiva lösningar på produktions- och fördelningsproblem. I en s.k. komparativt statistisk analys kan man visa att samhällsekonomisk effektivitet innebär att ett antal marginalvillkor är uppfyllda. Med vetenskapens tekniska terminologi kan detta uttryckas så att ett antal transformations- och substitutionskvoter skall vara lika med varandra. Det mest välkända av dessa villkor är att priset skall vara lika med gränskostnaden för varje vara. Det brukar vara ett paradnummer i läroböcker att visa hur en marknadshushållning under perfekt konkurrens och i frånvaro av s.k. externaliteter och andra marknadsimperfectioner leder till en situation där alla dessa villkor är uppfyllda, dvs. till en situation med samhällsekonomisk effektivitet.

I verkligheten är dessa stränga villkor givetvis inte uppfyllda och det kan då visas att det inte nödvändigtvis leder till en samhällsekonomisk förbättring om åtgärder vidtas för att uppfylla ytterligare ett av dessa villkor. Omvänt skulle då följa att det



inte behöver leda till ett försämrat läge om man genom t.ex. prisreglering bryter mot ytterligare något av dessa villkor. Denna den s.k. teorin för det näst bästa ("the theory of second best") har alltså viss relevans för frågan om prisregleringars snedvridande effekter på resursallokeringen. En prisreglering som medför en avvikelse från marknadsjämviktspriset kan därmed inte a priori hävdas sänka effektiviteten i ekonomin i ett statistiskt perspektiv, eftersom de övriga villkoren inte är perfekt uppfyllda.

Det kan visserligen anföras skäl varför prisregleringar i allmänhet torde komma att försämma snarare än förbättra den statiska effektiviteten i ekonomin. Detta gäller i varje fall om de införs av stabiliseringspolitiska skäl och alltså inte medvetet syftar till att korrigera felallokeringar. (Se bilaga 1). Det kan vidare konstateras genom analys av konkreta fall, att prisreglering utan kompenserande åtgärder kan få ytterst olyckliga följder även i ett statistiskt perspektiv. Hyresregleringarna i många västländer är exempel på detta och erfarenheterna har också i flertalet fall medfört att regleringarna har uppgivits och ersatts med andra åtgärder.

Följderna för den statiska effektiviteten är emellertid knappast ett huvudargument i frågan om prisregleringars verkan på effektiviteten. Huvudinvändningen är istället att prisreglering tenderar att hindra prisbildningen från att ombesörja den dynamiska anpassning av ekonomin till ny teknologi, ny efterfrågan och nya konkurrensförhållanden som är ett huvudskäl för marknadshushållning. Annorlunda uttryckt: marknadshushållningens styrka ligger inte så mycket i att den idag skulle ha fört ekonomin till ett läge i närheten av samhällsekonomisk effektivitet. Samma effektivitet skulle under helt statiska förhållanden sannolikt kunna upprättas med hjälp av andra styrmedel. Marknadshushållningens hitintills unika förmåga som allokeringsmekanism är just att genom prisbildningen åstadkomma anpassning. Decentraliserade beslutsfattare får genom prissystemet både information om ändrade förutsättningar och incitament att faktiskt vidta anpassningsåtgärder.



Det är naturligt att anta att effektivitetsförlusterna blir små i början om en prisreglering i form av ett allmänt prisstopp införs i ett läge då relativpriserna är i jämvikt. Störningarna får då kanske i huvudsak effekten att den genomsnittliga lönsamheten blir lägre och den privata konsumtionen och hushållssparandet högre än vad som eljest skulle ha blivit fallet. Detta är t.ex. slutsatsen av de sekretariatsundersökningar beträffande selektiva prisregleringar som redovisas i bilaga 9. Vi kan tänkas få lägre investeringar och högre import av detta skäl, men också högre export genom att det blir lönsammare att sälja utomlands.

Hur en sådan utveckling skall värderas beror givetvis på målet för den ekonomiska politiken.

Om ett allmänt prisstopp behålls en längre tid hindras emellertid sådana önskvärda förskjutningar i relativpriserna som alltid äger rum vid fri prisbildning, vilket innebär att effektivitetsförlusterna ökar. Härtill kommer att selektiva prisregleringar oftast riktar sig mot observerade tendenser till relativprishöjningar, varvid effektivitetsförluster uppkommer omedelbart. Vid hårdhänt prisregleringspolitik skulle efter hand varubrist på vissa områden med köbildning, ransonering och dylikt bli följderna kombinerad med överskottsutbud på andra områden. Om prisregleringarna påverkar relativpriserna i mera begränsad omfattning torde effekterna stanna vid kvalitetsförändringar, minskad lagerhållning och dylikt.

Selektiva prisregleringar införs ofta då väsentliga prisstegringar har inträffat eller väntats inträffa på produktområden som antingen företer väsentligt ökad lönsamhet eller betraktas som politiskt känsliga. I det förra fallet motverkas en önskvärd anpassning av produktion, import m.m. till ändrade efterfrågeförhållanden. I det senare fallet kan återkommande prisregleringar leda till att den förväntade avkastningen på investeringar på sidana områden sjunker och därmed investeringsvolymen. Riskens finns dessutom att nyskapande personer och företag undviker sådana områden där sannolikheten är hög för att statsmakterna ingriper och redu-

cerar avkastningen på kreativa åtgärder. Dylika risker för underinvestering och bortsållning av de mest dynamiska företagarbegävningarna just på politiskt prioriterade områden är givetvis särskilt olyckliga.

Andra skadliga följder för den dynamiska effektiviteten kan väntas uppkomma efter hand som prisreglering uppfattas som ett reguljärt återkommande stabiliseringspolitiskt medel. Producenter och distributörer får anledning att undvika att ställa sig i lägen med från lönsamhetssynpunkt låga priser för att inte få ett ofördelaktigt utgångsläge under perioder med reglering. Den för leverantörerna optimala prisnivån blir högre. Vidare kan incitamentet att pressa kostnaderna minska om leverantörerna har anledning att vänta sig återkommande situationer där deras prissättning skall motiveras med kostnadsargument. Rationaliseringsåtgärder är inte sällan förknippade med psykiskt obehag för företagsledningen och skapar ofta konflikter i hela företagsorganisationen. Om en del av eller hela avkastningen väntas gå förlorad genom prisreglering uppstår efter hand tendenser till att välja en för ledning och anställda bekvämare, mindre effektivitetsinriktad, uppläggnings av företagets skötsel.

Slutligen kan det konstateras att återkommande ingrepp rent allmänt ökar osäkerheten i det ekonomiska systemet och därmed vid riskaversion sänker *ex ante*-avkastningen på investeringar. Företagen är organiserade för att förutse och möta marknadsinitierade relativprisändringar på sina egna avsalu- och insatsvarumarknader. Det är ju en av marknadshushållningens fördelar att så stor del av den i ekonomin befintliga kompetensen som möjligt mobiliseras för att hantera osäkerhet och risk. Statliga ingrepp i prisbildningen har emellertid en annan karaktär och ställer andra kompetenskrav. Häremot kan invändas att om prisregleringar systematiskt hindrar plötsliga och oväntade prisuppgångar på enskilda områden, så minskar osäkerheten för de företag som använder produkterna ifråga som insatsvaror. Om prisregleringarna är tillfälliga och selektiva är de å andra sidan inte möjliga att förutse med säkerhet. Därtill kommer att risken för prisreglering på den egna pro-



dukten skapar osäkerhet om en av de viktigaste beståndsdelarna i ett företags kalkyl.

Vid långvariga prisregleringar torde följderna för effektiviteten bli större i vissa avseenden och mindre i andra. De blir större därför att den reglerade prisstrukturen efter hand kommer att skilja sig allt mera från de relativpriser som skulle etableras vid marknadssjämvikt. Därtill kommer att långsiktiga anpassningar till prisreglering blir möjliga och att en del av dessa sänker effektiviteten i ekonomin. Detta gäller t.ex. tendenser till kartellisering och minskad priskonkurrens. Om prisreglering används mera permanent och tillräckligt kraftfullt för att verkligen driva fram en annan prisutveckling än producenterna själva skulle ha valt på grundval av marknadsbedömningar, så torde dessutom personalens energi och kreativitet få en annan inriktning. En lyckad förhandling med prismyndigheten eller annan åtgärd som underlättar tillstånd till prishöjning kan visa sig vara mera lönsam för företaget än vanliga kostnadsänkningar, produktivitetsförbättringar och marknadsföringsåtgärder. På lång sikt kan rekryteringen av ledande personal förändras så att andra personlighetstyper blir dominerande i företagen till nackdel för effektiviteten i samhällsekonomisk mening.

Anpassning till långvariga eller ofta återkommande prisregleringar kan emellertid också minska effektivitetsförlusterna i vissa avseenden genom att företagen finner vägar att kringgå regleringen så att prisstruktur och lönsamhet blir mera likartad den som vi skulle ha fått utan reglering.

Slutligen skall noteras att själva prisregleringsprocessen drar reala resurser i form av arbetstimmar, lokaler och dylikt dels hos den prisreglerande myndigheten, dels i de reglerade företagen.



### 5.8.2 Svenska erfarenheter

Den typ av samhällsekonomiska kostnader som prisreglering kan medföra på ovan angivna vägar är uppenbarligen mycket svåra att kvantifiera. Vi har försökt bilda oss en uppfattning i dessa frågor genom hearings med företrädare för näringslivet, genom att låta Statskonsult Organisation AB göra en specialundersökning och genom en sekretariatsstudie som redovisas i bilaga 9. Resultaten är svårtolkade av flera skäl. Dels hämtas primärmaterialet från företag som är part i sammanhanget, dels är en stor del av resultaten svåra att kvantifiera även när effekternas riktning står klar. Företrädarna för näringslivet pekar på flertalet av de kostnader som vi har analyserat från principiell synpunkt ovan, men det visar sig svårt att få några konkreta och kvantitativa belägg. Såvitt vi kan bedöma på grundval av dessa undersökningar har de svenska prisregleringarna under 1970-talet inte medfört några betydande kostnader ställt i förhållande till det totala produktionsvärdet, men det material vi har pekar på att de samhällsekonomiska kostnader som kan härledas ur en principiell analys också uppkommer i verkligheten.

Ett sådant utfall ter sig ganska naturligt. Prisregleringarna under 1970-talet har som regel varit kortvariga utom vad gäller prisstoppet på baslivsmedel. Dispenser har givits och avsikten har uttryckligen varit att undvika att skapa varubrist eller driva fram sysselsättningsminskning på reglerade områden. Relativpriserna torde därför inte mera påtagligt eller varaktigt ha förskjutits från vad de skulle ha blivit utan prisreglering. Inte heller har något riktigt markerat politiskt ställningstagande gjorts för att reguljärt använda prisreglering, varför företagens benägenhet att anpassa sig till ett sådant system torde ha fördröjts. De selektiva ingreppen har i huvudsak skett för att hindra s.k. icke kostnadsmotiverade prishöjningar på enstaka produktområden. Detta innebär att regleringarna har riktats mot prishöjningar som skulle ha möjliggjorts av ändrade efterfrågeförhållanden. Regleringarna har därför rimligen fått sina huvudeffekter på resursallokeringen genom en något lägre lönsamhet och soliditet och därmed investe-

ringsvilja, dvs. skäligen långsiktiga och därmed svåridentifierade verkningar.

Den direkta resursåtgången i prisregleringsprocessen kan till dels beräknas som skillnaden mellan kostnaderna för SPK:s verksamhet med respektive utan prisreglering vid optimal anpassning av organisationen till arbetsuppgifterna i båda fallen. Så beräknade torde de direkta resurskostnaderna i SPK inte uppgå till mer än några få miljoner kronor per år. Resursåtgången i företagen är kanske svårare att beräkna men är sannolikt inte väsentligt mycket större.

Den direkta förbrukningen av resurser i regleringssystemet torde emellertid vara liten jämfört med de förluster som kan uppkomma genom snedvridningar av prissystemet med felallokeringar och minskad dynamik som följd.

Vår bedömning av dessa svårhanterliga frågor är att kostnaderna i de olika berörda avseendena blivit blygsamma under 1970-talet, men att detta beror på att prisregleringarna normalt inte har varit så drastiska att priserna påverkats på något mera genomgripande sätt samtidigt som regleringsåtgärderna inte av näringslivet har uppfattats som en permanent institution till vilken det har funnits anledning att anpassa sig långsiktigt. Slutsatsen kan alltså inte överföras till en bedömning av vilka samhällsekonomiska kostnader som skulle uppstå om prisregleringspolitiken permanentas och rentav intensifieras under 1980-talet som ett reguljärt inslag i stabiliseringspolitiken.

#### 5.9 Prisregleringens politiska ekonomi

Under de senaste två årtiondena har den nationalekonomiska forskningen tagit upp problemställningar inom ett område som kommit att kallas politisk ekonomi. Denna forskning rör frågor som är tillämpliga på prisreglering som ekonomisk-politiskt medel. En översikt över problemområdets tillämpningar på prisreglering ges i bilaga 2. I huvudsak behandlas där frågor om varför och i vil-



ken situation statsmakterna är benägna att tillgripa prisreglering. Vi har inte direktiv att behandla dessa frågor. Däremot finner vi skäl att ta upp några andra frågor som behandlas i bilaga 2 och som kan sägas ingå i kommitténs uppdrag.

För det första finns det en viss regleringsdynamik. Om man har prisreglering på vissa områden och regleringen innebär kostnadsbaserad prissättning så slår varje prishöjning på olika insatsvaror igenom i de reglerade priserna. Det blir då lätt en självklar slutsats att man måste reglera priserna på dessa insatsvaror osv. Flera av 1970-talets prisregleringar har motiverats med existensen av prisregleringar på livsmedel (via jordbruksregleringen) och bostäder (via bruksvärdeshyrorna). Vi vill här bara konstatera att prisregleringar lätt föder nya prisregleringar och att man vid användningen av detta ekonomisk-politiska medel bör beakta följder av denna typ.

För det andra vill vi peka på risken för att nödvändiga men politiskt kostsamma åtgärder mot inflationen ersätts med prisregleringar vilka isolerade synes ha ringa verkan på inflationstakten, men genom sin karaktär av lagstiftning mot inflation ändå kan av allmänheten uppfattas som krafttag. En sådan tendens kan bli särskilt märkbar under perioder med bräckligt regeringsunderlag. Det kan därför finnas skäl att överväga om inte prisregleringsvapnet bör vara så utformat att dess användning förbehålls lägen då man också tillgriper mer omfattande ekonomiskt politiska åtgärder av annat slag i syfte att angripa inflationens mera grundläggande drivkrafter.

Slutligen bör man observera att selektiva prisregleringar nästan alltid kommer att ta formen av ingrepp mot planerade nominella höjningar som överskrider den allmänna prisnivåns stegringstakt, dvs. de riktas normalt mot relativprisändringar. Sådana är, som ovan framhållits, den grundläggande mekanismen för anpassning till ny teknologi, ändrad tillgång på råvaror m.m. i en marknads-ekonomi. Risk föreligger därvid att statsmakterna har gjort en felbedömning och inskridit mot en relativprisändring som visar



sig inte vara tillfällig. Den politiska reaktionen mot prisstegringen i samband med att regleringen upphävs vänds då lätt emot statsmakterna trots att orsaken kan vara en oljekartell, ett skördebakslag, en gruvstrejk eller en långsiktig internationell utbudsförändring utanför statsmakternas kontroll. Om selektiva prisregleringar uppfattas som ett normalt inslag i den ekonomiska politiken växer dessutom naturligen kraven från olika påtryckningsgrupper på att statsmakterna skall gå in och hindra relativprisändringar. Om statsmakterna i växande utsträckning blir indragna i denna process som i vårt system har förutsatts skola ske decentraliserat och anonymt blir arbetsbelastningen på det politiska systemet givetvis av en helt annan omfattning än i dag.

#### 5.10 Allmänt prisstopp vid prisklausuler i löneavtal

Det har hävdats att speciella förutsättningar kan råda i det fall ett gällande löneavtal innefattar en s.k. garantiregel, dvs. en klausul med innebörden att vissa villkor i avtalet skall utlösas först om en på förhand fastställd prisstegringsgräns passeras. Sådana garantiregler har i Sverige förekommit i 1978-1979, 1980 och 1981-1982 års centrala löneavtal.

Garantiregeln i 1978-1979 års avtal innebar rätt för löntagarsidan att påkalla nya förhandlingar rörande löner i det fall prisgränsen skulle överskridas. Denna prisgräns utgjorde för år 1978 en stegring av konsumentprisindex med 7,25 procent i förhållande till indextalet för januari 1978. Motsvarande prisgräns för år 1979 fastställdes till en stegring av konsumentprisindex med 5 procent i förhållande till långtidsindex för december 1978. Denna garantiregel utlöstes inte under år 1978. Under år 1979 utlöstes däremot garantiregeln i och med att konsumentprisindex för augusti månad översteg långtidsindex för december 1978 med 5,9 procent. De nya löneförhandlingar som på grund härav upptogs ledde bl.a. till att LO-medlemmarna fr.o.m. den 1 november 1979 fick ett generellt påslag med 48 öre per timme, motsvarande en lönekostnadsökning med ca 1,6 procent. Motsvarande generella ökning för privat tjänstemännen uppgick till 1,5 procent. Härutöver utgick till he-

la löntagarkollektivet ett engångsbelopp med 240 kr som kompensations för prisstegringen utöver femprocentsgränsen fram t.o.m. oktober 1979. Engångskompensationen beräknades innebära en lönekostnadsökning för företagen med 0,5-0,6 procent räknat för hela året.

Garantiregeln i 1980 års löneavtal fastställde prisgränsen till konsumentprisindextalet 571 för oktober månad 1980, vilket motsvarade en prisstegringstakt under tolv månadersperioden oktober 1979 - oktober 1980 på ca 11 procent. Om prisgränsen uppnåddes eller överskreds skulle, enligt avtalet, till parternas förfogande inom varje avtalsområde ställas en särskild pott för lönejustering motsvarande i genomsnitt 30 öre per timme. Prisgränsen överskreds i och med konsumentprisindex för september månad 1980. Från och med den 1 december 1980 utgick ett lönepåslag till LO-kollektivet med 30 öre per timme, vilket ökade företagets lönekostnader med ca 1 procent.

Det centrala avtalet mellan SAF och LO för åren 1981 och 1982 innehåller en garantiregel som utgår från prisutvecklingen enligt konsumentprisindex exklusive posterna fjärrvärme, eldningsolja, kokgas och bensin. Prisgränserna fastställdes till en ökning av det på detta sätt justerade konsumentprisindex med 8,9 procent för perioden december 1980 - december 1981 och med 6,5 procent för perioden december 1981 - december 1982. I det fall prisgränsen överskreds beräknas skillnaden mellan den faktiska prisökningen och prisgränsen. Denna skillnad avrundas nedåt till närmast lägre halva procenttal. Den återstående differensen, multiplicerat med 0,65, utgör storleken på den nivåhöjning av det genomsnittliga förtjänstläget som skall utgå. Härutöver utgår ett engångsbelopp vars storlek också är beroende av när prisgränsen överskreds.

Utmärkande för löneavtal med garantiregel är att de i vissa situationer och med viss utformning av garantiregeln kan skapa en s.k. trigger-effekt. Härmed avses att en förhållandevis liten förändring i den utlösande faktorn kan leda till betydligt kraftigare återverkningar på den beroende variabeln. Omvänt kan sålunda den



situationen tänkas att prisutvecklingen under en viss period stannar en bråkdel under den gräns som skulle ha utlöst en lönejustering, vilken i sin tur skulle ha inneburit en icke obetydlig försämring av kostnadsläget för industrin. Det är därvid givet att möjligheten att genom prisreglering motverka utlösningen av en garantiregel i vissa lägen kan te sig lockande.

Frågan uppkommer då huruvida de senare årens löneavtal hade kunnat skapa sådana trigger-situationer, som kan aktualisera överväganden rörande prisreglerande ingrepp. Vad beträffar 1981-1982 års löneavtal synes detta inte vara fallet. Den kompensation som skall utgå vid viss prisstegring utöver prisgränsen är fastställd redan i avtalet. Genom dels nedjustering av prisutvecklingsdifferensen till närmast lägre halva procenttal, dels den ytterligare reduceringen av denna differens med 35 procent innan nivåhöjningen beräknas blir nivåhöjningen av lönekostnaderna alltid lägre än den prisstegring utöver prisgränsen som utlöser kompensationen. Någon trigger-situation torde därmed inte kunna uppkomma. Däremot är det givetvis en öppen fråga huruvida en, i förhållande till den faktiskt inträffade prisstegringen, begränsad lönekostnadsökning i en viss situation ändock kan medföra en allvarlig försvagning av det svenska näringslivets konkurrensförmåga.

Vad gäller 1980 års löneavtal skulle däremot teoretiskt den situationen ha kunnat uppkomma att konsumentprisindextalet för oktober 1980 kunde bedömas hamna mycket nära prisgränsen 571. I en sådan situation skulle en mycket liten prisförändring kunna vara avgörande för om företagen skulle drabbas av en ytterligare lönekostnadsökning med 1 procent eller ej.

I 1978-1979 års löneavtal innebar, som ovan nämnts, garantiregeln inte att någon på förhand bestämd kompensation skulle utgå utan att nya förhandlingar kunde upptas om prisgränsen överskreds. Den kompensation som fastställdes efter förhandlingar hösten 1979 torde få betraktas som måttlig ställd i relation till skillnaden mellan prisgränsen och den faktiska prisutvecklingen t.o.m. oktober 1979. Någon trigger-situation kan sålunda inte sägas ha uppkommit

i praktiken. Det är dock givet att nya förhandlingar skulle ha kunnat få ett helt annat resultat än som faktiskt blev fallet.

Erfarenheterna av de löneavtal under senare år som innefattat garantiregel visar sålunda att någon trigger-situation, som kunde ha aktualiserat prisreglerande ingrepp för att undvika att prisgränsen överskreds, knappast synes ha förelegat. Konstruktionen av 1978-1979 och 1980 års avtal utesluter dock inte möjligheten av en sådan situation vid en annan prisutveckling än den som faktiskt ägde rum.

Även om det sålunda i vissa situationer torde vara möjligt att genom prisreglerande åtgärder undvika utlösning av en garantiregel i löneavtal, är det därmed inte givet att detta är en ändamålsenligt åtgärd. Det är exempelvis tänkbart att den kortsiktiga vinst som kan uppnås i ett visst läge senare kan omintetgöras i ett följande löneavtal. De olika situationer som kan tänkas är emellertid så mångskiftande att det här närmast är fråga om spekulationer.

En aspekt som kan vara av vikt i dessa sammanhang är vilken betydelse möjligheten att ingripa med prisreglering kan ha för parternas benägenhet att sluta löneavtal med garantiregel. Det får förutsättas att löntagarsidan ser en garantiregel i avtalet som en väg att acceptera en lägre löneökning än som annars skulle ha varit fallet. Därmed motverkas till en del prisförväntningarnas inflationsdrivande verkan. I den mån blotta möjligheten att tillgripa prisreglerande åtgärder skulle göra löntagarsidan mer benägen att acceptera en lägre nominell löneökning i kombination med en garantiregel skulle detta måhända kunna ha ett visst värde från stabiliseringssynpunkt. Det ter sig dock tvivelaktigt att statsmakternas möjlighet att hålla nere konsumentprisindex några tiondels procent över ett månadsskifte med hjälp av en tillfällig och selektiv prisreglering skulle vara ägnad att inge löntagarna ett sådant förtroende för statsmakternas beslutsamhet och förmåga att hålla nere inflationstakten på den stipulerade nivån. Om prisreglering skall kunna spela en påtagligt förtroendeskapande



roll i ett dylikt sammanhang torde det krävas en mera omfattande ekonomisk-politisk satsning av det slag som behandlas i nästa avsnitt.

#### 5.11 Allmänt prisstopp vid större omläggningar av stabiliseringspolitiken

Resultaten av både teoretisk och empirisk forskning och av på utredningens uppdrag genomförda undersökningar pekar på att återkommande selektiva prisregleringar i sig har ringa eller ingen verkan på den långsiktiga inflationstakten. Samma slutsats synes kunna dragas beträffande allmänna kortvariga prisstopp som inte beledsagas av andra stabiliseringspolitiska åtgärder.

Modern makroekonomisk forskning innehåller å andra sidan några grundläggande beståndsdelar som kan tänkas ge utrymme för tillämpande av allmänt prisstopp i kombination med större omläggningar av stabiliseringspolitiken och då väsentligt öka möjligheterna att bekämpa inflationen.

Som vi framhållit tidigare synes flera faktorer tala för att ändringar i efterfrågetrycket får genomslag i priserna först med betydande fördröjning. Förväntningsbildningen påverkas i avsevärd mån av tidigare erfarenheter av en högre inflationstakt, varför löner och priser tenderar att stiga som förut under en kortare eller längre tid. Verkan kommer därför primärt att slå ut i volymförändringar i försäljning, produktion och sysselsättning. Liknande resultat av efterfrågeförändringar torde uppkomma på marknader för differentierade produkter och på moderna arbetsmarknader såsom beskrivits ovan och i bilaga 1. Härtill kommer att marknader med fåtalskonkurrens normalt uppvisar en större tröghet i sin prissättning vid ändrade kostnader och efterfrågeförhållanden vilket är ägnat att ge samma effekt. Slutligen kan det tänkas att mark-up-principen för prissättning i oligopolföretag med höga fasta kostnader är ägnad att förstärka ovannämnda följder genom att ökad efterfrågan leder till ökad volym och därmed till sänkt styckekostnad (och omvänt vid sänkt efterfrågan).

De nu nämnda faktorerna är allmänt ägnade att öka motståndskraften på kort sikt mot inflation vållad av ökad efterfrågan. Å andra sidan blir kostnaden för en neddragning av inflationstakten desto större.

Det har hävdats att de tidigare dominerande erfarenheterna av prisstabilitet i industriländerna fram till andra världskrigets slut gjorde det möjligt att hålla en hög efterfrågan utan att driva upp inflationstakten mer än marginellt. Efterhand har förväntningarna hunnit att inkorporera allt högre inflationstakter samtidigt som marknadsformerna gått i riktning mot allt mera oligopol med differentierade produkter och arbetsmarknader med trögheter i lönebildningen. Försöken att upprätthålla en hög sysselsättning med hjälp av hög total efterfrågan har därför i kombination med olika monetära och reala inflationsimpulser (Vietnamkriget, oljekrisen osv.) drivit upp inflationstakten till allt högre nivåer. De inflationstakter som nu etablerats synes kunna stabiliseras med hjälp av penning- och finanspolitik förutsatt att växelkurspolitiken anpassas till skillnaderna i inflationstakt mellan det egna landet och omvärlden. Det som skapar svårigheter är försöken att dämpa inflationstakten genom att minska den totala efterfrågan. Förväntningsbildningen och med marknadsformerna sammanhängande trögheter i pris- och lönebildningen ger då till en början utslag i volymkomponenterna och kostnaderna i form av arbetslöshet och produktionsbortfall kan bli både höga och långvariga.

Samma problem yppar sig om en oförutsedd efterfrågeexpansion uppkommer antingen genom utländsk efterfrågetillväxt eller genom misstag i den inhemska ekonomiska politiken. Inflationstakten ökar inte omedelbart, men innan en åtstramning av den inhemska efterfrågan hunnit vidtas kommer inflationstakten att ha lyfts upp på en högre nivå och åtstramningen kan komma att få sina effekter på sysselsättning och produktion i stället för på priserna. I sådana lägen, där en omfattande omläggning av stabiliseringspolitiken företas i syfte att mera beständigt sänka inflationstakten, skulle ett allmänt prisstopp



(kombinerat med motsvarande åtgärder på lönesidan) kunna vara effektivt. Syftet skulle då vara att under övergångstiden hindra företag (och löntagare) att prissätta sig ur sina marknader. Efter en lagom lång period skulle regleringarna kunna släppas med förhoppning om att aktörerna på dessa marknader då har uppfattat genomslaget av åtstrammingspolitiken på sina respektive marknader och konstaterat att de påtvingade lönerna och priserna är de nya jämviktslönerna och -priserna.

Eftersom omfattande pris- och lönestopp knappast går att upprätthålla mer än en kortare tid måste de rimligen kombineras med en mycket kraftfull åtstramning av den nominella efterfrågan. Vidare är givetvis verkan på förväntningsbildningen beroende av att allmänheten har förtroende för statsmakternas förmåga att genomföra hela programmet. Det torde därför vara uteslutet att praktisera prisstopp av denna typ ofta och med diffusa resultat. Inte heller är det sannolikt att det skulle kunna användas i varje högkonjunktur utan att påverka förväntningsbildningen så att instrumentet förlorar sin verkningsförmåga. Slutligen måste givetvis växelkurspolitiken utformas i samklang med de övriga åtgärderna för att inte en utländsk inflation skall kunna slå in över landet och omintetgöra hela stabiliseringseffekten.

Slutsatsen av denna analys är således att ett allmänt prisstopp (och motsvarande åtgärder på lönesidan) skulle kunna minska kostnaderna avsevärt vid mera omfattande omläggningar av stabiliseringspolitiken i syfte att dra ner inflationstakten (eller hindra den från att stiga). Då en sådan typ av prisreglering sannolikt måste komma sällan och oväntat och mötas av förtroende på marknaderna är det angeläget att den har en tydlig prägel av krisåtgärd. Det framstår därför närmast som en fördel om införande av allmänt prisstopp grundar sig på en fullmaktslag som uttryckligen är avsedd att sättas i tillämpning endast i akuta krislägen.

Det måste understrykas att den typ av användning av prisreglering som behandlats i detta avsnitt har stöd i vetenskapen endast i

den meningen att den är förenlig med vissa inslag i de senaste femton årens forskning som har väckt stor uppmärksamhet. Det är dock möjligt att de svenska erfarenheterna från åren 1970-1972 kan tolkas som en halvt medveten tillämpning av den uppläggningspolitik vi har behandlat. Det allmänna prisstoppet var då helt oväntat och kom att kombineras med en mycket kontraktiv stabiliseringspolitik och ett internationellt sett lågt löneavtal. Det kan noteras att den ekonometriska undersökningen i bilaga 10 ger till resultat att prisreglering den gången hade signifikant effekt på inflations-takten. Det bör då också noteras att framgången gick förlorad genom att den inte följdes upp med en revalveringspolitik under åren 1973-1974, vilket ytterligare understryker vikten av samordning av stabiliseringspolitikens olika beståndsdelar.





## 6 SAMMANFATTANDE ÖVERVÄGANDEN

### 6.1 Inledning

Prisregleringskommitténs uppgift är att utvärdera den prispolitik som har förts i Sverige sedan 1972. Med prispolitik avses därvid de prisregleringsåtgärder som har vidtagits med stöd av allmänna prisregleringslagen (PL) och den prisövervakning som har bedrivits av statens pris- och kartellnämnd (SPK). Vi vill redan inledningsvis framhålla att prispolitikens verkningar är mångskiftande och svårämätbara. De i kommitténs direktiv ställda frågorna huruvida prispolitiken haft åsyftad verkan och i vilken utsträckning negativa sidoeffekter uppkommit kan därför inte besvaras enkelt och entydigt.

Vad gäller frågan om de prispolitiska åtgärderna haft åsyftad verkan måste till en början anmärkas att prispolitikens syfte aldrig synes ha klart preciserats. För de vidtagna åtgärderna har ibland förutom stabiliseringspolitiska motiv redovisats även skäl av mera allmänpolitisk art. Vi har emellertid förutsatt att vår bedömning skall avse frågan i vad mån prispolitiken bidragit till att hålla tillbaka prisstegringstakten såsom denna kommer till uttryck i konsumentprisindex.

Vi har sökt belysa de ställda frågorna ur olika synvinklar genom ett ganska omfattande utredningsmaterial. Detta innefattar en redogörelse för gällande rättsregler och deras bakgrund och tillämpning samt en närmare beskrivning av prispolitiska åtgärder som har vidtagits. Vidare har skilda aspekter av prispolitiken belysts genom ett antal ekonomisk-vetenskapliga studier. Vissa bedömningar av prispolitikens effekter har gjorts av kommitténs sekretariat och av anlidade konsulter. Kommittén har också vid överläggningar med företrädare för berörda myndigheter och för näringslivsorganisationer tagit del av deras synpunkter på och erfarenheter av prispolitiken. Dessutom ingår i utredningsmaterialet en redogörelse för prisregleringar i utlandet under 1970-talet och vissa utvärderingar av prisregleringar i USA och England.



Vår sammanfattande bedömning av den förda prispolitiken på grundval av detta material är följande.

## 6.2 Prispolitikens innebörd

Bedömningen av prispolitiken måste självfallet utgå från de prispolitiska åtgärdernas faktiska utformning och innebörd. Till en början kan då konstateras att direkta ingrepp i företagens prissättning med stöd av PL har varit vanliga under åren efter 1972. Vid varje tidpunkt under dessa år har en större eller mindre del av varu- och tjänsteutbudet varit prisreglerad enligt PL, huvudsakligen i form av prisstopp eller s.k. obligatorisk förhandsanmälan. Prisstoppen har på varje enskilt varu- eller tjänsteområde i regel varit relativt kortvariga men ibland återkommande. De har ofta föregåtts eller följts av prisreglering i form av obligatorisk förhandsanmälan. Prisingrepp enligt PL har sålunda kommit att bli ett reguljärt inslag i den ekonomiska politiken.

I detta sammanhang är det också av väsentlig betydelse att beakta sambandet mellan prisregleringsåtgärderna enligt PL och det prisövervakningssystem som har tillämpats. Som förut har nämnts består prispolitiken av två delar, nämligen dels direkta regleringsåtgärder enligt PL, dels prisövervakning. Skillnaden mellan dessa båda delar av prispolitiken är att regleringsåtgärderna är rättsligt tvingande medan prisövervakningen inte innebär något rättsligt tvång mot företagen. Att prisövervakning skulle vara en permanent samhällsuppgift fastslogs av statsmakterna när krigsårens prisregleringar slutligt avskaffades år 1956. Därvid avsågs en prisövervakning som innebar registrering samt utredningar och information i prisfrågor. Syftet var att övervakningen indirekt skulle verka återhållande på prisstegringarna genom att göra konkurrensen effektivare och konsumenterna mera prismedvetna. Däremot avsågs inte att myndigheterna skulle direkt påverka enskilda företag i deras prissättning. Endast i fall av monopolistisk prissättning skulle under normala förhållanden sådana ingrepp kunna ske, och då enligt regler i konkurrensbegränsningslagen. Den nu beskrivna inriktningen hade prisövervakningen också under 1950- och 1960-talen.

I början av 1970-talet fick emellertid prisövervakningen en annan karaktär. Den blev mera "aktiv" och kom att innefatta direkt påverkan från SPK på individuella företag i form av överläggningar med syfte att hålla tillbaka prishöjningar. Denna nya inriktning av den prisövervakande verksamheten fastställdes formellt av regeringen genom en bestämmelse i den nya instruktion för SPK som kom till år 1973. Till ledning för verksamheten har regeringen meddelat riktlinjer, som bl.a. anger att SPK skall söka förhindra prishöjningar för vilka företagen anför vissa närmare angivna motiv, som enligt riktlinjerna inte anses godtagbara. Om ett företag vid överläggningarna med SPK vidhåller att det skall genomföra en prishöjning utöver vad SPK finner vara förenligt med riktlinjerna, anmäls detta till regeringen. Det ligger i sakens natur att regeringen då, om respekten för riktlinjerna skall uppehållas hos företagen, måste åtminstone i viktigare fall besluta att införa prisstopp eller annan formell reglering på det aktuella varu- eller tjänsteområdet. Så har också skett i ett flertal fall.

Prispolitiken under 1970-talet har alltså byggt på ett nära samspel mellan SPK:s prisövervakning, regeringens riktlinjer för denna övervakning och regeringens ingripanden enligt PL. Prispolitiken har på detta sätt inneburit att offentliga organ fortlöpande påverkat och ingripit i individuella företags prissättning genom direkt reglering eller i annan form. Även om prisregleringar i formell mening i regel haft kortare varaktighet och endast avsett delar av marknaden, har det sålunda sedan år 1972 på prisområdet rått förhållanden som i betydelsefulla hänseenden är att jämställa med en permanent prisreglering. Det synes därför berättigat att beteckna nyssnämnda påverkan på och ingrepp i prissättningen i företagen som ett prisregleringssystem i funktionell mening. Det bör dock framhållas att prisövervakningen även innefattar verksamhet - utredning, registrering och information - som inte i och för sig har den angivna regleringskaraktären. Detta förhållande påverkar emellertid inte den lämnade beskrivningen av prispolitikens huvuddrag.

Med hänsyn till vad som nu har anförts är det inte möjligt att vid en ekonomisk-politisk utvärdering av prispolitiken strikt



hålla isär de vidtagna formella prisregleringsåtgärderna och den bedrivna prisövervakningen. Tvärtom anser vi det nödvändigt att i huvudsak bedöma dessa element i prispolitiken som ett sammanhängande system.

### 6.3 Prispolitiken från ekonomisk synpunkt

#### 6.3.1 Prispolitiken i ekonomisk-vetenskapligt perspektiv

I kapitel 5 har diskuterats vilka argument som kan finnas för och emot prisreglering som ett instrument i den ekonomiska politiken. Därav framgår att prisregleringar i en modern, öppen blandekonomi som den svenska endast i undantagsfall torde kunna vara ett ändamålsenligt stabiliseringspolitiskt medel. Vidare framgår att prisregleringar praktiskt taget alltid har negativa verkningar på det marknadsekonomiska systemets funktion.

Frågan i vilka situationer prisreglering kan tänkas få positiva stabiliseringspolitiska verkningar har i kapitel 5 diskuterats närmare men utan anspråk på fullständighet. Vår uppgift är inte att söka i detalj ange förutsättningarna för att prisreglerande åtgärder skall ge positiva resultat. Vi vill här endast framhålla att om prisreglering skall kunna få sådana resultat så måste det vara fråga om sällan förekommande åtgärder av extraordinär karaktär i kombination med omfattande stabiliseringspolitiska åtgärder av annat slag. Det kan konstateras att det svenska systemet med prisreglering och prisövervakning efter år 1972 inte har haft sådan undantagskaraktär. Det har i varje fall till större delen inneburet att olika åtgärder av regleringsnatur tillämpats tämligen rutinmässigt och som ett reguljärt inslag i den ekonomiska politiken. Enskilda inslag i systemet kan visserligen tänkas ha haft ett värde som led i stabiliseringspolitiken. Men som helhet kan systemet vid en bedömning från ekonomisk-vetenskapliga utgångspunkter inte anses ha varit ett ändamålsenligt stabiliseringspolitiskt medel.

Mot det nu anförda kanske invänds att gängse ekonomisk-vetenskapliga bedömningar av prisregleringar kan ha mindre relevans i frå-

ga om det svenska regleringssystemet på grund av dettas speciella utformning. Vi kan dock inte finna något stöd för en sådan invändning. Det som främst karakteriserar det svenska systemet är att prisningreppen haft varierande innehåll, omfattning och varaktighet. Prisstoppet har sålunda under ett par korta perioder varit allmänna men i övrigt selektiva och tämligen kortvariga. Obligatorisk förhandsanmälan har varit en mindre ingripande regleringsform, som också i regel tillämpats selektivt men delvis under längre tidsperioder. Överläggningar med företag inom prisövervakningens ram har inneburit den mjukaste formen av prispåverkan men har varit permanent och, frånsett speciella varu- och tjänsteområden, heltäckande. Dessa för det tillämpade svenska prisregleringssystemet specifika förhållanden innebär inte att systemet i fråga om grundläggande egenskaper skiljer sig från andra metoder för prisreglering. Det avgörande är att alla prisregleringssystem innebär att de individuella företagen inte kan sätta sina priser efter egen bedömning och utan direkt myndighetspåverkan.

### 6.3.2 Prispolitikens verkningar i praktiken

Med hänsyn till vad som förut har sagts om prispolitiken som ett sammanhängande system är det vid utvärderingen av prispolitiken föga givande att vart för sig bedöma de olika fall av regleringsåtgärder som har förekommit. Vi har ändå ansett det vara av värde att som ett led i underlaget för en totalbedömning av systemet söka konkret beskriva ett antal särskilda fall av prisregleringsåtgärder enligt PL. Kommitténs sekretariat har, som närmare redovisats i kapitel 5, gjort en utförlig redogörelse för dessa fall (bilaga 9) och har därvid även gjort vissa beräkningar rörande skilda effekter av regleringarna. Enligt dessa har de beskrivna regleringarna på kort sikt inneburit att många prishöjningar som företagen planerat på det berörda varu- eller tjänsteområdet har förhindrats. Det är också närmast självklart att införandet av en formell prisreglering får denna verkan. De utvärderingar av utländska prisregleringar som redovisas i bilaga 7 utvisar också att de där studerade prisregleringarna inneburit en temporär nedpressning av prisstegringsstakten. Här berörda underökningar har



mera utförligt behandlats i kapitel 5. Men vi vill understryka att beräkningarna avser kortsiktiga effekter av avgränsade regleringsåtgärder och att de inte berättigar till någon slutsats om hur prisstegringstakten generellt och på längre sikt har påverkats av regleringarna. Bestående verkningar på inflationstakten efter regleringsperiodens slut uppnås endast om prisregleringen ökar sannolikheten för att ekonomisk-politiska åtgärder eller det ekonomiska skeendets egen dynamik förskjuter efterfrågan eller utbud så att marknadsviktispriset blir lägre än det eljest skulle ha blivit. Användning av tillfälliga prisregleringar i inflationsbekämpande syfte förutsätter att deras funktion är att hindra prisstegringar som befaras bli bestående även när marknadsläget ändrats.

Vid en helhetsbedömning av den förda prispolitiken är således de berörda kortsiktiga verkningarna på prisstegringstakten förhållandevis ointressanta. Den betydelsefulla frågan är vilka mera långsiktiga verkningar prispolitiken får. I detta hänseende anförs i den nyss nämnda ekonometriska studien att det är osäkert om prisregleringarna haft någon långsiktig effekt på inflationstakten. De berörda utländska utvärderingarna har lett till motsvarande bedömning beträffande där studerade regleringar. Av kapitel 5 framgår att tillgängliga forskningsresultat i övrigt inte heller tyder på att prisregleringar har någon bestående inverkan på prisstegringstakten. Vi finner inte stöd för någon annan slutsats i fråga om den svenska prispolitiken. Vi anser det dock möjligt att prisregleringssystemet under de första åren av 1970-talet hade en inflationsdämpande effekt. Detta vinner visst stöd av den ekonometriska studie som redovisas i bilaga 10, även om dess resultat måste tolkas med försiktighet. Det kan konstateras att det allmänna prisstoppet då kombinerades med en mycket stram ekonomisk politik och ett internationellt sett lågt löneavtal samt infördes oväntat efter en lång period utan prisregleringar.

Mot denna bakgrund är det särskilt angeläget att beakta den eventuella förekomsten av negativa verkningar av prisregleringar i

form av effektivitetsförluster i samhällsekonomin. Selektiva prisregleringar kan därvid befaras ha större skadeverkningar än allmänna genom att de systematiskt riktas mot relativprisändringar, som är den grundläggande allokeringsmekanismen i en marknadshushållning. Även dessa frågor har behandlats i kapitel 5. I bilaga 9 redovisas vissa bedömningar rörande negativa effekter av de prisstopp med kortare varaktighet som beskrivs där. Resultatet är därvid att belägg saknas för påtagliga negativa verkningar i de olika behandlade fallen. Beträffande fem av de varuområden som omfattats av de angivna prisstoppen har en närmare undersökning gjorts av konsulter i Statskonsult Organisation AB. Enligt en sammanfattande rapport om denna undersökning (bilaga 12) har det inom samtliga fem studerade branscher funnits företag som vidkänts långtgående negativa effekter av införda prisstopp. Dessa effekter har främst kommit till uttryck på lönsamhetssidan. Undersökningarna har också enligt rapporten antytt att investeringsbenägenheten i några fall påverkats i negativ riktning. Bortsett från den negativa lönsamhetsutvecklingen är det enligt rapporten mycket svårt att härleda uppmärksamade förändringar till införda prisstopp. Dessa kan sägas ha bidragit till förändringarna och kanske påskyndat viss utveckling utan att de för den skull kan anges som enda orsak eller ulösande faktor.

De nu berörda bedömningarna hänför sig till särskilda fall av prisstopp med kortare varaktighet. Som vi tidigare framhållit kan emellertid vid utvärderingen av prispolitiken bedömningarna inte begränsas till sådana särskilda fall av prisingrepp. Det viktiga är effekterna på längre sikt av regleringssystemet som helhet. De negativa effekter på samhällsekonomin som därvid framträder är oftast indirekta och av sådan natur att de inte i någon större utsträckning kan konkret mätas. Slutsatsen att verkningar av detta slag uppkommer bygger därför väsentligen på ekonomisk-vetenskapliga överväganden i enlighet med vad som framgår av kapitel 5. Som där anförs ger kommitténs utredningsmaterial i övrigt inte anledning att frångå denna slutsats. Snarast ger materialet visst stöd för uppfattningen att den förda prispolitiken redan i någon mån har fått negativa effekter av angiven art.



Härför talar sålunda delvis den nyss nämnda konsultrapporten och vidare uppgifter som inför kommittén har lämnats av företrädare för vissa myndigheter, organisationer och företag. Självfallet bör beaktas att sådana uppgifter om negativa verkningar kan vara överdrivna eller avse effekter som skulle ha inträtt också om prisreglering inte hade förekommit. Det bör dock framhållas att uppgifterna i stort ligger i linje med vad som kan förutsägas från ekonomisk-teoretiska utgångspunkter och med slutsatser av tidigare offentliga utredningar rörande prisregleringar. Vi anser således att det samlade materialet ger anledning anta att prisregleringsystemet medfört vissa negativa verkningar av angivet slag, även om de hittills har varit av förhållandevis liten betydelse. Enligt etablerad ekonomisk analys är det sannolikt att sådana verkningar förstärks alltmera, om prisregleringssystemet kommer att uppfattas som ett reguljärt ekonomisk-politiskt medel.

### 6.3.3 Rekommendationer

Vår uppgift har varit att bedöma den förda prispolitiken, inte att lägga fram förslag till handlingsprogram för framtiden. Vi finner det emellertid naturligt att göra vissa rekommendationer, som framstår som en direkt följd av de bedömningar vi har gjort. En huvudslutsats blir därvid att prispolitiken inte bör fortsätta i sin nuvarande form. Detta innebär i första hand att formella prisregleringar enligt PL inte bör tillämpas som ett reguljärt inslag i den ekonomiska politiken. I enlighet med vad vi förut anfört bör prisreglering tillgripas endast om det uppkommer akuta krislägen med varuknapphet o.d. eller eljest extraordinaära förhållanden föreligger.

Våra bedömningar leder vidare till att den del av SPK:s prisövervakning som innebär direkt påverkan på de individuella företagen genom prissättningsöverläggningar också bör upphöra. Visserligen kan sägas att denna påverkan får mindre tyngd, om formella prisingrepp inte längre kan väntas bli aktuella. Därmed minskas även riskerna för sådana negativa verkningar som förut har behandlats. I den mån SPK lyckas påverka prissättningsbesluten be-

håller dock verksamheten ett drag av prisreglering, vilket mot bakgrund av våra överväganden i det föregående inte synes önskvärt. Skulle å andra sidan prissättningsbesluten inte påverkas, framstår verksamheten som meningslös.

Det anförda innebär inte att den prisövervakning som SPK bedrivit sedan länge bör upphöra. Vår uppfattning är dock att övervakningsverksamheten lämpligen bör återfå den registrerande, konsumentupplysande och konkurrensfrämjande inriktning som den hade under 1950- och 1960-talen.

Vad här anförts grundas på vår bedömning av prispolitiken från ekonomisk synpunkt. Att även rättsliga skäl talar mot en fortsättning av prispolitiken i oförändrade former framgår av följande avsnitt.

#### 6.4 Prispolitiken från rättslig synpunkt

Prisregleringskommittén har inte till uppgift att göra en rättslig utredning om prislagsstiftningen. Vi har emellertid under utredningsarbetet tagit upp vissa rättsliga frågor rörande prispolitiken, som framgår av kapitel 2.

En viktig fråga gäller prispolitikens faktiska utformning i förhållande till gällande lagstiftning. PL är en beredskapslag avsedd att tillämpas i vissa undantagssituationer. Som har påpekats i kapitel 2 är med hänsyn härtill en utveckling mot en permanent tillämpning av PL - med dess nuvarande innehåll - otillfredsställande från rättslig synpunkt. Vi anser därför att en översyn av lagstiftningen behövs, om prisreglerande ingrepp även i fortsättningen kommer i fråga som ett mer eller mindre reguljärt inslag i den ekonomiska politiken. I sådant fall bör lagstiftningens syfte, funktion och former samt dess förhållande till rättssystemet i övrigt närmare diskuteras och klarläggas. Även för det fall att PL, i enlighet med vår rekommendation, skall behålla sin karaktär av beredskapslag finns det skäl att se över lagen, såsom närmare redovisas i kapitel 2.



En rättslig översyn är önskvärd också i fråga om prisövervakningssystemet. Som har anförts under 6.2 har prisövervakning förekommit alltsedan krigsårens priskontroll slutligt avskaffades år 1956. Övervakningen innebar ursprungligen utredning, registrering och konsumentinformation. På 1970-talet har prisövervakningen fått annan karaktär och kommit att innefatta även direkt påverkan på individuella företags prissättningsbeslut. Det författningsmässiga stödet för denna verksamhet är en bestämmelse i SPK:s instruktion om att nämnden skall genom överläggningar med företag, organisationer och andra prissättare söka påverka prissättningen i en för konsumenterna gynnsam riktning. Vidare har regeringen fastställt riktlinjer för verksamheten enligt vad som förut har redovisats. Det finns däremot ingen lagstiftning som grund för SPK:s påverkan på företagen och alltså inga rättsliga normer för hur överläggningarna med företag skall gå till, vilka kostnadsbegrepp som skall ligga till grund för överläggningarna m.m. Detta synes otillfredsställande med hänsyn till att det är fråga om relationer mellan offentliga organ och enskilda rättssubjekt. Även om SPK:s ställningstaganden vid överläggningarna inte är rättsligt tvingande, kan de ha stor praktisk betydelse för ett berört företag. Vi har i föregående avsnitt förordat att prisövervakningsverksamheten upphör i den del som nu är i fråga. Om systemet ändå anses böra bestå, synes det i vart fall med hänsyn till vad här har anförts böra övervägas närmare från formella utgångspunkter mot bakgrund av bl.a. regeringsformens bestämmelser om normgivning och allmänna förvaltningsrättsliga principer.

## 7 RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDE

### 7.1 Reservation av ledamoten Bengt A.W. Johansson med instämmande av Mikael Ankers, sakkunnig i kommittén, och experten Åke Hallman

---

Enligt min mening borde huvudbetänkandets kapitel 6 ha haft följande lydelse.

#### SAMMANFATTANDE ÖVERVÄGANDEN

##### Allmänna förutsättningar för kommitténs överväganden

Prisregleringskommitténs uppgift är att utvärdera den prispolitik som har förts i Sverige sedan år 1972. Med prispolitik avses därvid de prisregleringsåtgärder som har vidtagits med stöd av allmänna prisregleringslagen (PL) och den prisövervakning som har bedrivits. Huvuduppgiften, som den formuleras i kommitténs direktiv, är att klarlägga huruvida den hittills förda prispolitiken har haft åsyftad verkan och i vilken utsträckning vissa negativa sidoeffekter har uppträtt. Härutöver lämnar direktiven möjligheten öppen för kommittén att föreslå eventuella förbättringar av det nuvarande systemet för prisreglering och prisövervakning. Vi vill redan inledningsvis framhålla att prispolitikens verkningar är mångskiftande och svårämbara. De i kommitténs direktiv ställda frågorna huruvida prispolitiken haft åsyftad verkan och i vilken utsträckning negativa sidoeffekter uppkommit kan därför inte besvaras enkelt och entydigt.

Vad gäller frågan om de prispolitiska åtgärderna haft åsyftad verkan måste till en början anmärkas att prispolitikens syfte aldrig entydigt preciserats. För de vidtagna åtgärderna har ibland förutom stabiliseringspolitiska motiv redovisats även skäl av mera allmänpolitisk art. Vi har emellertid förutsatt att vår bedömning skall avse frågan i vad mån prispolitiken bidragit till att hålla tillbaka prisstegringstakten såsom denna kommer till uttryck i konsumentprisindex.



Vi har sökt belysa de ställda frågorna ur olika synvinklar genom ett ganska omfattande utredningsmaterial. Detta innefattar en redogörelse för gällande rättsregler och deras bakgrund och tillämpning samt en närmare beskrivning av prispolitiska åtgärder som har vidtagits. Vidare har skilda aspekter av prispolitiken belysts genom ett antal ekonomisk-vetenskapliga studier. Vissa bedömningar av prispolitikens effekter har gjorts av kommitténs sekretariat och av anlidade konsulter. Kommittén har också vid överläggningar med företrädare för berörda myndigheter och för näringslivsorganisationer tagit del av deras synpunkter på och erfarenheter av prispolitiken. Dessutom ingår i utredningsmaterialet en redogörelse för prisregleringar i utlandet under 1970-talet och vissa utvärderingar av prisregleringar i USA och England.

En viktig utgångspunkt för kommitténs överväganden rörande prispolitikens utformning är de allmänna förutsättningar för ekonomisk verksamhet som för närvarande gäller i Sverige. Enligt dessa skall den inhemska produktionen av varor och tjänster utanför den offentliga sektorn vara organiserad inom ramen för ett decentraliserat beslutssystem där prisbildningen sker i fri konkurrens mellan köpare och säljare. Det innebär i princip att varje enskild producent har rätt att själv bestämma sin produktionsinriktning, produktionens omfattning samt sina försäljningspriser. Samtidigt skall - inom ramen för ett decentraliserat marknadssystem - varje enskild konsument fritt kunna välja den konsumtionsinriktning han eller hon önskar och har möjlighet till med hänsyn till sina ekonomiska resurser. Förekomsten av en fri och väl fungerande konkurrens är en grundläggande förutsättning för det decentraliserade marknadssystemets effektivitet, som förutsätts leda till bl.a. en sådan effektivisering av produktionsmetoderna, som ger en låg och stabil prisnivå.

Också kommittén anser att en fungerande marknadsekonomi med aktiv konkurrens inom näringslivet i förening med en målmedveten och konsekvent stabiliseringspolitik är den bästa garantin för låg prisökningstakt. Samtidigt måste dock konstateras att konkurren-

sen inte alltid är tillräckligt verksam som prisregulator, dels på grund av konkurrensbegränsande åtgärder som kan vitagas av företagare eller sammanslutningar av företagare, dels på grund av brister i konsumenternas priskännedom och prismedvetande. En medvetenhet härom har också legat till grund för statsmakternas beslut om lagstiftning av olika slag på detta område.

Kravet på en ökad effektivitet i en alltmer öppen och internationaliserad ekonomi har drivit fram ett ökat tillvaratagande av stordriftsfördelar. Detta har bl.a. lett till ett på många områden större beroende av prisutvecklingen på världsmarknaden vilket har påverkat förutsättningarna för att upprätthålla en stabil prinsnivå inom landet. Det har också lett till att koncentrationen inom stora delar av näringslivet har tilltagit genom dels förvärv av konkurrerande företag, dels företagsnedläggningar. Genom s.k. fåtalskonkurrens har en stelare och åtminstone på kort sikt tämligen efterfrågeokänslig prisbildning etablerats inom stora delar av näringslivet. Samtidigt har omfattningen av den administrativa prissättningen ökat. I många branscher - såväl i tillverkar- som handelsleden - är prissättningen koncentrerad till vissa cirkaprisutgivande organisationer och företag. Den till varje enskilt företag knutna prissättningen har således på många håll i näringslivet kommit att ersättas av en central prissättning. Kommittén återkommer senare till frågan om i vad mån dessa förändringar kan tänkas ha påverkat prisutvecklingen och förutsättningarna för prispolitiken.

Utformningen av den svenska prispolitiken under 1970-talet torde ha påverkats av det förhållandet att den måttliga inflationstakt som rådde under åren 1952-1969 avlöstes av ett decennium med betydligt högre prisstegringstakt, inte endast i Sverige utan i flertalet västliga industriländer. Vidare torde ha inverkat föreställningar om att de strukturella förändringarna inom näringslivet och nya reaktionsmönster i ekonomierna - bl.a. det så kallade stagflationsfenomenet - har ökat prisstegringstakten.

Dessa delvis nya erfarenheter under 1970-talet har berörts i den ekonomisk-teoretiskt inriktade genomgång som vi har redovisat i



kapitel 5. Vi har därvid funnit att en konsekvent antiinflationistisk finans- och penningpolitik i förening med en växelkurspolitik som hindrar import av inflation från omvärlden enligt den nationalekonomiska vetenskapens nuvarande ståndpunkt är nödvändiga och i regel tillräckliga villkor för att bevara en låg inflationstakt. Samtidigt måste vi konstatera att flertalet västliga industriländer uppenbarligen inte lyckades utforma sin finans-, penning- och växelkurspolitik under 1970-talet på ett sådant sätt att den eftersträlvade låga inflationstakten uppnåddes. Samma konstaterande kan för övrigt göras beträffande verkningarna av de prisreglerande åtgärder som vidtagits i dessa länder. Schweiz, Västtyskland och Österrike är undantag, men de har i vissa hänseenden haft speciella förutsättningar för sin ekonomiska politik. Vi har vidare konstaterat att några belägg inte föreligger för hypotesen att ändringarna i koncentrationsgraden och den minskade prisrörligheten vid efterfrågebortfall i avgörande grad och i sig skulle ha medverkat till uppgången i inflationstakten vid slutet av 1960-talet. Däremot kan prissättningsmönstret på en allt större andel oligopolmarknader försvåra en återgång till lägre prisstegringstakt. På det sättet kan en hög koncentrationsgrad minska verkningsgraden av traditionell finans- och penningpolitik.

Ett flertal undersökningar, med skilda ansatser och inriktningar, har genomförts av kommittén. Dessa har dock, enligt vår mening, inte givit sådana empiriska resultat som kan läggas till grund för långtgående och bestämda slutsatser. Vår sammanfattande bedömning av den förda prispolitiken, som redovisas i följande avsnitt, får därmed ses som ett försök att så långt möjligt väga samman resultaten av dels tillgängliga forskningsresultat, dels pragmatiskt inriktade undersökningar och praktiska erfarenheter, dels en bedömning av ekonomisk-politiska och institutionella förutsättningar till en samlad bild av prispolitikens möjligheter och problem.

### Prispolitikens faktiska innebörd

Bedömningen av prispolitiken måste självfallet utgå från de prispolitiska åtgärdernas faktiska utformning och innebörd. Till en början kan då konstateras att direkta ingrepp i företagens prissättning med stöd av PL har varit relativt vanliga under åren efter 1972. Vid varje tidpunkt under dessa år har en större eller mindre del av varu- och tjänsteutbudet varit prisreglerad enligt PL, huvudsakligen i form av prisstopp eller s.k. obligatorisk förhandsanmälan. Prisstoppen har på varje enskilt varu- eller tjänsteområde i regel varit relativt kortvariga men ibland återkommande. De har ofta föregåtts eller följts av prisreglering i form av obligatorisk förhandsanmälan. Prisingrepp enligt PL har sålunda kommit att bli ett reguljärt inslag i den ekonomiska politiken.

I detta sammanhang är det också av väsentlig betydelse att beakta sambandet mellan prisregleringsåtgärderna enligt PL och den prisövervakning som har tillämpats. Som förut har nämnts består prispolitiken av två delar, nämligen dels direkta regleringsåtgärder enligt PL, dels prisövervakning. Skillnaden mellan dessa båda delar av prispolitiken är att regleringsåtgärderna är rättsligt tvingande medan prisövervakningen inte innebär något rättsligt tvång mot företagen. Att prisövervakning skulle vara en permanent samhällsuppgift fastslogs av statsmakterna när krigsårens prisregleringar slutligt avskaffades år 1956. Därvid avsågs en prisövervakning som innebar registrering samt utredningar och information i prisfrågor. Syftet var att övervakningen indirekt skulle verka återhållande på prisstegringarna genom att göra konkurrensen effektivare och konsumenterna mera prismedvetna. Däremot avsågs inte att myndigheterna skulle direkt påverka enskilda företag i deras prissättning. Endast i fall av monopolistisk prissättning skulle under normala förhållanden sådana ingrepp kunna ske, och då enligt regler i konkurrensbegränsningslagen. Den nu beskrivna inriktningen hade prisövervakningen också under 1950- och 1960-talen.

I början av 1970-talet fick emellertid prisövervakningen en annan karaktär. Den blev mera "aktiv" och kom att innefatta direkt på-



verkan från myndigheternas sida på individuella företag i form av överläggningar med syfte att hålla tillbaka prishöjningar. Denna nya inriktning av den prisövervakande verksamheten fastställdes formellt av regeringen genom en bestämmelse i den nya instruktion för SPK som kom till år 1973. Till ledning för verksamheten har regeringen meddelat riktlinjer, som bl.a. anger att den prisövervakande myndigheten skall söka förhindra prishöjningar för vilka företagen anför vissa närmare angivna motiv, som enligt riktlinjerna inte anses godtagbara. Om ett företag vid överläggningarna med den prisövervakande myndigheten vidhåller att det skall genomföras en prishöjning utöver vad myndigheten finner vara förenligt med riktlinjerna, anmäls detta till regeringen. Det ligger i sakens natur att regeringen då, om respekten för riktlinjerna skall uppehållas hos företagen, måste åtminstone i viktigare fall besluta att införa prisstopp eller annan formell reglering på det aktuella varu- eller tjänsteområdet.

Prispolitiken under 1970-talet har alltså byggt på ett nära samspel mellan prisövervakningen, regeringens riktlinjer för denna övervakning och regeringens ingripanden enligt PL. Prispolitiken har på detta sätt inneburit att offentliga organ fortlöpande påverkat eller ingripit i företagets prissättning.

Som vi tidigare framhållit i kapitel 5 avses med prisreglering, i svensk juridisk terminologi, de ingrepp som regleras rättsligt i PL. Prisövervakningen regleras inte rättsligt i PL och faller därmed inte under den juridiska definitionen på prisreglering. Till sin funktion har prisövervakningen i praktiken dock i många fall inneburit en sådan påverkan på prissättningen att den kan likställas med prisreglering i den mening begreppet används i den ekonomiska litteraturen.

## Prispolitiken från ekonomisk synpunkt

### Prispolitiken i ett ekonomisk-vetenskapligt perspektiv

Som närmare framgår av diskussionen i kapitel 5 ger den ekonomisk-vetenskapliga bild av inflationsprocessen som vuxit fram under de senaste 15-20 åren inte något stöd för slutsatsen att det skulle ha ägt rum sådana förändringar i de moderna blandekonomierna som skulle göra prisreglering till ett verksamt och nödvändigt medel för att bibehålla en låg inflationstakt. Vi har å andra sidan samtidigt konstaterat att industriländerna, för första gången i industrialismens historia, står inför uppgiften att sänka en internationellt etablerad hög inflationstakt. Från ekonomisk-teoretisk synpunkt har i och för sig ingenting framkommit som motsäger slutsatsen att även denna uppgift kan bemästras med hjälp av en traditionell efterfrågedämpande politik. Enligt den i kapitel 5 redovisade analysen finns emellertid risk för att en sådan politik - genom verkan av förväntningsbildningen och med rådande marknadsformer sammanhängande trögheter i pris- och lönebildningen - till en början skulle kunna ge utslag snarare i en volymanpassning än i en prisanpassning. Kostnaderna i form av arbetslöshet och produktionsbortfall kan i detta läge bli både stora och långvariga. Den teoretiska analysen pekar därvid på möjligheten att med hjälp av prisreglering - eventuellt kombinerad med motsvarande åtgärder på lönesidan - hindra företagare och löntagare från att under en övergångstid prissätta sig ur sina marknader.

Den ekonomisk-teoretiska analysen synes således peka på att prisregleringar i sig inte skulle vara ett ändamålsenligt stabiliseringspolitiskt medel men att de under vissa speciella förutsättningar skulle kunna minska de samhällsekonomiska kostnaderna för en inflationsbekämpande politik som baseras på mera traditionella finans- och penningpolitiska medel. Vi har i kapitel 5 mer i detalj diskuterat prispolitikens eventuella roll i vissa specifika situationer. Huvudslutsatsen av dessa genomgångar är att ekonomisk-vetenskaplig teori och forskning inte ger något stöd för tanken att prisreglerande ingrepp skulle vara ändamålsenliga åtgär-



der för att ensamma ge några långsiktigt gynnsamma effekter på inflationstakten. Undantag från denna slutsats kan dock tänkas. Om även institutionella förhållanden beaktas kan också situationer tänkas, där prisreglerande ingrepp framstår som försvarbara eller rent av nödvändiga inslag i ekonomisk-politiska åtgärds paket. Vi återkommer till detta i våra överväganden.

När det gäller bedömningen av de negativa verkningarna av prisregleringar erbjuder den ekonomiska vetenskapen ett tämligen entydigt underlag. Som vi redovisat i kapitel 5 brukar förtroendet för marknadsprisbildningen underbyggas med grundläggande välfärdsteori, som visar att marknadsprisbildning under s.k. perfekt konkurrens ger i en viss mening effektiva lösningar på produktions- och fördelningsproblem. Den omständigheten att villkoren för att perfekt konkurrens skall anses föreligga sällan eller aldrig är uppfyllda innebär inte att prisregleringar i praktiken skulle vara utan kostnader. Huvudinvändningen är att prisreglering tenderar att hindra prisbildningen från att ombesörja den dynamiska anpassningen av ekonomin till ändringar i teknologi, tillgång på produktionsfaktorer och efterfrågestruktur. Man kan på ekonomisk-teoretisk grund hävda att den från allokeringssynpunkt godtyckliga utformningen av prisregleringar innebär att dessa sannolikt oftare försämrar effektiviteten än de förbättrar den.

I en dynamisk ekonomisk-teoretisk modell framstår prisregleringarnas kostnader som än mer konkreta. Det är naturligt att anta att effektivitetsförlusterna blir små i början om en prisreglering i form av ett allmänt prisstopp införs i ett läge då relativpriserna är i jämvikt. Om ett allmänt prisstopp behålls en längre tid hindras emellertid önskvärda förskjutningar i relativpriserna, vilket innebär att effektivitetsförlusterna ökar. Här till kommer att selektiva prisregleringar oftast riktar sig mot observerade tendenser till relativprishöjningar, varvid effektivitetsförluster - om än begränsade - kan uppkomma omedelbart. De effekter som väntas vid en hårdhänt prisregleringspolitik är bl.a. varubrist på vissa områden - och därav följande köbildning eller ransonering - kombinerad med överskottsutbud på andra. Vid en

mildare tillämpning av regleringarna torde effekterna enligt den teoretiska analysen stanna vid kvalitetsförändringar, minskad lagerhållning och dylikt. Den teoretiska analysen pekar vidare på risker för hämmad strukturomvandling, minskad dynamik i ekonomin, underinvesteringar, kartellisering, minskad priskonkurrens och snedvridning av personalens energi och kreativitet inom företagen. Det är givet att sådana effekter på sikt kan väntas få ogynnsamma verkningar på prisstegringstakten. Slutligen pekas på de reala resurser som förbrukas i prisregleringsprocessen. Den direkta förbrukningen av resurser vid berörda myndigheter och företag bedöms dock vara liten jämfört med potentiella förluster av snedvridningar av prissystemet med felallokeringar och minskad dynamik till följd.

### Prispolitikens verkningar i praktiken

#### Effekter på prisstegringarna

Som vi inledningsvis konstaterade synes prispolitikens direkta syfte aldrig entydigt ha preciserats. Helt saknas dock inte vägledning vid bedömningen av vilken verkan som kan ha åsyftats med vidtagna åtgärder. Sålunda förutsätts - enligt PL:s nuvarande lydelse - att det skall ha "uppkommit fara för allvarlig prisstegring inom riket på viktigare varu- eller tjänsteområde" då regeringen beslutar sätta lagen i tillämpning. I samband med ändringen i PL den 1 juli 1973 pekade departementschefen (prop 1973:58) på att "prisstegringarna genom en reglering (kan) stoppas med omedelbar verkan, och därmed skapas en tidsfrist för valet av de ekonomisk-politiska medel som kan behöva sättas in mot de bakomliggande orsakerna till prishöjningarna". Vidare har vissa motiv för de skilda prisreglerande åtgärderna redovisats i de pressmeddelanden som utgivits av handelsdepartementet i samband med regeringsbeslut om sådana åtgärder.

Prispolitikens dämpande effekt på prisökningarna inom avgränsade varu- eller tjänstområden vore dock av mindre intresse ur ett övergripande ekonomisk-politiskt perspektiv om inte därmed en ef-



fekt uppnåddes också på den samlade inflationstakten. Vi har mot denna bakgrund förutsatt att prispolitiken haft till ändamål att åtminstone på kort sikt verka återhållande på även den allmänna prisnivåns stegring såsom denna kommer till uttryck i t.ex. konsumentprisindex. Vi har vidare förutsatt att prispolitiken avsetts utgöra ett led i den samlade ekonomiska politiken och sålunda vara ett komplement till de traditionella stabiliseringspolitiska medlen.

Någon avsikt att med hjälp av prispolitiken, såsom ensamt ekonomisk-politiskt medel, söka angripa inflationens orsaker och därmed dämpa inflationstakten på längre sikt har inte framgått av det tillgängliga underlaget. Även denna möjlighet berörs dock i det följande.

En säker bedömning av om den förda prispolitiken har haft åsyftad verkan är, som närmare utvecklats i kapitel 5, mycket svår att göra eftersom en sådan förutsätter en lika säker bedömning av vilka prisstegringar som skulle ha skett i ett alternativt händelseförlopp utan prisregleringar och prisövervakning men i övrigt helt identiskt med det faktiska händelseförloppet. Vi har mot denna bakgrund låtit genomföra undersökningar med helt skilda ansatser för att därigenom söka nå en samlad bild av prispolitikens eventuella effekter på prisstegringarna.

Vad först gäller frågan huruvida prisregleringarna haft en dämpande effekt på prisutvecklingen inom det berörda varu- eller tjänsteområdet under den aktuella perioden synes undersökningarna visa att så har varit fallet. Det är också tämligen självklart att införandet av en formell prisreglering får dessa effekter. Prisreglering har i de undersökta fallen vanligen införts i lägen då en våg av prishöjningar väntades på det aktuella området. Genom regleringens verkan har dessa prishöjningar uteblivit eller åtminstone dämpats. Det omedelbara syftet med regleringen, såsom det har kommit till uttryck i handelsdepartementets pressmeddelanden, torde därmed ha uppnåtts. Detta förhållande berättigar i sig dock inte till några slutsatser om huruvida någon bestående inverkan på den allmänna prisstegringstakten uppkommit.

En andra fråga är således huruvida den uppnådda dämpningen av prisstegringstakten på begränsade områden har medfört någon dämpad stegring av den allmänna prisnivån. I den mån de prisreglerade områdena ingår i den privata konsumtionen har därvid givetvis en direkt effekt uppstått som svarar mot prisdämpningens storlek på det berörda området och områdets värdemässiga andel i den privata konsumtionen. Häremot kan invändas att den prisdämpande effekten på ett område kan ha skapat utrymme för ökad efterfrågan och prishöjningar på andra områden så att någon effekt på den samlade prisstegringstakten inte skulle ha uppkommit. Som tidigare anförts har den ökade oligopoliseringen av näringslivet ansetts medföra en ökad tröghet i prissättningen med större benägenhet att variera kvantiteter än priser. Detta talar enligt vår mening för hypotesen att en prisdämpning på ett begränsat område åtminstone på kortare sikt skulle medföra en effekt på den allmänna prisnivån innan den eventuella anpassningen till ett ökat efterfrågeutrymme hinner göra sig gällande.

Storleken av den prisdämpning som kan uppnås på kort sikt kan enligt vår mening knappast anges med någon större grad av precision med hjälp av tillgängliga metoder. På det av en selektiv reglering berörda området kan givetvis den uteblivna prisstegringen i vissa fall vara icke obetydlig. Genom att de selektiva regleringarna i allmänhet har omfattat en förhållandevis liten andel av den privata konsumtionen blir effekten på den samlade prisstegringstakten mer begränsad. De beräkningar av den prisdämpande effekten av selektiva prisregleringar under åren 1973-1980 som redovisas i kapitel 5 kan sägas motsvara en dämpning av den allmänna prisnivåns stegring med i storleksordningen en halv procent i genomsnitt för perioden. Detta kan ställas mot en genomsnittlig prisstegringstakt på i storleksordningen tio procent per år under denna tid. Utöver den på detta sätt beräknade prisdämpande effekten kommer dels indirekta effekter på andra områden än de reglerade, dels eventuellt kvardröjande effekter av prisregleringar efter det att regleringen upphävts, dels effekter av prisövervakningen. Häremot bör dock ställas att uteblivna prishöjningar på vissa områden medför att hushållens disponibla inkomst blir stör-



re än den annars skulle ha varit. Även om en del av denna disponibla inkomst torde ha gått till import av varor och tjänster bör en efterfrågehöjande verkan ha uppkommit som kan ha medfört tendenser till prishöjningar - eller uteblivna prissänkningar - på andra varu- och tjänsteområden.

Även om resultaten av ovan nämnda undersökningar bör tolkas med försiktighet synes, enligt vår mening, stöd föreligga för slutsatsen att den typ av prispolitik som förts i Sverige sedan år 1972 kan åstadkomma en viss dämpning av prisstegringstakten på kort sikt.

Prispolitikens effekter på prisstegringstakten på längre sikt torde vara än svårare att med säkerhet belägga än de kortsiktiga effekterna. Detta sammanhänger främst med att prisutvecklingen under en längre period hinner påverkas av andra slag av impulser - t.ex. effekterna av de traditionella stabiliseringspolitiska medlens utformning - varigenom prispolitikens effekter blir allt svårare att renodla.

Vissa av de utvärderingar av prisregleringar som gjorts i USA och England har givit vid handen att den dämpande effekt på prisstegringstakten som först uppnåtts senare har ominstetgjorts genom starkare prisstegringar än som bedöms skulle ha inträffat utan prisreglering. Den samlade effekten av de prisreglerande åtgärderna har i några av dessa utvärderingar därmed bedömts vara försumbar eller obefintlig.

De genomgångar av prisregleringar på vissa områden som tidigare nämnts omfattar även en uppföljning av händelseförloppet efter avvecklingen av regleringen. Även om dessa genomgångar inte innefattar någon egentlig modell för den alternativa prisutvecklingen i ett läge utan föregående prisreglering synes resultaten peka på att någon prisstegringsvåg inte inträffat på mikronivå i samband med upphävandet av prisregleringar.

Prispolitikens mer långsiktiga verkningar på den allmänna prisnivåns utveckling belyses i någon mån genom den i bilaga 10 redovi-

sade ekonometriska undersökningen. Bland annat pekar resultaten från år 1972 på att några kompensande prishöjningar under el-ler efter avvecklingen av 1970-1971 års allmänna prisstopp inte förekom. Efter 1972 framkommer genom den tillämpade modellen en statistiskt signifikant prisdämpande effekt under vissa perioder åren 1974, 1975 och 1980. För den fortsatta perioden ger undersökningen till resultat att den prisdämpande effekten, å ena sidan, inte är bestående i så motto att den faktiska prisstegrings-takten mycket nära ansluter sig till den prisstegringsstakt som antas skulle ha rått utan prisregleringar. Å andra sidan har - i motsats till erfarenheterna från USA och England - inte några prishöjande effekter noterats som skulle ha omintetgjort de tidigare positiva verkningarna.

Sammanfattningsvis finner vi att den sedan år 1972 förda prispoli-tiken på kort sikt har haft en viss dämpande verkan på prissteg-ringstakten. Verkan på längre sikt är däremot mer osäker. De ge-nomförda undersökningarna ger dock inga belägg för att de på kort sikt uppnådda verkningarna skulle ha omintetgjorts genom senare, kompensande prishöjningar.

#### Negativa sidoeffekter

De risker för negativa sidoeffekter som kan följa av prisregleran-de åtgärder är väl kända och har också diskuterats ingående av ett flertal tidigare utredningar. I det föregående avsnitt som behand-lar prispolitiken i ett ekonomisk-vetenskapligt perspektiv har vi redovisat olika negativa verkningar av prisregleringar som följer av en statisk respektive en dynamisk ekonomisk-teoretisk modell. I kommitténs direktiv pekas särskilt på tänkbara sidoeffekter i form av konkurrenshämmande producentsamarbete och snedvridande effekter på produktion och distribution. Mot denna bakgrund har kommitténs arbete främst inriktats på att söka få fram ett empi-riskt underlag för en bedömning av om dessa slag av sidoeffekter uppkommit till följd av den sedan år 1972 förda prispolitiken.

I bilaga 9 redovisas vissa bedömningar rörande negativa verkning-ar av de regleringsåtgärder som beskrivs där. Resultatet är där-



vid att belägg saknas för påtagliga negativa effekter i de olika behandlade fallen. Beträffande fem varuområden har en närmare undersökning gjorts av konsulter i Statskonsult Organisation AB. Enligt en sammanfattande rapport om denna undersökning (bilaga 12) har det inom samtliga fem studerade branscher funnits företag som vidkänts långtgående negativa effekter av införda prisstopp. Dessa effekter har främst kommit till uttryck på lönsamhetssidan. Undersökningarna har också enligt rapporten antytt att investeringsbenägenheten i några fall påverkats i negativ riktning. Bortsett från den negativa lönsamhetsutvecklingen är det enligt rapporten mycket svårt att härleda uppmärksammade förändringar till införda prisstopp. Dessa kan sägas ha bidragit till förändringarna och kanske påskyndat viss utveckling utan att de för den skull kan anges som enda orsak eller utlösande faktor. Härutöver har kommittén genomfört hearings med vissa näringslivsorganisationer och myndigheter i syfte att få konkretiseringar av negativa effekter av prispolitiken. Företrädarna för näringslivet pekar på flertalet av de negativa effekter som anses följa av prisregleringar, men det visar sig svårt att få några konkreta och kvantitativa belägg. Såvitt vi kan bedöma på grundval av dessa undersökningar och som vi har angett i kapitel 5, har de svenska prisregleringarna under 1970-talet inte medfört några betydande kostnader ställt i förhållande till det totala produktionsvärdet.

Sammanfattningsvis finner vi det belagt att prisregleringarna sedan år 1972 i ett flertal fall har lett till lägre lönsamhet hos berörda företag än som skulle ha uppnåtts om prishöjningar hade kunnat genomföras utan hinder av regleringsåtgärder. Detta torde kunna betraktas som en naturlig följd av att regleringsåtgärderna haft avsedd verkan på prissättningen. I övrigt har några snedvridningseffekter av större betydelse under den undersökta perioden inte kunnat beläggas. Det är vår uppfattning att mer påtagliga negativa sidoeffekter, om de hade förekommit, borde ha framkommit i genomförda undersökningar eller konkretiserats vid hearings.

Härav följer dock inte att man kan bortse från riskerna för de i ett kortare perspektiv mindre påtagliga men på längre sikt måhän-

da betydligt allvarligare effekterna på näringslivets dynamik och konkurrenskraft av en reglerad prissättning.

### Rekommendationer

#### Prisreglerande åtgärder enligt PL

Erfarenheterna av de prisreglerande åtgärder som har vidtagits sedan år 1972, tillsammans med de överväganden som kan grundas på modern nationalekonomisk teori, bör enligt vår mening ge ett bättre underlag för utformningen av prispolitiken än som tidigare varit tillgängligt. Det är inte en huvuduppgift för kommittén att föreslå någon förändring av det nuvarande systemet för prisregleringar. Vi vill i det följande dock sammanfatta vissa allmänna slutsatser rörande användningen av prisregleringar i stabiliseringspolitiskt syfte.

De resultat som redovisats i kapitel 5 ger enligt vår uppfattning vid handen att prisregleringar inte bör användas som ensamt ekonomisk-politiskt medel i syfte att bekämpa inflationen och att största återhållsamhet att utnyttja detta medel bör iakttas. Den funktion prisreglerande åtgärder kan fylla är som komplement till andra ekonomisk-politiska åtgärder. Det bör tilläggas att möjligheterna att utforma prispolitiken på ett sådant sätt att inflationsförväntningarna bryts hos olika beslutsfattare på marknaden torde ha stor betydelse för den grad av prisdämpande verkan som kan uppnås genom prisreglerande åtgärder.

Sidoeffekter av prisregleringar synes enligt den teoretiska analysen i princip vara oundvikliga om regleringen över huvud taget har någon inverkan på prissättningen. Även om påtagliga snedvridningseffekter av hittills tillämpade prisregleringar i Sverige inte synes ha uppkommit talar, enligt vår uppfattning, riskerna för negativa sidoeffekter av långvariga eller ofta återkommande regleringar för största restriktivitet med denna typ av ingrepp. I den mån prisreglerande åtgärder över huvud taget behöver tillgripas finner vi att de bör ges kortast möjliga varaktighet. Att



vi inte vill avvisa möjligheten att med stöd av PL ingripa i prissättningen sammanhänger med de i kapitel 5 redovisade utomordentligt negativa verkningarna på det ekonomiska systemet och det ekonomiska beslutsfattandet av en bestående hög inflationstakt. Dessa verkningar måste enligt vår mening vägas mot positiva och negativa effekter av de ekonomisk-politiska motåtgärder som kan övervägas, däribland prisreglering.

Mot bakgrund av dessa allmänna överväganden vill vi i det följande peka på vissa situationer där prisreglerande ingrepp kan utgöra ett tänkbart inslag i den samlade ekonomiska politiken.

Som framhållits i kapitel 5 kan det enligt ekonomisk-teoretisk analys inte uteslutas att ett allmänt prisstopp - eventuellt kombinerat med ett allmänt lönestopp - skulle kunna vara effektivt i lägen där en omfattande omläggning av stabiliseringspolitiken företas i syfte att mera beständigt dra ner inflationstakten. Syftet skulle därvid vara att under en övergångstid hindra företag och löntagare att prissätta sig ur sina marknader. Härigenom skulle de samhällsekonomiska kostnaderna i form av arbetslöshet och produktionsbortfall kunna begränsas till dess att efterfrågedämpande åtgärder hunnit få full verkan på prisutvecklingen. En förutsättning för en sådan tillämpning av allmänt prisstopp är sålunda att åtgärden kombineras med en kraftig åtstramning av den totala nominella efterfrågan och med en konsekvent utformad växelkurspolitik.

Allmänna prisstopp har tidigare tillämpats bl.a. under åren 1970-1971 och vid två tillfällen under år 1977 i samband med nedskrivning av svenska kronans värde. Prisstoppet 1970-1971 kom att förenas med en mycket stram ekonomisk politik och ett internationellt sett lågt löneavtal och företer därmed vissa likheter med den tänkbara tillämpning av allmänt prisstopp som ett led i ett omfattande ekonomisk-politiskt åtgärdspaket som har skissats i det föregående. Enligt analysen i bilaga 10 torde 1970-1971 års allmänna prisstopp ha haft en initialt inflationsdämpande verkan, som dock inte blev bestående. De allmänna prisstoppen våren och hösten 1977 skilde

sig från 1970-1971 års prisstopp till såväl syfte som uppläggning. Genom särskilda riktlinjer för tillämpningen av dessa senare båda prisstopp medgavs prishöjningar på importerade varor till följd av växelkursändringen medan motsvarande prishöjningar på varor av inhemsk tillverkning motverkades. Syftet härmed var bl.a. att förbättra den inhemska produktionens konkurrensläge i förhållande till importen. Enligt vår bedömning är erfarenheterna av 1970-1971 och 1977 års allmänna prisstopp i huvudsak goda. Vi vill därför inte avvisa en motsvarande tillämpning i liknande situationer.

Den eventuella tillämpningen av allmänna prisstopp sammanhänger sålunda enligt vår mening med utformningen av andra ekonomisk-politiska åtgärder. Genom prisstopp torde i vissa situationer rum kunna skapas för att förbereda och genomföra andra stabiliseringspolitiska åtgärder, vars ekonomiska verkan gör sig gällande först på något längre sikt. Man kan också tänka sig fall där prisreglering bedöms utgöra ett politiskt nödvändigt direkt inslag i ett stabiliseringspolitiskt åtgärdsprogram och en förutsättning för att programmet skall bli accepterat.

Vad gäller selektiva prisregleringar synes etablerad ekonomisk teori inte ge något direkt stöd för sådana ingrepp som ett inslag i stabiliseringspolitiken. Som indirekt framgår av bilagorna 1 och 7 har den ekonomiska forskningen i Sverige och internationellt inte närmare analyserat eventuella skillnader mellan verkningarna av olika slag av prispolitiska ingrepp så att särskilda slutsatser skulle kunna dras rörande de selektiva ingreppen i förhållande till allmänna prisregleringar. Bedömningarna av de selektiva ingreppen måste därmed, tills vidare, mer vila på en praktisk än en teoretisk grund. Vi vill mot denna bakgrund inte utesluta möjligheten av så allvarliga prisstegringsimpulser inom begränsade varu- och tjänsteområden att det i vissa lägen kan framstå som motiverat att motverka ett omedelbart genomslag i de faktiska priserna. Sådana situationer kan sålunda bl.a. tänkas uppkomma på oljeområdet eller för andra väsentliga importråvaror.

Vidare skulle starka prisstegringar på områden som har stor betydelse för den allmänna prisnivåns utveckling i vissa situationer



kunna utgöra ett hot mot den ekonomiska stabiliteten. En förutsättning för denna typ av ingrepp på begränsade områden - och från stabiliseringspolitisk synpunkt - bör dock enligt vår mening normalt vara att prisstegringen bedöms vara tillfällig eller som grund har omständigheter som i särskilt hög grad kan motverka stabiliseringspolitiska målsättningar och där rådrum erfordras för att sätta in andra ekonomisk-politiska åtgärder. Bestående relativprisförändringar måste däremot tillåtas slå igenom i syfte att åstadkomma en önskvärd anpassning av produktion och konsumtion.

#### Prisövervakningen

De skilda undersökningar som prisregleringskommittén har genomfört har antingen avsett prisreglerande åtgärder med stöd av PL eller behandlat prisregleringar och prisövervakning i ett sammanhang. Någon särskild utvärdering av prisövervakningen har sålunda inte genomförts. De slutsatser och rekommendationer rörande prisövervakningens fortsatta inriktning som vi redovisar i det följande baseras därmed på allmänna överväganden och inte på resultaten av genomförda undersökningar.

Utöver den prisövervakning på vissa varu- och tjänsteområden som förekom redan på 1950-talet anser vi att en grundläggande uppföljning och analys av prisutvecklingen samt inträffade och väntade prISRörelser i olika produktions- och distributionsled bör vara en permanent uppgift för prisövervakningen även fortsättningsvis. Intensiteten i bevakningen av olika varu- och tjänsteområden finner vi närmast vara en avvägningsfråga med hänsyn till de krav det rådande ekonomiska läget ställer. Denna grundläggande övervakning bör enligt vår mening utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens överväganden och beslut rörande den ekonomiska politikens inriktning. Det ligger därvid i sakens natur att den prisövervakande myndigheten på lämpligt sätt bör informera statsmakterna och allmänheten om resultaten av prisövervakningen. Denna grundläggande prisövervakning bör inte innehålla några inslag av direkt påverkan på företagens prissättning. I sådana lägen där, enligt vad vi har angett i det föregående, prisreglerande ingrepp

kan behöva övervägas är det naturligt att prisövervakningen ges en mer aktiv roll med stöd av särskilda riktlinjer från regeringen.

Under förutsättning av att prisövervakningen utformas i enlighet med vad som ovan anförts finner vi sammanfattningsvis att den även fortsättningsvis bör bedrivas som ett led i den samlade pris- och konkurrenspolitiken.

#### Prispolitiken från rättslig synpunkt

Prisregleringskommittén har inte till uppgift att göra en rättslig utredning om prislagstiftningen. Vi har emellertid under utredningsarbetet tagit upp vissa rättsliga frågor rörande prispolitiken, som framgår av kapitel 2. Den gjorda genomgången, som närmare redovisas i bilaga 6, har närmast haft karaktären av en probleminventering. Vi gör dock inga anspråk på att ha gjort någon fullständig, eller ens mera omfattande, genomgång av förekommande rättsliga problem utan vill snarast se de redovisade problemområdena som exemplifieringar.

De rättsliga frågor som vi har uppmärksammat pekar enligt vår mening på behovet av en samlad översyn av prislagstiftningen. En sådan översyn bör inte stanna vid sådana delfrågor, till stor del av teknisk-administrativ karaktär, som vi har haft möjlighet att uppmärksamma vid vår begränsade probleminventering utan syfta till ett klarläggande av prislagstiftningens syfte, funktion och former samt dess förhållande till rättssystemet i övrigt. Vidare finns enligt vår mening anledning att i ett sådant sammanhang även överväga behovet av en fastare rättslig grund för prisövervakningen.

Enligt vår bedömning föreligger behovet av en sådan samlad översyn av prislagstiftningen oavsett om prispolitiken fortsättningsvis avses bedrivas med oförändrad inriktning eller med de ändringar som vi i det föregående har rekommenderat.



7.2 Särskilt yttrande av experten Åke Hallman

Jag ansluter mig till den utformning av kapitel 6, som i form av en reservation till majoritetens skrivning har lagts fram av ledamoten Bengt Johansson. Dock borde inte i reservationen - lika lite som i majoritetens skrivning - en skiss till prisövervakningens framtida uppläggning och inriktning presenteras eftersom någon utvärdering och analys av prisövervakningens uppläggning, inriktning och effektivitet under 1970-talet inte genomförts av kommittén.

7.3 Särskilt yttrande av Lars Jonung, sakkunnig i kommittén, angående nedläggning av statens pris- och kartellnämnd m.m.Allmänna synpunkter

Jag ansluter mig till den slutsats rörande den svenska prisregleringspolitiken under 1970-talet som redovisas i huvudbetänkandet. Enligt huvudbetänkandet är prisregleringar ett ineffektivt medel för att bekämpa inflationen. Inte oväntat ansluter sig kommitténs majoritet här till den syn på kontroller som stöds av etablerad nationalekonomisk teori och av ekonometriska utvärderingar av pris- och lönerregleringar som gjorts för ett antal industriländer. (Se bl.a. bilaga 7).

Orsaken till att priskontroller avvisas som stabiliseringspolitiskt instrument är i första hand att prisregleringspolitik angriper symptomen på, men inte de underliggande orsakerna till inflationen. Prisregleringar har dessutom en rad negativa effekter på resursallokeringen: prismetansens centrala funktion som informationssystem undergrävs, prisregleringar minskar företagens lönsamhet och därmed också investeringsverksamheten och den ekonomiska tillväxten, samt bidrar till ett resurskrävande förhandlingssystem mellan företag och den prisreglerande myndigheten.

Om politiken med prisregleringar och prisövervakning skulle göras mer omfattande och permanentas genom en massivt uppbyggd kontrollbyråkrati, då skulle också det ekonomiska systemet i Sverige förändras på ett genomgripande sätt. Det skulle övergå från en decentraliserad marknadsekonomi till en byråkratstyrd ekonomi med de välfärdsförluster en sådan övergång skulle innebära.

Den svenska prisregleringspolitiken har i vissa fall använts i syfte att omfördela inkomster, dvs. det stabiliseringspolitiska motivet har ersatts med ett fördelningspolitiskt. (Se bilaga 2). Det finns dock effektivare metoder att omfördela inkomster än prisregleringar, t.ex. subventioner riktade till de grupper som avses att gynnas.

### Förväntningsbildningen

Däremot finner jag att kommittén är för optimistisk beträffande möjligheten att påverka inflationsförväntningarna i inflations-sänkande riktning genom prisregleringar i samband med en större omläggning av stabiliseringspolitiken. Finns det en tilltro till regeringens vilja och förmåga att föra en restriktiv stabiliseringspolitik, behövs knappast någon priskontroll. Då skulle t.ex. en deklaration att inflationen skall bekämpas vara tillräcklig för att inflationsförväntningarna skall dämpas. Om regeringens konjunkturpolitiska trovärdighet däremot är låg, kommer en prisreglering inte att påverka inflationsförväntningarna.<sup>1)</sup> En prisregleringspolitik för att begränsa inflationsförväntningarna vid en allmän omläggning av stabiliseringspolitiken förefaller såle-

---

1) Det motsatta resultatet, dvs. högre inflationsförväntningar, skulle t.o.m. kunna uppnås om allmänheten har erfarenhet av misslyckade stabiliseringspolitiska program med priskontroller.



des antingen onödig eller ineffektiv.<sup>1)2)</sup> (Se också bilaga 4).

Det bör också påpekas att företagen anpassar sitt uppträdande till den ekonomiska politiken. Väntar de sig prisregleringar, exempelvis vid en större omläggning av stabiliseringspolitiken, kommer företagen att i sin prissättning gardera sig mot sådana. Förekomsten av förväntningar om och därmed anpassning till kontroller utgör ett tungt argument mot användningen av prisregleringar som ett medel i stabiliseringspolitiken. (Se också sammanfattningen i bilaga 10).

#### Prisregleringens politiska ekonomi

Jag finner vidare att prisregleringskommittén har gjort en alltför snäv avgränsning av sitt arbete. Kommittén har tolkat direktiven så att den i möjligaste mån bör undvika att behandla de politiska aspekterna på priskontroller, trots att utredningsarbetet har pekat på väsentliga samband mellan den politiska processen och användningen av prisregleringar. Erfarenheten visar att prisregleringspolitik ofta är ett sätt för en regering att söka undvika de impopulära åtgärder, som skulle vara nödvändiga för att på sikt dämpa uppgången i den allmänna prisnivån.<sup>3)</sup> Mycket tyder på att prisregleringar främst utnyttjas för att kortsiktigt förstärka en regerings politiska stöd.

- 1) Det är tänkbart att ett införande av prisregleringar skulle kunna förstärka tron på regeringens förmåga att dämpa inflationstakten. Det förefaller dock föga realistiskt att i dag räkna med en sådan effekt. Prisregleringar har använts under nästan hela 1970-talet samtidigt som inflationstakten har stigit kraftigt. Regleringspolitikens brist på framgång i det förflutna såväl i Sverige som i utlandet talar mot en användning av kontroller i framtiden.
- 2) Den svenska regleringspolitiken har för övrigt inte omfattat lönebildningen, vilken har en central roll i inflationsprocessen. Allmänheten torde ha mindre tilltro till ett regleringsprogram som enbart omfattar reglering av prishöjningar än till ett som består av både pris- och lönekontroller.
- 3) Det finns en betydande risk att priskontroller i själva verket kombineras med en i övrigt inflationsdrivande stabiliseringspolitik.

Det hade enligt min mening varit lämpligt med en mer ingående diskussion om prisregleringens politiska ekonomi, eftersom krav på prisregleringar med stor sannolikhet kommer att resas av partier och intressegrupper så länge en hög inflationstakt föreligger. Det är frestande för regeringen eller oppositionen att framstå som "handlingskraftig" och "aktiv" genom att införa eller bygga ut respektive föreslå priskontroller. I den politiska processen finns således en tendens att driva fram en användning av prisregleringar. (Se diskussionen i bilaga 2).

#### Avskaffande av SPK

Jag anser att det under dessa omständigheter är viktigt att utforma en institutionell ram, som minimerar risken för användning av prisregleringsinstrumentet i den ekonomiska politiken. En lämplig reform är därför att avskaffa den myndighet som administrerar den nuvarande regleringspolitiken, nämligen statens pris- och kartellnämnd, SPK. SPK utgör dessutom i realiteten en påtryckningsgrupp för prisregleringar. Så länge SPK existerar - även om myndigheten sysslar med andra uppgifter än prisreglering - är risken betydande att någon regering i framtiden kommer att använda SPK för prisregleringar, trots att kunskapen finns att priskontroller inte sänker inflationstakten. Med stor sannolikhet kommer också SPK att vara intresserad av att prisregleringsinstrumentet används. De intressegrupper, som eventuellt önskar priskontroller, kan hänvisa till SPK och hävda att myndigheten har erfarenheter av prisregleringar och att den också bör syssla med denna verksamhet.

Enligt min mening vore mycket vunnet med att avskaffa SPK och därmed tillgången till en institution som kan administrera prisregleringar. Risken för framtida prisregleringar skulle minska. En nedläggning av SPK skulle dessutom vara en klar markering av att 1970-talets regleringspolitik har upphört. Detta steg skulle skapa tilltro till att priskontroller inte kommer att utgöra ett reguljärt inslag i morgondagens stabiliseringspolitik.



SPK bör avskaffas i ett sammanhang där vissa delar överförs till andra statliga myndigheter vilka i dag sysslar med uppgifter liknande SPK:s. Detta är inte tillfället för en närmare beskrivning av vilka och hur stora bitar av SPK som bör flyttas till olika förvaltningar. Här lämnas bara några skissartade synpunkter på de detaljer av SPK som eventuellt bör finnas kvar inom andra myndigheter. En rejäl organisationsstudie bör göras i händelse av nedläggning av SPK.

SPK:s verksamhet är i dag huvudsakligen inriktad på att övervaka och reglera priser, att göra utredningar rörande konkurrensförhållanden, att bistå näringsfrihetsombudsmannen och marknadsdomstolen med utredningar, att sammanställa statistik över prisutvecklingen och att informera om pris- och konkurrensförhållanden.

#### Prisregleringar

Prisregleringsverksamheten i dess nuvarande form inklusive den prisövervakning som syftar till att direkt påverka företagens prissättning bör enligt prisregleringskommittén upphöra. Jag finner det lämpligt att en del av denna verksamhet överförs till överstyrelsen för ekonomiskt försvar för att upprätthålla en viss beredskap för prisregleringar i extrema krissituationer, i första hand i samband med krigstillstånd eller blockadstillstånd. (Desutom bör en undersökning göras av vilka former av prisregleringar som är lämpliga i akuta krislägen. Det finns starka argument för att prisreglering bör undvikas just vid sådana tillfällen).

#### Utredningsverksamheten

En del av SPK:s utredningsverksamhet som rör konkurrensförhållanden kan med fördel placeras inom statens industriverk som i dag är sysselsatt med snarlika uppgifter. Utredningsverksamheten i samband med näringsfrihetsombudsmannens och marknadsdomstolens verksamhet kan organiseras på olika sätt. Den kan direkt knytas till dessa institutioner. Ett annat alternativ vore att flytta över den till industriverket. Här kan även andra lösningar studeras.

## Konsumentprisberäkningar och konsumentinformation

SPK:s beräkningar av konsumentprisernas utveckling kan med fördel helt överlåtas på statistiska centralbyrån. Den nuvarande ordningen där både SCB och SPK beräknar konsumentprisutvecklingen förefaller onödig och bidrar dessutom till att skapa förvirring om inflationens utveckling. De mer konsumentpolitiskt orienterade prisberäkningarna på enskilda varor eller varugrupper kan läggas på konsumentverket. Den del av SPK:s verksamhet som är knuten till konsumentpolitiken och konsumentinformationen bör överföras till konsumentverket. En sådan överföring har till stor del redan skett.

## Slutord

SPK synes vara ett välskött verk. Det är beklagligt att dess resurser för närvarande i så stor utsträckning används till prisregleringar - en verksamhet med negativa verkningar på samhälls-ekonomin.

Förslaget att avskaffa ett ämbetsverk och därmed genomföra en rationalisering av den statliga centralförvaltningen bör också ses mot bakgrund av det kärva statsfinansiella läge som den svenska ekonomin befinner sig i. Här finns en möjlighet till betydande besparingar samtidigt som den svenska ekonomins funktionssätt förbättras när prisregleringspolitiken överges.



# Statens offentliga utredningar 1981

## Kronologisk förteckning

---

1. HS 90: Hälsorisker. S.
  2. HS 90: Ohälsa och vårdutnyttjande. S.
  3. HS 90: Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
  4. HS 90: Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. S.
  5. Ny arbetstidslag. A.
  6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Kn.
  7. Lag om vård av missbrukare i vissa fall. S.
  8. Översyn av sjölagen 1. Ju.
  9. Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. U.
  10. Datateknik i verkstadsindustrin. I.
  11. Datateknik i processindustrin. I.
  12. Inrikesflyget under 1980-talet. K.
  13. Närradio. U.
  14. Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. Kn.
  15. Grundlagsfrågor. Ju.
  16. Film och TV i barnens värld. U.
  17. Industrins datorisering. A.
  18. Minskat tobaksbruk. S.
  19. Översyn av radiolagen. U.
  20. Omprövning av samvetsklausulen. Kn.
  21. Internationellt patentsamarbete III. H.
  22. Sjukersättningsfrågor. S.
  23. Tekniska hjälpmedel för handikappade. U.
  24. Socialförsäkringens datorer. S.
  25. Bra daghem för små barn. S.
  26. Omsorger om vissa handikappade. S.
  27. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. S.
  28. Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. Jo.
  29. Forskningens framtid. U.
  30. Forskarutbildningens meritvärde. U.
  31. Avtalsvillkor mellan näringsidkare. Ju.
  32. Fluor i kariesförebyggande syfte. S.
  33. Effekter av investeringar utomlands. I.
  34. Fristående skolor för skolpliktiga elever. U.
  35. Sjukresor. S.
  36. Begravningsverksamheten. Kn.
  37. Företags obestånd II. B.
  38. Om hets mot folkgrupp. A.
  39. Svensk krigsmaterielexport. H.
  40. Prisreglering mot inflation? H.
-

# Statens offentliga utredningar 1981

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

- Översyn av sjölagen. [8]
- Grundlagsfrågor. [15]
- Avtalsvillkor mellan näringsidkare. [31]

### Socialdepartementet

- Hälsa- och sjukvård inför 90-talet. 1. Hälsorisker. [1] 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. [2] 3. Hälsa- och sjukvård i internationellt perspektiv. [3] 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. [4]
- Lag om vård av missbrukare i vissa fall. [7]
- Minskat tobaksbruk. [18]
- Sjukersättningsfrågor. [22]
- Socialförsäkringens datorer. [24]
- Bra daghem för små barn. [25]
- Omsorgskommittén. 1. Omsorger om vissa handikappade. [26] 2. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. [27]
- Fluor i kariesförebyggande syfte. [32]
- Sjukresor. [35]

### Kommunikationsdepartementet

- Enrikesflyget under 1980-talet. [12]

### Budgetdepartementet

- Företags obestånd II. [37]

### Utbildningsdepartementet

- Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. [9]
- Närradio. [13]
- Film och TV i barnens värld. [16]
- Översyn av radiolagen. [19]
- Tekniska hjälpmedel för handikappade. [23]
- Utredningen om forskningens och forskarutbildningens situation. 1. Forskningens framtid. [29] 2. Forskarutbildningens meritvärde. [30]
- Fristående skolor för skolpliktiga elever. [34]

### Jordbruksdepartementet

- Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. [28]

### Handelsdepartementet

- Internationellt patentsamarbete III. [21]
- Svensk krigsmaterielexport. [39]
- Prisregleringskommittén. 1. Prisreglering mot inflation? [40]

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Ny arbetstidslag. [5]
- Industrins datorisering. [17]
- Om hets mot folkgrupp. [38]

### Industridepartementet

- Data- och elektronikkommittén. 1. Datateknik i verkstadsindustrin. [10] 2. Datateknik i processindustrin. [11]
- Effekter av investeringar utomlands. [33]

### Kommundepartementet

- Översyn av lagen om församlingsstyrelse. [6]
- Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. [14]
- Omprövning av samvetkslausulen. [20]
- Begravningsverksamheten. [36]











**LiberFörlag**  
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06184-8  
ISSN 0375-250X