

PETER BOHM

Vad vet vi om effekterna av regleringar?

Under 1970-talet har såväl i Sverige som utomlands myndigheternas benägenhet att söka reglera bort olika problem tilltagit i omfattning. Peter Bohm visar i artikeln att vi vet mycket lite om effekterna av dessa regleringar, såväl vad gäller eventuellt positiva effekter som kostnaderna för regleringarna. Såväl anhängare av regleringar som kritiker borde därför vara försiktiga med sina slutsatser.

I valet mellan ekonomiska styrmedel (skatter, subventioner osv) och administrativa styrmedel (regleringar) har politikerna tenderat att föredra de senare. Den främsta anledningen är kanske att en reglering oftast ingriper direkt mot det som skall styras och att den därför intuitivt framstår som den riktiga åtgärden. En annan anledning kan vara att den centrala statsförvaltningen, där den avgörande utformningen av styrmedlen sker, rymmer ett stort antal jurister med administrativ erfarenhet av regleringar. Anledningen är däremot inte den man kanske hoppats på, nämligen att det skulle föreligga en förhållandevis god kunskap om regleringarnas faktiska verkningar.

Det bör genast framhållas att det inte bara är politiker och jurister i förvaltningen som bidragit till att valet av styrmedel utfallit på detta sätt. Som många kanske lätt förbiser, har näringslivet ofta prioriterat administrativa styrmedel framför ekonomiska så snart man känt

att någon form av statlig styrning skulle komma att införas och när man förstätt att subventioner och bidrag av någon anledning var uteslutna. Vissa regleringar torde också ha föreslagits eller stötts av privata företag i förhoppning om att därigenom skapa ett skydd mot konkurrens.

Nationalekonomerna kan på sitt sätt också sägas ha bidragit till att ekonomiska styrmedel inte oftare fått ersätta administrativa. Anledningen till detta har givetvis inte varit en brist på argument till förmån för de ekonomiska styrmedlen. Men vad som kanske spelat en avgörande roll är bristen på *empiriskt* grundade bevis att backa upp argumentationen med, särskilt vad avser de många teoretiskt härledda, negativa biverkningarna av regleringar. Till en del kanske anledningen också står att finna i det reservationslösa och därför misstänkta resonemang på detta område som förts av starkt politiserande ekonomer såsom Milton Friedman, James Buchanan och deras efterföljare. Uttalanden av typen att statliga ingrepp skulle vara värre än inga ingrepp alls, givet politikens mål, saknar lika mycket saklig grund som påståenden om motsatsen. Detta gäller trots att sådana uttalanden blivit allt vanligare bland svenska ekonomer på senare tid.

Många har alltså tagit ställning i den-

PETER BOHM är professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet. Han har i sin forskning främst sysselsatt sig med frågor om samhällsekonomisk effektivitet och beslutsregler för offentlig produktion.

na fråga utifrån en rent principiell analys eller med en mycket allmänt hållen argumentation. En orsak här till är självfallet de stora svårigheterna att i praktiken få fram ett informativt empiriskt underlag. Detta synes gälla omvärlden i lika hög grad som Sverige. Det är svårt att finna några noggranna *ex-post*-studier, dvs utvärderingar av regleringar sedan de varit i funktion en tid. Dessutom saknas ofta t o m försök till *ex ante*-undersökningar, dvs kartläggning av förväntade effekter, kostnader och eventuella biverkningar av en åtgärd medan den ännu är på förslagsstadiet.

Ex ante-undersökningar har självfallet ett värde som beslutsunderlag, men på vilket sätt skulle *ex post*-undersökningar vara av värde? Det kan hävdas att varje reglering är så unik genom specialbestämmelser, dispenser osv att ett resultat av en *ex post*-undersökning inte kan överflyttas till andra regleringstillämpningar och användas som underlag för beslut om nya regleringsförslag. Vad säger t ex erfarenheterna av en reglering inom hälso- eller miljövärden som kan vara av värde för beslut om nya åtgärder inom energipolitiken?

Många samhällsvetare och beteendeforskare torde hålla det för sannolikt att reaktionsmönstren är likartade i likartade regleringssituationer. Och vad som närmare bestämt kännetecknar *likartade regleringssituationer* kan visa sig möjligt att precisera först sedan ett flertal *ex post*-undersökningar gjorts eller på annat sätt erfarenheter från flera områden inhämtats. Ironiskt nog finns en hel del sådan kunskap om de styrmedel som inte kommit att användas så ofta, nämligen de ekonomiska. Här vet vi t ex att fördyringar på kort sikt leder till försök att minska den berörda verksamheten och på lång sikt stimulerar kunskapsutvecklingen i riktning mot inbesparingar av det som blivit dyrare.¹

Troligen är generaliseringsmöjligheterna betydligt mindre för olika tillämpningar av administrativa styrmedel än för olika tillämpningar av ekonomiska styrmedel. Även i de fall sådana möjligheter verkar saknas kan *ex post*-utvärderingar av regleringar ha ett betydande värde, nämligen för just den tillämpning utvärderingen avser. Det kan t ex visa sig att åtgärden har fler nackdelar än fördelar, så att en avveckling vore att föredra. I andra fall kan *ex post*-analysen avslöja att en viss utformning av regleringen är olämplig och att en förbättring i verkningsgrad, besparing av administrationskostnader e d, kan åstadkommas genom en ändrad design. Utvärderingar i detta syfte torde vara eftertraktade av nära nog alla parter. Icke desto mindre saknas i stor utsträckning *ex post*-undersökningar som kan ge uppslag till sådana förändringar.

Mot denna bakgrund synes det angeläget att söka förbättra det empiriska underlaget såväl för valet mellan administrativa och ekonomiska styrmedel som för utformningen av de styrmedel som kommer och kommit att införas. Som ett steg i denna riktning kan det vara lämpligt att inventera och närmare precisera vad vi f n vet om effekterna av regleringar. Här skall ett försök av detta slag redovisas. Det baseras på en genomgång av en uppsättning amerikanska studier på området.²

¹ Det finns viss empirisk kunskap också om verkningarna av mer komplicerade ekonomiska styrmedel, t ex kombinerade skatter och subventioner. Sådana kombinationer kan påkallas bl a av fördelningspolitiska skäl, enligt vilka regleringar annars anses vara att föredra (se Bohm [1981]).

² Det som följer är en förkortad version av en rapport till Bostadsdepartementet (med samma titel som denna artikel). För en genomgång av informationsbehoven beträffande regleringars verkningar och av principiella skillnader gentemot ekonomiska styrmedel kan hänvisas till Bohm [1980]. En informativ, men okritisk översikt av amerikanska regleringserfarenheter finns i Lepage [1980].

Amerikanska ex-post-studier

I USA finns en tradition att utföra så kallade "policy studier" av offentliga åtgärder. Detta är en verksamhet som i hög grad sökt integrera statsvetenskaplig och nationalekonomisk forskning. Normer, påbud, tillståndsgivning m fl former av regleringar har bl a blivit föremål för sådana studier. Huvudambitionen har därvid ofta varit att söka identifiera inte bara de direkta verkningarna av en reglering — resultatet vad avser den reglerade verksamheten samt regleringsmyndighetens administrativa kostnader — utan också de indirekta effekter som regleringen ger upphov till. Eftersom en del sådana återverkningar kan inträffa med betydande eftersläpning skulle rigorösa och heltäckande ex-post-undersökningar kräva att studierna företogs först efter en längre tid och kanske t o m under en lång period. Men mycket få sådana ex-post-studier har gjorts; undersökningen av effekterna på innovationstakten inom läkemedelsområdet efter ändringen av Food, Drug and Cosmetics Act 1962 (se nedan) är det kanske viktigaste exemplet.

En förklaring till att bristen på empiriska data i USA trots allt är så stor torde vara att regleringarna till stor del har tillkommit under 60- och 70-talen. De tidigare regleringarna var för allmänt hållna och generella till sin räckvidd; på senare tid har de fått mer av karaktären detaljgripanden (se Miller-Yandle [1979]). Det är främst denna senare regleringstyp som har förutsättningar att i egentlig mening kunna utvärderas.

Den amerikanska kongressen ställer krav på att myndigheter skall utvärdera sin egen regleringsverksamhet i syfte att härigenom få förslag till förbättringar av lagstiftningen. Sålunda har "Consumer Product Safety Commission" (CPSC) haft att göra sådana utvärderingar 18 månader efter åtgärderna sat-

tes in (se CPSC [1980]). Problemet med dessa studier är dock att de är mycket allmänt hållna, att de avser en mycket kort period och att de utförts av den ansvariga myndigheten, inte av någon fristående enhet. Värdet av dessa studier torde därför vara begränsat — åtminstone för utomstående. För myndigheten själv kan utvärderingskravet innebära en värdefull påminnelse om det totala samhälleliga perspektivet ur vilket åtgärder skall bedömas. Dessutom har man på detta sätt skapat en kanal för att snabbt överföra myndighetens egna erfarenheter av eventuella misslyckanden eller i den ursprungliga lagutformningen förbisedda nackdelar till konkreta lagändringsförslag. Dessa utvärderingar ger således kanske inte några insikter av allmänt intresse men väl upplysningar om institutionella möjligheter att anpassa regleringar till vunna erfarenheter.

En mer detaljerad ex-post-undersökning avseende en längre period och utförd av utomstående har gjorts av de bestämmelser om bilbesiktning som finns i USA (se Crain [1980]). Dessa bestämmelser varierar från stat till stat; i vissa stater saknas de helt. Detta skapar en gynnsam förutsättning för empirisk utvärdering. Crains studie ger ett mycket klart svar: Ingen skillnad vad avser trafikolycksfallsfrekvens har kunnat upptäckas mellan stater med och utan obligatorisk bilbesiktning. Åtgärderna skall således enligt denna studie inte ha lett till annat än kostnader.³

Crains studie ger en nyttig påminnelse om att förväntade eller "självklara" fördelar av en regleringsåtgärd inte alltid infinner sig och att även "självklart" angelägna regleringar behöver nog

³ Det bör påpekas att Crains studie liksom flera av de nedan nämnda rapporterna (se referenserna) härrör från American Enterprise Institute i Washington som specialiserat sig på att offentliggöra starkt kritiska analyser av regleringar.

analyseras och utvärderas. Ofta är skälet härtill inte att "självklara" fördelar saknas som i nyssnämnda fall utan att *indirekta* verkningar är så omfattande att fördelarna med tiden krymper ihop eller uppvägs av förbisedda nackdelar. Ett exempel på en partiell expost-utvärdering som just sökt belysa indirekta verkningar av lagstiftning är en studie av kolindustrins anpassning till 1969 års "Coal Mine Health and Safety Act" (se Gordon [1979]). Här har man på olika sätt sökt utvärdera lagens effekter på företagets produktionskostnader. Mot dessa kostnader har man ställt ett intervall av tänkbara värden för olycksfall såsom de implicit avslöjas av statsmakternas övriga åtgärder i livräddande syfte (implicita värden per sparad liv = kostnadsnivåer under vilka åtgärder vidtagits och över vilka åtgärdsförslag förkastats). Anpassningskostnaderna angavs här ha varit åtminstone fem gånger så stora som de (fö) mycket begränsade fördelar i form av olycksfallsminskning som lagen medfört.

Ett annat exempel på expost-studier är en analys av byggnormer i Kalifornien vilka införts i syfte att spara energi (se Young [1979]). Här kunde man observera att den energibesparing som i praktiken uppnåddes i nybyggnationen till en inte oväsentlig del uppvägdes av indirekta effekter, nämligen en av normerna förorsakad ökad energianvändning i byggnads- och byggnadsmaterialindustrin.

"Omedelbara" regleringskostnader

En direkt kostnad som följer av ett administrativt styrmedel är den offentliga *förvaltningens kostnader* för själva införandet och vidmakthållandet av regleringen samt för eventuell kontroll av hur regleringen efterlevs. I dessa av-

seenden har administrativa styrmedel ofta ansetts ha en fördel framför ekonomiska incitamentssystem (t ex av typen avgift per enhet utsläpp av ett visst ämne) som skulle vara mer komplicerade och därför dra högre förvaltningskostnader. I realiteten har det visat sig, enligt Crandall [1979], att det sällan räcker med *en* utformning av regleringen för den valda uppgiften. Oftast behöver regleringen skraddarsys efter varje slag av utsläpp, skada, förbrukning eller produktionsteknik vilket kraftigt höjer administrationskostnaderna för detta medel.

I en studie av "the Wholesome Meat Act" (enligt vilken regler fastställs för kvaliteten på salufört kött) har man gjort försök att beräkna den berörda regleringens faktiska totalkostnader (se Hu-Chang [1980]). Därvid framkom att administrationskostnaderna bara stod för ca 10 procent av totalkostnaderna medan resten låg på anpassningskostnader inom tillverknings-, transport-, lager- och detaljhandelsleden. Totalkostnaderna för den av allt att döma föga långtgående lagstiftningen uppgick till så mycket som 5–10 procent av varornas detaljhandelspriser.

Det är givetvis vanskligt att beräkna de verkliga *anpassningskostnaderna* till följd av en reglering vad gäller t ex produktsäkerhet eller energiåtgång, bl a av det skälet att företagen av egen kraft och av eget intresse skulle ha vidtagit en del av de åtgärder som lagstiftningen nu "påtvingar" dem (se Kusters [1979]). Vad gäller konkreta försök att uppskatta anpassningskostnadernas storlek har det varit av särskilt intresse att kartlägga skillnader i anpassningskostnaderna mellan olika utformningar av en viss regleringsåtgärd. Vi kan här skilja mellan å ena sidan "resultatnormer" som enbart tar sikte på att ett visst resultat skall uppnås i den målsatta dimensionen, oavsett metod att nå detta resultat,

och å andra sidan "metodnormer" som lägger fast vilken typ av metod eller ibland t o m exakt vilken teknisk lösning som skall användas. Erfarenheter av att "resultatnormer" ger lägre anpassningskostnader än "metodnormer" redovisas bl a i studien av byggnormer för energibesparing i Kalifornien (se Young [1979]).

Att anpassningskostnaderna absolut sett kan hamna på en hög nivå illustreras av en ex ante-analys av ett förslag till normer för vissa elinstallationer i existerande bebyggelse (se McConnaughey [1978]). Syftet med dessa normer skulle vara att reducera olyckor i hemmet. Av studien framkom att anpassningskostnaderna skulle uppgå till minst \$ 2,5 miljoner (i 68 års penningvärde) per eliminerad dödsolycka.

En ofta citerad studie av Peltzman [1975] behandlar en speciell typ av anpassningskostnader, nämligen hos dem som regleringsåtgärden avser att skydda. Peltzman har undersökt effekterna av trafiksäkerhetslagstiftning vad gäller krav på bilarnas utrustning (bilbälten, viss utformning av styrinrättning, bromsar, vindruta m m). Vid sidan av att ha funnit få eller inga tecken på höjd trafiksäkerhet som en följd härav söker han visa, att åtgärderna lett till en anpassning av bilförarnas beteende i riktning mot ökat risktagande vid bilkörning. Detta liknar f ö den beteendeförändring i form av fartökning som man haft anledning räkna med efter införandet av dubbdäck och därmed upplevd ökning av säkerheten (se Bohm [1978]).

Återverkningar på teknikutvecklingen

Till anpassningskostnaderna kan också räknas regleringarnas återverkningar på den tekniska utvecklingen, dvs på framtagning (FoU) och introduktion av innovationer. Givetvis är återverkning-

arna i detta avseende inte nödvändigtvis negativa; det kan finnas fall då regleringar påskyndar teknikutvecklingen eller styr in den i mer ändamålsenlig riktning t ex så att de totala samhällsliga produktionskostnaderna för en viss produkt reduceras mer än de annars skulle gjort. Men så snart regleringar är så utformade att de inte styr den berörda verksamheten i *exakt* den riktning man vill, t ex så att styrningen sker indirekt via någon aktivitet som förefaller vara starkt korrelerad med den verksamhet ingreppet ytterst avser att påverka, finns risken för felaktiga incitament till kunskapsutvecklingen och därmed för negativa biverkningar på längre sikt. I vart fall har en stor del av intresset kring regleringars verkningar gällt tänkbara effekter av detta slag.

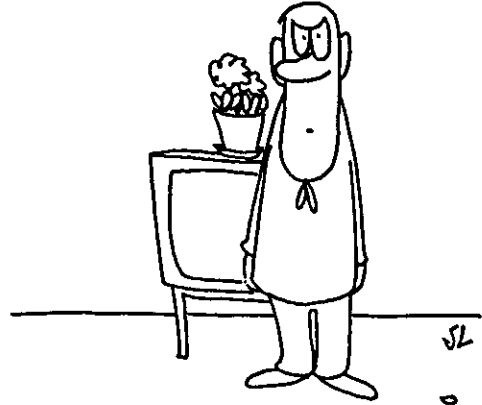
Det i USA kanske mest studerade området vad gäller regleringars effekter på teknikutvecklingen är läkemedelslagstiftningen. Peltzman har här gjort en mycket uppmärksam studie av den skärpning av kraven på nya läkemedel som kom 1962 (se t ex Peltzman [1977]). Denna lagändring innebar att nya läkemedel skulle tillåtas endast om de kunde visas ha en säkerställd positiv effekt och dessutom sakna negativa biverkningar enligt av myndigheterna påfordrade undersökningar. Peltzman gjorde en ekonometrisk analys enligt vilken — som han menar — det står klart att introduktionen av nya läkemedel kom att ske i en betydligt långsammare takt efter 1962. Denna slutsats, liksom följsatsen att detta varit till nackdel för patienterna, har fått stöd av många (se t ex Wardell [1979]). Men Peltzmans slutsatser har också kritiserats. Det har bl a framhållits att den allmänna nedgången i introduktionen av nya preparat sammanhänger med andra faktorer än lagändringen (se Kennedy [1978]). Någon slutgiltig slutsats om att den skärpta lagen skulle ha

minskat strömmen av nya läkemedel finns alltså inte. Det är t o m möjligt att strömmen av — i någon mening — bra läkemedel ökat sedan 1962.

Observationer och tolkningar liknande Peltzmans finns även utanför läkemedelsområdet. Eads [1980] ger sålunda exempel på att regleringar generellt skall ha lett till en minskad FoU-verksamhet inom det amerikanska näringslivet. Detta skulle ha skett dels genom att regleringarna skapat nya omständigheter som företagen måste beakta (FoU-kostnaderna stiger), dels genom att ett större antal regleringar försvårar FoU-kalkyler (FoU-verksamhet blir osäkrare). Givetvis är möjligheterna små att med empiriska studier verkligen belägga sådana påståenden.

En väsentlig fråga vid sidan av regleringarnas effekt på innovationstakten är regleringarnas *anpassning* till den tekniska utveckling som sker. Det vill säga, när metodnormer används och nya — låt oss anta — självklart bättre metoder kommer fram, kommer normerna då att anpassas till denna metodutveckling? Flera fallstudier har gjorts vad gäller amerikanska byggnormer (som fastställs lokalt) varvid resultatet synes vara att normsystemets hindrande verkan beror på fackets styrka, företagskoncentrationen i regionen och myndighetens kompetens (se t ex Oster-Quigley [1977]). En intressant slutsats som Ventre [1973] dragit av likartade studier är att resultatnormer kan vara svårare att förstå av de berörda än metodnormer. Resultatnormer skulle med andra ord ofta skapa större förvirring beträffande huruvida en ny innovation kräver en normändring eller ej och av det skälet leda till större förseningar än vid metodnormer som man "bara" har att ändra på.

Flexibiliteten i normerna spelar anars en huvudroll i bedömningarna av i vilken grad de administrativa styr-



SKA DOM AVSKAFFA BYRÅ-
KRATTIN, DEN SOM GER SÅ
MÅNGA ARBETSTILLFÄLLEN

medlen försvårar tekniska förändringar. Den allmänna uppfattningen bland ekonomer är givetvis att metodnormer ger minst flexibilitet. Crandall [1979] framhåller dock att det i praktiken inte är så stor skillnad mellan resultatnormer och metodnormer genom att det ofta finns endast en tänkbar effektiv metod att nå ett visst resultat. Men denna bedömning beaktar inte effekterna på teknikutvecklingen på längre sikt. Även i de fall då skillnaden mellan de två normtyperna är liten eller obefintlig i utgångsläget, kommer det ju att vara så att metodnormen formellt inte tillåter andra lösningar. Därmed kan den inte väntas ge incitament till utveckling av nya lösningar i samma utsträckning som en resultatnorm gör.

Även om det saknas empiriska data på dessa punkter — med nödvändighet, kan man behöva tillägga — så finns det dock erfarenhet av konkreta förslag till normutformningar med olika egenskaper vad gäller flexibilitet och därmed incitament till att utveckla nya metoder. Ett exempel på en normutformning med hög flexibilitet kan nämnas från det energipolitiska området i USA. Här

har man föreslagit regleringsåtgärder i syfte att minska energiförbrukningen för hushållsmaskiner, men inte genom design- eller förbrukningsnormer för varje kategori, utan genom ett krav på totalförbrukningen inom hela hushållsmaskinområdet (se Miller-Yandle [1979]). Målet har närmare bestämt satts så att myndigheten skulle åstadkomma en minskning på *minst* 20 procent av utgångslägets energiförbrukning. Detta innebär effektivitet i den meningen att minskningen i energiförbrukningen allokeras (åtminstone ges möjlighet att allokera) till de maskintyper där denna minskning kan åstadkommas till lägst kostnad; normalt måste detta ge en relativt lägre totalkostnad jämfört med en stel norm på 20 procent för varje maskintyp. Den föreslagna utformningen ger också en *möjlighet* till vissa rörelser i riktning mot optimalitet i den meningen att ytterligare reduktion av energiförbrukningen utöver de 20 procenten kan göras av myndigheten själv om detta visar sig vara förhållandevis enkelt och föga kostnadskrävande.

Det finns visserligen starka skäl att ifrågasätta regleringsåtgärder jämfört med en fördyring (beskattning) av energi då avsikten är att nå en *långsiktig* minskning av förbrukningen. Men givet att en prishöjning skall undvikas är den nu nämnda regleringsutformningen klart att föredra, just genom sina tydliga signaler (av typ resultatnorm) till hur energisparandet skall bedrivas på ett effektivt sätt. Detta betyder som framhållits av CWPS att regleringsåtgärder inte är befogade för de energislag eller andra resurser vars priser i användarledet redan höjts till en nivå som avspeglar existerande begränsningar, utan enbart för dem vars priser inte höjts till en sådan nivå. Det har också understrukits från samma håll att normer inte bör vara benhårda, dvs att enskilda producenter av t ex hushålls-

maskiner bör få kunna underskrida den av myndigheten etablerade normen. Genom att införa en avgift vid underskridande av normen skulle man se till att denna utväg valdes enbart i undantagsfall, dvs när det finns klara kostnadsskäl för producenten och därmed också för samhället i dess helhet att tillsvidare underskrida normen. Denna kombination av norm och avgift, dvs av reglering och prismekanism, är karakteristisk för flera försök i USA på senare tid att skapa flexibilitet och korrekta incitament till teknisk utveckling samtidigt som man vill "garantera" ett visst resultat genom att företa ett politiskt mer acceptabelt regleringsingrepp.

Ett numera välkänt exempel på denna kombinationsläsning är "the bubble approach" som kommit till viss praktisk användning inom den amerikanska miljöpolitiken. Här fastläggs den maximala utsläppsvolymen för en region och utsläppsrättigheterna fördelas mellan existerande företag. Företagen har sedan möjlighet att sälja sina utsläppsrättigheter, vilket bör leda till att den reglerade utsläppsvolymen allokeras till de företag som värdesätter utsläppsrättigheterna högst (se Yandle [1978]).

Effekter på branschstrukturen

De administrativa styrmedlen kan ha varierande långsiktiga verkningar inte bara på den tekniska utvecklingstakten utan också på marknadsformen inom det reglerade verksamhetsområdet. Mer konkret kan sägas att olika stora företag kan komma att påverkas olika hårt. Sålunda finns uppgifter som tyder på att regleringar i allmänhet främst drabbar småföretagen i den berörda branschen och att "metodnormer" tenderar att bli särskilt ogynnsamma för sådana företag.

En studie av läkemedelsbranschen antyder att den tidigare nämnda regle-

ringen från år 1962 lett till särskilt stora svårigheter för mindre företag, förmodligen därför att deras förutsättningar att genomföra dyrbara och långvariga tester varit mindre. Detta skall ha medfört att forsknings- och utvecklingsarbete inom branschen i ökad utsträckning kommit att koncentreras till storföretagen (Grabowski-Vernon [1978]). På sikt kan sådana effekter leda till förändringar i riktning mot större branschkoncentration och eventuellt minskad konkurrens, vilket i sin tur kan återverka just på omfattningen av forsknings- och utvecklingsarbetet inom den berörda branschen.

Dessa aspekter understryker de fördelar som regleringar enligt amerikanska erfarenheter ofta sägs ha för de stora företagen inom den reglerade branschen. Är företagen något så när homogena eller få till antalet, tycks denna erfarenhet t o m kunna formuleras på följande sätt: "No industry offered the opportunity to be regulated should decline it" (Owen-Braeutigam [1978]).

Erfarenheter av regleringars avsedda verkningar

I många fall behövs ingen undersökning av huruvida en reglering haft åsyftad effekt. Det inträffar när någon osäkerhet om den åsyftade effekten inte kan föreligga (såsom t ex vid ett totalt förbud samtidigt som överträdelser skulle bli uppenbara för alla och omedelbart beivras). I sådana fall behöver en utvärdering enbart omfatta de kostnader och andra effekter som vi hittills berört.

I andra fall kan man dock behöva se efter om effekten blev den som avsågs. Här är det givetvis endast ex post-undersökningar som kan ge information. Innan vi ger några exempel på försök till kartläggning av huruvida önskade verkningar verkligen inträffat bör det

framhållas att sådana studier kan ge upphov till en skevhet i informationen: Man studerar inte ofta — och rapporterar än mer sällan — fall där det blev som man avsåg eller trodde. Det vill säga att det är misslyckandena som får uppmärksamheten och de framgångsrika fallen tenderar att bli underrepresenterade i redovisat empiriskt material.

Det synes föreligga exempel på regleringar som nära nog helt kommit att sakna de positiva effekter som de avsågs få. Som tidigare framhållits tycks påbud om bilinspektion i USA inte ha medfört några sådana trafiksäkerhets-effekter som avsågs med denna typ av åtgärd (se Crain [1980]). Och det finns fall då effekten i och för sig kunde ha blivit den avsedda — t ex höjd trafiksäkerhet till följd av skärpt trafiksäkerhetslagstiftning — men då den faktiskt kan ha tagits ut i annan form såsom högre hastighet (se Peltzman [1975]).

I andra fall kan den avsedda effekten utebli därför att tillräckliga incitament för att följa regleringen saknas. Sålunda synes flera arbetsskyddsregler ha haft mycket liten effekt på antalet olycksfall på de berörda områdena på grund av att kontrollen av efterlevnaden och därmed risken för upptäckt av överträdelser varit mycket liten. Dessutom har böterna vid upptäckt varit små vilket bidragit till att lagstiftningen här kommit att nonchaleras (se Viscusi [1979], Joskow-Noll [1978], Crandall [1979]).

Vad dessa erfarenheter kanske framför allt visar är att regleringar, vars styrka ofta ansetts vara att man kan vara säker på att uppnå den avsedda effekten, inte alltid har denna egenskap. Därför synes det ofta påkallat att utvärdera såväl positiva som negativa verkningar av en reglering. Detta gäller i kanske särskilt hög grad för regleringar vars syfte är att skydda människors liv och hälsa. Varken fromma önskningar eller försök av ansvariga myndigheter

att stämpla krav på förutsättningslösa utvärderingar och effektivitetskontroll som cyniska eller malplacerade bör få lura någon, allra minst när det gäller så angelägna områden som dessa.

Några slutsatser

Ett intryck som förstärkts av denna genomgång är att verkliga kunskaper om regleringars verkningar i hög grad saknas. Inte ens i USA, där kritiken mot administrativa styrmedel har varit särskilt stark och där utvärderingskrav ofta rests och t o m delvis byggts in i systemet på senare tid, kan några mer heltäckande forskningsresultat redovisas på detta område. Vad som framför allt saknas är noggranna ex-post-studier.

Men en genomgång av tillgängliga amerikanska erfarenheter ger som vi sett vissa tecken på att

- 1) höga förvaltningskostnader gäller inte bara för ekonomiska styrmedel utan också och kanske särskilt för administrativa styrmedel
- 2) anpassningskostnaderna i samhället kan vara många gånger större än förvaltningskostnaderna
- 3) resultatnormer ("performance standards") i konkreta fall kan visa ge lägre totala kostnader än metodnormer ("design standards"), men att huvudargumentet här förblir baserat på teoretiska resonemang särskilt vad gäller de långsiktiga effekterna på den tekniska utvecklingen
- 4) regleringar kan reducera konkurrensen inom den berörda branschen och att
- 5) regleringar ingalunda alltid har de positiva effekter som åsyftats utan kan t o m helt sakna sådana verkningar.

Om man i Sverige vill att underlaget för regleringar i framtiden skall förbättras och möjligheterna till snabba korrige-

ringar av redan introducerade administrativa styrmedel skall öka, krävs fler ex-post-studier t ex genom kontinuerlig utvärdering av nya regleringar från första början. Mot bakgrunden av här redovisade erfarenheter kan ett par allmänna önskemål formuleras beträffande uppläggningsen av sådana studier. För det första kan ex-post-studier behöva göras till ett mer regelbundet inslag så att man undviker ett tendentiöst urval av särskilt misslyckade regleringar (eller motsatsen) och därmed undviker ett dåligt informationsunderlag. För det andra är det angeläget att via ex-post-studier söka utröna om regleringar verkligen har åsyftade effekter. För det tredje är det av vikt att söka identifiera och precisera storleken på olika slags anpassningskostnader, något som sannolikt kommer att kräva ett betydande metodologiskt utvecklingsarbete.

Det kan vidare vara värt att också i Sverige pröva några av de förslag till utformning av administrativa styrmedel som framförts och delvis börjat tillämpas i USA. Det bör sålunda övervägas om man inte skall

- a) tillåta och uppmuntra förslag till regleringsutformning från alla håll, inkl berörda företag, fackliga organisationer och fristående experter (jfr Miller-Yandle [1979])
- b) pröva ett system med "regulatory budgets", dvs där en myndighet inte har att hålla sig inom en budgetram enbart för de direkta förvaltnings/administrationskostnaderna utan inom en budgetram för de totala kostnaderna, dvs inkl anpassningskostnaderna (se Muth [1980] samt Crandall [1978]) och
- c) pröva ett system med "non-compliance fees", dvs avgifter för avvikelser från uppställda normer främst i syfte att skapa större flexibilitet.

Att vi f n vet så lite om regleringars verkningar motiverar m a o inte bara

ordentliga empiriska studier av existerande och nytillkommande regleringar utan också experimentell prövning av nya regleringsformer.

Referenser

- Bohm, P, [1978], *I samhällets intresse?*, SNS-Forum.
- [1980], *PM om administrativa styrmedel i energipolitiken — egenskaper och informationsbehov*, ur "Styrmedel för energihushållning i byggnader", Bostadsdepartementet (DS Bo 1980:6).
- [1981], *Deposit-Refund Systems—Theory and Applications to Environmental, Conservation, and Consumer Policy*, Johns Hopkins University Press.
- CPSC (Consumer Product Safety Commission), [1980], *A Report till Congress*, May.
- CWPS (Council on Wage and Price Stability) [1980], *DOE's Proposed Energy Performance Standards for New Buildings*, April 30.
- Cornell, N, m fl [1976], *Safety Regulation*, ur "Setting National Priorities", H Owen and C Schultze, (eds) Brookings.
- Crain, W M, [1980], *Vehicle Inspection Systems—How Effective?* American Enterprise Institute.
- Crandall, R W, [1979], *Reforming Social Regulation*, Brookings, Dec.
- Eads, G, [1980], "Regulation and Technical Change: Unexplored Influences", *American Economic Review*, May.
- Gordon, R L, [1979], *Regulation of the Coal Industry—Health and Safety, Surface Mining and Other Issues*, Dept of Mineral Economics, Penn. State University.
- Grabowski, H, och Vernon, J, [1978], "Consumer Product Safety Regulation", *American Economic Review*, May, s 284.
- Hu, T och Chang, C, [1980], *Cost and Benefits of Government Regulations on Ground Beef Products*, Institute for Policy Research, Penn. State University, May.
- Joskow, P L, och Noll, R G, [1978], *Regulation in Theory and Practice*, MIT Dept of Economics, April.
- Kennedy, D, [1978], "A Calm Look at 'Drug Lag'", *Journal of the American Medical Ass.*, Jan.
- Kosters, M H, [1979], *Counting the Costs*, (American Enterprise Institute), July/Aug.
- Lepage, H, [1980], *I morgon kapitalism*, Ratio, Stockholm.
- McConnaughey, J S, [1978], *An Economic Analysis of Building Code Impacts*, U S Dept of Commerce, NBSIR 78-1528, Okt.
- Miller III J och Yandle, B, [1979], *Benefit-Cost Analysis of Social Regulation—Case Studies of CWPS*, American Enterprise Institute.
- Muth, C C, [1980], *The Regulatory Budget*, March/April.
- Oster, S och Quigley, J, [1977], *Regulatory Barriers to the Diffusion of Innovation: Some Evidence from Building Codes*, Bell J of Economics, hösten 1977.
- Owen, B M och Braeutigam, R, [1978], *The Regulation Game*, Ballinger.
- Peltzman, S, [1977], "The Effects of Regulation of New Drugs", ur *The Interaction of Economics and the Law*, B H Siegan (ed), Lexington Books.
- Ventre, F T, [1973], *Social Control of Technological Innovation: The Regulation of Building Construction*, National Bureau of Standards. (avh MIT)
- Viscusi, N K, [1979], *Impact of Occupational Safety and Health Regulation*, Bell J of Economics, våren.
- Wardell, W, [1979], *More Regulation or Better Therapies*, Regulation Sept/Okt.
- Yandle, B, [1978], *The Emerging Market in Air Pollution Rights*, Regulation July/August.
- Young, A & Co [1979], *Testimony before the Federal Trade Commission on the Proposed Rule for Standards and Certification*, Federal Trade Commission, Washington, DC, May 15.