

Hindren för avregleringen

I Sverige finns en lag som heter Jordförvärvslagen. Den reglerar all handel med jord- och skogsmark. Lagen syftar till att underlätta jordbrukets rationalisering, till att stärka sambandet ägande-brukande och till att öka selsättningen i glesbygd. Dessa syften har införts steg för steg; lagen har sitt ursprung i "bolagsförbudet" som skulle skydda framför allt Norrlandsbönderna från oskäliga uppköp från skogsbolagen.

Lagen fungerar på så sätt att all handel underställs en lantbruksnämnd som har vetorätt mot alla köp utom släktförvärv. Denna vetorätt kan utnyttjas om tex (man anser att) priset är alltför högt, om (man tycker att) egendomen behövs för någon annans rationalisering eller om (man tror att) den behövs för att stödja selsättningen på orten. Den normala tillämpningen av lagen är att ge lokala brukare en slags förtursrätt till köp.

För något år sedan vidtog jordbruksministern den synnerligen ovanliga åtgärden att tillsätta en förutsättningslös utredning om lagens effektivitet. Utredningens resultat var entydigt: lagen tjänade inte sina syften. Den avfolkade snarare än befolkade glesbygden (genom att den gjorde egendomarna större), den befrämjade inte jordbrukets effektiviseringsprocess och den bidrog snarast till att skilja brukande från ägande (genom att slakten behöll sin gård och arrenderade ut jord i stället för att sälja).

Lagens huvudsakliga funktion var istället att omfördela inkomster från dem som ville sälja sina gårdar till

dem som enligt lagen och lantbruksnämnderna fick köpa. Denna inkomstöverföring uppgick troligen till hundratals miljoner årligen. Detta syfte fanns på inget sätt med i motive-ringarna till lagen.

Utredningen rekommenderade en betydande avreglering på området. Det behöver knappast påpekas att framför allt de reglerande myndigheterna och bondeorganisationerna ställde sig starkt negativa till dessa förslag.

Historien om Jordförvärvslagen inefattar de flesta av avregleringens problem. Då en reglering införs är syftet genomgående gott och lagstiftarens intention är att förbättra förhållandena för en grupp människor. Regleringen är dessutom oftast en välmotiverad åtgärd för att hantera ett akut samhällsekonomiskt problem.

Tiden går. Ekonomi, teknik och sociala förhållanden ändras och vad som en gång var ett akut problem blir bortglömt och betydelselöst. Människorna anpassar sig till regleringen, lär sig den och utnyttjar den. Snart tjänar regleringen helt andra syften än de ursprungliga och dess måleffektivitet sjunker som en sten i vatten.

Men regleringen består. Tid efter annan blir det uppenbart att det aktuella området inte är problemfritt och inte sällan är det regleringen själv som är orsaken. Men regleringen avvecklas inte. Tvärtom, felet är att man har reglerat för lite, för mjukt eller för sällan. Så skapar man nya regler som även de växer och frodas i den näring som systemet självt tillhandahåller.

Och regleringen föder sina reglerare; myndigheter och människor som på heltid arbetar med lagens tillämpning, utveckling och anpassning till nya förhållanden. Eftersom regleringen innebär en marknadskorrigerande finns det en "ränta" att vinna – och betala. Systemet skapar såväl vinnare som förlorare och inte sällan utgör de förra en begränsad grupp där regleringsvinsterna per capita är höga.

Så formeras en reglerings "järntriangel" (eller varför inte en jordbruks- eller skogstriangel) bestående av regleringsmyndigheten, den gynnade gruppen och den senares företrädare i parlamenten. Alla har de ett direkt intresse av att lagen består. För alla ger lagen stora per capita-vinster, men de själva ser naturligtvis inte saken så. För järntriangeln handlar det – utan ironi – om det allmännas bästa.

Regleringens kostnader bärs av de många och per capita-vinsterna av en avreglering är små. Kostnaderna för ett engagemang (för avreglering) är oftast större än de personliga vinsterna. Detta gäller inte minst politiker som i avregleringen lätt skaffar sig preciserade fiender, men erhåller få uttalade vänner.

Och vem kan egentligen säga att regleringen är onödig och ineffektiv? För detta måste bevisas bortom alla rimliga tvivel eftersom bevisbördan ligger på den som vill avskaffa lagen, inte på dem som vill behålla den. Ett vanligt företag måste dagligen bevisa sin effektivitet – här är det ineffektiviteten som måste bevisas.

Men det är sällan som någon utanför reglerarnas egen krets gör en utvärdering. För att återvända till Jordförvärvslagen: lagen hade existerat i över 80 år, den omfördelade årligen över hundra miljoner kronor och kostade i runda tal tio miljoner kronor årligen i direkta regleringskostnader. För att utvärdera lagen avsattes 125 000 kr. Arbetet förutsattes vara färdigt på sex månader. Ändå var detta ett klart framsteg eftersom det var första gången en minister vågat göra en förutsättningslös utvärdering.

Alla regleringar åldras. Det galler även alla de nya regleringar vi nu inför inom energin, miljön, produktkontrollen och arbetarskyddet. De må vara fräscha och angelägna idag, i morgon kommer de likafullt att passeras av utvecklingen. Även ett miljöverk kommer att byråkratiseras.

Vanliga varor utsätts dagligen för konsumenternas granskning. Denna granskning och friheten för andra producenter att gå in på marknaden är den helt avgörande förutsättningen för näringslivets dynamik. Regleringar saknar båda dessa förutsättningar. Monopolisering och avsaknad av en löpande granskning kännetecknar verksamheten.

För att inte avregleringen skall stagnera (som den gjort i USA) gäller det att återskapa marknads kontrollfunktion. Effektiviteten i det rådande regleringssystemet måste ständigt prövas. Avregleringstrycket måste vara konstant och avreglering en normal del av den löpande verksamheten.

SÖREN WIBE